

Porto Maravilha

A ciência jurídica a (des)serviço do direito
fundamental à moradia



Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ)

Rua México nº 119 10º Andar Centro Rio de Janeiro RJ

academico@idarj.com.br

Institutas

Editor-Chefe:

Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO/UFRRJ)

Conselho Editorial:

Adriana Schier (UFPR)

Alexandre Santos de Aragão (UERJ)

André Saddy (UFF)

Cristiana Fortini (UFMG)

Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO/UFRRJ)

Emerson Gabardo (UFPR)

Fabricio Macedo Mota (UFG)

José Carlos Buzanello (UNIRIO)

José dos Santos Carvalho Filho (FEMPERJ)

Manoel Messias Peixinho (PUC/UCAM)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (USP)

Mauricio Jorge Pereira da Mota (UERJ)

Patricia Ferreira Baptista (UERJ)

Thiago Marrara (USP)

Política Editorial:

Consulte o foco e escopo das publicações, as condições de submissão e o processo de avaliação, a política de ética e as diretrizes de boas práticas na publicação, bem como, a política de privacidade e a licença dos direitos autorais no endereço:

www.idarj.com.br

Matheus Corrêa Lima de Aguiar Dias

Porto Maravilha

A ciência jurídica a (des)serviço do direito
fundamental à moradia

Institutas
Rio de Janeiro
2024

CCopyright © 2024 by Matheus Corrêa Lima de Aguiar Dias

Categoria: Direito

Produção e edição: Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro

Composição, diagramação e capa: Pedro Henrique Barbosa Rocha

O editor não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados ao Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO

Dias, Matheus Corrêa Lima de Aguiar

Porto Maravilha : a ciência jurídica a (des)serviço do direito fundamental à moradia / Matheus Corrêa Lima de Aguiar Dias. -- 1. ed. --Rio de Janeiro : Institutas, 2024.

Bibliografia.

ISBN 978-65-84742-14-7

1. Controle judicial 2. Direito à moradia -Brasil 3. Direitos fundamentais sociais 4. Parceria público-privada - Leis e legislação - Brasil 5. Planejamento urbano 6. Políticas públicas 7. Operação Urbana Consorciada (OUC) I. Título.

24-224335

CDU-347:171

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

AGRADECIMENTOS

Se fosse agradecer nominalmente a todas as pessoas que contribuíram para que eu chegasse aonde cheguei, provavelmente os agradecimentos renderiam um segundo livro. Sob pena de estar me esquecendo de alguém pelo caminho, deixo, desde logo, meu muito obrigado a todos que passaram pelo meu caminho da existência e deixaram algum tipo de aprendizado, de lição. O título que se busca obter também é fruto de todos esses mestres ao longo desses 27 anos.

Aos meus pais e ao Diego, pelo amor incondicional e por me fazerem crer que posso ir mais longe.

Ao Lucas Babinski, por ser meu porto seguro e amigo de primeira hora! À Elisa Nacur, por ser a minha eterna veterana e guia acadêmica.

À Yasmin Marques de Matos, por celebrar comigo o resultado do Concurso de Dissertações e pela linda caneta, a mim presenteada para autografar os exemplares desta obra.

Ao professor Emerson Moura, por gentilmente aceitar meu apelo desesperado para ser ouvinte em Seminário de Pesquisa II na Unirio, cujas aulas de metodologia científica foram cruciais para o desenvolvimento dessa obra.

À professora Arícia Fernandes Correia, pela incrível capacidade de transmitir conhecimentos técnico-jurídicos e a sabedorias “de vida”.

Aos colegas do mestrado do PPGD/UERJ e do projeto de extensão Moradia de Direito, pelas ricas discussões, compartilhamento de entusiasmo, momentos de frustração e de celebração.

À CAPES, pela bolsa acadêmica, sem a qual, não conseguiria me dedicar da mesma forma à minha pesquisa e ao projeto de extensão junto ao NEPEC.

À Sri Sri Ravi Shankar, pelo Sudarshan Kryia, ao Dr. Zé Alexandre, pela idealização, talvez sem querer, da dissertação que deu origem ao livro e aos Doutores Sônia Rabello, Cláudio José Silva e Cláudio Panoeiro, pelas contribuições à pesquisa.

“Sem neurose, geral tá ligado que esse bagulho aí é só fachada pra Copa do Mundo, Olimpíadas, depois volta tudo pro lugar. - Murilo adorava repetir essa ideia, uma das mais populares em todo o morro”

Geovani Martins no livro Via Ápia (2022, p. 111).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Arranjo institucional da modelagem financeira da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha	111
Figura 2 -	Terrenos Prioritários	113
Figura 3 -	Modelagem Financeira do Projeto Porto Maravilha ..	123
Figura 4 -	Áreas de Planejamento (AP) do município do Rio de Janeiro	143
Figura 5 -	Área da AEIU do Porto Maravilha passível de venda de CEPACs	147
Figura 6 -	Aterros na zona portuária do Rio no início do século XX	163
Figura 7 -	Localização do Projeto Gamboa: projeto onde está previsto o reassentamento da Ocupação Quilombo das Guerreiras. (2010)	166
Figura 8 -	Desapropriações e remoções no Porto Maravilha	169
Figura 9 -	Mapa do perímetro da Operação Urbana Consorciada Porto	175
Figura 10 -	Arranjo financeiro da OUCPM	180
Figura 11 -	Potencial construtivo adicional a ser convertido em CEPAC (Milhões de m ² por setor)	181
Figura 12 -	Propriedade pública ociosa antes da OUCPM	190
Figura 13 -	Área de imóveis públicos privatizados em 2016	191
Figura 14 -	Imóveis de interesse habitacional e imóveis desapropriados identificados pelo Programa Novas	

	Alternativas/SMH e a serem cedidos pela Secretaria de Patrimônio da União	192
Figura 15 -	Percentual da Situação Fundiária da Zona Portuária do Rio de Janeiro	194
Figura 16 -	Espaços historicamente reservados para a moradia na zona portuária.....	195
Gráfico 1 -	Distribuição desejada da população por faixa de renda na OUCPM.....	196
Gráfico 2 -	Projetos Licenciados no Porto Maravilha	198
Tabela 1 -	Tabela do levantamento fundiário x relação numérica dos imóveis disponíveis para o atendimento da demanda e os prazos de entrega das unidades habitacionais.....	192
Tabela 2 -	Relação de casos judicializados envolvendo direito à moradia na OUCPM.....	224

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AEIS	Área de Especial Interesse Social
AIEU	Área Especial de Interesse Urbanístico
AP	Área de Planejamento
APAC	Área de Proteção do Ambiente Cultural
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDURP	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CMP	Central de Movimentos Populares
COI	Comitê Olímpico Internacional
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DPRJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPU	Defensoria Pública da União no Rio de Janeiro
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FII	Fundo de Investimento Imobiliário

FIIPM	Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha
FIIRP	Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária
GAEMA	Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente
GATE	Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
GTE	Grupo de Trabalho Estadual da Secretaria de Patrimônio da União
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IPP	Instituto Pereira Passos
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRPH	Instituto Rio Patrimônio da Humanidade
ISS	Imposto Sobre Serviços
LC	Lei Complementar
MAR	Museu de Arte do Rio
MIP	Manifestação de Interesse Público
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MPF	Ministério Público Federal no Rio de Janeiro
MRJ	Município do Rio de Janeiro
NUTH	Núcleo de Terras e Habitação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OUCPRJ	Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PDBG	Plano de Despoluição da Baía de Guanabara
PDM	Plano Diretor Municipal
PEUC	Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório
PGM	Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro
PHIS	Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNA	Programa Novas Alternativas
POC	Prêmio da Opção de Compra
PPP	Parceria Público-Privada
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SMH	Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
SAGAS	Saúde, Gamboa e Santo Cristo
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCL	Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo

TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TRF-2	Tribunal Regional da 2ª Região
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ACP	Ação Civil Pública

PREFÁCIO

O Porto Maravilha foi, e é um projeto de governo da Cidade do Rio de Janeiro, posto em execução a partir da aprovação da Lei Complementar nº 101 de 2019, e que envolveu dois importantes instrumentos jurídicos do atual sistema jurídico brasileiro: a Operação Urbana Consorciada (OUC), e a Parceria Público-privadas (PPP).

O primeiro, a OUC é um instrumento jurídico-urbanístico, previsto pela primeira vez no sistema jurídico nacional pela Lei Federal nº10.257 de 2001, denominada de Estatuto da Cidade (ECi); o segundo, é um instrumento de gestão administrativa complementar àqueles previstos ordinariamente para concessões de obras e serviços públicos, e regulamentado na Lei Federal nº 11.079 de 2004. Portanto, instrumentos distintos, com finalidades distintas, porém fusionados, na sua aplicação, no projeto governamental do Porto Maravilha.

A pretensão de aplicar estes dois instrumentos jurídicos em um projeto governamental para a “revitalização” de uma parte da cidade traz, evidentemente, dificuldades de concepção e gestão nada desprezíveis, especialmente porque são instrumentos que demandam, pela sua novidade e complexidade alto grau de acuidade no seu planejamento, organização, conhecimento técnico, e gestão eficaz e contínua, para que a eficácia de interesse público preconizada no projeto atinja os fins propostos.

O caso do Porto Maravilha, sendo um projeto governamental de “revitalização” da área portuária, ele é, estruturalmente, um projeto urbanístico, que se propôs ser implementado, pela primeira vez na

cidade através do instrumento da (OUC); e isso acontece mesmo antes de a cidade ter implementado, em todo seu território, a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), embora estes instrumentos, a OUC e a OODC estejam umbilicalmente correlacionados pela sua natureza: em ambos se pressupõe que os índices do potencial adicional máximo de construção pertençam à cidade e, por isso, são outorgados mediante o pagamento de contrapartida. No caso das OUCs, estes adicionais poderão estar previstos para serem deferidos através das chamadas CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção – conforme previsto no art.34 e parágrafos da Lei Federal 10.257/2001 (ECi). Em resumo, as Operações Urbanas Consorciadas embutem o conceito básico previsto na Outorga do Direito de Construir, de que os índices construtivos, para além do índice básico – os índices máximos - são recursos urbanísticos públicos, e não “direitos”, ou faculdades gratuitas atribuídas, *a priori*, aos proprietários dos terrenos urbanos.

Partindo desta premissa, de que os índices construtivos máximos são recursos urbanísticos públicos que pertencem à cidade, o poder público ao usar, tanto a OODC, como a OUCs nos projetos urbanísticos, recupera para si os valores financeiros públicos contidos nos índices construtivos, e que, tradicionalmente, vem sendo apropriados, graciosamente, pelos proprietários de terrenos, gerando para os mesmos enriquecimentos sem causa. Portanto, quando apropriadamente utilizados pelo Poder Público, ambos os instrumentos são um poderoso e valioso meio de aplicação da diretriz contida no inciso IX do art.2º do Estatuto da Cidade, que determina a “justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização”.

Porém, como qualquer instrumento jurídico, sua aplicação pode ser indevidamente manipulada, ou mal-empregada, ocasionando desvio de sua finalidade legal, para servir a propósitos outros de seu fim público. E isso é o que o presente trabalho se propõe a demonstrar,

com a análise do caso do projeto governamental de uso da Operação Urbana na área portuária do Rio.

A pesquisa, fruto da dissertação de Mestrado em Direito da Cidade na Faculdade de Direito da UERJ, escolhe dois pontos centrais de abordagem: a ineficácia do projeto na implementação do programa de habitação de interesse social na área e as dificuldades da sindicalização dos propósitos da política pública urbanística, no caso, pelos agentes da Justiça: o Ministério Público, a Defensoria Pública e o próprio Poder Judiciário.

De que vale se ter propósitos nobres previstos em lei, para enquadramento de políticas públicas urbanísticas a serem planejadas e executadas pelo Poder Executivo se estas não puderem, de algum modo, e dentro de determinados limites e procedimentos legais, serem aferidas e sindicalizadas pelos cidadãos, quando assim demandado?

É esta a questão central que permeia todo o trabalho, e que apresenta, inicialmente, um interessante capítulo sobre o debate, na atual doutrina jurídica, sobre discricionariedade administrativa, limites e escolhas de políticas públicas, projetos urbanísticos aprovados por lei, participação popular como elemento central e necessário ao planejamento e execução de políticas públicas urbanísticas; demonstra que todas estas questões estão longe de encontrarem, no âmbito dos operadores do Direito qualquer unanimidade, quanto a sua leitura e aplicação.

Como se ter, então, segurança jurídica quanto às formas e limites, na execução destes megaprojetos urbanísticos, de que que eles serão devidamente direcionados para o interesse público preconizado nas diretrizes legais?

No caso do projeto urbanístico do Porto Maravilha, esta questão é apresentada com foco principal na ineficácia da execução do Programa de Habitação Social para área, que deveria satisfazer,

prioritariamente, o direito fundamental à moradia digna, prometida na própria lei (art. da Lei Complementar Municipal nº 101/2009), que previu a execução da proposta de OUC na região Portuária do Rio.

No último capítulo do trabalho, nos é apresentado uma relação de algumas ações judiciais, que demonstram o quão distante estamos de ter garantido que a finalidade pública de políticas urbanísticas tenha a justa aferição de seus propósitos e diretrizes públicas por um outro poder – o Judiciário. E, mesmo quando se admite a ação judicial como meio de sindicalizar o devido cumprimento da lei, estas ações se estendem demasiadamente no tempo, sem nunca chegarem qualquer fim eficaz. E, quando chegam, há um problema crônico de impossibilidade de se exigir o cumprimento da sentença ou do acordo judicial! Enfim, podemos dizer que é sempre um processo “kafkaniano”, de quase absoluta ineficácia.

Ao apresentar as informações e debates acerca da dificuldade de meios judiciais ou extrajudiciais de aferição do correto uso de instrumentos urbanísticos, o trabalho contribui para uma reflexão sobre o quanto instrumentos urbanísticos, que poderiam ser extremamente valiosos para o planejamento urbano e para impulsionarem a função social da cidade, como a Operação Urbana Consorciada, e mesmo a Outorga Onerosa do Direito de Construir, podem ser malversados e, com isto, acabarem por serem desacreditados para sua aplicação nas cidades.

No caso da OUC do Porto Maravilha, cabe acrescentar que, infelizmente, o chamado projeto para área, regulado na Lei Complementar nº 101/2009 (LC) não continha nenhum plano ou programa urbanístico para a área. A lei se resumiu a apenas fixar o índice básico, e, a partir daí, distribuir índices urbanísticos para as diversas áreas, bem como fazer uma lista sugestiva de obras a serem realizadas como os recursos a serem apurados com a venda das CEPACs. O texto da referida LC nº 101/2009 apenas repetiu as

formalidades dos comandos genéricos contidos nos arts. 34 e parágrafos do Estatuto da Cidade, sem cumpri-los na sua prática. A consequência foi, então, uma OUC que não cumpriu as diretrizes urbanísticas de qualidade de vida para os habitantes locais, nem a expansão da habitação social aos necessitados, e tampouco a criação de um bairro novo e acessível a todas as camadas da população da cidade. Mas, nada disto pode ser controlado nem pela sociedade, nem pelo Judiciário.

Finalmente uma palavra sobre a PPP do Porto Maravilha. Embora a divulgação de que o projeto do Porto fosse a maior PPP do Brasil, na verdade, o contrato da PPP foi apenas um apêndice da OUC. O contrato da PPP, isto é, o contrato da CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto) com o consórcio de empresas Porto Novo é a consequência de se ter instituído, na área, uma operação urbana, com uma finalidade de reurbanização (embora sem programa urbanístico para tal); com isto, se pode estabelecer índices construtivos máximos, que foram vendidos em bloco a um fundo imobiliário patrocinado na sua totalidade pelo Governo Federal, adquirindo-se, assim, recursos para o repasse contratual de obras e manutenção do local, a ser executado pelo referido consórcio privado. Ou seja, o Município vendeu a um fundo imobiliário a totalidade de seu patrimônio, ou seja, todos os seus recursos públicos urbanísticos, consubstanciados nos índices máximos de ocupação fixados na LC nº 101 de 2009, e com isso fez o caixa financeiro para pagar a totalidade de obras que foram contratadas junto ao consórcio de empresas privadas – o Consórcio Porto Novo. Portanto, todos os recursos para pagamento das obras no local e para manutenção parcial de alguns serviços públicos foram públicos, provenientes tanto dos índices urbanísticos, como da maioria dos terrenos.

Esperamos, destarte, que o presente trabalho, com suas informações e análise, traga o estímulo necessário para abrir portas

para a importância de termos caminhos independentes, eficazes, curtos e profícuos de aferição, pela sociedade, das ações, projetos e políticas públicas. Eles são necessários, seja pela via tradicional do Poder Judiciário, que deveria rever seus procedimentos tradicionais, que já não mais se adequam a operar este juízo, seja por alternativas extrajudiciais, sempre procurando ampliar a oitiva da participação social neste processo.

Sonia Rabello

*Professora Titular de Direito
Administrativo e de Direito urbanístico
da Faculdade de Direito da UERJ
(aposentada).*

Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 2024

SUMÁRIO

Introdução	23
Capítulo 1: Neoconstitucionalismo e controle judicial de política pública habitacional	29
1.1 A escola de pensamento neoconstitucionalista.....	30
1.2 Posicionamentos críticos ao ativismo judicial.....	57
1.3 A financeirização da terra segundo os estudiosos do urbanismo.....	82
Capítulo 02: Habitação de interesse social no Porto Maravilha (RJ).....	97
2.1 Contrato de Parceria Público-Privada e Leilão de Cepacs: antecedentes jurídicos ao Plano de Habitação de Interesse Social da Região Portuária (PHIS).....	98
2.2 O problema da natureza jurídica do Plano de Operação Urbana Consorciada	126
2.3 Desenvolvimento urbano movido pela financeirização de terrenos públicos	173
2.4 Plano de Habitação de Interesse Social do Porto	182
Capítulo 3: Atuação do Ministério Público (MPRJ) e da Defensoria Pública (DPRJ) no controle da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha (OUCPM).....	207
3.1 Papel contramajoritário do MPRJ e da DPRJ na tutela, respectivamente, da ordem urbanística e dos hipossuficientes econômicos.....	207
3.2 Intervenção judicial como minimizadora da preponderância do valor de troca em detrimento do valor de uso de bens imóveis públicos ociosos ..	214

3.3 Ajuizamento de ações judiciais para cobrança de prestações positivas e negativas (2011-2023)	222
Conclusão	251
Referências	263