



MPRJ | MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA CÍVEL E INSTITUCIONAL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
vem, com fulcro no artigo 125, § 2º, da Constituição da República, artigo 162 da
Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 29, inciso I, da Lei Orgânica Nacional do
Ministério Público, artigo 39, inciso I, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do
Rio de Janeiro, e, nos termos dos artigos 237 a 242, todos do Regimento Interno desse
E. Tribunal de Justiça, bem como considerando o que consta do Procedimento
Administrativo MPRJ Integra n.º 02.22.0010.0092895.2025-48, propor

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

da Lei Complementar n.º 281, de 30 de maio de 2025, com a redação alterada pela Lei
Complementar n.º 291, de 01º de dezembro de 2025, ambas do Município do Rio de
Janeiro, pelos fundamentos jurídicos a seguir expostos:



I- DA NORMA IMPUGNADA

“LEI COMPLEMENTAR Nº 281, DE 30 DE MAIO DE 2025.

Estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro, altera dispositivos previstos na Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, e legislações correlatas e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece condições especiais para o licenciamento de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro.

Seção I Dos Usos e Atividades

Art. 2º Fica permitida a intensificação do uso não residencial previsto pelo zoneamento em vigor, mediante pagamento de contrapartida.

§ 1º Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, o gabarito e a altura da edificação observarão a legislação em vigor para o local, admitidos os acréscimos previstos nesta Lei Complementar.

§ 2º A intensificação de que trata o *caput* deste artigo se dará através do aumento do ICS – Índice de Comércio e Serviços – previsto para a zona onde se situe o imóvel, observada a volumetria prevista no § 1º deste artigo.

§ 3º A aplicação do disposto no *caput* fica condicionada à aprovação dos órgãos responsáveis pela avaliação de impactos, inclusive dos órgãos de tutela em áreas sujeitas a restrições impostas por legislação de proteção ao patrimônio arquitetônico e cultural e de meio ambiente.

§ 4º O disposto no *caput* não se aplica aos imóveis situados em ZRU 1, ZRU 2 e ZRM 1, que devem atender ao ICS previsto no art. 367 da [Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024](#).

Art. 3º Fica permitida, mediante pagamento de contrapartida, a ampliação de edificações regularmente construídas e licenciadas até a data de publicação desta Lei Complementar, nas quais existam atividades não residenciais, em regular funcionamento.

§ 1º Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, o gabarito e a altura da edificação observarão a legislação em vigor para o local, admitidos os acréscimos previstos nesta Lei Complementar.

§ 2º A aplicação do disposto no *caput* fica condicionada à aprovação dos órgãos responsáveis pela avaliação de impactos, inclusive dos órgãos de tutela em áreas sujeitas a restrições impostas por legislação de proteção ao patrimônio arquitetônico e cultural e de meio ambiente.

Art. 4º Fica permitida a transformação para uso residencial das edificações existentes destinadas à hospedagem que tiveram benefícios edilícios específicos para este uso quando do licenciamento de sua construção, mediante pagamento de contrapartida, incidente sobre a área



que exceda aos parâmetros vigentes para o uso residencial multifamiliar, calculada na forma estabelecida no art. 18 desta Lei Complementar.

§ 1º Fica vedada a transformação de uso de que trata o *caput* para os hotéis inseridos em lote com testada para a Orla Marítima.

§ 2º Na Área de Planejamento 4 – AP 4, fica vedada a transformação de uso de que trata o *caput* para os hotéis inseridos na quadra da Orla Marítima.

Art. 5º Fica permitida a legalização, mediante pagamento de contrapartida, calculada de acordo com a fórmula estabelecida no art. 18 desta Lei Complementar, das edificações destinadas à hospedagem, com obras executadas, licenciadas com base na Lei Complementar nº 108, de 25 de novembro de 2010, e na Lei Complementar nº 142, de 21 de julho de 2014, que não tenham obtido o habite-se no prazo estabelecido, respeitado o disposto no art. 4º e parágrafos desta Lei Complementar.

Seção II Jiraus e Varandas

Art. 6º Nas edificações não residenciais, ficam permitidos, mediante pagamento de contrapartida calculada de acordo com a fórmula estabelecida no art. 18 desta Lei Complementar:

I - jiraus, com ocupação superior a cinquenta por cento da área útil da unidade ou compartimento onde forem construídos, observado o disposto nos incisos II a VII do art. 16 da Lei Complementar nº 198, de 14 de janeiro de 2019, o disposto no inciso IX do art. 347 e o disposto no inciso II, "b", do art. 354 da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024;

II - varandas que não atendam aos requisitos previstos no § 5º do art. 8º da Lei Complementar nº 198, de 14 de janeiro de 2019, observado o disposto na Lei Complementar nº 145, de 6 de outubro de 2014.

Parágrafo único. A edificação não poderá ultrapassar a altura máxima permitida pela legislação vigente.

Art. 7º O fechamento de varandas nas edificações residenciais multifamiliares, quando não atendidas às condições previstas no art. 2º da Lei Complementar nº 145, de 6 de outubro de 2014, poderá ser admitido mediante pagamento de contrapartida, calculada na forma do art. 18 desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O fechamento de varandas, previsto no *caput* deste artigo deverá observar as seguintes condições:

I - a área das varandas balanceadas poderá ser incorporada aos compartimentos adjacentes, não sendo permitida a compartimentação da mesma;

II - deverá ser mantida a estrutura balanceada das varandas.

Art. 8º Nas edificações não afastadas das divisas, fica permitida, mediante pagamento de contrapartida, a utilização da área de distância lateral mínima das varandas em relação às divisas laterais e de fundos do lote, prevista no § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 198 de 2019 – Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro – COES.



Parágrafo único. A varanda permitida pelo caput deste artigo não poderá apresentar vãos para as divisas do lote.

Seção III Dos Acréscimos Verticais

Art. 9º Fica permitida a construção de um pavimento de cobertura, acima do último pavimento permitido, em edificações afastadas ou não afastadas das divisas, mediante pagamento de contrapartida, cobrada sobre a área correspondente a este novo pavimento, observadas as seguintes condições:

I - a ocupação não deverá ultrapassar 50% (cinquenta por cento) da área do último pavimento;

II - será obedecido o afastamento mínimo de 3m (três metros) em relação ao plano da fachada voltada para a testada do lote;

III - os demais afastamentos deverão obedecer ao disposto na Lei Complementar nº 198, de 14 de janeiro de 2019 – COES;

Parágrafo único. A construção do pavimento de cobertura deverá observar a legislação específica, quando houver.

Art. 10. O pavimento de uso comum sobre o último pavimento computável das edificações, previsto pela alínea “d” do inciso II do art. 354 da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, será permitido nas edificações com qualquer número de pavimentos.

§ 1º O pavimento mencionado no caput deste artigo poderá ter seu uso transformado para inclusão de unidades residenciais ou não residenciais, mediante pagamento de contrapartida.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica à Região de Planejamento 4.2.

§ 3º Será admitida a construção de um pavimento de cobertura acima das unidades habitacionais e/ou comerciais mencionadas no caput, que poderá:

I - ocupar até 100% da área do pavimento imediatamente inferior, quando configurado como terraço descoberto;

II - ocupar até 50% da área do pavimento imediatamente inferior com área privativa, mediante pagamento, devendo o restante permanecer como terraço de uso comum descoberto.

Art. 11. Nas subzonas A-1, A-20 e A-21 B, da XXIV Região Administrativa – RA aplica-se o disposto no *caput* do art. 7º desta Lei Complementar, observadas as seguintes condições:

I - afastamento mínimo de um metro e cinquenta centímetros do plano da fachada original, voltado para a testada do lote, na hipótese de aproveitamento da cobertura do último pavimento das edificações; e

II - afastamento de, no mínimo, três metros do plano da fachada original, no caso de utilização da laje superior da cobertura, para uso como dependência das demais unidades, permitida a utilização de até cinquenta por cento da projeção do pavimento inferior como área coberta.



§ 1º Onde for permitida varanda em balanço, com cinco metros de profundidade, será tolerado o fechamento de uma faixa de até um metro e cinquenta centímetros, a partir do plano da fachada original.

§ 2º Será permitida a inclusão da área das jardineiras triangulares nas áreas úteis das varandas, mediante pagamento de contrapartida ao Município, calculada na forma estabelecida no art.18 desta Lei Complementar, observado o disposto na Lei Complementar nº 145, de 2014, e demais dispositivos vigentes.

§ 3º Os lotes situados na subzona A-21 B com área mínima de dois mil metros quadrados e testada para a orla, poderão fazer uso do disposto no item B da subzona A-20, mediante pagamento de contrapartida calculada na forma estabelecida no art. 18 desta Lei Complementar.

Seção IV

Dos Acréscimos Horizontais

Art. 12. É permitida a ampliação horizontal nas áreas descobertas, em qualquer nível da edificação, e nos pavimentos de cobertura já legalizados ou previstos pela legislação, mediante o pagamento de contrapartida, na forma e condições estabelecidas nesta Lei Complementar.

~~§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica ao afastamento frontal acima do primeiro pavimento das edificações.~~

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica ao afastamento frontal acima do primeiro pavimento das edificações, exceto em edificações uni ou bifamiliares. [\(nova redação conferida pela Lei Complementar n.º 291/2025\).](#)

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo, quando aplicado aos prismas de iluminação e ventilação, deverá respeitar as condições mínimas previstas pela Lei Complementar nº 198, de 14 de janeiro de 2019, Código de Obras e Edificações Simplificado – COES.

Seção V

Da Composição da Volumetria Existente

Art. 13. Fica permitida, mediante pagamento da contrapartida prevista no art.18 desta Lei Complementar, a inclusão de unidades habitacionais e ou comerciais nos pavimentos não computáveis permitidos pela legislação específica e no embasamento das edificações, estabelecido pelo art. 365 da Lei Complementar nº 270, de 2024, desde que mantida a volumetria prevista pela legislação em vigor.

§ 1º O disposto no *caput* do artigo fica condicionado ao atendimento a todas as condições previstas para as unidades habitacionais e ou comerciais quanto à área mínima, compartimentos mínimos, altura mínima útil, vãos de iluminação e ventilação pela Lei Complementar nº 198, de 14 de janeiro de 2019, Código de Obras e Edificações Simplificado.

§ 2º O disposto no *caput* não se aplica:

I - à inclusão de unidades residenciais em subsolo;

II - às lojas permitidas pelo artigo 365 da Lei Complementar nº 270, de 2024, incluídas na ATE máxima permitida.



Art. 14. Fica permitida, mediante pagamento de contrapartida, na forma estabelecida no art.18 desta Lei Complementar, a complementação de gabarito para edificações não afastadas das divisas, visando à recomposição morfológica de quadras compostas por gabaritos mais elevados que aqueles previstos por legislações vigentes, desde que vedada a criação de novas empenas cegas.

§ 1º Como forma de recompor morfologicamente as quadras, o gabarito das novas edificações previstas pelo *caput* deste artigo deverá seguir a volumetria, a altura e os padrões de ocupação predominantes na quadra, composta por edificações regularmente construídas, no trecho do logradouro para o qual apresentem testada.

§ 2º Excluem-se do disposto no *caput* as áreas receptoras da Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021, o bairro do Grajaú e a Região de Planejamento 3.7 – Ilha do Governador.

§ 3º A aplicação do disposto no *caput* fica condicionada à avaliação dos órgãos de tutela em áreas sujeitas a restrições impostas por legislação de proteção ao patrimônio arquitetônico e cultural.

Art. 15. Fica permitida a aplicação do gabarito definido pela legislação em vigor para as edificações afastadas das divisas às edificações não afastadas, computando, para o cálculo da contrapartida, a área total de acréscimo horizontal e vertical da edificação, sendo vedada a formação de novas empenas.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto no *caput* as áreas receptoras da [Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021](#), o bairro do Grajaú e a Região de Planejamento 3.7 – Ilha do Governador.

Seção VI **Das condições especiais para a legalização**

Art. 16. A legalização de obras de construção, modificação ou acréscimo existentes, construídas em desacordo com a legislação vigente, é permitida mediante o pagamento de contrapartida na forma estabelecida no art. 18 desta Lei Complementar.

§ 1º Para efeito desta Lei Complementar, consideram-se como existentes as obras que apresentem, no mínimo, pisos e coberturas construídos.

§ 2º As obras de que trata o *caput* deste artigo devem atender:

I - ao disposto no art. 22 e seus incisos desta Lei Complementar;

II - não constituir uso em desacordo com o aprovado para o imóvel ou com a legislação vigente;

III - não ultrapassar mais de um pavimento acima do aprovado para a edificação em função da legislação vigente ou a altura máxima prevista no projeto aprovado.

§ 3º Excetua-se do disposto no inciso III do § 2º deste artigo a II Região Administrativa, onde é permitida a regularização de até dois pavimentos acima do previsto na legislação, desde que comprovada a existência na data da publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Para os casos previstos no § 3º deste artigo, o processo de legalização ficará condicionado à aprovação dos órgãos competentes, em caso de bens tombados e preservados.



§ 5º Fica estabelecida a data limite de 30 de junho de 2026 para apresentação de requerimento de legalização por contrapartida de edificações já executadas, mediante aplicação de contrapartida por acréscimos não previstos na legislação ordinária.

Seção VII

Da Readequação de Potencial

Art. 17. Na readequação de potencial construtivo prevista no inciso I do art. 121 da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, além das condições dispostas em seu art. 122, fica autorizado o acréscimo de até 50% (cinquenta por cento) na Área Total Edificável (ATE), calculado sobre a área do bem tombado ou preservado.

Parágrafo único. O acréscimo previsto no *caput* será isento do pagamento de contrapartida, exceto nos casos de imóveis localizados na II Região Administrativa e na Região de Planejamento 2.1, para os quais deverá ser observado o disposto no art. 18 desta Lei Complementar.

Seção VIII

Do Cálculo e Pagamento da Contrapartida

Art. 18. O cálculo do valor da contrapartida de que trata esta Lei Complementar se dará da seguinte forma:

I - se praticada em imóvel multifamiliar ou comercial, pelo construtor pessoa física ou pessoa jurídica, antes da concessão do “habite-se”, será calculado com base em percentual do Valor Unitário Padrão Predial por metro quadrado, constante de guia do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, relativa ao exercício em que for requerida e aos fatores de correção referentes a imóvel novo, mediante aferição com dados do cadastro fundiário;

II - se 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, o valor da contrapartida será calculado com base em percentual do Valor Unitário Padrão Predial por metro quadrado constante de guia do IPTU relativa ao exercício em que for requerida e aos fatores de correção referentes a imóvel novo mediante aferição com dados do cadastro fundiário;

III - os imóveis adquiridos na planta terão taxaço calculada pelo valor atribuído a pessoa física, nos casos de alterações de suas características antes da concessão do habite-se;

IV - isenção, se praticada por particular proprietário, em unidade residencial, única propriedade imobiliária do requerente no Município, com área máxima construída, incluindo o acréscimo objeto de regularização, até oitenta metros quadrados; e

V - se praticada por particular proprietário, em unidade residencial, única propriedade imobiliária do requerente no Município, com área máxima construída, incluindo o acréscimo objeto de regularização até cem metros quadrados, situada nas Áreas de Planejamento 3 e 5, dez por cento do Valor unitário padrão Residencial (VR) ou Valor unitário padrão Predial (VC).

§ 1º Para o cálculo da importância a ser recolhida nas hipóteses constantes deste artigo, serão utilizadas as seguintes fórmulas:

I - para os casos elencados no inciso I do *caput* deste artigo:



a) imóvel residencial multifamiliar:

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

b) imóvel comercial:

$$C = (1,2 Ac + 0,6 Ad + 0,6 Acpp) \times VC/m^2 \times T$$

II - para os casos elencados nos incisos II e III do *caput* deste artigo:

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

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

b) imóvel comercial:

$$C = (0,8 Ac + 0,4 Ad + 0,4 Acpp) \times VC/m^2 \times T$$

III - para os casos elencados no inciso V do *caput* deste artigo:

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

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

§ 2º Para fins de pagamento da contrapartida, fica equiparada a obra por administração ao particular proprietário, desde que apresentada juntamente à documentação prevista no art. 2º desta Lei Complementar, a ata comprobatória da assembleia constituinte dos proprietários, registrada em Cartório de Títulos e Documentos.

~~Art. 19. O pagamento da contrapartida calculada conforme o disposto no art.18 desta Lei Complementar poderá ser efetuado da seguinte forma:~~

~~I - parcelado em até sessenta cotas iguais e sucessivas com correção anual pelo IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial);~~



~~II - parcelado em até sessenta cotas iguais e sucessivas com correção anual pelo IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial), com desconto de trinta por cento do total da contrapartida calculada, para os imóveis residenciais e não residenciais das Áreas de Planejamento 3 e 5 - AP3 e AP5, das Regiões Administrativas XVI (Jacarepaguá) e XXXIV (Cidade de Deus) e no bairro de Rio das Pedras; ou~~

~~III - à vista com desconto de cinquenta por cento do total da contrapartida calculada, com requerimento protocolado a partir da data de publicação desta Lei Complementar até 30 de setembro de 2025, e pagamento no prazo de até trinta dias a contar da emissão do Documento de Arrecadação Municipal - DARM;~~

~~IV - à vista com desconto de trinta por cento do total da contrapartida calculada, com requerimento protocolado a partir da data de publicação desta Lei Complementar entre 1º de outubro até 1º de dezembro de 2025, e pagamento no prazo de até trinta dias a contar da emissão do Documento de Arrecadação Municipal - DARM.~~

~~§ 1º O parcelamento de que trata o inciso I deste artigo não poderá ter parcelas inferiores a R\$ 120,00 (cento e vinte reais).~~

~~§ 2º Faculta-se aos requerentes dos favores de leis anteriores de contrapartida, que optaram pelo pagamento parcelado, a migração para o parcelamento estabelecido no inciso I deste artigo, e respeitado o limite mínimo disposto no § 1º deste artigo.~~

~~§ 3º O desconto de que trata o inciso III deste artigo poderá ser aplicado para o pagamento da totalidade do valor ou do valor remanescente nas contrapartidas parceladas com base em leis anteriores.~~

~~§ 4º Para aplicação do disposto no § 3º deste artigo, ficam excluídos os descontos já concedidos por leis anteriores.~~

“Art. 19 O pagamento da contrapartida calculada conforme o disposto no art.18 desta Lei Complementar poderá ser efetuado da seguinte forma:

I - parcelado em até sessenta cotas iguais e sucessivas com correção anual pelo IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial);

II - parcelado em até sessenta cotas iguais e sucessivas com correção anual pelo IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial), com desconto de trinta por cento do total da contrapartida calculada, para os imóveis residenciais e não residenciais das Áreas de Planejamento 3 e 5 - AP3 e AP5, das Regiões Administrativas XVI (Jacarepaguá) e XXXIV (Cidade de Deus) e no bairro de Rio das Pedras; ou

III - à vista com desconto de cinquenta por cento do total da contrapartida calculada, com requerimento protocolado a partir da data de publicação desta Lei Complementar até 1º de dezembro de 2025 para os imóveis residenciais e não residenciais, e pagamento no prazo de até trinta dias a contar da emissão do Documento de Arrecadação Municipal - DARM;

IV - à vista com desconto de trinta por cento do total da contrapartida calculada, com requerimento protocolado a partir da data de publicação desta Lei Complementar entre 1º de dezembro de 2025 até 2 de março de 2026 para os imóveis residenciais e não residenciais, e



pagamento no prazo de até trinta dias a contar da emissão do Documento de Arrecadação Municipal – DARM.

§ 1º O parcelamento de que trata o inciso I deste artigo não poderá ter parcelas inferiores a R\$ 120,00 (cento e vinte reais).

§ 2º Faculta-se aos requerentes dos favores de leis anteriores de contrapartida, que optaram pelo pagamento parcelado, a migração para o parcelamento estabelecido no inciso I deste artigo, e respeitado o limite mínimo disposto no § 1º deste artigo.

§ 3º O desconto de que trata o inciso III deste artigo poderá ser aplicado para o pagamento da totalidade do valor ou do valor remanescente nas contrapartidas parceladas com base em leis anteriores.

§ 4º Para aplicação do disposto no § 3º deste artigo, ficam excluídos os descontos já concedidos por leis anteriores.” [\(nova redação conferida pela Lei Complementar n.º 291/2025\)](#).

Art. 20. A concessão da licença fica condicionada ao pagamento total da contrapartida.

§ 1º Após a quitação da contrapartida deverá ser apresentada documentação exigida pelas normas vigentes para o prosseguimento do processo de licenciamento.

§ 2º Os prazos para início e conclusão de obras de acréscimo em imóvel existente seguirão os prazos definidos pela legislação em vigor.

Art. 21. Excetuam-se da cobrança de contrapartida que trata esta Lei Complementar os equipamentos públicos de interesse coletivo e as áreas ocupadas por templos religiosos contemplados pela imunidade tributária.

Seção IX Das Condições Gerais

Art. 22. Para obtenção dos benefícios desta Lei Complementar deverá ser apresentado requerimento acompanhado de documentos que comprovem as dimensões do imóvel – Certidão de Registro de Imóveis ou Projeto Aprovado de Parcelamento ou Remembramento em vigor e atendimento às seguintes condições:

I - requisitos mínimos de segurança, salubridade e habitabilidade;

II - condições de iluminação e ventilação, calculadas de acordo com normas técnicas vigentes;
e

III - não ocupar áreas de recuo, áreas não edificáveis, faixas de escoamento de águas pluviais e de proteção de mares, rios e lagoas.

§ 1º No caso de edificações na orla marítima, as obras deverão estar de acordo com a [Lei Complementar n.º 47, de 1º de dezembro de 2000](#), que proíbe a construção residencial ou comercial na orla marítima com gabarito capaz de projetar sombra sobre o areal e/ou calçadão, regulamentada pelo Decreto n.º 20.504, de 13 de dezembro de 2001.

§ 2º Na hipótese de não atendimento dos parâmetros urbanísticos legais em vigor incidente sobre o imóvel, será cobrada contrapartida.



§ 3º Conforme a localização ou as características do projeto, sua aprovação ficará condicionada à análise dos órgãos competentes.

Seção X **Das Adequações do Plano Diretor**

Art. 23. Altera o art. 404 da Lei Complementar nº 270, de 2024, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 404. As disposições previstas na Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009 e suas modificações permanecem em vigor em sua área de abrangência, prevalecendo sobre o disposto nesta Lei Complementar.

§1º O afastamento frontal mínimo das edificações será de três metros nos subsetores pertencentes aos Setores O, P, Q, R, S, T, U e V da Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009.

§ 2º Excetuam-se do disposto no §1º as áreas mencionadas no art. 406 desta Lei Complementar, onde o afastamento frontal será conforme o disposto naquele artigo.

§ 3º Nas áreas sem parâmetros de ocupação definidos pela Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009, prevalecem os parâmetros de ocupação definidos nos Anexos XXI e XXII e no art. 406 desta Lei Complementar.” (NR)

Art. 24. Acrescenta novos artigos 405-A à 405-E à Lei Complementar nº 270, de 2024, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 405-A. A Rua do Riachuelo, lado ímpar, entre a Rua Frei Caneca e a Rua Sílvio Romero, fica excluída da ZRM1 A e da ZRM3 D e incluída na ZCC B, na forma do disposto no art. 335 desta Lei Complementar.

Art. 405-B. Em ZRM1 B, ZRM2 E e na ZRM3 C da AP1, o gabarito das edificações afastadas das divisas será:

I - até a cota 20m, para as edificações afastadas das divisas: quinze pavimentos e quarenta e seis metros de altura;

II - acima da cota 20m até a cota 40m: dez pavimentos e trinta e um metros de altura;

III - acima da cota 40m até a cota 50m: seis pavimentos e dezenove metros de altura;

IV - acima da cota 50m: três pavimentos e onze metros de altura.

Art. 405-C. Em ZCS C e em ZCC E da AP1, as edificações ficam isentas de cumprimento de taxa de ocupação.

Art. 405-D. Em ZCS L da AP1, o afastamento frontal será de três metros, com as seguintes exceções:

I - Avenida Presidente Vargas: onde incide galeria de sete metros a partir do alinhamento, com sete metros de altura;



II - Rua Benedito Hipólito, onde incide galeria de cinco metros a partir do alinhamento, com sete metros de altura.

Art. 405-E. Em ZRM2 C, a Taxa de Ocupação – TO será de setenta por cento e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo – CAM será limitado aos demais parâmetros definidos pelo Decreto nº 7351, de 14 de janeiro de 1988 e pela Portaria IPHAN nº 135, de 13 de março de 2013.”

Art. 25. Inclua-se novo art. 440-A à Lei Complementar nº 270, de 2024, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 440-A. Na Área de Planejamento 5, a área do PAL 48864 passa a integrar a ZRM 3 E, ficando excluída da ZCA 2 A.”

Art. 26. Inclua-se novo artigo nas disposições à Lei Complementar nº 270, de 2024, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 527-A. O Poder Executivo disponibilizará em sua página eletrônica as informações atualizadas da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024 e suas modificações, em texto e mapas digitais.”

Art. 27. Inclua-se o § 10. ao art. 338 da Lei Complementar nº 270, de 2024, com a seguinte redação:

“Art. 338 (...)

§ 10. Na Zona do Plano Piloto – ZPP, não há restrição ao uso residencial nas categorias construtivas permitidas para o local, salvo onde a convivência com outros usos instalados ou condições ambientais adversas causem risco à população residente e onde seja incompatível com a proteção do meio ambiente.”

Art. 28. Fica modificado o art. 34 da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 34. Nos casos de áreas irregulares não caracterizadas como de baixa renda, os proprietários e beneficiários poderão requerer a regularização fundiária ao Município mediante atendimento aos requisitos técnicos, jurídicos e administrativos expedidos pelos órgãos competentes e pagamento de contrapartida conforme fórmula a ser estabelecida em regulamentação do Poder Executivo.” (NR)

Art. 29. VETADO.

Art. 30. As tabelas que abrangem a Área de Planejamento 1 e a Região de Planejamento 2.2 da Área de Planejamento 2 do ANEXO XXI, o ANEXO XXV e o ANEXO XXVI, da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, passarão a ter as seguintes configurações:



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 1							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZCA1		x	x	x	x	x	x
ZCA2	A	0,1	10	10.000	2 pav / 8m		5m
ZCA2	B	1,0	10	10.000	3 pav / 11m		5m
ZRU1	A	1,0	40	600	3 pav / 11m		5m
ZRU1	B	2,0	85	125	3 pav / 11m		3m, exceto onde há definição de linha de fachada
ZRM1	A	1,0	40	360 (abaixo da cota 100) 600 (acima da cota 100)	3 pav / 11m		3m
ZRM1	B	3,5	70	360	15 pav / 46m até a cota 20m; 10 pav / 31m acima da cota 20m até a cota 40m; 6 pav / 19m, acima da cota 40m até a cota 50m 3 pav / 11m acima da cota 50m	5 pav / 16m até a cota 40m; 4 pav / 15m acima da cota 40m até a cota 50m ; 3 pav / 11m, acima da cota 50m	3m
ZRM2	A	1,0	40 20-Na Orla	360 600-Na Orla	2 pav / 8m 5m		8m - Na Orla



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 1							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m ²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZRM2	B	2,0	85	125	3 pav / 11m		3m
ZRM2	C	limitado aos demais parâmetros definidos pelo Decr. nº 7351/1988 e Portaria IPHAN nº 135/2013	70	Legislação específica e Lei Complementar 101/2009 com suas modificações			
ZRM2	D	3,0	85	125	4 pav / 15m		3m
ZRM2	E	3,5	70	360	15 pav / 46m até a cota 20m; 10 pav / 31m acima da cota 20m até a cota 40m; 6 pav / 19m, acima da cota 40m até a cota 50m 3 pav / 11m acima da cota 50m	5 pav / 16m até a cota 40m; 4 pav / 15m acima da cota 40m até a cota 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m	3m
ZRM2	F	4,0	85	125	7 pav / 22m		3m
ZRM2	G	3,2	x	225	4 pav / 12m		Linha de fachada ou isento
ZRM2	H	5,5	85	125	15 pav / 46m	7 pav / 22m	3m



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 1							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZRM3	A	Legislação específica e Lei Complementar 101/2009 com suas modificações					
ZRM3	B	1,0	40	360	2 pav / 8m		5m
ZRM3	C	3,5	70	225	15 pav / 46m até a cota 20m; 10 pav / 31m acima da cota 20m até a cota 40m; 6 pav / 19m, acima da cota 40m até a cota 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m	5 pav / 16m até a cota 40m; 4 pav / 15m acima da cota 40m até a cota 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m	3m
ZRM3	D	3,5	x	600	11 pav / 34m Legislação Específica		3m
ZRM3	E	5,8	x	600	11 pav / 34m	7 pav / 22m	3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL
ZRM3	F	8,4	x	600	20 pav / 61m (máximo de 5 pav de embasamento)	7 pav / 22m	3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA/PAL



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 1							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZRM3	G	3,5	isento ou conforme PAL	360	PAA/PAL em vigor ou 3 pav/11m		3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA/PAL ou linha de fachada
					15 pav / 46m até a cota 30m;	5 pav / 16m até a cota 40m;	
					10 pav / 31m entre a 20 até 40m;	4 pav / 15m entre a 40 até 50m;	
					6 pav / 19m, entre a 30m até 50m;	3 pav / 11 m acima da cota 50m	
					3 pav / 11m acima da cota 50m		
ZEIS 1	A	1,5	x	x	3 pav / 11m		x
	OUTRAS	Condições especiais de aproveitamento					
ZEIS 2	Condições especiais de aproveitamento						
ZCS	A	2,0	85	125	3 pav / 11m		3m
ZCS	B	3,0	85	125	4 pav / 15m		3m
ZCS	C	3,5	isento	225	4 pav / 12m		3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA/PAL ou linha de fachada conf. leg. específica
ZCS	D	3,5	70	360	12 pav / 37m	7 pav / 22m	3m
ZCS	E	4,0	85	125	7 pav / 22m		3m
ZCS	F	3,5	70	125	7 pav / 22m	5 pav / 16m	3m
ZCS	G	5,5	85	125	13 pav / 40m	7 pav / 22m	3m
ZCS	H	2,0	85	125	4 pav / 15m		3m



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 1							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZCS	I	3,5	x	1.000	11 pav / 34m	7 pav / 22m	3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL
ZCS	J	8,0	x	1.000	15 pav/ 46m	7 pav / 22m	3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL
ZCS	K	8,0	x	1.000	11 pav / 34m	7 pav / 22m	3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL
ZCS	L	11,0	x	1.000	21 pav / 63m	7 pav / 22m	3m, exceto nos seguintes casos: (1) Av. Presidente Vargas: galeria de 7m a partir do alinhamento com 7m de altura; (2) R. Benedito Hipólito e R. Afonso Cavalcanti: galeria de 5m a partir do alinhamento com 7m de altura



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 1							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZCS	M	11,0	x	1.000	50 pav / 150m	7 pav / 22m	3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL
ZCC	A	Legislação específica e Lei Complementar 101/2009 com suas modificações					
ZCC	B	15,0	isento ou conforme PAL	600	Legislações específicas e PAA/PAL em vigor		Isento, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL e legislações específicas
ZCC	C	15,0	isento ou conforme PAL	600	Lei nº 2.236 de 14 de outubro de 1994, Legislações específicas e PAAs/PALs em vigor		Decr. 2236/1994 e legislações específicas
ZCC	D	15,0	Parâmetros a serem definidos por projeto urbano específico	Parâmetros a serem definidos por projeto urbano específico	21 pav / 63m		Parâmetros a serem definidos por projeto urbano específico
ZCC	E	3,2	isento	600	12m		3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL e legislações específicas
ZDM	A	2,0	80 (Uso Industrial) 70 (Demais usos)	360	8 pav / 25m	6 pav / 19m	3m
ZOE	A	x	x	x	x	x	x
ZOE	B	x	x	x	x	x	x



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 1							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Gabarito
					Afastado	Afastado	
ZOE	C	x	x	x	x	x	x
ZUM	A	1,5	85	125	3 pav / 11m (1) 4 pav / 15m - nos trechos abrangidos da Rua Antunes Maciel e da Rua Figueira de Melo		3m
ZUM	B	Lei Complementar 101/2009 com suas modificações					
ZUM	C	5,5	85	125	7 pav / 22m		3m
ZUM	D	5,5	85	125	13 pav / 40m	7 pav / 22m	3m
ZUM	E	2,4	x	1.000	7 pav / 20m		3m
ZFU		5,5	70	1.000	22 pav / 67m	7 pav / 22m	3m



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 2 (2.2)							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZCA1	x	x	x	x	x	x	x
ZCA2	A	0,1	10	10.000	2 pav / 8m		5m
ZCA2	B	0,2	20 10 (lotes acima de 10.000)	5.000	2 pav / 8m		5m
ZRU2	A	0,5	30 10 (lotes acima de 10.000)	3.000	2 pav / 8m		5m
ZRM1	A	2,0	70	360	3 pav / 11m		3m
ZRM1	B	3,0	70	360	4 pav / 14m		3m
ZRM1	C	3,0	70	360	7 pav / 27m	6 pav / 24m	3m
ZRM1	D	1,0	50 30 (lotes acima de 1.000)	360	2 pav / 8m		3m
ZRM2	A	2,5	70	360	(1) 3 pav / 11m (2) 1 pav / 4,50m Rua Pisa e Almeida e Rua Artidoro da Costa (entre a Pisa e Almeida e Rua Souza Franco)		3m
ZRM2	B	3,5	70	360	16 pav / 50m	8 pav / 25m	3m, exceto nos casos onde o afastamento é definido no PAA /PAL



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 2 (2.2)

Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Zona
					Afastado	Não Afastado	
ZRM2	C	3,0	70	360	(1) 6 pav /19m (2) 8 pav /25m (Rua Ibituruna) (3) 4 pav /13m (Rua Visconde de Cairu, Rua Pedro Guedes, Rua Fernandes Figueira, Praça Niterói, Rua Luis de Matos, Rua Aquino, Rua Gomes Braga) (4) 3 pav /11m Rua Comandante Cordeiro de Farias, Rua Benevenuto Berna, Rua Jiquibá, Travessa São Silvestre, Rua Agenor Moreira, Rua Nisisa Floresta, Travessa Sá e Albuquerque	(1) 6 pav /19m (2) 4 pav /13m (Rua Visconde de Cairu, Rua Pedro Guedes, Rua Fernandes Figueira, Praça Niterói, Rua Luis de Matos, Rua Aquino, Rua Gomes Braga) (3) 3 pav /11m Rua Comandante Cordeiro de Farias, Rua Benevenuto Berna, Rua Jiquibá, Travessa São Silvestre, Rua Agenor Moreira, Rua Nisisa Floresta, Travessa Sá e Albuquerque	3m



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 2 (2.2)							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZRM2	D	3,5	70	360	(1) 10 pav / 31m (2) 1 pav / 4,50 m - Rua Rocha Pombo (3) 4 pav/ 16m (Travessa Valentim, Rua Caruso, Rua Domicio da Gama, Rua São Valentim) (4) 3 pav / 11 m (Travessa Cruz, Rua Manuel Leitão, Rua Almirante Gavião)	(1) 6 pav / 19m (2) 1 pav / 4,50 m - Rua Rocha Pombo (3) 4 pav/ 16m (Travessa Valentim, Rua Caruso, Rua Domicio da Gama, Rua São Valentim) (4) 3 pav / 11 m (Travessa Cruz, Rua Manuel Leitão, Rua Almirante Gavião)	3m
ZRM2	E	4,0	70	360	9 pav / 31m Gabarito aplicável integralmente nos lotes de nº 121 e 125 da Rua Senador Furtado para fins educacionais; E ao quarteirão da Boulevard 28 de Setembro, lado ímpar do trecho entre Rua Felipe Camarão e Rua Pereira Nunes; na Rua Professor Manoel de Abreu, lado par trecho entre as Ruas Pereira Nunes e Felipe Camarão; na Rua Felipe Camarão, lado par trecho entre Rua Manoel de Abreu e Boulevard 28 de Setembro, para fins de assistência à saúde		3m



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 2 (2.2)							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZRM2	F	3,5	70	360	15 pav / 46 m até a cota 20m; 10 pav / 31m entre a 20 até 40m; 6 pav / 24m, entre a 40m até 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m	8 pav/ 30m até a cota 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m *Ver Nota	3m
					(1) 3 pav / 11 m - Rua Henri Ford, Rua Jurupari e Rua Guapeni (2) 6 pav / 19 m - Rua Clovis Beviláqua		
ZRM3	A	1,0	20	360	(1) 4 pav / 14m (2) 1 pav / 4,50m (Avenida Maxwell, lado par, entre a Rua Pisa e Almeida e Rua Amaral)		3m
ZRM3	B	3,5	70	360	8 pav / 25m	6 pav / 19m	3m
					5 pav / 16m (Rua Barão de São Francisco entre as Rua Barão de Cotegipe e a Rua Visconde Santa Isabel, Ruas Barão de Cotegipe entre a Rua Barão de São Francisco e Rua Luis Barbosa, Rua Luis Barbosa entre a Rua Barão de Cotegipe e Boulevard 28 de Setembro, Praça Barão de Drumond, e na quadra compreendida entre a Rua Felipe Camarão, Rua Professor Manoel de Abreu, Rua Pereira Nunes e Boulevard 28 de Setembro)		
ZRM3	C	3,5	70	360	12 pav / 37m	10 pav / 32m	3m
					13 pav / 40m (Rua Almirante Cochrane, Rua São Francisco Xavier e Rua Barão de Mesquita)		



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 2 (2.2)							
Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m ²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZRM3	D	3,5	70	360	15 pav / 46 m até a cota 20m; 10 pav / 31m entre a 20 até 40m; 6 pav / 24m, entre a 40m até 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m	8 pav/ 30m até a cota 20m; 6 pav / 24m, entre a cota 20m até 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m *Ver Nota	3m
ZEIS 1	Condições especiais de aproveitamento						
ZEIS 2	Condições especiais de aproveitamento						
ZCS	A	3,5	70	360	15 pav / 46 m até a cota 20m; 10 pav / 31m entre a 20 até 40m; 6 pav / 24m, entre a 40m até 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m	8 pav/ 30m até a cota 20m; 6 pav / 24m, entre a cota 20m até 50m; 3 pav / 11m acima da cota 50m *Ver Nota	3m
ZCS	B	4,0	70	360	(1) 13 pav / 40m (2) 11 pav/ 34m (R. Carlos de Vasconcelos e R. Soares da Costa) (3) 4 pav/ 16m (R. Soriano de Souza, R. Dr. P dos Santos , R Pe. Elias Gorayeb , R. Camaragibe)	(1) 8 pav / 25m (2) 6 pav/ 21m (R. Carlos de Vasconcelos e R. Soares da Costa) (3) 4 pav/ 16m (R. Soriano de Souza, R. Dr. P dos Santos , R Pe. Elias Gorayeb , R. Camaragibe)	3m



ANEXO XXI - PARÂMETROS ÁREA DE PLANEJAMENTO 2 (2.2)



Zona	Subzona	CAM	TO	Lote mínimo (m ²)	Gabarito		Afastamento frontal
					Afastado	Não Afastado	
ZCS	C	3,5	70	360	(1) 11 pav / 34m (2) 5 pav / 16m - Boulevard 28 de Setembro (lado ímpar) entre a Rua Felipe Camarão e Rua Dr. P. dos Santos	(1) 8 pav / 25m (2) 5 pav / 16m - Boulevard 28 de Setembro (lado ímpar) entre a Rua Felipe Camarão e Rua Dr. P. dos Santos	3m
ZUM	A	15,00	70	360	30 pav / 91m	6 pav / 24m	3m
ZUM	B	7,00	70	360	14 pav / 43m	7 pav / 22m	3m
ZUM	C	5,00	70	360	(1) 10 pav / 31m (2) 6 pav / 19m (Rua Sergipe) (3) 3 pav / 11m (Av. Maracanã)	(1) 6 pav / 19m (2) 3 pav / 11m (Av. Maracanã)	3m
ZUM	D	5,00	70	360	13 pav / 40m	8 pav / 25m	3m

*** Nota:**

Alínea d do inciso I do Art. 61 da Lei Complementar 229, de 2021:

1. Rua Haddock Lobo, Rua Conde de Bonfim, Rua São Francisco Xavier, Rua Uruguai, Rua Barão de Mesquita e Avenida Maracanã: máximo de doze pavimentos, de qualquer natureza, com altura máxima de trinta e seis metros.
2. demais logradouros: máximo de oito pavimentos de qualquer natureza, com altura máxima de vinte e quatro metros, não incidindo naqueles com largura inferior a doze metros, logradouros ou trechos de logradouros sem saída e naqueles localizados acima da cota quarenta metros.



 	ANEXO XXV - FÓRMULAS
--	-----------------------------

Fórmula 1 – Outorga Onerosa do Direito de Construir referente ao art. 111.

$CF = 0,80 \times [ATE - (S \times CAB)] \times VUP \times FIS$, sendo:

1. CF é a contrapartida financeira a ser paga ao Município em moeda corrente
2. ATE é a Área Total Edificável do Empreendimento, excluídas as áreas não computáveis, conforme disposto na Seção II do Capítulo III do Título V desta Lei Complementar
3. S é a área do terreno
4. CAB é o Coeficiente de Aproveitamento Básico para o terreno
5. VUP é o Valor Unitário Padrão, obtido a partir da multiplicação do Valor Unitário associado a sua tipologia construtiva, conforme Tabela XVI-A da Lei nº 691 de 1984, para o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano, IPTU, por 0,3 (três décimos), definindo a parcela referente ao valor do lote em relação ao valor de referência do metro quadrado construído do IPTU
6. FIS é o fator de interesse social que pode variar de zero a um, conforme o Anexo XVII – Fator de Interesse Social e de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico

Fórmula 2 – Outorga Onerosa de Alteração de Uso para imóveis comerciais, referente ao art. 116.

$CF = (0,8 \text{ AOUC} + 0,4 \text{ AOUD}) \times VC/m^2 \times T$, sendo:

1. CF = Valor da Contrapartida Financeira
2. VC = Valor unitário padrão Predial IPTU, no caso do uso não residencial
3. AOUC = Área de Outorga de Uso coberta
4. AOUD = Área de Outorga de Uso descoberta
5. T = Fator Tipologia Não Residencial

Fórmula 3 – Outorga Onerosa de Alteração de Uso para imóveis residenciais multifamiliares em Zona Residencial, referente ao art. 116.



CF = (0,8 AOUC + 0,4 AOUD) x VR/m² x T, sendo:

1. **CF = Valor da Contrapartida Financeira**
2. **VR = Valor unitário padrão residencial IPTU**
3. **AOUC = Área de Outorga de Uso coberta**
4. **AOUD = Área de Outorga de Uso descoberta**
5. **T = Fator Tipologia Residencial**

ANEXO XXVI - Delimitação e Lista de Bens Preservados da APAC GRAJAÚ

DELIMITAÇÃO DA APAC DO GRAJAÚ

Rua José do Patrocínio (incluído apenas o lado par) até a Praça Malvino Reis (incluída); daí, seguindo pela Rua Barão do Bom Retiro (incluído apenas o lado par), passando pelo Largo Irmã Maria Martha Ward (incluído) até a Praça Professor Francisco D'Áuria (incluída); daí, pela Rua Borda do Mato (incluídos ambos os lados) até o número 307 deste logradouro (incluído); deste ponto (incluindo apenas o lado par) até o número 336 (incluído) do mesmo logradouro, Rua Borda do Mato; daí, por uma linha até encontrar a Rua Alfredo Magioli; Rua Alfredo Magioli (incluídos ambos os lados) até a Rua Grajaú; Rua Grajaú (incluídos ambos os lados) até seu final; depois, pelo Parque Estadual do Grajaú (excluído) até a Rua Comendador Martinelli, Rua Comendador Martinelli (incluídos ambos os lados) até seu final, próximo da Rua Olegarinha; Rua Olegarinha (incluídos ambos os lados) até seu início, próximo da Rua Visconde de Santa Isabel; Rua Visconde de Santa Isabel (incluídos ambos os lados) até a Rua Mearim, Rua Mearim (incluídos ambos os lados) até a Rua Marechal Jofre (incluídos ambos os lados); Rua Marechal Jofre até a Rua José do Patrocínio, fechando a delimitação.

LISTAGEM DE BENS PRESERVADOS

Rua Araxá Lado ímpar: 13, 45, 55, 67, 85, 99, 111, 123, 131, 139, 145, 335, 395, 451, 459, 465, 473, 511, 521, 531, 543, 681, 707, 735 (casas 1 a 14), 757, 781. Lado par: 10, 34, 40, 50, 100, 108, 116, 436, 440, 452, 484, 494, 504, 532, 638, 646, 674, 696, 744, 750, 770, 774, 782.

Rua Barão do Bom Retiro Lado par: 2366, 2382, 2372, 2526, 2560.

Rua Borda do Mato Lado ímpar: 51, 89 (casas 2 a 10), 91, 167, 171, 183, 187, 191, 213, 215, 287. Lado par: 90, 96, 110, 114, 150, 154, 158, 162, 166, 182, 188, 198, 222, 226, 238, 284, 288, 288 a, 292.

Rua Canavieiras Lado ímpar: 37, 45, 57, 79, 91, 183, 191, 207, 295, 321, 331, 391, 397, 405, 425, 441, 499, 525, 585, 605, 627, 633, 693, 707, 717, 735, 753, 795. Lado par: 20, 64, 98, 156, 180, 222, 286, 294, 402, 476, 586, 616, 626, 706, 718, 740, 770, 808, 822.

Rua Caruaru Lado ímpar: 81, 111, 129, 139, 253, 263, 273, 521, 541, 625, 639, 645, 651, 663, 687, 691, 703, 747, 753. Lado par: 110, 120, 128, 212, 228, 240, 250, 270, 550, 588, 594, 600, 636, 698, 704, 716.

Rua Comendador Martilelli Lado ímpar: 239, 263, 275, 289, 311. Lado par: 14, 722.

Praça Edmundo Rêgo Lado par: 6



Avenida Engenheiro Richard Lado ímpar: 3, 7, 11, 15, 35, 45, 49, 53, 65, 105, 125, 131, 133, 149, 195, 199, 203, 207, 211, 215. Lado par: 2, 4, 6, 18, 20, 24, 26, 34, 52, 54, 56, 70, 74, 78, 80, 84, 98, 102, 138, 148, 152, 200, 204, 228.

Rua Grajaú Lado ímpar: 11, 21, 27, 53, 75, 115, 121, 127, 129, 131, 137, 139, 153, 157, 169, 173, 179, 183, 193, 203, 217, 221, 225, 253, 257. Lado par: 22, 28, 32, 56, 72, 102, 106, 122, 126, 152, 160, 168, 170, 174, 180, 224, 230, 238, 242, 250, 272, 274, 278.

Rua Gurupi Lado ímpar: 11, 75, 79, 81, 81 fundos, 95, 111, 115, 145, 159, 163, 165, 177. Lado par: 76, 80, 84, 110, 114, 118, 122, 154, 158.

Rua Henrique Morize Lado par: 22.

Rua Itabaiana Lado ímpar: 3, 5, 9, 13, 17, 21, 57, 61, 65, 67, 81, 83, 89, 99, 111, 117, 131, 137, 141, 145, 163, 167, 169, 227, 275, 285. Lado par: 8, 26, 50, 56, 82, 84, 124, 132, 152, 156, 160, 164, 166, 170, 204, 244, 250, 256, 256 a, 278.

Avenida Júlio Furtado Lado ímpar: 3, 7, 15, 47, 51, 59, 67, 71, 77, 81, 111, 123, 135, 139, 145, 171, 177, 201, 205, 219, 225, 235, 249. Lado par: 50, 56, 62, 66, 108, 116, 126, 134, 136, 140, 152, 152 a, 190, 200, 204, 208, 212.

Praça Malvino Reis Lado par: 20, 20 fundos.

Rua Marechal Jofre Lado ímpar: 37, 39, 53, 55, 93, 97, 117, 121, 123, 129, 183, 187, 195. Lado par: 36, 44, 106, 114, 128, 134, 146, 150, 160, 162, 166, 170, 174.

Rua Mearim Lado ímpar: 1, 9, 21, 143, 153, 157, 169, 189, 253, 257, 307. Lado par: 40, 62, 70, 76, 78, 92, 96, 100, 104, 110, 112, 138, 142, 150, 214, 316.

Rua Professor Valadares Lado ímpar: 13, 17, 25, 71, 75, 79, 83, 105, 117, 123, 127, 135, 157, 199, 203, 205, 207, 211, 215, 221, 227. Lado par: 2, 4, 36, 62, 66, 78, 86, 92, 98, 102, 112, 116, 126, 128, 136, 140, 152, 166, 188, 212, 214, 226, 242, 258.

Avenida Visconde de Santa Isabel Lado ímpar: 481, 485, 527, 535, 543, 545, 565, 571, 575, 579. Lado par: 470, 486, 502, 508, 512, 516, 568, 578, 582, 590, 598.



(...)

ANEXO XVII

ANEXO XVII - FATOR DE INTERESSE SOCIAL E DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO (FIS) – DA LC Nº 270/2024

Usos	Valores de Fs
Uso Habitacional	
Habitação de Interesse Social – HIS	0,0
Habitação do Mercado Popular – projetos de empreendimentos habitacionais vinculados a projetos federais, estaduais ou municipais para estímulo à produção de unidades para a população com renda familiar até seis salários mínimos	0,0
Uso Institucional	
Hospitais Públicos	0,0
Escolas e Universidades Públicas	0,0
Demais Unidades Públicas de Saúde e Creches	0,0

Art. 31. O ANEXO XVII da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, passará a ter a seguinte configuração:



Unidades Administrativas Públicas	0,0
Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional Vinculados ao Sistema Sindical	0,0
Instituições de Cultura, Esporte, Lazer	0,0
Templos Religiosos	0,0
Entidades Mantenedoras Sem Fins Lucrativos	
Hospitais e Clínicas	0,25
Universidades	0,25
Escolas e Creches	0,25
Equipamentos Culturais e Afins	0,25
Outras Entidades Mantenedoras	
Hospitais e Clínicas	0,8
Universidades	0,8
Escolas	0,5
Equipamentos Culturais e Afins	0,5
Outras Atividades	1,0

Quadro-Fator de Interesse Social e de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico(FIS) para efeito de cálculo da contrapartida financeira correspondente à outorga onerosa do direito de construir.

Art. 32. Adiciona-se novo parágrafo ao art. 124 da Lei Complementar nº 270, de 2024, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 124 (...)

§ 3º Para os Projetos Aprovados de Alinhamento – PAA até 31 de dezembro de 2013, fica permitida a utilização da Readequação de Potencial Construtivo até 31 de dezembro de 2025”. (NR)

Art. 33. Incluem-se novos artigos 426-B e 426-C à Lei Complementar nº 270, de 2024, com a seguinte redação:

“Art. 426-B. Em ZRM 2 E a Taxa de Ocupação – TO será de setenta por cento e o gabarito será de nove pavimentos em trinta e um metros.

Art. 426-C. O quarteirão delimitado a norte pela Rua Boulevard 28 de Setembro, lado ímpar, a leste pela Rua Felipe Camarão, a oeste pela Rua Pereira Nunes e a sul pela Av. Professor Manoel de Abreu, onde se localiza o complexo do Hospital Universitário Pedro Ernesto terá o gabarito máximo de nove pavimentos e trinta e um metros de altura para as edificações afastadas e não afastadas das divisas.



Parágrafo único. Os demais parâmetros de uso e ocupação do solo do quarteirão delimitado no caput seguirão o definido no Anexo XXI – AP 2.2. para as zonas correspondentes em que se localiza o quarteirão.”

Art. 34. O parágrafo único do art. 452 da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, passará a ter a seguinte redação:

“Art. 452 (...)

Parágrafo único. Todos os elementos projetados sobre as calçadas serão dispostos de forma a garantir a altura mínima livre de dois metros e cinquenta centímetros entre o solo e a face inferior do elemento”. (NR)

Art. 35. O parágrafo 3º do art. 461 da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, passará a ter a seguinte redação:

“Art. 461 (...)

§ 3º No caso previsto no § 2º o acesso só poderá ocorrer pela testada onde o uso for permitido e de acordo com o definido na Seção II do Capítulo I do Título V”. (NR)

Art. 36. O caput do art. 189 da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, passará a ter a seguinte redação:

“Art. 189 A lei específica para a regulamentação da OUC deverá levar em consideração:

(...)”

Art. 37. O Capítulo VII e seus artigos, do Título VI da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, passarão a ter a seguinte redação:

“TÍTULO VI

(...)

CAPÍTULO VII

Do Sistema Integrado de Enfrentamento das Vulnerabilidades Urbanas – SIEVU

Art. 517. Fica instituído o Sistema Integrado de Enfrentamento das Vulnerabilidades Urbanas – SIEVU, que tem por objetivos:

I - promover o monitoramento sistemático das situações de risco e vulnerabilidades socioterritoriais a fim de subsidiar o planejamento, gestão, execução e avaliação das políticas sociais no município a partir de uma visão integrada, envolvendo diferentes órgãos da Prefeitura;

II - instrumentalizar as políticas setoriais com informações territorializadas sobre as situações de risco e vulnerabilidade socioterritorial da população residente no município;
e

III - promover a articulação dos diferentes órgãos da Prefeitura, possibilitando o planejamento e o atendimento mais eficaz e eficiente ao público-alvo das políticas e contribuindo para a diminuição das vulnerabilidades urbanas no Município do Rio de Janeiro, a partir de uma visão integrada.



§ 1º Integram a situação de risco e vulnerabilidade socioterritorial as populações em situação de pobreza, extrema pobreza, em situação de rua e as que não possuem acesso às instituições e programas públicos de assistência.

§ 2º Integram diretamente o SIEVU os órgãos executores setoriais da administração direta e indireta, autárquica ou fundacional do Município e suas empresas públicas que atuam no planejamento e implementação de políticas ligadas aos temas: assistência social, saúde, educação, trabalho e renda, habitação e cultura.

Art. 518. Será designado Comitê Gestor integrado pelos órgãos integrantes do SIEVU, visando à mitigação das situações de risco e vulnerabilidade socioterritoriais no Município do Rio de Janeiro.

Art. 519. O Poder Executivo terá o prazo de noventa dias, após a aprovação desta Lei Complementar, para formalizar o SIEVU e regulamentar seu funcionamento.

Parágrafo único. O Poder Executivo garantirá os recursos e procedimentos necessários ao pleno desenvolvimento das atribuições do SIEVU como forma de garantir a implementação das propostas deste Plano Diretor. (...)” (NR)

Seção XI **Das Disposições Finais**

Art. 38. A adesão aos critérios desta Lei Complementar importará em renúncia a quaisquer ressarcimentos vinculados a operações de contrapartida.

Art. 39. A contrapartida constitui multa compensatória e sua inadimplência, constatada dentro dos prazos previstos em lei, com emissão de DARMs ou não, sofrerá a incidência de juros moratórios de um por cento ao mês, ensejará a inscrição da mesma em Dívida Ativa, inscrição no cadastro dos órgãos de proteção ao crédito e cobrança mediante execução fiscal, sem prejuízo de outras sanções.

~~Art. 40. Fica estabelecido o prazo de até 1º dezembro de 2025 para requerimento de licenciamento de projetos a serem licenciados, mediante aplicação de contrapartida por acréscimos não previstos na legislação ordinária.~~

Art. 40 Fica estabelecido o prazo de até 1º de junho de 2026 para requerimento de licenciamento de projetos a serem licenciados, mediante aplicação de contrapartida por acréscimos não previstos na legislação ordinária. [\(nova redação conferida pela Lei Complementar n.º 291/2025\).](#)

Art. 41. Acrescente-se o art. 34-A à Seção XII da Lei Complementar nº 274, de 2024, com a seguinte redação:

“Art. 34-A Ficam isentos do cumprimento das medidas mitigadoras, previstas no art. 31, as áreas ocupadas por templos religiosos contemplados pela imunidade tributária.”

Art. 42. Ficam revogados:

I - a [Lei Complementar nº 219, de 19 de agosto de 2020](#), e a [Lei Complementar nº 260, de 22 de maio de 2023](#); e

II - os arts. 5º ao 14; arts. 17 ao 23, 26 e art. 38, da [Lei Complementar nº 274, de 17 de julho de 2024](#).



Art. 43. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

EDUARDO PAES
Prefeito”

II- DOS DITAMES CONSTITUCIONAIS CONTRARIADOS

A Lei Complementar n.º 281, de 30 de maio de 2025, do Município do Rio de Janeiro, conflita com os preceitos inscritos nos artigos 9º, *caput* e § 4º, 77, *caput*, 229, *caput*, § 1º, 2º e 3º, 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*, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

“Art. 9º O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil.

[...]

§ 4º - A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:”

“Art. 229 - A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

§ 1º As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.”

§ 2º - O exercício do direito de propriedade atenderá à função social quando condicionado às funções sociais da cidade e às exigências do plano diretor.

§ 3º - Aos Municípios, nas leis orgânicas e nos planos diretores, caberá submeter o direito de construir aos princípios previstos neste artigo.

“Art. 230 - Para assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade, o Estado e o Município, cada um nos limites de sua competência, poderão utilizar os seguintes instrumentos:

[...]

II - institutos jurídicos:

- a) discriminação de terras públicas;
- b) desapropriação;
- c) parcelamento ou edificação compulsórios;
- d) servidão administrativa;



- e) limitação administrativa;
- f) tombamento de imóveis;
- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) cessão ou permissão;
- i) concessão real de uso ou domínio;
- j) poder de polícia;
- l) - outras medidas previstas em lei.”

“Art. 231 - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos municípios, abrangendo a totalidade dos respectivos territórios e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, vocação das áreas rurais, defesa dos mananciais e demais recursos naturais, vias de circulação integradas, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

[...]

§ 3º As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor.

[...]

§ 5º Nos municípios com população inferior a vinte mil habitantes serão obrigatoriamente estabelecidas, com a participação das entidades representativas, diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade.”

“Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;

[...]

III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

[...]

V - preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

[...]

VIII - utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias.”

“Art. 235 - Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovados pelo Poder Público Municipal quaisquer projetos, obras e serviços, a serem iniciados em território de Município, independentemente da origem da solicitação.”

“Art. 236 - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.”

“Art. 239 - Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte.”



“Art. 261 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público, o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção, em benefício das gerações atuais e futuras.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - fiscalizar e zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais;

II - proteger e restaurar a diversidade e a integridade do patrimônio genético, biológico, ecológico, paisagístico, histórico e arquitetônico;

III - implantar sistema de unidades de conservação, representativo dos ecossistemas originais do espaço territorial do Estado, vedada qualquer utilização ou atividade que comprometa seus atributos essenciais;

IV - proteger e preservar a flora e a fauna, as espécies ameaçadas de extinção, as vulneráveis e raras, vedadas as práticas que submetam os animais à crueldade, por ação direta do homem sobre os mesmos;

V - estimular e promover o reflorestamento ecológico em áreas degradadas, objetivando especialmente a proteção de encostas e dos recursos hídricos, a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal, o reflorestamento econômico em áreas ecologicamente adequadas visando a suprir a demanda de matéria-prima de origem florestal e a preservação das florestas nativas;

[...]

IX - controlar e fiscalizar a produção, a estocagem, o transporte, a comercialização e a utilização de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e o meio ambiente, incluindo formas geneticamente alteradas pela ação humana;

X - condicionar, na forma da lei, a implantação de instalações ou atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de alterações significativas do meio ambiente à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[...]

XXIV - aprimorar a atuação na prevenção, apuração e combate nos crimes ambientais, inclusive através da especialização de órgãos;

XXV - fiscalizar e controlar, na forma da lei, a utilização de áreas biologicamente ricas de manguezais, estuários e outros espaços de reprodução e crescimento de espécies aquáticas, em todas as atividades humanas capazes de comprometer esses ecossistemas;

[...]

§ 2º - As condutas e atividades comprovadamente lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções administrativas, com a aplicação de multas diárias e progressivas nos casos de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, além da obrigação de reparar, mediante restauração os danos causados.”

“Art. 266 - O Estado promoverá, com a participação dos Municípios e das comunidades, o zoneamento ambiental de seu território.

§ 1º A implantação de áreas ou pólos industriais, bem como as transformações de uso do solo, dependerão de estudo de impacto ambiental, e do correspondente licenciamento.”

“Art. 268 - São áreas de preservação permanente:

I - os manguezais, lagos, lagoas e lagunas e as áreas estuarinas;

II - as praias, vegetação de restingas quando fixadoras de dunas, as dunas, costões rochosos e as cavidades naturais subterrâneas-cavernas;

III - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;

IV - as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução;

V - as áreas de interesse arqueológico, histórico, científico, paisagístico e cultural;



VI - aquelas assim declaradas por lei;
VII - a Baía de Guanabara.”

“Art. 269 - São áreas de relevante interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais:

I - as coberturas florestais nativas;

II - a zona costeira;

[...]

V - a Baía da Guanabara;

VI - a Baía de Sepetiba.”

“Art. 345 - O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

[...]

VII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município ou de bairros mediante manifestações de, pelo menos cinco por cento do eleitorado;”

“Art. 359 - Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição da República, de modo a promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna.”

A citada norma contraria, ainda, os artigos 5º, inciso LIV, 24, I e § 4º, 29, *caput* e inciso XII, 37, *caput*, 170, VI, 182, *caput* e § 1º, 225, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, IV, V e VII, e § 2º, todos da Constituição da República.

III- DA INCONSTITUCIONALIDADE

Publicada em 30 de maio de 2025, a Lei Complementar Municipal n.º 281/2025, *“estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro, altera dispositivos previstos na Lei Complementar n.º 270, de 16 de janeiro de 2024, e legislações correlatas e dá outras providências”*.

Em síntese, o diploma normativo em questão promove substanciais alterações e flexibilizações nos parâmetros urbanísticos e edilícios estabelecidos pelo Plano Diretor (Lei Complementar n.º 270/2024), com potencial repercussão sobre a ordenação territorial urbana.

Dentre as medidas introduzidas, destacam-se: (i) a intensificação de usos não residenciais mediante contrapartida urbanística, com incremento do Índice de Comércio e Serviços (ICS); (ii) a ampliação do potencial construtivo das edificações; (iii) a conversão



de uso hoteleiro em residencial, inclusive em áreas sensíveis como a orla, em aparente mitigação de restrições anteriormente impostas; (iv) o incentivo ao aumento da Área Total Edificável (ATE), inclusive superior a 50%, em bens de valor cultural e arquitetônico, sob condições específicas; e (v) a regularização de construções por meio dos institutos da “mais-valia” e do “mais-valerá”, com previsão de janelas de desconto e parcelamento.

Ressalte-se, ainda, que tais mecanismos são operacionalizados por meio de procedimentos digitais baseados em autodeclarações dos interessados e em avaliações de impacto desprovidas de garantias técnicas suficientes, evidenciando, ademais, a ausência de regulamentação adequada do Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança no âmbito municipal, o que compromete a aferição prévia dos impactos urbanísticos e a observância dos princípios da precaução, da função social da cidade e da gestão democrática do território.

No curso do processo legislativo, o projeto que deu origem à lei ora impugnada foi objeto de inúmeras e substanciais emendas parlamentares, as quais promoveram alterações significativas em relação à sua redação original. Não obstante a profundidade dessas modificações, deixou-se de assegurar a devida e efetiva participação popular, mediante a realização de audiências públicas específicas e posteriores às alterações promovidas, em afronta às exigências constitucionais e legais que regem a gestão democrática da cidade e o processo de formação das normas urbanísticas.

Verifica-se, a partir do conteúdo aprovado, que a Lei Complementar nº 281/2025 apresenta nítido descompasso material e procedimental em relação ao Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (LC nº 270/2024), aprovado aproximadamente um ano antes. Com efeito, enquanto o Plano Diretor resulta de processo legislativo qualificado, pautado na realização de estudos técnicos, na ampla participação popular e no debate político-institucional, em consonância com as exigências constitucionais e legais que regem a formulação das diretrizes de política urbana, o novo diploma foi aprovado sem a observância dessas mesmas balizas procedimentais e substanciais.

Evidencia-se, assim, afronta ao sistema constitucional de planejamento urbano, notadamente ao princípio da função social da cidade (art. 182 da Constituição da República) e à denominada “reserva de plano diretor”, consagrada pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a definição e a alteração de parâmetros estruturantes da política urbana demandam veiculação por meio de plano diretor regularmente instituído, com respeito às garantias participativas, técnicas e democráticas que lhe são inerentes.

Portanto, revelam-se flagrantes inconstitucionalidades, decorrentes, sobretudo, da indevida sobreposição ao planejamento urbano democraticamente estruturado e da



subversão da lógica constitucional que orienta a prevenção e a reparação de danos urbanísticos e ambientais, em descompasso com os princípios da função social da cidade e do desenvolvimento urbano sustentável, orientando-se, em última análise, por finalidade eminentemente arrecadatória.

É o que se passa a expor.

III.1. Da violação ao sistema constitucional acerca do Planejamento Urbano e ao princípio da função social da cidade (artigos 229, *caput*, § 1º, 2º e 3º, 230, inciso II, 231, *caput* e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, V e VIII, 235, 239 e 345, *caput*, da Constituição do Estado; artigos 29, *caput*, 37, *caput*, 182, *caput* e § 1º, da Constituição da República)

Como é cediço, tendo por escopo reforçar a segurança democrática e a unidade local¹, a Constituição da República adotou singular e complexo modelo (tridimensional) de Federação, erigindo os Municípios a entes políticos.

Utilizou a Carta Magna, nessa linha, um critério misto² para estruturar as competências legislativas e administrativas dos entes - regido pelo princípio da **predominância de interesses**³ -, idealizando um modelo federal cooperativo, no qual existisse um regramento geral, mas também observância às peculiaridades regionais e locais.

Nessa perspectiva, o constituinte originário conferiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado

¹ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, versão eletrônica, posição 96: “O federalismo, inspirado no protótipo de descentralização espacial de poder, como instituído na Constituição dos Estados Unidos da América, foi concebido como técnica de separação de centros de poder para reduzir os inconvenientes de uma excessiva concentração em um só ente político, flexibilizando-os de modo a atenderem às peculiaridades regionais de países com grandes territórios, como o subcontinente brasileiro, tendo sido, entre outras razões, a forma de organização territorial política adotada desde a primeira Constituição republicana, de 1891, e mantida em todas as Cartas políticas que regeram o País, salvo durante o breve interregno de unitarismo do Estado Novo, experimentado sob a Constituição de 1937.”

² MENDES, Gilmar Ferreira. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017, versão eletrônica, posição 731: “Na repartição horizontal não se admite concorrência de competências entre os entes federados. Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados - membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados -membros, deixando o que restar para a União.

Na repartição vertical, realiza -se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados -membros. Essa técnica, no que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados -membros afeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio legislativo entre União e Estados -membros”.

³ Souza Neto, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, versão eletrônica, posição 314: O princípio da predominância do interesse é um princípio implícito, ligado ao federalismo, que atribui competência legislativa ou material à esfera federativa cujo interesse preponderar: se nacional, à União; se regional, ao Estado; se local, ao Município.



ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, nos termos do artigo 30, inciso VIII, bem como incumbiu-lhes a tarefa de fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes”, consoante artigo 182, *caput*, todos da Constituição da República.

Em tal seara, compulsando-se o teor do artigo 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c artigo 145, incisos II e VI, alínea “a” c/c artigo 345, *caput*, da Constituição do Estado, depreende-se que cabe ao Prefeito Municipal, em essência, a gestão da cidade.

Tal raciocínio embasa-se no fato de o sistema constitucional reconhecer a necessidade de planejamento administrativo na consecução do desenvolvimento das funções sociais da cidade, ilustrado pelo disposto nos artigos 182, da Constituição Republicana, e 230, 231, 235 e 239, da Carta Estadual:

“CRFB, Art. 182. **A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (sem grifo no original)

“CERJ, Art. 230 - **Para assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade, o Estado e o Município**, cada um nos limites de sua competência, poderão utilizar os seguintes instrumentos:

I - tributários e financeiros:

[...]

II - **institutos jurídicos**:

- a) discriminação de terras públicas;
- b) desapropriação;
- c) parcelamento ou edificação compulsórios;
- d) servidão administrativa;
- e) limitação administrativa;
- f) tombamento de imóveis;
- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) cessão ou permissão;
- i) concessão real de uso ou domínio;
- j) poder de polícia;
- l) - outras medidas previstas em lei.” (sem grifo no original)

“Art. 231. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos municípios, abrangendo a totalidade dos respectivos territórios e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, vocação das áreas rurais, defesa dos mananciais e demais recursos naturais, vias de circulação integradas, zoneamento,



índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

[...]

§ 3º As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor.

[...]

§ 5º Nos municípios com população inferior a vinte mil habitantes serão obrigatoriamente estabelecidas, com a participação das entidades representativas, diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade.”

“Art. 235 - **Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovados pelo Poder Público Municipal quaisquer projetos, obras e serviços, a serem iniciados em território de Município**, independentemente da origem da solicitação.”
(sem grifo no original)

“Art. 239 - Incumbe ao Estado e aos Municípios **promover e executar programas de construção** de moradias populares e **garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana**, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte.” (sem grifo no original)

Dessume-se dos referidos excertos que, para ser verdadeiramente eficaz, o planejamento urbanístico precisa ter em conta a organização geral da Administração Pública, mediante observância das carências públicas como um todo.

Neste sentido, segundo José Afonso da Silva, “[o] desenvolvimento integrado da comunidade local só se obterá mediante o planejamento de todas as atividades da Administração Municipal, visando à execução de obras e serviços que atendam efetivamente às necessidades da população”.⁴

Inclusive, de forma a garantir o efetivo atendimento dos interesses coletivos, a Carta Estadual, alinhada aos ditames da Constituição da República, fomenta, no planejamento urbano, a busca por maior participação dos administrados na atuação pública, em prol de uma Administração Associada, Gerencial ou Dialógica⁵, orientada à obtenção de eficiência e resultados. É o que ilustram seus artigos 234, inciso III, e 236:

Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...) III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;
(grifos nossos)

⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 106.

⁵ Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, versão eletrônica, posição 705.

OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, versão eletrônica, posição 56.



Art. 236 - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor. (grifos nossos)

Ademais, sendo inequívoco que a política de desenvolvimento urbano demanda quadro de pessoal e expertise próprios, a Constituição da República, em seu artigo 182, *caput* e §1º, fixou a obrigatoriedade de aprovação de um Plano Diretor a cidades com mais de vinte mil habitantes. Nos termos do artigo 2º, *caput*, e incisos II e IV do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Plano deve se orientar ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio de uma gestão democrática e planejada. Eis as lições de Hely Lopes Meirelles:

“A elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população.”⁶ (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 551) (grifos nossos)

José Afonso da Silva⁷, em acréscimo, elucida que o planejamento urbanístico se afigura uma atividade dinâmica, dado que as cidades, conforme seu arcabouço normativo, passam por constantes transformações, demandando, por conseguinte, dos diplomas legais que as orientam, progressivas atualizações e revisões. **Se, por um lado, a competência legislativa municipal não se esgota com a elaboração do Plano Diretor, por outro, é exigível que as leis que alterem parâmetros de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano observem as diretrizes nele instituídas.**

Tal entendimento reflete o que a Constituição da República, seguida pela Constituição Estadual, em seu artigo 231, §3º, consagrou como o princípio da reserva de plano, consistente *“na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas”*⁸.

Em tal acepção, debruçando-se sobre o tema acerca dos limites de ordenação municipal do uso e ocupação do solo, o Supremo Tribunal Federal, em sede do RE 607.940, fixou tese em repercussão geral no sentido de que **“Os municípios com mais**

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 551.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 87: “o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.

⁸ PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 205. CUSTÓDIO, Vinícius Monte. Princípio da reserva de plano: comentários ao acórdão do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA*, ano 18, n. 110, mar./ abr. 2020.



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”:

CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. **Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “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”.** 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, RE 607.940/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 29.10.2015, DJe 26.02.2016, Tribunal Pleno. Grifou-se.)

O entendimento exposto pelo Supremo Tribunal Federal figura-se ainda mais importante e definitivo quando se nota que a lei impugnada, além de dispor contrariamente às diretrizes fixadas, ainda se propõe a alterar o Plano Diretor de forma expressa em ao menos 15 (quinze) de seus dispositivos (artigos 17 e 23 a 37).

Na justificativa apresentada na Mensagem 04⁹, de 17 de fevereiro de 2025, como parte do projeto de lei que originou a norma em análise, o Chefe do Poder Executivo menciona tratar-se de revisão do Plano Diretor com o objetivo de “modernização da legislação urbanística municipal, visando à adequação das normas às necessidades

⁹<https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro.nsf/542165193522fc950325863200569254/e36ffe551717d14303258c3400686144?OpenDocument> Visto em 10/04/2026.



contemporâneas da cidade”. Ora, ignora-se, em tal sentido, o fato da recém-aprovação do Plano Diretor cerca de um ano antes, em longo processo de revisão que reconhecidamente privilegiou o aporte técnico, político e social em amplo processo de discussão, conforme documentado, inclusive, em site próprio¹⁰.

Ao fazê-lo, ignora-se a vontade do legislador, que entendeu por bem a adequação de parâmetros urbanísticos e uso do solo mais conservadores e protetivos, a participação popular, e a sujeição do projeto de lei ao trâmite próprio de alteração do Plano Diretor. Ainda que a decisão do STF avalize o fato de que nem toda a competência sobre urbanismo se esgota com a aprovação do Plano, não se pode, no caso em tela, supor que as alterações trazidas pela lei vergastada tenham condão de mera regulamentação ou complementariedade, haja visto o referido conteúdo formal e expressamente modificativo quanto à Lei Complementar n.º 270/2024 (Plano Diretor).

Nesses termos, a Lei Complementar n.º 281/2025 fere o princípio da compatibilidade vertical, na medida em que altera parâmetros e índices definidos no Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, para o licenciamento de novas construções e acréscimos mediante o pagamento de contrapartida dos interessados, por período determinado, ou seja, com caráter excepcional e meramente arrecadatório.

Corroborando as diretrizes dispostas pelo Supremo Tribunal Federal nesse julgamento paradigmático, a Consultoria Legislativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro¹¹ não somente frisou esse entendimento disposto no RE 607.940/DF, a respeito da hierarquia da reserva de Plano Diretor, como destacou trechos, em citação direta, de manifestações de Ministros em discussão plenária. Nessa oportunidade, aludiu, por exemplo, à afirmação do Min. Ricardo Lewandowski sobre “inadmissibilidade de *“lei extravagante, pontual, que contrarie as diretrizes gerais do plano diretor”*”, ao passo que mencionou posicionamento do Min. Roberto Barroso de que “*o plano diretor é elaborado em circunstâncias peculiares, com audiências públicas, com debates e com mobilização*”. É de cediça sabença, como se nota, o conhecimento do legislador carioca a respeito das exigências constitucionais relativas à elaboração de legislação urbanística.

Por todo o exposto, verifica-se que o ordenamento constitucional capta a essência do que o planejamento urbano deve resguardar: unidade, observância à função social da cidade e da sociedade, além de bem-estar coletivo, consubstanciado nas funções urbanas elementares - habitação, circulação, trabalho e recreação.

¹⁰ <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/> Consulta em 02/03/2026.

¹¹ <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro.nsf/ab87ae0e15e7dddd0325863200569395/ed1d98a6e659514a03258c360058b314?OpenDocument> visto em 14/03/2026.



Dessarte, na compreensão do que vêm a ser as funções sociais da cidade, o § 1º do artigo 229 acomoda interesses jurídicos dos mais variados: acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Nessa linha, o planejamento urbano constitui um importante instrumento para a efetivação de direitos fundamentais, tanto da presente, quanto das futuras gerações:

“Para ser justa a cidade deve garantir e assegurar direitos e obrigações a todos independentemente de onde se encontrem no espaço urbano ou na estrutura da sociedade. [...]”

Verifica-se que as funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais. Pela teoria da finalidade o Poder Público existe para garantir e materializar estes direitos e eles não são senão o próprio direito à vida social, com liberdade e limites que possam assegurar a todos condições de igualdade de usufruir dos bens gerados pela civilização.”¹²

Em outros termos, todas as medidas políticas ou administrativas que, de qualquer modo, venham a alijar o Poder Público do compromisso constitucional de realização de tais funções atentam contra a concretização de direitos fundamentais.

Em sentido diametralmente oposto à lógica constitucional exposta, a análise do teor da Lei Complementar nº 281/2025 revela que o diploma subverte a finalidade que deve orientar a política urbana. Com efeito, em lugar de promover um planejamento urbano integrado e coordenado — voltado ao equilíbrio entre a função social da cidade e da propriedade e à tutela dos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado —, a norma evidencia orientação marcadamente arrecadatória e de curto prazo, em descompasso com o regime jurídico vigente de uso e ocupação do solo. Tal diretriz compromete o interesse coletivo ao admitir a concessão de chancelas urbanísticas desprovidas de planejamento adequado e de aderência ao marco legal urbanístico da cidade, com potenciais efeitos irreversíveis sobre a ordem urbanística e ambiental.

O Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro consagra, entre suas diretrizes estruturantes, o controle da intensidade construtiva, a necessária compatibilização entre adensamento urbano, infraestrutura instalada, mobilidade e proteção ambiental, bem como a utilização do zoneamento e dos índices urbanísticos como instrumentos de ordenamento territorial, e não como mecanismos de natureza arrecadatória.

¹² GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. *As funções sociais da cidade*. In: Revista Direitos Fundamentais e Democracia, UniBrasil, Curitiba, v. 4, 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>> Acesso em: 14 set, 2025.



Em sentido oposto, a Lei Complementar nº 281/2025 passa a admitir, de forma expressa, a intensificação de usos não residenciais mediante pagamento de contrapartida, inclusive com majoração do Índice de Comércio e Serviços (ICS), ampliação do potencial construtivo — vertical e horizontal —, alteração de usos, incremento da Área Total Edificável (ATE) em bens tombados ou preservados, entre outras hipóteses.

Sob a perspectiva técnica, evidencia-se, portanto, uma ruptura com o modelo estabelecido: enquanto o Plano Diretor qualifica os índices urbanísticos como instrumentos de planejamento e ordenação do território, a Lei Complementar nº 281/2025 os reconfigura como variáveis passíveis de negociação, substituindo o planejamento urbano fundamentado em estudos técnicos e participação social por uma lógica compensatória que, na prática, implica a monetização e a indevida transação de impactos urbanísticos e ambientais.

Em rigor, a Lei Complementar nº 281/2025 promove ampla flexibilização e alteração dos principais elementos de controle do uso e ocupação do solo, ao instituir índices e parâmetros urbanísticos e edílios mais permissivos e abrangentes. Ademais, estabelece padrões uniformes para áreas dotadas de características urbanísticas distintas, desconsiderando suas especificidades territoriais, com o propósito de fomentar a expansão do mercado imobiliário por meio da implantação de novos empreendimentos residenciais, comerciais e de serviços, em descompasso com as diretrizes e condicionantes fixadas no Plano Diretor.

Entre as intervenções propiciadas pela norma, o Ateliê de Direito da Cidade e da Sustentabilidade da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, em documento ora anexado à exordial, destaca:

“Note-se que a LC n.º 281/2025, em seus 43 artigos, estabelece nominalmente cerca de 20 novos dispositivos no Plano Diretor, realizando alterações na redação de cinco artigos (34; 189; 517; 518; 519) e incluindo diversos outros (§§1º a 3º no artigo 404; artigos 405-A a 405-E; 440-A; 527-A; §10 no artigo 338; parágrafo único no artigo 124, artigos 426-B e 426-C; parágrafo único no artigo 452; §3º no artigo 461). Essas alterações são significativas, modificando afastamentos (§1º do artigo 404 e 405-D); gabaritos (artigo 405-B); taxas de ocupação (artigos 405-E e 426-B), para citar algumas. Além disso, alterações mais profundas foram realizadas nas tabelas constantes dos Anexos XXI, XXV e XXVI (artigo 30); XVII (artigo 31), interferindo na coerência inicial do Plano Diretor havido em amplo processo participativo e, repita-se, alterações amplamente mais permissivas para a atividade construtiva sem fundamentação técnica, discussão pública nem processo participativo no âmbito do Poder Executivo e apreciado em meros três meses pelo Legislativo, com apenas uma reunião/audiência, quando o PD-Rio contou com 34 audiências públicas e 26 reuniões.”



Em síntese, a Lei Complementar nº 281/2025 promove significativa flexibilização dos parâmetros urbanísticos e edilícios estabelecidos pelo Plano Diretor (LC nº 270/2024), com repercussões diretas sobre o regime de uso e ocupação do solo. Dentre as principais inovações, destacam-se: (i) a intensificação de usos não residenciais mediante contrapartida urbanística, com majoração do Índice de Comércio e Serviços (ICS); (ii) a ampliação do potencial construtivo das edificações; (iii) a conversão de uso hoteleiro em residencial, inclusive em áreas anteriormente sujeitas a restrições específicas, como a orla; (iv) o incentivo ao aumento da Área Total Edificável (ATE), inclusive superior a 50%, em bens de valor cultural e arquitetônico, sob condições determinadas; e (v) a regularização de edificações por meio dos institutos da mais-valia e do mais-valerá, com previsão de incentivos financeiros, como janelas de desconto e parcelamento.

Cumprе ressaltar que tais mecanismos são operacionalizados por meio de requerimentos digitais, instruídos, em grande medida, com base em autodeclarações dos interessados e avaliações de impacto desprovidas de garantias técnicas suficientes, em cenário agravado pela ausência de regulamentação efetiva do Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança no âmbito municipal.

Ademais, o diploma estabelece benefícios aplicáveis a hipóteses de adesão prévia a contrapartidas previstas em legislações anteriores, ao mesmo tempo em que promove alterações expressas em dispositivos, tabelas e anexos do Plano Diretor (LC nº 270/2024). No que concerne especificamente ao instituto da mais-valia — voltado à regularização de obras executadas em desacordo com a legislação vigente, mediante pagamento de contrapartida —, a lei autoriza, como regra, a legalização de acréscimo de até um pavimento além do limite permitido, admitindo, excepcionalmente, na II Região Administrativa (Centro e Lapa), a regularização de até dois pavimentos irregulares.

Para além das premissas gerais já delineadas, **a Informação Técnica nº 288/2026 do GATE/MPRJ** evidencia, de forma sintética, pontos específicos de maior relevo no diploma, cuja incidência se encontra condicionada às hipóteses, requisitos e limitações expressamente previstos na própria lei:

- (i) **Intensificação de usos não residenciais:** O art. 2º da LC 281/2025 autoriza a intensificação do uso não residencial já previsto pelo zoneamento em vigor, mediante pagamento de contrapartida. Segundo o § 2º do art. 2º, a intensificação de uso não residencial se dará através do aumento do Índice de Comércio e Serviços — ICS previsto para a zona onde o imóvel se localiza, limitado pelo gabarito e altura estabelecidos, somados os acréscimos permitidos pela própria LC 281/2025;



- (ii) **Regularização e ampliação (acréscimos de área) de edificações com atividades não residenciais:** O art. 3º da LC 281/2025 permite ampliação de edificações regularmente licenciadas até 02/06/2025 (data da publicação da lei), nas quais existam atividades não residenciais em funcionamento, mediante pagamento de contrapartida, respeitando parâmetros de gabarito/altura locais, admitindo os acréscimos da própria LC 281/2025 (art. 3º, § 1º);
- (iii) **Transformação de uso - conversão de hotéis (uso de hospedagem) em uso residencial multifamiliar:** O art. 4º da LC 281/2025 autoriza a transformação para uso residencial de edificações de hospedagem que anteriormente receberam benefícios edilícios específicos quando licenciadas, mediante contrapartida sobre a área que exceda os parâmetros do uso residencial multifamiliar.
- (iv) **Jiraus e varandas para edificações não residenciais:** O art. 6º da LC 281/2025 permite nas edificações não residenciais, mediante pagamento de contrapartida, a instalação de jiraus, com ocupação superior a 50% da área útil da unidade ou compartimento onde forem construídos, e de varandas que não atendam aos requisitos previstos no § 5º do art. 8º da LC 198/2019 (COES);
- (v) **Fechamento de varandas para edificações residenciais multifamiliares em todo o Município, exceto os imóveis localizados na Subzonas A-1, A-20 e A-21 B:** O art. 7º da LC 281/2025 admite o fechamento de varandas nas edificações residenciais multifamiliares, mediante pagamento de contrapartida, mesmo quando não atendidas as condições estabelecidas no art. 2º da LC 145/2014 (versa sobre condições para fechamento de varandas). Nas subzonas excepcionadas, haverá condições especiais.
- (vi) **Ampliação das varandas pela utilização da área de distância lateral em relação às divisas laterais e fundos da edificação:** O art. 8º da LC 281/225 permite para edificações não afastadas das divisas, mediante pagamento de contrapartida, a utilização da área de distância lateral mínima das varandas em relação às divisas laterais e de fundos do lote, prevista no § 3º do Art. 8º da Lei Complementar nº 198/2019 – COES;
- (vii) **Acréscimos verticais das edificações (aumento de gabarito):** O art. 9º da LC 281/2025 autoriza a construção de um pavimento de cobertura, acima do último pavimento permitido, mediante pagamento de contrapartida. O art. 10 da LC 281/2025 permite o pavimento de uso comum (PUC) sobre o último pavimento computável nas edificações com qualquer número de pavimentos e a transformação do seu uso do PUC para unidades residenciais ou não residenciais (§1º), mediante pagamento de contrapartida. Ainda em acréscimo, o § 3º admite a construção de uma cobertura acima das unidades habitacionais e/ou comerciais;



- (viii) **Acréscimos horizontais das edificações:** O art. 12 permite a ampliação horizontal nas áreas descobertas, em qualquer nível da edificação e nos pavimentos de cobertura já legalizados, mediante pagamento de contrapartida;
- (ix) **Composição da volumetria existente – inclusão de unidades habitacionais e comerciais:** art. 13 da LC 281/2025 permite a inclusão de unidades habitacionais ou comerciais nos pavimentos não computáveis permitidos pela legislação e no embasamento das edificações (art. 356 da LC 270/202422), desde que mantida a volumetria prevista;
- (x) **Complementação de gabarito visando a recomposição morfológica de quadras:** O art. 14 da LC 281/2025 permite a complementação de gabarito para edificações não afastadas das divisas, visando a recomposição morfológica de quadras compostas por gabaritos mais elevados que aqueles previstos pela legislação vigente, vedada a criação de empenas cegas;
- (xi) **Readequação de potencial construtivo (acréscimo de ATE) para bens tombados ou preservados (patrimônio):** O art. 17 da LC 281/2025 autoriza acréscimo de até 50% na Área Total Edificável - ATE, inclusive sem pagamento de contrapartida, calculado sobre a área do bem tombado ou preservado;
- (xii) **Descontos temporários e incentivos financeiros para utilização dos benefícios da LC 281/2025** O art. 19 da LC 281/2025 estabelece descontos na contrapartida para regularização de obras irregulares (até 50% em janelas específicas e 30% depois, com parcelamento até 60x, e prazos-limite para adesão às modalidades “mais valia” (obras feitas) e “mais valerá” (obras a fazer).

Além de todo o conteúdo destacado, verifica-se, também, a realização de diversas alterações expressas da Lei Complementar n.º 281/2025 ao Plano Diretor. Ainda conforme a Informação Técnica prestada pelos especialistas do Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público, *“as alterações ao Plano Diretor estão expressas principalmente na “Seção X – das adequações do Plano Diretor” (artigos 23 ao 37 da LC 281/2025) que modifica a descrição de perímetros do zoneamento, parâmetros de afastamentos da edificação em relação ao terreno, gabarito/altura máxima, promove isenção da Taxa de Ocupação, dentre outras. Especialmente, o art. 24 e 25 da LC 281/2025 promove várias alterações nos parâmetros, além de modificar os limites do zoneamento municipal”*. Além disso, estão *“na mesma direção as tabelas que abrangem a Área de Planejamento 1 e a Região de Planejamento 2.2 da Área de Planejamento 2 do Anexo XXI, o Anexo XXV e o Anexo XXVI da LC 270/2024 apresentando novos quadros alterados de parâmetros, como Taxa de Ocupação (TO), Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM), gabarito e afastamento frontal (art. 30 da LC 281/2025)”*.



Ressalte-se que, ao promover alterações em parâmetros estruturantes — como gabarito, potencial construtivo e regime de uso —, a lei impugnada repercute diretamente sobre a base de cálculo da Área Total Edificável (ATE) e do Coeficiente de Aproveitamento (CA). Com efeito, áreas anteriormente qualificadas como não computáveis passam, por via reflexa, a integrar tais índices, na medida em que as novas permissões ampliam o espectro de incidência do adensamento construtivo e populacional.

Desse modo, a flexibilização expressa de limites urbanísticos produz efeito cumulativo, permitindo que as edificações ultrapassem, de forma sistemática, os patamares anteriormente fixados pelo ordenamento vigente, com impacto direto sobre a densidade urbana e a capacidade de suporte da infraestrutura instalada.

Pela lógica do Plano Diretor, o Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM é estabelecido por Macrozona por Área de Planejamento, conforme o Anexo XV, que é vinculado ao zoneamento urbano tendo como referência a capacidade da infraestrutura, a acessibilidade a equipamentos e serviços, a proteção ambiental e cultural e os vetores de desenvolvimento orientados ao transporte. Ademais, a LC 281/2025 não altera apenas parâmetros, mas também define a incidência destes, em áreas de abrangência diferentes daquelas delimitadas no Plano Diretor.

Destarte, além de afrontar o sistema constitucional de planejamento urbano — que tem no Plano Diretor a norma estruturante à qual deve se conformar o arcabouço normativo municipal —, o diploma também vulnera a função social da cidade, consagrada no art. 229, §2º, da Constituição Estadual. Tal quadro decorre da ampliação do potencial construtivo em manifesta inobservância ao regime urbanístico vigente, com a consequente geração de impactos urbano-ambientais que, em regra, se revestem de caráter permanente e de difícil reversibilidade.

No caso concreto, tais repercussões sequer se mostram passíveis de adequada mensuração, diante da ausência de estudos técnicos prévios aptos a aferir seus efeitos — aspecto que será devidamente aprofundado nos tópicos subsequentes.

Nesse contexto, cabe deixar bem vincado que o legislador constituinte, sopesando os ideais de progresso e arrecadação com as necessidades presentes e futuras dos recursos ambientais, consagrou expressas ressalvas à necessidade de planejamento e ordenação da cidade, bem como estipulou uma lógica de uso e ocupação do solo urbano calcada, entre outros, nos princípios da função social e da precaução. Veja-se o artigo 234, incisos V e VIII, da Carta Estadual:



“Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

[...]

V - preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

[...]

VIII - utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias.”

Quanto ao princípio da precaução, em breves linhas, plasmado como Princípio n.º 15, na Declaração do Rio¹³, e extraível do artigo 261, § 1º, incisos IX e X, da Constituição do Estado (artigo 225, incisos IV e V, da Constituição da República), preconiza ele que:

“Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme às suas capacidades. **Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.**” (sem grifo no original)

Sobre o ponto, aliás, cabe registrar a influência do princípio em questão na inversão do ônus da prova em matéria de Direito Ambiental:

“O princípio da precaução aporta uma função tanto preventiva quanto reparatória no direito ambiental. Nos dois casos, o princípio orienta a intervenção do poder público em caso de provas concretas de riscos graves e irreversíveis. No que concerne à prevenção, o princípio fundamenta medidas que podem incluir restrições temporárias, anulações de autorizações e o compromisso com a continuação das pesquisas técnicas ou científicas sobre a matéria. **O papel reparatório do princípio também pode ser observado nas hipóteses em que é determinada a inversão do ônus da prova.** Esses dois efeitos, quais sejam, a orientação do poder público bem como a possibilidade de inversão do ônus da prova, podem ser classificados como efeitos processuais e, de modo geral, considerados como as fundamentais contribuições do princípio da precaução decorrentes das interpretações dos tribunais nacionais. Essa constatação tem como fundamento a análise detida e cautelosa das decisões nacionais dos tribunais superiores, bem como a análise comparada e internacional do tema, análise essa que demonstrou a importância do juiz na delimitação e na operacionalização do princípio da precaução.”¹⁴ (sem grifo no original)

A respeito do acolhimento do **princípio da precaução pela ordem constitucional**, confira-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

¹³ A Declaração foi aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, e reúne 27 princípios norteadores para a preservação do meio ambiente.

¹⁴ OLIVEIRA, Carina Costa; FERREIRA, Fabrício Ramos; MORAES, Gabriela Garcia Batista Lima; BARBOSA, Igor da Silva. *Os limites do princípio da precaução nas decisões judiciais brasileiras em matéria ambiental*. In: *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, pp. 327-356, Maio/Agosto, 2018.



“Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. **O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.** 3. **Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução**, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência.”¹⁵ (sem grifo no original)

Por oportuno, cumpre reiterar que o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro foi recentemente revisado por meio da Lei Complementar nº 270/2024, aproximadamente um ano antes da edição do diploma ora impugnado. Nesse contexto, não se revela juridicamente justificável a introdução de alterações tão amplas e estruturais na política urbana então instituída — sobretudo quando promovidas em desatenção às exigências constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo qualificado próprio da aprovação e revisão do plano diretor, como verificado na hipótese.

Evidencia-se, assim, que a controvérsia extrapola a análise material da qualidade das inovações normativas, projetando-se, também, sobre vícios de natureza formal,

¹⁵ STF, RE n.º 627.189/SP, Min. Dias Toffoli, julgamento 08.06.2016, Plenário.



relacionados à garantia de direitos fundamentais de participação e à observância das balizas procedimentais que legitimam a produção normativa em matéria urbanística.

Trata-se, ademais, de preservar um ambiente institucional adequado à deliberação técnica, democrática e informada sobre alterações no regime de uso e ocupação do solo, de modo a evitar a consolidação de práticas casuísticas — caracterizadas por decisões fragmentadas e desprovidas de planejamento sistêmico — com potencial de gerar impactos coletivos permanentes e de difícil reversão, como se verifica no diploma sob exame.

Em reforço ao todo o exposto, importa destacar que o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça já foi provocado a se manifestar sobre a higidez de lei de conteúdo muito similar, oportunidade em que decidiu pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade. Veja-se a ementa e o trecho referente ao presente tópico em discussão:

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

[...]

4. O sistema constitucional estabelece a necessidade de 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.**

9. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, COM E FEITOS A PARTIR DO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

OE. TJRJ. RI 0058849-62.2020.8.19.0000. Rel. Des. Antônio Iloízio Barros Bastos. J. 28/06/2022.



Diante do exposto, afigura-se completamente descabido o raciocínio imediatista e estritamente arrecadatário da Lei Complementar n.º 281/2025, com a redação alterada pela Lei Complementar n.º 291/25, que macula o planejamento urbano e o princípio da função social da cidade, violando os artigos 229, *caput*, 230, inciso II, 231, *caput* e §§ 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, V e VIII, 235, 239 e 345, *caput*, da Constituição do Estado.

III.2- Da violação à regra de participação popular no planejamento municipal (artigos 234, inciso III, 236, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado; artigo 29, inciso XII, da Constituição da República).

A Constituição Estadual, ao encerrar o capítulo relativo à competência dos Municípios, estabelece, no *caput* do art. 359, que, tanto na formulação quanto na execução da política de desenvolvimento urbano, incumbe ao ente municipal promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade, erigindo tal diretriz à condição de requisito estruturante da legitimidade das decisões em matéria urbanística.

Essa valorização da democracia participativa e, muito especialmente, do planejamento participativo, permeia todo o diploma constitucional, como se observa nos dispositivos a seguir:

“Art. 345 - O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

[...]

VII - **cooperação das associações representativas** no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município ou de bairros mediante manifestações de, pelo menos cinco por cento do eleitorado;” (sem grifo no original)

“Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

[...]

III - **participação ativa das entidades representativas** no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;” (sem grifo no original)

“Art. 236 - A lei municipal, **na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão**, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.” (sem grifo no original)



Em perfeita harmonia com o texto constitucional, prevê a Lei Nacional n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no inciso II do seu artigo 2º, que a política urbana deve orientar-se pela “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Mais à frente, em seu artigo 43, esclarece que, a fim de garantir essa gestão democrática, devem ser utilizados, entre outros instrumentos, *debates*, *audiências* e *consultas públicas*.

Os dispositivos em referência são bem-sucedidos no intento de imprimir na legislação de regência a consciência de que o objetivo último do urbanismo só pode ser alcançado mediante a participação das pessoas diretamente afetadas pela intervenção urbanística.

Mas não é só. A menção à participação popular no momento da formulação de planos, programas e projetos indica que os debates, audiências e consultas públicas devem ocorrer no momento da elaboração do projeto – pelo Poder Executivo – e não apenas no curso do processo legislativo na Câmara Municipal:

“Isso significa que todas as normas urbanísticas que venham a ser definidas ou alteradas pelos Municípios, bem como seu acompanhamento, devem ser objeto de participação popular. Qualquer lei urbanística municipal, que crie ou modifique o Plano Diretor, e que não tenha passado pela gestão democrática, envolvendo a participação popular, é ilegal e passível de nulidade. É o princípio uma norma objetiva pertencente ao mundo do dever-ser, isto é, o que pode prever ou exigir de que forma deve acontecer, obrigatoriamente, a construção do ordenamento jurídico de uma cidade ou o projeto de cidade, consolidado no Plano Diretor.

Nesse sentido, a participação popular não é uma decisão política, mas legítima, já que o projeto de cidade não é propriedade dos políticos, mas de toda a coletividade. O prefeito não tem o poder de alterar o projeto da cidade, assim como o síndico não pode mudar o projeto de um prédio sem consultar os condôminos. O Plano Diretor tem, na vontade popular, seu princípio, fonte de norma superior de interpretação e inspiração nas leis urbanísticas. Isso não significa que o Parlamento municipal não possa legislar sobre Direito Urbanístico; significa que as normas positivadas devem contemplar o princípio da participação popular, isto é, não contrariar o que foi decidido pelo povo na elaboração do Plano Diretor.

[...]

O Plano Diretor que define o projeto de cidade e de Município, não pode ser propriedade e obra de um prefeito ou de um grupo de vereadores; deve ser um projeto construído com a participação de todos e para todos. Os prefeitos são apenas administradores do projeto de cidade e de Município que o povo definiu. Cada prefeito poderá acrescentar alguns ‘tijolos’ nessa construção, mas jamais poderá derrubar o prédio ou simplesmente



projetar um novo, pois o projeto não lhe pertence. Aqui está a certeza da continuidade administrativa, da segurança jurídica de um planejamento em longo prazo.

Por isso, toda vez que as decisões administrativas ou de adoção de normas urbanísticas violarem o princípio da participação popular, alterando substancialmente o Plano Diretor, estar-se-á diante da possibilidade de a população anular a decisão.”¹⁶

Neste contexto, a captação da vontade pela via democrática *direta* possui como efeito tanto a vantagem de conhecer a vontade genuína do povo, garantindo o respaldo público para a concretização do plano, quanto adequar eventuais forças equivocadas que atuem contra o pleno desenvolvimento da cidade.

Considerando tais questões, o arquiteto e urbanista Lubomir Ficinski assim opina:

“O novo tipo de planejamento – uma nova fase – será de conteúdo humano e democrático. É um completo engano pensar que a Democracia atrapalha o planejamento, mesmo porque, se esta antinomia fosse verdadeira, seria correto eliminar, imediatamente, o planejamento. Ao contrário, o planejamento é uma forma de organizar a Democracia e de exprimi-la. O que devemos dizer, de forma clara e tranquila, é que este tipo de planejamento toma o partido da maioria da população da cidade e a defende – aliás, por isso ele é democrático.

Sendo democrático, ele se coloca contra pressões ilegítimas ou erradas em relação ao crescimento e à direção da cidade. Mas ainda assim, busca contê-las e orientá-las adequadamente – e não eliminá-las de vez, pois é um planejamento que reconhece algumas circunstâncias básicas da vida humana.

[...] a democracia no planejamento apresenta uma vantagem inigualável: ao mesmo tempo em que o progresso é menos rápido, é um pouco mais lento, permite também que os erros cometidos sejam menos duradouros. [...] outro resultado, nunca negligenciável no planejamento democrático, é que a discussão pública gera o apoio – se o plano é bom, evidentemente – e esse apoio público garante sua execução.”¹⁷

Além disso, é necessário salientar que, ao garantir a gestão democrática da cidade, o objetivo da Assembleia Constituinte foi o de assegurar uma participação popular *efetiva*. Tal elemento qualitativo implica, no mínimo, a necessidade de ampla publicidade na convocação para audiências públicas, a realização de audiências públicas em número suficiente para a discussão de todas as questões pertinentes, assim como a formulação de estudos técnicos que amparem um debate público informado – tudo, por óbvio, sujeito à comprovação.

16 RECH, Adir Ubaldo. *O princípio da participação popular na elaboração do Plano Diretor: o resgate dos motivos pelos quais o homem busca viver em cidades*. Justiça do Direito [Recurso Eletrônico], Passo Fundo, RS, v.32, n.1, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/50551>. Acesso em: 12 fev., 2026.

17 *Apud* SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 108/109.



Trata-se de constatação que não apenas vai ao encontro das diretrizes constitucionais expostas, mas também à jurisprudência consolidada do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:

REPRESENTAÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE. DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL NR. 219, DE 2020. BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS COM COBRANÇA DE CONTRAPARTIDA COMO 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 reprodução obrigatória que podem e devem servir de parâmetro para análise da normativa local. planejamento

4. O sistema constitucional estabelece a necessidade de 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 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.
(...)

9. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITOS A PARTIR DO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

O. E. TJRJ. RI 0058849-62.2020.8.19.0000. Des. Rel. Antônio Iloizio Barros Bastos. J. 27/06/2022. Grifou-se.

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2581 DO ANO DE 2008 DO MUNICÍPIO DE NITERÓI. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTOS NOS ARTIGOS 7º, CAPUT; 112, §1º, II; 113, I; 209, III 231, §§1º E 4º; 236 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. A hipótese em julgamento é de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em face da Lei nº 2581 do ano de 2008 do Município de Niterói. 2. A Lei nº 2581/2008 pressupõe o desempenho de atividades tipicamente governamentais, importando, conseqüentemente, no aumento de despesas e na atuação específica de órgãos insertos na estrutura da Administração Pública local. 3. A norma legal em questão terminou por usurpar competência do Poder Executivo, violando o pacto federativo, ao se originar de Projeto de Lei de autoria de Vereador, quando deveria ser resultado de Projeto de Lei encaminhado por Mensagem do Prefeito Municipal à Câmara Municipal, conforme impõem os comandos constitucionais dos artigos 112, §1º, II; 113, I; e 209, III, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por simetria. 4. **A Lei 2581/2008 do Município de Niterói descumpriu, outrossim, a regra constitucional dos artigos 231, caput e §§1º e 4º, e 236, todos da Constituição Estadual, pertinente à exigência de participação de entidades representativas locais na elaboração de leis municipais que disponham sobre zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, além de construções e edificações, proteção ao meio ambiente, licenciamento, fiscalização e parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.** 5. Procedência da Representação por Inconstitucionalidade, com atribuição de efeito *ex nunc*.”¹⁸ (sem grifo no original)

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.511/2007, NA PARTE QUE ALTERA OS ARTIGOS 4º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 1.763/1999, 10, DO DECRETO Nº 10.613/2009 E DECRETO Nº 10.826/2010, TODOS DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, QUE DISPÕEM SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PARA CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. AUTORIZAÇÃO PARA QUE O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, ATRAVÉS DE DECRETO, DISPONHA SOBRE PARÂMETROS URBANÍSTICOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 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, COM A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS, COM EFEITOS *EX NUNC*, DIANTE DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA, A FIM DE PROTEGER OS QUE FORAM BENEFICIADOS PELAS REGRAS ATÉ ENTÃO VIGENTES. DECISÃO POR MAIORIA.¹⁹ (sem grifo no original)

In casu, constatou-se a ausência de participação popular *efetiva* durante o trâmite legislativo do Projeto de Lei Complementar que deu origem à Lei Complementar n.º 281/2024.

Isso porque, segundo informação encaminhada ao *Parquet* Estadual pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, por meio do Ofício GP n.º 12-1966/2025, de 05 de novembro de 2025, foi realizada uma única audiência pública com a finalidade de discutir o Projeto de Lei Complementar n.º 2/2025, que deu origem à norma impugnada. O encontro ocorreu no dia 30/04/2025, na Casa Legislativa, e foi organizado pela Comissão de Assuntos Urbanos.

No caso em tela, como se observa dos documentos e informações da tramitação do projeto de lei no site²⁰ da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, foi realizada tão somente uma única audiência pública na data de 30 de abril de 2025, que tinha por objetivo convocar os membros da Comissão de Assuntos Urbanos e demais Vereadores e a sociedade civil do Município do Rio de Janeiro para a apreciação do Projeto de Lei Complementar n.º 2/2025.

Consoante documento denominado “Ofício Origem: Comissão de Assuntos Urbanos => Destino: Presidente da CMRJ => Audiência Pública =>”, de 02 de maio de 2025, a lista de presença da audiência, disponível ao final da ata, possui apenas 17 (dezessete) nomes, além dos Vereadores presentes, e a reunião teve uma hora e quarenta e cinco minutos de duração. Portanto, resta evidente a insuficiência da divulgação do ato que resultou na presença de pouquíssimos cidadãos, o que traduz o desprestígio à democracia participativa, à transparência e à publicidade, imprescindíveis ao regular curso de todo processo legislativo, em especial aqueles que dizem respeito à elaboração de leis urbanísticas.

19 TJRJ, RI n.º 0005004-23.2017.8.19.0000, Des. Relatora Odete Knaack de Souza, julgamento em 12/03/2018.

²⁰ A esse respeito, confira-se todo o histórico de tramitação do Projeto de Lei Complementar <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro.nsf/4d135ff73ed4fd270325863200569386/0be6d07c44e9473f03258c3400689775?OpenDocument> Consultado em 15/04/2026.



Com efeito, a análise da tramitação do projeto de lei evidencia sucessivas alterações substanciais de seu conteúdo, promovidas por meio de emendas parlamentares apresentadas em momento posterior à exígua audiência pública realizada, sem qualquer forma de publicidade prévia apta a assegurar o conhecimento de seu teor pelos munícipes.

Ademais, tais modificações não foram submetidas a debate no âmbito do COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana, instância institucional vocacionada justamente à promoção da gestão democrática da cidade, nos termos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, e nem a qualquer outra entidade associativa com interesse nas áreas afetadas pela norma.

Esse cenário evidencia não apenas a inobservância formal de mecanismos participativos, mas a completa frustração de sua finalidade material, na medida em que as alterações mais relevantes do diploma normativo foram introduzidas à margem de qualquer controle social efetivo, comprometendo a legitimidade democrática do processo legislativo.

Em matéria urbanística, tal vício assume especial gravidade, porquanto as Constituições da República e estadual, bem como a legislação infraconstitucional condicionam a validade das políticas de ordenamento territorial à ampla participação da coletividade, de modo que sua supressão ou esvaziamento configura vício substancial apto a macular a própria higidez da norma impugnada.

Soma-se a isso o fato de que a ausência de participação qualificada incidiu justamente sobre alterações com elevado potencial de impacto urbanístico, o que agrava o risco de implementação de medidas desconectadas das reais necessidades da cidade, reforçando, assim, o perigo de consolidação de danos irreversíveis caso a norma permaneça produzindo efeitos.

A esse respeito, cabe esclarecer que o COMPUR-RJ, criado pela Lei n.º 3.957/2005, é um órgão participativo e consultivo do Poder Público Municipal para o desenvolvimento urbano. A ele compete, por suas atribuições legalmente previstas, opinar nos processos de planejamento, formulação e implementação de políticas urbanas, inclusive alterações e revisão ao Plano Diretor, além de projetos de lei outros, que também versem sobre política urbana, mediante, inclusive, a realização de audiências públicas.

Ademais da referida lei que o institui, tais disposições sobre o COMPUR vêm destacadas pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOM-RJ) em seu artigo 127, §3º, além da relevante menção do artigo 231, §4º da Constituição do Estado, que garante a participação popular, através de entidades representativas, nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor, em conselhos municipais definidos por lei. Essa última



é uma questão de grande relevância, pois, para além do debate sobre inovação legislativa referente a parâmetros urbanísticos da Cidade, como já descrito amplamente no capítulo anterior, existe uma vasta porção da lei que, expressamente, altera a redação de diversos pontos do Plano Diretor, recentemente aprovado mediante ampla discussão técnica, política e social.

Outrossim, é previsto pela LOM – RJ (artigos 9º e 426) que a participação popular no processo de tomada de decisão e a estrutura administrativa descentralizada são base da política urbana, bem como o Estatuto da Cidade fixa como diretriz geral da política de desenvolvimento a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (artigo 2º, inciso II).

Assim sendo, a ausência de debate com o COMPUR, ou em qualquer outro conselho municipal, que seria uma das mais eficientes maneiras de ser efetivada a participação popular por meio de entidade representativa, consubstancia o desapareço aos referidos comandos legais e constitucionais e é, ainda, uma inquestionável demonstração de desinteresse pela consulta a técnicos e interessados e também pela promoção da gestão democrática.

Importa frisar, no ponto, que participam do COMPUR, por exemplo, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro, a Federação das Associações das Favelas, o Instituto de Arquitetos do Brasil e o Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro.

O sítio eletrônico da Câmara Municipal permite a reconstituição detalhada da tramitação do PLC nº 02/2025, a qual, longe de se desenvolver de forma linear e transparente, revelou-se marcada por sucessivas modificações substanciais em momento posterior à única audiência pública realizada.

Para os fins ora analisados, importa destacar que, após a realização da referida audiência pública, em 30 de abril de 2025, o projeto de lei foi submetido a pareceres de diversas Comissões Parlamentares e, a partir de 16 de maio de 2025 — isto é, apenas dezesseis dias após o único momento formal de participação popular — passou a receber um volume expressivo de emendas parlamentares, totalizando 84 (oitenta e quatro) proposições, com grande parte delas aprovadas, alterando de maneira relevante o conteúdo originalmente submetido à discussão pública.

Procede-se à reconstituição cronológica desses eventos com rigor na indicação das datas justamente para evidenciar, de forma inequívoca, que, se já seria juridicamente questionável a realização de uma única audiência pública no curso de processo legislativo voltado à aprovação de norma urbanística e ambiental de tamanha envergadura, mais



grave ainda se revela a hipótese em que as alterações substanciais introduzidas posteriormente não foram submetidas a qualquer forma de conhecimento, debate ou controle social pelos munícipes.

Tem-se, assim, não apenas a insuficiência quantitativa dos mecanismos participativos, mas, sobretudo, sua ineficácia material, na medida em que o conteúdo normativo efetivamente aprovado resultou de um processo decisório desenvolvido à margem da participação popular, esvaziando o núcleo essencial da gestão democrática da cidade, tal como previsto no art. 182 da Constituição da República e no Estatuto da Cidade.

Em matéria urbanística, tal vício assume especial gravidade, pois compromete a legitimidade do próprio processo de formação da norma, que deveria estar ancorado em debate público qualificado, informado e transparente, especialmente quando se trata de disciplina que impacta diretamente o ordenamento territorial, o meio ambiente urbano e a qualidade de vida da coletividade.

Ademais, a introdução massiva de emendas parlamentares após a audiência pública — sem qualquer reabertura de canais participativos — agrava o risco de implementação de um regime normativo cuja extensão e alcance não foram sequer submetidos ao escrutínio social, reforçando o perigo de consolidação de efeitos urbanísticos relevantes sem a devida legitimidade democrática e sem a adequada avaliação de suas consequências.

Como se extrai de diversos trechos da transcrição da audiência pública realizada, o Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos consignou expressamente a abertura para o recebimento de contribuições técnicas e documentais por parte dos participantes, notadamente de entidades qualificadas, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU/RJ). Naquela ocasião, esclareceu-se, inclusive, que o projeto ainda não havia sido submetido à votação em primeira discussão, remanescendo etapas subsequentes de tramitação, compreendendo a segunda discussão e as deliberações finais.

Destacou-se, ademais, como prática corrente no âmbito da Câmara Municipal, a aprovação do projeto em primeira discussão sem a incorporação de emendas, as quais seriam objeto de apreciação em momento posterior, no curso do processo legislativo.

Ocorre que o cerne da crítica a tal dinâmica procedimental reside justamente no fato de que a apreciação das emendas — responsáveis pela conformação do texto final aprovado — não foi submetida ao crivo dos interessados, aos quais se subtraiu a possibilidade de participação efetiva no momento decisivo de definição do conteúdo normativo.



Em rigor, além da manifesta insuficiência do mecanismo participativo inicialmente instaurado, o conteúdo efetivamente aprovado distanciou-se de forma substancial daquele objeto de debate público, tornando-o rapidamente obsoleto e esvaziando por completo sua finalidade democrática.

Não se trata, portanto, de mera irregularidade formal, mas de vício substancial do processo legislativo, na medida em que a participação popular foi reduzida a momento meramente protocolar, incapaz de influenciar o resultado final da deliberação normativa.

Dessa forma, não se pode sequer reconhecer, no caso concreto, a ocorrência de uma participação popular minimamente qualificada no processo de formulação da norma urbanística. A ausência de adequada divulgação e, sobretudo, de reabertura do debate público após as modificações substanciais promovidas ao projeto evidencia violação direta ao princípio da gestão democrática da cidade, revelando déficit procedimental incompatível com o modelo constitucional de democracia participativa aplicado ao planejamento urbano.

Tal circunstância assume especial gravidade diante da natureza da norma impugnada, cujos efeitos, ao incidirem diretamente sobre o ordenamento territorial e o meio ambiente urbano, demandariam, por imperativo constitucional e legal, um processo decisório amplamente informado, transparente e participativo — o que manifestamente não se verificou no caso em exame.

Esse déficit democrático, somado à ausência de suporte técnico adequado e à iminente produção de efeitos concretos da norma, reforça o risco de implementação de medidas urbanísticas de grande impacto sem legitimidade social e sem avaliação qualificada de suas consequências, evidenciando, assim, o perigo de consolidação de danos de difícil reversão caso não seja desde logo suspensa a eficácia do diploma impugnado.

A doutrina autorizada afirma que é importante ampliar o debate no âmbito das tomadas de decisão, seja por meio de corpos consultivos, seja pelos próprios mecanismos decisórios. Os maiores interessados na busca pelas melhores soluções são, naturalmente, aqueles que serão mais diretamente afetados pelas decisões e, até por isso, o fomento à participação popular teria como consequência positiva a maior legitimação às políticas implementadas. Segundo Ana Paula de Barcellos²¹, as pessoas estão cada vez mais interessadas em participar:

“até porque elas serão afetadas por tais decisões e, conscientemente ou não e direta ou indiretamente, são por elas responsáveis. Além disso, mais participação incrementaria a legitimidade da decisão e a posterior adesão a ela pela sociedade. Nesse sentido,

²¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 57.



portanto, sustenta-se a utilização de mecanismos vários de participação, que envolvem desde os instrumentos já clássico de democracia semidireta até outras formas de participação popular ou de segmentos específicos da sociedade nos espaços de decisão”.

Dessa forma, à luz das exigências constitucionais que impõem a realização de debate público qualificado como elemento de fortalecimento da democracia participativa, impõe-se concluir que a simples submissão de projeto de lei à discussão pública, seguida de sua substancial modificação para fins de aprovação, esvazia por completo o sentido e a finalidade do processo participativo. Tal compreensão é, inclusive, sufragada por este Órgão Especial, conforme se extrai de precedente proferido em sede de Representação por Inconstitucionalidade envolvendo norma acometida de vícios de idêntica natureza aos ora examinados. Confira-se:

Representação por Inconstitucionalidade da Lei nº 2.810/2011 do Município de Niterói que altera Lei de Vilas e Conjunto de Pequeno Porte e os parâmetros urbanísticos relativos ao bairro de Itacoatiara definida pelo Plano Diretor de Niterói e pelo Plano Urbanístico da Região Oceânica - Lei nº 1968/2002. **Inconstitucionalidade formal.** Lei originária de projeto de lei apresentado por vereador Felipe dos Santos Peixoto, da Câmara Municipal de Niterói, tratando de matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, como ocupação do solo urbano, delimitação de áreas e alteração de gabaritos. Matéria afeita à política urbana com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida dos munícipes, nos exatos termos dos artigos 229 a 231 e 238, VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes – artigo 7º, da CERJ. **Vício de iniciativa** - acarreta a nulidade da lei, pois não se convola pela sanção e promulgação da lei viciada. **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. RI 0070191-41.2018.8.19.0000. Des. Rel. Des. Katya Monnerat. j. 09/09/2019.
Grifos originais e nossos.

O precedente mencionado reflete entendimento consolidado na jurisprudência do Tribunal de Justiça no que se refere à invalidação de normas urbanísticas editadas sem a devida garantia de participação popular, seja de forma direta, seja por intermédio de entidades representativas. Nesse sentido, são ilustrativos os seguintes julgados:



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.511/2007, NA PARTE QUE ALTERA OS ARTIGOS 4º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 1.763/1999, 10, DO DECRETO Nº 10.613/2009 E DECRETO Nº 10.826/2010, TODOS DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, QUE DISPÕEM SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PARA CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. AUTORIZAÇÃO PARA QUE O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, ATRAVÉS DE DECRETO, DISPONHA SOBRE PARÂMETROS URBANÍSTICOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 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, COM A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS, COM EFEITOS EX NUNC, DIANTE DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA, A FIM DE PROTEGER OS QUE FORAM BENEFICIADOS PELAS REGRAS ATÉ ENTÃO VIGENTES. DECISÃO POR MAIORIA. TJRJ RI 0005004-23.2017.8.19.0000 Des. Rel. Odete Knaack de Souza. j. 12/03/2018. Grifou-se.

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.364/2011 DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO. **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE LEIS SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.** ARTS. 231, §4º; 236; 359, CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. Na elaboração e execução de planejamento urbano deverá ser assegurada a participação democrática, conforme previsto os artigos 231, §4º; 236; 359, todos da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. A não participação popular tanto na elaboração quanto na implementação da Lei nº 2.364/2011 do Município de Cabo Frio impõe-se o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, por violação aos artigos 231, §4º; 236; 359, todos da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. Diante de todo esse quadro, sem dúvida procede a presente Representação por Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos aos dispositivos em questão e que lhes retiram a validade.” TJRJ. RI 0002178-63.2013.8.19.0000. Des. Rel. Antônio Eduardo F. Duarte. j. 29/06/2015. Grifou-se.

Verifica-se, portanto, que a orientação jurisprudencial é firme no sentido da imprescindibilidade de participação popular qualificada e de adequada instrução técnica nos processos legislativos que impliquem alterações relevantes no regime urbanístico. Ilustrativamente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao apreciar medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade voltada à suspensão de dispositivos que promoviam alteração de zoneamento e de uso e ocupação do solo, assentou que tais



modificações demandam análise técnica aprofundada, com a realização de estudos destinados à aferição dos impactos sociais, ambientais, viários e urbanísticos, bem como a garantia de ampla participação comunitária no processo decisório.

Na oportunidade, consignou-se, de forma expressa, que: *“há necessidade de aprofundada análise técnica, com a elaboração de projetos destinados à verificação dos impactos sociais, ambientais, viários e urbanísticos de eventual alteração do zoneamento municipal, assim como seja franqueada ampla participação comunitária, para desenvolvimento conjunto da proposta e compatibilização dos interesses inerentes à vida urbana”*, destacando-se, ainda, a ausência de demonstração do cumprimento das exigências previstas nos arts. 180, II, e 191 da Constituição Estadual, o que ensejou o deferimento da medida cautelar (TJSP, **Órgão Especial, MC na ADI nº 2257600-87.2025.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. 24.02.2026**).

A *ratio decidendi* do referido precedente revela-se plenamente aplicável ao caso em exame, em que igualmente se verifica a ausência de estudos técnicos idôneos e de mecanismos efetivos de participação popular, circunstâncias que comprometem a validade constitucional da norma impugnada.

Conforme demonstrado, tal gama de inovações no planejamento urbano definitivamente não pode ser suportada ante a ausência de participação popular que materialize um modelo democrático mais participativo e deliberativo e que respeite os postulados da transparência e da publicidade, conforme os anseios da Constituição, notadamente em se tratando de matéria urbanística e ambiental.

Importante frisar que, conforme consolidado pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente no caso ***Habitantes de La Oroya vs. Peru***, no qual se reconheceu que a ausência de participação real e influente da população nas decisões ambientais agrava a violação de direitos fundamentais. Ao instituir mecanismos excepcionais de licenciamento e regularização sem assegurar espaços adequados de deliberação pública qualificada, com informação acessível e possibilidade concreta de influência no processo decisório, a LC nº 281/2025 **esvazia a dimensão democrática da tutela ambiental**, reduzindo a participação a um rito meramente formal. Tal modelagem normativa contraria os standards interamericanos, que exigem não apenas a abertura procedimental, mas a garantia de participação substancial, informada e capaz de interferir nos resultados das decisões estatais.

A Lei Complementar nº 281/2025 também se revela incompatível com os parâmetros estabelecidos pelo Acordo de Escazú, tratado internacional incorporado pelo Brasil, que consagra o direito de acesso à informação, à participação pública e à justiça em ma-



téria ambiental. Nos termos do referido diploma, a participação deve ser **prévia, informada, inclusiva e efetiva**, assegurando à coletividade não apenas o conhecimento dos impactos ambientais envolvidos, mas também **a possibilidade real de influenciar o processo decisório**. Ao instituir regime excepcional de regularização e flexibilização urbanístico-ambiental sem garantir mecanismos adequados de participação qualificada — com transparência ativa, acesso a estudos técnicos e abertura deliberativa — a norma impugnada **esvazia o conteúdo material desse direito**, reduzindo-o a dimensão meramente formal. Tal modelagem normativa contraria frontalmente o standard interamericano contemporâneo de governança ambiental democrática, no qual a participação pública constitui elemento estruturante da própria legitimidade das decisões estatais.

Portanto, a Lei Complementar n.º 281/2025 do Município do Rio de Janeiro é inconstitucional, também, por violação aos artigos 77, *caput*, 234, incisos III, V e VIII 236, 345, inciso VII, e 359, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

III.3- Da violação à regra de necessidade de realização de estudos técnicos no planejamento municipal e ao princípio da eficiência (artigos 77, *caput*, 234, inciso III, 236, 261, § 1º, inciso X, 266, § 1º, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado; artigos 29, inciso XII, 37, *caput*, e 225, § 1º, inciso IV, da Constituição da República).

O artigo 229, *caput*, da Constituição Estadual, estabelece que a política urbana formulada pelos Municípios deve atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Presume-se que, para atender, de modo satisfatório, ao referido comando constitucional, a formulação de programas de regularização fundiária demandará a realização de estudos técnicos que lhe sirvam de respaldo, garantindo que atinjam a finalidade constitucional enunciada. Do contrário, o resultado prático decorrente da regularização não diferirá em nada da desordem urbana pretérita.

Como bem colocado por Carlos Ari Sundfeld, “*se é verdade que a própria existência do direito urbanístico é uma reação ao crescimento urbano sem ordem e ao caos gerado pelas atuações individuais, ele não pode traduzir-se na substituição do caos privado pelo caos estatal*”.²²

²² Apud CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x Cidade: O papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014, p. 54.



Por tal razão, a Constituição do Estado, na forma do disposto no artigo 266, parágrafo 1º, exigiu expressamente a elaboração de estudos de impacto ambiental como requisito imprescindível às transformações de uso do solo. De igual modo, o artigo 261, §1º, inciso X preceituou a prévia elaboração de estudo de impacto ambiental como condição para a implantação de instalações ou atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de alterações significativas do meio ambiente (gênero que inclui tanto o meio ambiente natural, quanto o artificial e o cultural).

Trata-se de regras constitucionais inerentes ao devido procedimento na elaboração de normas cujo conteúdo possa desencadear atividades e instalações de significativo impacto à ordem urbanística e ambiental e, portanto, devem ser observadas no curso do processo legislativo por todos os envolvidos, desde o Poder Executivo, ao encaminhar a proposição, até os parlamentares que sobre ela deliberam. Afigurava-se, portanto, mandatória a existência de análise técnico-científica que embasasse as inovações trazidas pela Lei Complementar n.º 281/2025.

A este respeito, valiosas as lições de Ana Paula de Barcellos, ao asseverar que *“as normas constitucionais sobre o processo legislativo vinculam todos aqueles que participam em alguma medida dele, e, portanto, todo aquele que apresenta ao Poder Legislativo uma proposta ou projeto de ato normativo recebe a incidência das previsões constitucionais discutidas”*²³.

Não obstante, não consta do processo legislativo que deu origem à Lei Complementar n.º 281/2025 qualquer estudo técnico apto a embasar o novel diploma. Tal informação é facilmente extraída do Ofício GP n.º 12-1966/2025, de 05 de novembro de 2025. De semelhante modo, a Procuradoria-Geral do Município informou, por meio da Manifestação Técnica PG/PADM/URB/122/2026/TPAC não ter conhecimento de estudos técnicos realizados no âmbito do Poder Executivo.

Desse modo, o que se observa é que a Lei Complementar em análise não se mostra fundamentada em levantamentos e estudos técnicos, incluindo a avaliação dos impactos urbanísticos, ambientais e sociais ocorridos, nem apresenta uma avaliação prévia dos impactos que possam surgir em decorrência das condições especiais por ela estabelecidas.

Essa ausência de fundamentação técnica inviabiliza qualquer iniciativa no sentido de verificar a correção e até mesmo a compatibilidade das proposições legislativas com a realidade do Município, além de transformar o planejamento urbano num ineficiente jogo de tentativa e erro, que pode desvalar no desperdício dos já escassos recursos públicos

²³ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 122.



ou, o que é ainda mais grave, no risco de lesão a inúmeros direitos fundamentais (meio ambiente, saúde, segurança etc.).

A esse respeito, afirma o GATE/MPRJ que todo este novo regime urbanístico fragmentado, propugnado pela LC 281/2025, careceria de simulações e estudos de impacto prévios, para que a Administração Municipal não venha incorrer em concessões irresponsáveis, na medida em que, além de impactos na infraestrutura e na paisagem, muitas flexibilizações relacionadas às unidades residenciais/comerciais construídas podem resultar em riscos estruturais, pela sobrecarga não calculada, de incremento exponencial de consumo de energia, entre outros danos.

Nesse sentido, cita como exemplo que o licenciamento de um pavimento extra acima do último permitido pelo Plano Diretor pode fazer com que seja ultrapassado o Coeficiente de Aproveitamento Máximo – CAM do terreno, o que, conjugado a outros parâmetros flexibilizados, como a diminuição dos afastamentos e aumento de taxa de ocupação, que também foram excepcionalizados pela LC n.º 281/2025. O CAM está diretamente vinculado à capacidade da estrutura existente, e considera acesso a equipamentos e serviços, proteção ambiental e cultural, vetores de desenvolvimento orientados ao transporte.

Além de todo o exposto, cumpre pontuar que, não bastasse a ausência de estudos técnicos prévios aptos a embasar o estabelecimento das regras de flexibilização da normativa urbanística e edilícia, a Lei Complementar n.º 281/2025, embora condicione o aumento construtivo e o adensamento urbano à avaliação de seus impactos, não define, especifica ou regulamenta de forma minimamente adequada os critérios, parâmetros ou procedimentos necessários à realização desse juízo.

Tal lacuna normativa revela-se particularmente grave, na medida em que transfere para momento posterior — e incerto — a aferição de impactos que deveriam, por imperativo constitucional e legal, preceder a própria edição da norma, sobretudo em matéria urbanística e ambiental, em que se exige planejamento baseado em dados técnicos e avaliação prévia qualificada.

Como consequência, permanece inteiramente indeterminado o modo pelo qual se dará a análise dos efeitos decorrentes da flexibilização dos parâmetros urbanísticos, seja sob a perspectiva individual de cada empreendimento, seja sob a ótica dos impactos cumulativos e sistêmicos no território municipal. Nesse contexto, a implementação da lei impugnada não oferece quaisquer garantias de controle efetivo sobre os impactos gerados, permitindo a intensificação de usos e o adensamento construtivo sem balizas técnicas claras e previamente definidas, o que compromete a própria racionalidade do ordenamento territorial.



Trata-se, portanto, de cenário que potencializa significativamente o risco de produção de efeitos urbanísticos desordenados e de difícil reversão, especialmente quando considerada a possibilidade de multiplicação de licenças e regularizações com base em parâmetros flexibilizados, sem a correspondente avaliação técnica consistente.

A ausência de regulamentação adequada dos instrumentos de avaliação de impacto, somada à inexistência de estudos técnicos que fundamentem a própria lei, evidencia não apenas fragilidade normativa, mas verdadeira inversão da lógica do planejamento urbano, reforçando as evidências de danos ao território municipal e ao meio ambiente urbano.

Por fim, importa destacar que a participação popular *efetiva* encontra-se diretamente subordinada à existência de estudos técnicos prévios, de modo que, sem eles, todos os artigos atinentes à necessidade de participação popular no planejamento urbano (artigos 234, inciso III, 236, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado) ficam igualmente violados. Afinal, são os estudos os responsáveis pelo fornecimento do insumo indispensável para que a participação ocorra de modo informado e seja, de fato, produtiva. Neste sentido, “Mesmo em temas importantes, que envolvam conhecimento técnico, e que a população ignora, impõe-se que a mesma seja esclarecida para poder aceitar (ou não) a decisão.”²⁴

A imbricação de todas essas questões é bem sintetizada por Victor Carvalho Pinto, nos seguintes termos:

“Embora os princípios do urbanismo sejam de fácil compreensão, a sua aplicação concreta exige conhecimento técnico específico. Por esta razão, **os planos e projetos têm que ser elaborados por profissionais qualificados**. Isto não significa que os projetos urbanísticos devam ser amplamente discutidos por toda a sociedade. Pelo contrário é preciso que a legislação garanta a possibilidade de participação da comunidade, já que é sua qualidade de vida que será diretamente afetada. Entretanto, **não é possível uma discussão séria dos projetos urbanísticos pela sociedade na ausência de estudos técnicos a respeito de seus possíveis impactos.**”²⁵ (sem grifo no original)

Sobre o tema, também se posiciona os seguintes precedentes do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:

24 RECH, Adir Ubaldo. *O princípio da participação popular na elaboração do Plano Diretor: o resgate dos motivos pelos quais o homem busca viver em cidades*. Justiça do Direito [Recurso Eletrônico], Passo Fundo, RS, v.32, n.1, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/50551>. Acesso em: 12 fev., 2026.

25 *Apud* CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x Cidade: O papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014, p. 55.



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

(...)

4. O sistema constitucional estabelece a necessidade de 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 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.

(...)

9. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITOS A PARTIR DO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.”

O. E. TJRJ. RI 0058849-62.2020.8.19.0000. Des. Rel. Antônio Iloizio Barros Bastos. J. 27/06/2022. Grifou-se.



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 DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS LEGAIS IMPUGNADAS QUE FOI 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.”²⁶ (sem grifo no original)

Assim, a Lei Complementar n.º 281/2025 incorreu em violação aos artigos 77, *caput*, 234, inciso III, 236, 261, § 1º, inciso X, 266, § 1º, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado.

III.4- Da violação aos Princípios do Interesse Público, da Moralidade, do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e da Proporcionalidade (artigos 9º, *caput* e §4º, 77, *caput*, 261, *caput*, e § 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 CRFB).

Além da vergastada inconstitucionalidade da monetização dos prejuízos ambientais promovida pela Lei Complementar n.º 281/2025, cumpre esclarecer que o mecanismo compensatório adotado – o pagamento de contrapartidas -, além de não se afigurar proporcional, sequer sendo apto a atingir os colimados fins legislativos (consoante justificativa apresentada ao projeto de lei²⁷, “*o equilíbrio entre a necessidade de regularização de edificações e o interesse público*”), ainda viola os princípios constitucionais do Interesse Público, da Moralidade, do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e da Proporcionalidade.

26 T.J.R.J., RI n.º 0034451-61.2014.8.19.0000, Des. Relator Luiz Zveiter, julgamento em 25/05/2015.

²⁷<https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro.nsf/4d135ff73ed4fd270325863200569386/0be6d07c44e9473f03258c3400689775?OpenDocument> Visto em 10/04/2026.



Explícitos no *caput* do artigo 77 da Constituição do Estado, os princípios da moralidade e do interesse coletivo possuem intrínseca correlação²⁸, tendo por precípua objetivo conduzir a Administração a portar-se com o máximo de probidade, em prol do melhor e maior atendimento possível dos fins públicos e dos bens jurídicos tutelados constitucionalmente.

Ocorre que a norma impugnada, consoante amplamente demonstrado, institui verdadeiro mecanismo de monetização de danos urbanísticos e ambientais, ao admitir a flexibilização de parâmetros edilícios mediante simples contrapartida pecuniária, estimulando, na prática, a degradação do meio ambiente urbano. **Tal lógica normativa mostra-se incompatível com o modelo constitucional de proteção ambiental e de ordenamento territorial**, na medida em que dissocia a autorização para o adensamento construtivo e a intensificação de usos da imprescindível avaliação prévia de seus impactos, como se evidencia da ausência de estudos técnicos que tenham fundamentado a própria edição da lei.

A gravidade dos impactos ambientais decorrentes da Lei Complementar nº 281/2025 foi expressamente destacada na complementação da Informação Técnica nº 288/2026 do GATE/MPRJ, a qual aponta que a norma promove significativa intensificação dos usos e do adensamento urbano sem que tenham sido produzidos estudos técnicos específicos aptos a avaliar a compatibilidade dessas alterações com a infraestrutura urbana existente e com a proteção ao meio ambiente natural.

²⁸ Em breves linhas, o princípio da moralidade demanda do Poder Público uma atuação ética e séria, ao encontro do interesse público. Nesse sentido: Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, versão eletrônica, posição 167/168: “A autonomia deste princípio, já de há muito defendida entre nós por Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior, foi inquestionavelmente reforçada pela explicitação conferida pela nova ordem constitucional, no Capítulo reservado à Administração Pública (art. 37, caput), afirmando a moralidade como um aspecto específico e singular do princípio da licitude. Com efeito, a Constituição de 1988, não só nesta como em muitas outras normas constitucionais, entre princípios e preceitos, dirigidos ao Estado, à sociedade ou a ambos, tratou de aspectos da licitude, ora enunciando seu referencial de valor (substantivo), ora definindo os instrumentos que devem garanti-la. É deste rol, que ascende a quase seis dezenas, que se destacam os seguintes quatro, imprimindo especial relevância à moralidade administrativa, como o princípio norteador próprio da atividade da administração pública: 1 – o dispositivo do art. 37, caput, incluído entre os cinco princípios nele expressos; 2 – o do art. 5.º, LXXIII, ao aludi-la como condição de validade do ato do Poder Público; 3 – o do art. 85, V, ao categorizar a probidade na administração como valor jurídico inviolável pelo Presidente da República; e, finalmente, 4 – ao invocá-lo, no art. 37, § 4.º, ao cominar com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, os atos de improbidade administrativa. A moralidade administrativa, entendida como espécie diferenciada da moral comum, também atua como uma peculiar derivação dos conceitos de legitimidade política e de finalidade pública, tal como acima estudadas, pois é a partir da finalidade, sempre legislada, que ela é prevista em abstrato, e a partir da legitimidade, como o resultado da aplicação, que ela se define em concreto. A autonomia deste princípio, que, como se alertou, não deve ser confundido com a moralidade *tout court*, tampouco com o conceito de moralidade média, pois decorre de seu sentido rigorosamente técnico, correlacionado aos conceitos administrativos. Com efeito, enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração. Para que o administrador pratique uma imoralidade administrativa, basta que empregue seus poderes funcionais com vistas a resultados divorciados do específico interesse público a que deveria atender. Por isso, além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência à finalidade que se propunha atender. Portanto, para que o administrador vulnere este princípio, basta que administre mal os interesses públicos, o que poderá ocorrer basicamente de três modos: 1.º – através de atos com desvio da finalidade pública, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2.º – através de atos sem finalidade pública; 3.º – através de atos com deficiente finalidade pública, reveladores de uma ineficiência grosseira no trato dos interesses que lhe foram afetos”.



Segundo o parecer técnico, a LC nº 281/2025 amplia índices construtivos e flexibiliza parâmetros urbanísticos mediante mecanismos como intensificação de usos não residenciais, ampliação de edificações, transformação de hotéis em uso residencial multifamiliar, acréscimos verticais e horizontais, aumento de Área Total Edificável (ATE), inclusão de novas unidades habitacionais e regularização de construções via “mais-valia” e “mais-valerá”. Contudo, tais alterações foram implementadas sem estudos que demonstrassem a capacidade de suporte ambiental e urbanística do território municipal.

A Informação Técnica ressalta, ainda, que o próprio Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (LC nº 270/2024) estabelece como diretriz o planejamento do uso do solo com base na capacidade de suporte da infraestrutura urbana e na redução de vulnerabilidades socioambientais, compatibilizando os critérios urbanísticos com as normas de proteção ambiental e cultural. Todavia, diante da ausência de estudos técnicos que subsidiem a norma impugnada, concluiu o GATE que “a publicação da LC 281/2025 foi precedida de análise técnica dos potenciais impactos ambientais em sua aplicação”, circunstância que compromete “a garantia de compatibilidade do adensamento urbano promovido pela LC 281/2025” com os sistemas de saneamento, drenagem urbana, abastecimento de água, manejo de resíduos sólidos e demais serviços públicos locais.”

O parecer técnico destaca, ademais, que a dissociação entre as flexibilizações urbanísticas promovidas pela norma e a efetiva capacidade de suporte do meio ambiente urbano pode gerar “efeitos ambientais, sociais e territoriais relevantes”, agravando vulnerabilidades socioambientais em razão da inexistência de mecanismos adequados de avaliação de impactos e de monitoramento.

No tocante especificamente aos impactos ambientais concretos, o GATE assinala que a ampliação do potencial construtivo decorrente dos acréscimos verticais e horizontais poderá provocar relevantes prejuízos à paisagem urbana, aumento da impermeabilização do solo, intensificação do risco de alagamentos e sobrecarga da infraestrutura de drenagem, sobretudo em áreas já classificadas com elevado grau de vulnerabilidade climática.

A própria Informação Técnica nº 288/2026 do GATE evidencia, mediante dados territoriais extraídos do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática do Município do Rio de Janeiro, que as flexibilizações promovidas pela LC nº 281/2025 incidem sobre áreas já sujeitas a relevantes vulnerabilidades ambientais e climáticas, **notadamente riscos de inundação e formação de ilhas de calor urbanas.**

Figura 20 – Impactos relacionados à avaliação de perigo climático – inundação
(Informação Técnica nº 288/2026 – GATE/MPRJ, p. 63)

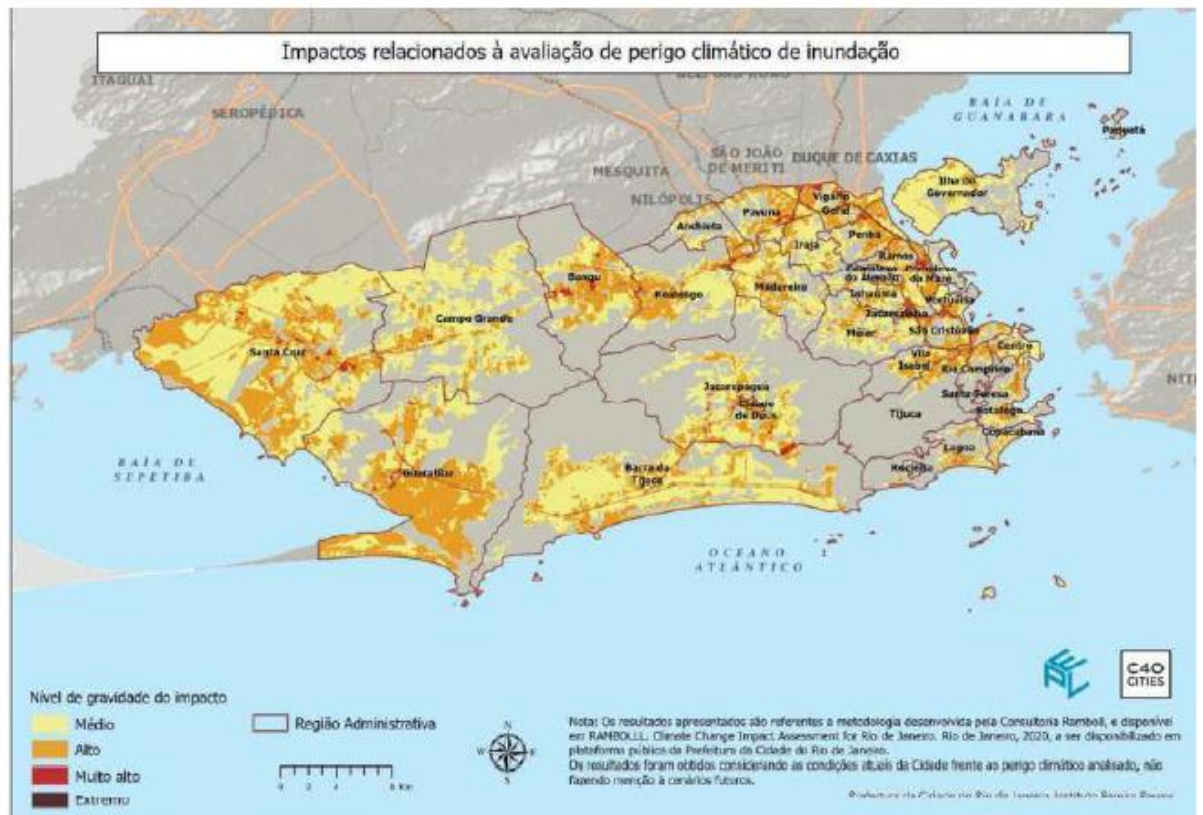


Figura 20 – Mapa de impacto ao perigo climático – inundação, extraído do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro, publicado em 2021.

O estudo técnico também alerta para os impactos microclimáticos decorrentes das flexibilizações promovidas pela LC nº 281/2025. Conforme consignado, a substituição de áreas naturais por superfícies artificiais de elevada retenção térmica intensifica o **fenômeno das ilhas de calor urbanas, reduzindo a evapotranspiração e o sombreamento natural**. Ademais, a verticalização, a ampliação horizontal das edificações, o fechamento de varandas e a recomposição morfológica de quadras alteram a circulação de ventos e dificultam a dissipação térmica, contribuindo para a **elevação das temperaturas locais e para o agravamento do desconforto térmico urbano**.

Figura 21 – Impactos relacionados à avaliação de perigo climático – ondas de calor (Informação Técnica nº 288/2026 – GATE/MPRJ, p. 64)

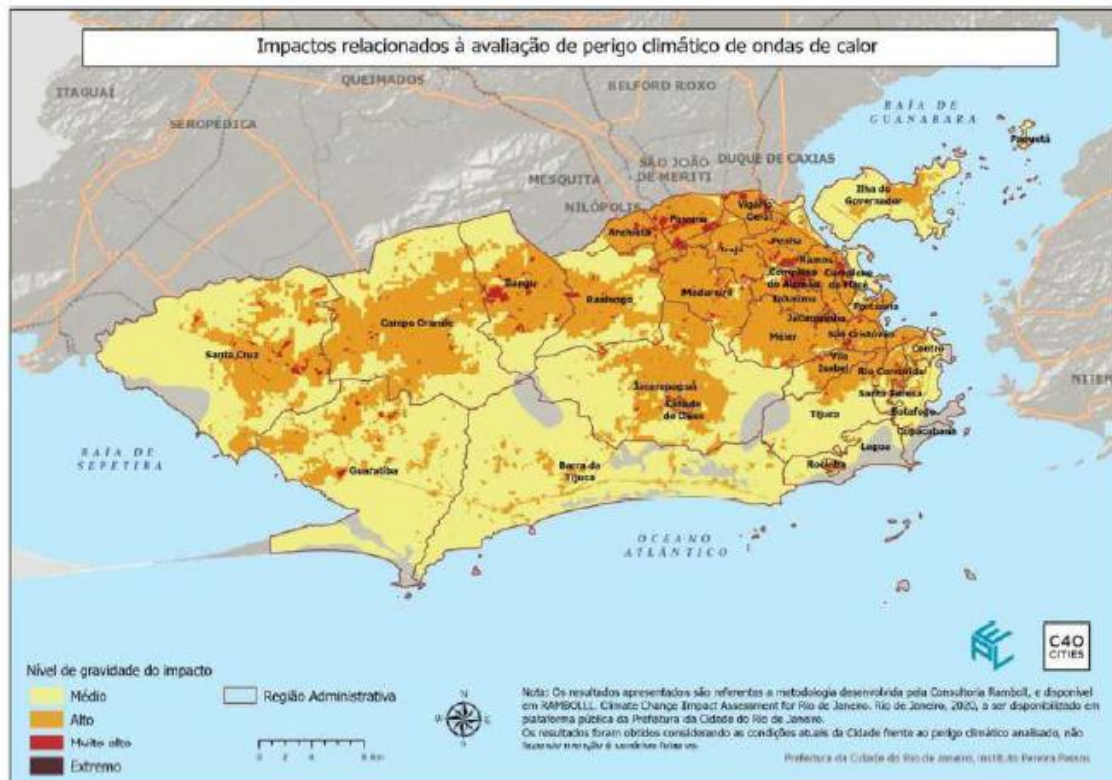


Figura 21 – Mapa de impacto ao perigo climático – Ondas de Calor, extraído do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro, publicado em 2021.

Conclui a Informação Técnica que as flexibilizações instituídas pela LC nº 281/2025, desacompanhadas de estudos técnicos prévios, mostram-se incompatíveis com o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática do Município do Rio de Janeiro e contrariam diretrizes voltadas à proteção da paisagem, ao enfrentamento das mudanças climáticas e à preservação dos valores naturais e culturais da cidade.

Ao permitir que o descumprimento de parâmetros urbanísticos seja superado mediante pagamento, sem a devida consideração dos efeitos futuros — tanto sob a perspectiva individual quanto cumulativa — dessas intervenções, a norma não apenas se afasta do interesse público, como também vulnera os princípios da prevenção e da precaução, que orientam a atuação estatal em matéria ambiental e urbanística.

Trata-se, em verdade, de mecanismo que converte o patrimônio ambiental coletivo em objeto de compensação financeira, instaurando regime de permissividade incompatível com a função social da cidade e da propriedade, tal como delineadas no art. 182 da Constituição da República e no Estatuto da Cidade.

Nesse contexto, a lei impugnada configura indevida autorização normativa para a flexibilização generalizada de parâmetros urbanísticos estruturantes, dissociada de critérios técnicos adequados e de planejamento urbano consistente, o que compromete a



integridade do ordenamento territorial e fragiliza a proteção ao meio ambiente urbano. Evidencia-se, assim, a incompatibilidade material da norma com os princípios da moralidade administrativa, da indisponibilidade do interesse público e da proteção ambiental, na medida em que legitima, por via oblíqua, a produção de impactos urbanísticos relevantes sem a correspondente fundamentação técnica e sem a adequada avaliação de suas consequências.

A seu turno, tratando-se de autoexplicativo interesse nacional - na dicção dos artigos 23, incisos VI e VII, 24, incisos VI e VII, e 30, incisos I e II, da CRFB, todos da Constituição Federal -, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consubstancia um direito fundamental difuso, de terceira geração²⁹, positivado nos artigos 225, da CRFB e 261, da CERJ, cabendo a todos os entes públicos, concorrentemente, sua proteção.

Dessarte, os negativos impactos ao planejamento urbano da cidade, bem como o estímulo, pela norma, à degradação ambiental, afiguram-se afrontas notórias à Constituição.

A Lei Complementar nº 281/2025 afronta diretamente o dever de precaução, tal como delineado pela Opinião Consultiva nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, segundo a qual o Estado deve atuar diante de riscos plausíveis ao meio ambiente e à saúde humana, **ainda que ausente certeza científica absoluta quanto à extensão dos danos**, sendo vedada a inércia em cenários de incerteza. Ao instituir regime ampliado de regularização e flexibilização urbanístico-ambiental, sem a correspondente exigência de estudos técnicos robustos e prévios capazes de dimensionar os impactos das intervenções autorizadas, a norma impugnada **subverte a lógica preventiva que orienta a tutela ambiental contemporânea**, permitindo a consolidação e potencial ampliação de danos. Trata-se de hipótese em que a dúvida científica, em vez de ensejar cautela reforçada, é convertida em justificativa para a permissividade normativa, em frontal desconformidade com os parâmetros interamericanos, que impõem atuação antecipatória e protetiva do Estado.

Não fosse o exposto suficiente, ao se compulsar o teor das novidades legislativas promovidas pela Lei Complementar n.º 281/2025, observa-se que o diploma sequer se afigura apto a atingir as finalidades pretendidas pelo diploma.

²⁹ STF, MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995: O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.



Como é assente, no Brasil, é majoritário³⁰ o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que, diante de *hard cases*, os chamados conflitos difíceis entre direitos fundamentais, seu deslinde encontra-se na aplicação do princípio da proporcionalidade, vertente substancial do devido processo legal, implícito no artigo 9º, §4º, da Constituição do Estado, bem como no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição da República.

Segundo tal postulado, para ser considerada proporcional, a solução encontrada deve atender a três pressupostos, cumulativamente³¹: (i) ser *adequada*, o que significa que o meio empregado deve ser apto a atingir o fim colimado; (ii) ser *exigível ou necessária*, no sentido de que o meio escolhido revele-se o menos gravoso à consecução do objetivo pretendido; e (iii) ser *proporcional em sentido estrito*, ou seja, que vantagens alcançadas com as restrições do direito contraposto superem as desvantagens de sua manutenção. Trata-se, em outras palavras, de um *controle de sintonia fina*³², indicando-se o grau de afetação de um direito, em relação à concretização de outro, compensa os prejuízos, ou seja, se é justo e proporcional.

Todavia, em primeiro lugar, conforme exposto, o dispositivo, ao preconizar o estímulo ao pagamento de contrapartidas como condição para novos usos e ocupações do solo, desvirtua a natureza compensatória do instituto, embasada no Princípio Ambiental do Poluidor-Pagador.

Com efeito, embora não haja um entendimento unânime na doutrina acerca da natureza jurídica das contrapartidas³³, inexistente controvérsia acerca do escopo

³⁰ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 76-77

³¹ Souza Neto, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte : Fórum, 2012, versão eletrônica, posição 384: “Em que pese a existência destas divergências, há um razoável consenso sobre a aplicabilidade da proporcionalidade no ordenamento brasileiro, bem como sobre a sua estrutura, calcada nos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, que serão adiante explicados. Um ato estatal qualquer só será considerado compatível com o princípio da proporcionalidade se satisfizer, simultaneamente, aos três subprincípios, que devem ser empregados seguindo um percurso preestabelecido: primeiro, verifica-se se a medida satisfaz o subprincípio da adequação; se a resposta for positiva, passa-se ao subprincípio da necessidade; se, mais uma vez, o resultado for favorável à validade do ato, recorre-se ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Essa sequência de aplicação dos subprincípios é de observância compulsória e a violação a qualquer deles já basta para que se conclua no sentido da inconstitucionalidade da medida, por afronta ao princípio da proporcionalidade”.

³² Essa expressão é utilizada por Gilmar Mendes e Paulo Gonet. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Saraiva, 6ª ed., 2011, p.258.

³³ O tema, com efeito, comporta diversas correntes doutrinárias, para as quais as contrapartidas consubstanciam (i) preço público; (ii) condição de outorga onerosa; (iii) concurso voluntário; (iv) tributo; ou (v) mero ônus. Ilustra-se:

GASPARINI, Diogenes. O Estatuto da Cidade. São Paulo: NDJ, 2002. p. 177-178: “Obedecidas as condições estabelecidas pela legislação pertinente, especialmente a municipal, o particular se compromete a dar a contrapartida exigida pelo Município pelo direito de construir que este lhe outorgou. A contrapartida, como vimos, pode ser a construção de certa obra (construção de um viaduto), de determinado edifício (construção de um edifício multifamiliar para residência de famílias de baixa renda), a entrega de um dado terreno ou qualquer outra coisa que seja de interesse público, ou o pagamento de certa quantia em dinheiro. A entrega desses bens imóveis ou a execução de certa obra tem a natureza de obrigação contratual e, no caso de a contrapartida ser em dinheiro, sua natureza é de preço público. Preço público é o pagamento feito pelo particular ao Poder Público segundo o valor por este unilateralmente fixado, quando facultativa e espontaneamente adquire bens utiliza serviços públicos ou aufere vantagem posta à sua disposição”.



compensatório que permeia o instituto, oriundo da necessidade coletiva de minimizar, ou, ao menos, compartilhar as consequências ambientais de construções irregulares individuais.

Entretanto, ao pretender transformar as contrapartidas em espécie de condição à outorga onerosa do direito de construir à revelia do ordenamento jurídico, em vez de se estimular práticas ambientais sustentáveis, com base no princípio da precaução, fomenta-se uma lógica de capitalização de danos ambientais (denominada “Mais Valerá”), que, além de insuficiente a seu reparo – por vezes, imensurável – sequer é apto a atingir todos os fins pretendidos pelo legislador.

Inclusive, cabe destacar que, fosse a natureza das contrapartidas de outorga onerosa, a aplicação dos recursos seria vinculada à finalidade ambiental, nos termos dos artigos 26 c/c 31, do Estatuto da Cidade, e 114, do Plano Diretor do Rio de Janeiro.

DALLARI, Adilson Abreu. Parcelamento do solo: desmembramento: concurso voluntário. RDP, v. 24, n. 98, p. 242, abr./jun. 1991: “Entende parte da doutrina que, no exercício do chamado Poder de Polícia, o Poder Público pode determinar ao particular o cumprimento de certas obrigações, inclusive de pagar. Para quem assim entende, a própria instituição da outorga onerosa seria uma simples limitação administrativa, e o pagamento correspondente teria, então, a mesma natureza jurídica.

Não é esse, todavia, o nosso entendimento. Em trabalho já publicado, tivemos oportunidade de fazer uma distinção entre as limitações administrativas e o instituto do concurso voluntário, que identifica a contrapartida a ser suportada pelo loteador como condição da aprovação do projeto de loteamento, e que tem uma evidente correspondência com a contrapartida correspondente à criação de solo artificial:

Consiste o poder de polícia no estabelecimento, por lei, de restrições genéricas à propriedade e à liberdade dos particulares, em favor do interesse coletivo. Ao estabelecer limitações administrativas o Poder Público nada retira do particular, apenas delimita os confins do seu direito, razão pela qual as limitações administrativas não geram qualquer obrigação de indenizar. No caso do concurso voluntário ocorre um inegável sacrifício de direito, na medida em que o particular perde parte de sua propriedade em favor do Município. Não se alegue, portanto, de maneira alguma, que o concurso voluntário seria uma exigência comum, como outra qualquer, como exemplo a dimensão mínima dos lotes, o gabarito, o coeficiente de edificação, a taxa de ocupação do terreno etc. Todas estas últimas figuras são limitações administrativas inerentes ao exercício de poder de polícia, mas o concurso voluntário está inteiramente fora do campo das simples limitações administrativas e do mero exercício do poder de polícia”.

DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório Di. Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 39-40: “Entende uma outra corrente doutrinária que essa contrapartida correspondente à criação de solo teria a natureza jurídica de tributo. Também não é esse nosso entendimento, pois, conforme salientamos, não há obrigatoriedade, não há imposição de pagamento; só paga quem, voluntariamente, desejar agregar solo artificial ao solo natural do qual é detentor. Isso já foi demonstrado com total rigor científico pela melhor doutrina: “Em algumas das colocações que, entre os urbanistas, têm sido desenvolvidas, dá-se especial relevo à afirmação de que, no percebimento, pelo setor público, de uma remuneração pela cessão do direito de criar solo, obrigar-se-ia a arrecadação de uma modalidade de receita tributária. Tal afirmação, no entanto, é desprovida de qualquer fundamento, além de conter em si o efeito nocivo de induzir a ideia de que a instituição da noção de solo criado poderia possibilitar ao setor público a produtiva exploração de uma nova fonte de receita pública. Essa ideia, evidentemente, compromete a própria essência daquela noção, que em suas bases se prende a razões urbanísticas, diversas das que justificam a instituição de tributos — estas últimas apoiadas sobre o princípio da capacidade econômica dos particulares, já alcançada, portanto, pelos impostos sobre o patrimônio e pela contribuição de melhoria. Tributos são receitas que encontram sua causa em lei; daí a sua definição como receitas legais. No caso em espécie, estamos diante de um ato de aquisição de um direito, não compulsório. Trata-se de ato voluntário, no qual o requisito da vontade das partes — setores público e particular — substitui o requisito da imposição legal. A remuneração correspondente, pois, é contratual e não legal”. (GRAU, Eros Roberto. Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 82.)

Desenvolvendo essa linha de raciocínio, em outros estudos, esse mesmo consagrado jurista, considerando que não se trata nem de tributo, nem de obrigação, entende que a natureza jurídica dessa contrapartida é a de um simples ônus.

Ônus é um encargo que alguém deve suportar como condição para obter algo de seu interesse, em seu próprio benefício. O concurso voluntário acima referido, presente no direito brasileiro desde longa data, é um ônus do loteador. Ressalte-se que sua constitucionalidade nunca foi questionada”. (grifos nossos)



Todavia, sequer é previsto na norma, como fim das contrapartidas arrecadadas, a compensação pelos danos ambientais gerados, responsáveis por originar tais receitas, em um completo esvaziamento e desvirtuamento do instituto.

Assim, em primeiro lugar, quanto à *adequação*, a norma legal, ao condicionar a regularização de obras e construções ao arrepio do ordenamento jurídico ao pagamento de contrapartidas, além de sequer poder precisar e precificar os impactos ambientais nela embasados – dada a ausência de estudos prévios –, não logra êxito em demonstrar qualquer que seja a destinação dos valores arrecadados.

Ao revés, ao ampliar o desconto para pagamento à vista de tal ônus, a Lei Complementar n.º 281/2025, nos termos do artigo 19, reduz drasticamente as receitas ingressantes, ao passo que amplia, de forma incomensurável, os prejuízos urbanístico-ambientais, precificando e estimulando o adensamento de áreas já sobrecarregadas, sob o falso manto de temporariedade, tendo em vista que as práticas e intervenções possuem reflexos permanentes ao meio ambiente e ao planejamento urbano.

Em adição, no que concerne à *necessidade*, a Lei, novamente, não parece consubstanciar a medida menos gravosa, dado o amplo incentivo à degradação ambiental, cujos impactos, além de sequer serem indicados, podem, como dito, ser incomensuráveis e irreversíveis.

Por fim, não há que se falar em *proporcionalidade em sentido estrito*, tendo em vista que a norma não é capaz de proporcionar efetiva proteção ao meio ambiente, ao planejamento urbano, à saúde e à vida, seja porque enseja verdadeira desordem urbanística, com potenciais e irreversíveis impactos ambientais, seja porque desprovida de avaliação acerca da ordem de tal degradação, da disponibilidade financeira do ente público, bem como da monta de despesas que pretende tutelar.

Na linha do exposto, oportuno trazer à colação a lição de Cláudio Pereira de Souza Neto e de Daniel Sarmiento³⁴, no sentido de que o dever de proporcionalidade, no exame do grau de ingerência do Estado para proteção de direitos fundamentais, encontra-se circunscrito entre a proibição de excesso (*Übermassverbot*) e a proibição de deficiência (*Untermassverbot*).

Nessa vereda, todo ato emanado do Poder Público que se pretenda proporcional deve demonstrar que a atuação do Estado, materializada normativamente e orientada à ampliação ou restrição de direitos fundamentais pelo grau de abstenção ou ingerência

³⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.482



sobre a esfera individual, não é exercida de modo excessivo nem deficitário, atendendo às exigências das relações entre meios escolhidos e fins colimados. Veja-se:

Hoje, compreende-se que é papel do Estado atuar positivamente para proteger e promover direitos e objetivos comunitários, e que ele ofende a ordem jurídica e a Constituição não apenas quando pratica excessos, intervindo de maneira exagerada ou indevida nas relações sociais, mas também quando deixa de agir em prol dos direitos fundamentais ou de outros bem jurídicos relevantes, ou faz de modo insuficiente”³⁵.

Assim, no caso em tela, diante do potencial de degradação ambiental inerente ao regime instituído pela Lei Complementar nº 281/2025, evidencia-se quadro de proteção deficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que a norma promove a flexibilização de parâmetros urbanísticos sem o devido suporte técnico e sem a prévia avaliação de seus impactos.

Não bastasse, a legislação impugnada tampouco explícita, de forma minimamente consistente, a existência de outros valores constitucionalmente tutelados que pudessem justificar tal flexibilização, nem demonstra qualquer juízo de ponderação apto a legitimar a restrição imposta ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Nesse contexto, verifica-se a violação ao princípio da proporcionalidade, em suas três dimensões: (i) ausência de adequação, porquanto o mecanismo adotado — flexibilização mediante contrapartida financeira — não se mostra idôneo à promoção de um ordenamento territorial sustentável; (ii) ausência de necessidade, diante da inexistência de demonstração de que não haveria alternativas menos gravosas ao meio ambiente; e (iii) ausência de proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que os prejuízos ambientais potencialmente gerados não são compensados por benefícios públicos claramente identificáveis e juridicamente justificáveis.

Configura-se, assim, hipótese de atuação estatal que, ao invés de concretizar o dever de proteção ambiental, o esvazia, incorrendo em violação ao princípio da vedação à proteção insuficiente, corolário do princípio da proporcionalidade, nos termos do artigo 9º, §4º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em conjugação com o artigo 5º, LIV, da Constituição da República. A norma impugnada revela-se, portanto, materialmente inconstitucional, por promover restrição desproporcional e injustificada ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, comprometendo a integridade do ordenamento urbanístico e ambiental.

³⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.482



IV- DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Na esteira de tudo o que se expôs acima, avulta a necessidade da concessão de medida cautelar, nos termos do artigo 238 do Regimento Interno desse Tribunal e dos artigos 10 a 12 da Lei n.º 9.868/1999, porquanto claramente presentes, na espécie, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a fim de evitar os gravíssimos prejuízos que a manutenção da eficácia da Lei Complementar n.º 281/2025 inevitavelmente acarretará.

No que concerne à plausibilidade jurídica do questionamento exposto, revela-se por todos os fundamentos aqui mencionados, reforçados pela doutrina, pelas informações técnicas e pela jurisprudência colacionadas (frise-se do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial da Corte fluminense).

Em resumo, a lei produz, de forma generalizada para todo território municipal, alterações do zoneamento, das condições de uso, índices e parâmetros urbanísticos, à revelia daquelas diretrizes fixadas no plano diretor recém aprovado, o que, em última análise, confronta o desenho constitucional idealizado para o planejamento urbano, bem como compromete o cumprimento da função social da cidade e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao subverter a lógica constitucional preconizada de sustentabilidade e proteção ao equilíbrio do patrimônio urbanístico e ambiental, através de uma lei alheia aos instrumentos de gestão planejada da cidade – com intuito declaradamente arrecadatório de recursos públicos - sem ter sido garantida a efetiva participação popular, tampouco comprovada a elaboração de estudos técnicos contendo os diagnósticos e prognósticos de impactos das alterações que propõe, atuou o legislador afastado do interesse coletivo, da proporcionalidade e moralidade que deveriam pautar sua atividade legislativa.

É certo que a manutenção de dispositivos inconstitucionais afronta, dia após dia, a supremacia constitucional, o que, por si só, confere urgência ao provimento jurisdicional que tenha o condão de ensejar o restabelecimento da ordem jurídica. Entretanto, é visível que, no que tange ao *periculum in mora*, este se manifesta sob diversos ângulos.

De plano, impende reconhecer que, porquanto a Lei Complementar n.º 281/2025 não apresente as condicionantes, de ordem urbanística e ambiental, necessárias ao licenciamento e legalização de construções, a delonga na análise de sua inconstitucionalidade propiciará não apenas o requerimento pelos interessados, bem como a regularização pela Prefeitura Municipal de construções capazes de provocar danos irreversíveis ou, pelo menos, de difícil reparação ao espaço territorial do Município



do Rio de Janeiro, o que acarretará inevitável prejuízo ao equilíbrio ambiental, à função social da cidade e, em última análise, à segurança e à saúde dos cidadãos cariocas.

Nesse sentido, cumpre reiterar que a norma impugnada projeta um conjunto expressivo de impactos negativos sobre a ordem urbanística e ambiental do Município. Conforme delineado na Informação Técnica nº 288/2026 do GATE/MPRJ, destacam-se, desde logo, riscos concretos à capacidade de suporte da infraestrutura urbana e à integridade da paisagem, bem como a possibilidade de comprometimento da segurança estrutural das edificações, em razão de sobrecargas não dimensionadas, associadas, ainda, ao incremento significativo da demanda por serviços essenciais, como energia, saneamento e mobilidade.

Ora, dessa forma, a referida legislação está gerando riscos à ambiência urbana, com prejuízo à qualidade do espaço construído, comprometimento da paisagem urbana e da beleza cênica da Cidade — ativo de relevante valor econômico, especialmente para o setor turístico; e interferências negativas em aspectos essenciais das edificações, como visibilidade, iluminação natural e ventilação, com impacto na salubridade e no conforto ambiental.

Trata-se, portanto, de efeitos que transcendem a esfera meramente urbanística, alcançando dimensões ambientais, sociais e econômicas, e que apresentam caráter cumulativo, difuso e de difícil reversão, reforçando a necessidade de prévia avaliação técnica rigorosa e de planejamento integrado — exigências que, como já demonstrado, não foram observadas no processo de formação da norma em exame.

Nesse contexto, as flexibilizações urbanísticas promovidas pela LC nº 281/2025 não representam mera alteração pontual de parâmetros edilícios, mas verdadeira inflexão da política urbano-ambiental municipal, implementada sem estudos técnicos adequados acerca de seus impactos cumulativos, sinérgicos e climáticos.

A complementação da Informação Técnica nº 288/2026 do GATE evidencia que a conjugação de verticalização, impermeabilização do solo, intensificação de usos urbanos e ampliação do potencial construtivo tende a agravar vulnerabilidades territoriais já reconhecidas pelo próprio Município do Rio de Janeiro, especialmente no que concerne a alagamentos, drenagem urbana, formação de ilhas de calor, circulação de ventos e aumento da temperatura urbana.

A ausência de avaliação técnica prévia acerca da capacidade de suporte ambiental e urbanística do território municipal mostra-se incompatível com os princípios da prevenção e da precaução ambiental, bem como com o dever constitucional de promoção



do desenvolvimento urbano sustentável e de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Some-se a isso o fato de que a Lei Complementar nº 291/2025 prorrogou os prazos de operacionalização dos mecanismos instituídos pela LC nº 281/2025, ampliando o risco de consolidação progressiva de danos urbanístico-ambientais potencialmente irreversíveis, circunstância que robustece o *periculum in mora* necessário à concessão da medida cautelar.

Assim, é inequívoco que a autorização legal para a desordenada ampliação da suposta regularização urbanística promoverá **impactos permanentes** sobre o uso e ocupação do solo urbano.

Inevitável concluir que as gerações futuras sofrerão, pois, os pesados ônus advindos das escolhas legislativas que, por serem desprovidas de quaisquer estudos técnicos, põem em xeque os princípios de sustentabilidade e de equidade intergeracional.

Nesse cenário, segundo as lições de Juarez Freitas³⁶, como máxima de concretização dessa sustentabilidade, que se preocupa com o atendimento dos anseios sociais não apenas no presente, como também no futuro, a interpretação constitucional há de ser sustentável, com capacidade, inclusive, de suspender a eficácia de determinadas regras que prejudiquem a efetividade de políticas públicas que são prioritárias, impactando as metas intertemporais e atemporais. Aduz o autor, em outros termos que se “*sacrifique o mínimo para preservar o máximo de direitos*”, sendo proibidas ações e omissões que causem danos às gerações presentes e futuras; e que, independentemente de interposição legislativa, “*o Estado se responsabilize pelo desenvolvimento solidário, material e imaterial, ético e eficiente, socialmente inclusivo, de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, do direito ao bem-estar*”.

Reforça, ainda, a presença do *periculum in mora* — e, por conseguinte, a urgência na concessão da medida cautelar — o caráter imediatamente operativo da lei complementar impugnada. Com efeito, extrai-se de seus arts. 16 e 40, este último com a redação conferida pela Lei Complementar nº 291/2025, que os requerimentos de licenciamento poderão ser formulados até 1º e 30 de junho de 2026, a depender da incidência dos institutos da mais-valia ou do mais-valerá.

Cumprе observar que, na redação originária da Lei Complementar nº 281/2025, o prazo para requerimento de regularização por meio da mais-valia se encerrava em 30 de dezembro de 2025. A superveniência da Lei Complementar nº 291/2025, ao prorrogar tais prazos, não apenas reabre a possibilidade de novos requerimentos, como também amplia

³⁶ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 311-314.



significativamente o universo de situações passíveis de regularização, potencializando a produção de efeitos urbanísticos e ambientais adversos.

Trata-se, portanto, de dinâmica normativa que estimula a imediata adesão dos interessados, com a multiplicação de pedidos administrativos e a consolidação progressiva de situações fáticas potencialmente irreversíveis, o que compromete a utilidade do provimento jurisdicional final. Soma-se a isso o risco concreto de novas prorrogações legislativas, aptas a perpetuar e aprofundar os efeitos lesivos já delineados.

Em caráter exemplificativo, a justificar a necessidade e a urgência da concessão da medida cautelar, cabe trazer à baila a recente autorização, com base na norma impugnada, para a supressão de microfloresta urbana localizada no **antigo Colégio Bennett**, em Botafogo, destinada à construção de edifício residencial — fato que já ensejou o ajuizamento da Ação Popular nº 3002018-27.2026.8.19.0001 e a instauração de inquérito civil pela 1ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural da Capital.

A continuidade da vigência da lei permite que o Poder Público **chancele intervenções potencialmente irreversíveis**, consolidando danos ambientais de difícil ou impossível recomposição, uma vez que a supressão da vegetação e a subsequente edificação inviabilizam a restauração do *status quo ante*, o que impõe, sob o prisma da proteção ambiental e da vedação à proteção deficiente, a imediata suspensão da eficácia da norma questionada.

A própria Informação Técnica nº 288/2026 do GATE evidencia, mediante dados territoriais extraídos do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática do Município do Rio de Janeiro, que as flexibilizações promovidas pela LC nº 281/2025 e pela LC 291/25 incidem sobre áreas já sujeitas a relevantes vulnerabilidades ambientais e climáticas, **notadamente riscos de inundação e formação de ilhas de calor urbanas**.

Diante desse cenário, revela-se imperiosa a pronta intervenção jurisdicional, sob pena de consolidação de situações jurídicas e materiais de difícil ou impossível reversão, em manifesta frustração à eficácia da tutela de controle de constitucionalidade.

O procedimento criado pela Prefeitura é revestido de ampla agilidade, conforme é possível verificar na página eletrônica criada para a realização das solicitações³⁷. Pela descrição ali disposta, a tramitação é realizada por sistema informatizado que é capaz de processar dados, calcular o valor da contrapartida, gerar o Documento de Arrecadação de Receitas Municipais (DARM), dentre outras etapas, e possui expectativa de finalização do serviço em apenas 30 (trinta) dias. Exsurge notória, dessa forma, a agilidade conferida

³⁷ Veja-se: <https://carioca.rio/servicos/legalizacao-de-obras-com-contrapartida-mais-valia/> Consulta em 03/04/2026.



à deflagração dos procedimentos de regularização urbanística que tramitarão por meio digital.

Impera, pois, evitar, em homenagem aos argumentos expostos e ao princípio da segurança jurídica³⁸, o quanto antes, a formulação e o deferimento de tais requerimentos administrativos, incutindo-se nos particulares a convicção de que inexistirá qualquer efeito jurídico decorrente da norma ora impugnada, cujo teor legítima e instiga construções irregulares, ao arrepio da legislação urbanística, afigurando-se flagrantemente inconstitucional.

Note-se que, em situação análoga, o Órgão Especial deste Tribunal concedeu a medida cautelar requerida:

PEDIDO CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LC 219, DE 2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. POLÍTICA URBANA E MEIO AMBIENTE. PRESENÇA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO NA DEMORA. CAUTELAR DE SUSPENSÃO QUE SE DEFERE.

1. Representação de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, tendo 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.

2. Por arrastamento também foi requerida a declaração de inconstitucionalidade do seu regulamentador Decreto n.º 47.796/2020.

3. O Representante traz o seguinte elenco de dispositivos da CERJ que teriam sido 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.

4. Sem prejuízo do futuro aprofundamento das questões, em uma primeira impressão mostram-se relevantes os argumentos e preocupações do Representante a ponto de ser deferido o pedido cautelar por precaução.

5. *Primo ictu oculi*, a lei impugnada vai de encontro ao intuito constitucional que é de fomentar o planejamento urbano coordenado. Alterações de parâmetros, como é feito na lei impugnada, devem respeitar diretrizes do Plano Diretor pré-ordenado ao cumprimento das funções sociais da cidade. Parece que a lei impugnada não segue

³⁸ Como é assente, a segurança jurídica revela-se como um dos fundamentos do Estado de Direito previsto no artigo 1º da CRFB, encerrando a garantia do cumprimento simultâneo da certeza, compreensibilidade, razoabilidade, determinabilidade, estabilidade e previsibilidade dos atos do poder público. A este respeito, valiosas as definições trazidas pelo Professor Jorge Miranda:

“Certeza, como conhecimento exato das normas aplicáveis, sua vigência e de suas condições de aplicação; Compreensibilidade, como clareza das expressões verbais das normas e suscetibilidade de compreensão pelos seus destinatários; Razoabilidade, como não arbitrariedade, adequação às necessidades coletivas e coerência interna das normas; Determinabilidade, como precisão, suficiente fixação dos comportamentos dos destinatários, densificação do conteúdo normativo; Estabilidade, como garantia de um mínimo de permanência das normas, por uma parte, e garantia de atos e de efeitos jurídicos produzidos, por outra parte; Previsibilidade, como suscetibilidade de se anteverem situações futuras e suscetibilidade de os destinatários, assim, organizarem suas vidas”. In MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional – Tomo IV, Direitos Fundamentais. 5 ed.Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 311-312.



essa lógica e tem um potencial de violar a ordem de preservação e proteção do meio ambiente urbano.

6. Outro dado que impressiona cinge-se ao fato de que, em uma primeira impressão, foi no mínimo colocado em xeque a gestão democrática e participativa da cidade a fim de assegurar a participação popular efetiva quando da formação da lei impugnada. Ainda quanto à formação da lei, cabe frisar que também foi colocada em xeque a desincumbência quanto aos estudos técnicos de impacto ambiental, que dentre várias virtudes viabiliza a participação popular informada.

7. Pelo exposto, põem-se em dúvida a proporcionalidade das escolhas legislativas que visam incrementos reduzidos com potencial negativo de longo prazo ao que determinado na CERJ em termos de política urbana e meio ambiente ecologicamente sustentável e equilibrado.

8. O periculum in mora está expresso nas consequências potencialmente advindas; a provocação permanente de danos ao equilíbrio ambiental na contramão da função social da cidade.

9. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

TJRJ. RI 0058849-62.2020.8.19.0000. Rel. Des. Antônio Iloízio Barros Bastos. J. 09 de novembro de 2020. Grifou-se.

Portanto, não apenas os notáveis efeitos nefastos decorrentes da aplicação das normas inconstitucionais, mas também o zelo do Tribunal pela manutenção de sua coerência interna, preconizado pelo artigo 926, *caput*, do Código de Processo Civil, estão a recomendar o deferimento da medida cautelar.

Em igual sentido a Recomendação CNJ n.º 134/2022:

“Art. 2º Recomenda-se aos tribunais que, nos termos do art. 926 do CPC/2015, com regularidade, zelem pela uniformização das questões de direito controversas que estejam sob julgamento, utilizando-se, com a devida prioridade, dos instrumentos processuais cabíveis.

[...]

Art. 4º Recomenda-se aos magistrados que contribuam com o bom funcionamento do sistema de precedentes legalmente estabelecido, zelando pela uniformização das soluções dadas às questões controversas e observando e fazendo observar as teses fixadas pelos tribunais superiores e, na falta de precedentes e jurisprudência por parte destes, pelos respectivos tribunais regionais ou estaduais.

[...]

Art. 8º Os precedentes devem ser respeitados, a fim de concretizar o princípio da isonomia e da segurança jurídica, bem como de proporcionar a racionalização do exercício da magistratura.”

Todas as circunstâncias expostas, portanto, denotam a premência na suspensão da eficácia da lei vergastada que, pelo imediatismo e temporariedade de sua aplicação, não pode aguardar até o julgamento de mérito, para que se impeçam os potenciais danos – repita-se: permanentes - sobre o meio ambiente e o ordenamento urbano.



Por fim, cumpre observar que, para além de todos os argumentos apresentados, a plausibilidade jurídica da medida cautelar decorre, ainda, da manifesta desconformidade da Lei Complementar nº 281/2025 com os parâmetros constitucionais e interamericanos de tutela ambiental, notadamente aqueles fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 23/2017 e no caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru*, bem como pelo Acordo de Escazú. Tais referenciais impõem ao Estado deveres positivos de **precaução e prevenção**, vedando a inércia diante de riscos plausíveis, ainda que sob incerteza científica, e exigem a garantia de **acesso à informação e participação pública prévia, informada, efetiva e influente** nos processos decisórios ambientais. Ao instituir regime excepcional de flexibilização urbanístico-ambiental, com ampliação de hipóteses de regularização desacompanhadas de estudos técnicos adequados e sem assegurar mecanismos substanciais de deliberação pública, a norma impugnada compromete a integridade do sistema de proteção ambiental, esvazia a governança democrática e se projeta, para além da inconstitucionalidade, como hipótese de inconvenção, a justificar, em caráter urgente, a suspensão de sua eficácia para evitar a consolidação de danos de difícil reversão.

Demonstrada, pois, a coexistência dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar, em razão dos argumentos detalhadamente expostos ao longo desta exordial e dos irreparáveis danos aos incontáveis destinatários da norma. Urge, com efeito, a imediata suspensão da eficácia da lei ora impugnada, nos termos do artigo 238 do Regimento Interno deste e. Tribunal de Justiça, de forma a conter quaisquer desdobramentos advindos do inconstitucional arcabouço normativo impugnado.

V- DO PEDIDO

Ante o exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, após recebida e autuada a presente petição inicial:

- a) seja concedida **medida cautelar**, na forma do artigo 238 do Regimento Interno desse Tribunal, para o fim de suspensão da eficácia da Lei Complementar n.º 281, de 30 de maio de 2025, do Município do Rio de Janeiro, em razão do seu conteúdo flagrantemente inconstitucional e do evidente prejuízo decorrente dos efeitos danosos à coletividade que a norma gerará;
- b) sejam notificados o Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro e o Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, para prestarem as informações que entenderem pertinentes;
- c) sejam intimadas, na forma do artigo 237, § 2º, do Regimento Interno desse Tribunal de Justiça, a Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, e, na forma do artigo 162, § 3º, da Constituição do Estado, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro;



d) seja, ao fim, julgado procedente o pedido pelo Colendo Órgão Especial, declarando-se, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, **a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 281, de 30 de maio de 2025, do Município do Rio de Janeiro, com a redação alterada pela Lei Complementar n.º 291, de 01 de dezembro de 2025, ambas do Município do Rio de Janeiro, por violação aos artigos 9º, *caput* e § 4º, 77, *caput*, 229, *caput*, e §§ 1º, 2º e 3º, 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*, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**

Protesta por vista dos autos após as manifestações dos interessados, em conformidade com o disposto no artigo 239, inciso VIII, do Regimento Interno deste Tribunal.

Dispensado o pagamento de custas e taxa judiciária, por ser feito de iniciativa do Ministério Público, por sua Chefia.

Rio de Janeiro, de de 2026.

Antonio José Campos Moreira
Procurador-Geral de Justiça