

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos, Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-057-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizada em Brasília - DF, destacou, mais uma vez, os avanços científicos no campo do Direito Urbanístico, consolidando-o como uma área autônoma e de grande relevância na produção acadêmica dos diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados não apenas enriqueceram o debate, mas também trouxeram inovações tecnológicas e humanísticas voltadas para a acessibilidade e o planejamento urbano, promovendo espaços mais justos e equitativos para todos.

No Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, foram apresentadas contribuições de elevada qualidade científica, abordando temáticas fundamentais para o campo das Ciências Sociais Aplicadas. O profícuo debate entre os participantes, realizado de forma presencial, reforçou a importância de integrar perspectivas diversas na busca por soluções para os desafios contemporâneos do ambiente urbano.

O tema do congresso deste ano contou com apresentações que dialogaram com questões essenciais ao crescimento humano e ao desenvolvimento sustentável, reafirmando o compromisso do CONPEDI em promover discussões que unam teoria e prática. Dentro desse contexto, o presente relatório destaca os trabalhos apresentados no dia 29 de novembro de 2024, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM).

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através de um rigoroso sistema de dupla revisão cega, conduzido por avaliadores ad hoc. Os temas abordados são instigantes e representam contribuições significativas para o avanço das reflexões acadêmicas nos Programas de Pós-Graduação em Direito, promovendo o diálogo interdisciplinar e soluções inovadoras para questões urbanísticas.

É com grande satisfação que apresentamos os trabalhos desta edição, certos de que as discussões aqui reunidas irão inspirar novas pesquisas e ações no campo do Direito Urbanístico, reafirmando seu papel estratégico na construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis:

- O trabalho intitulado “Centro do Rio, Planejamento Urbano Inclusivo e a Importância da Legibilidade e da Imageabilidade”, de autoria de Eduardo Iantorno de Moraes e Amanda Martins de Aguiar, destaca a urgência de um planejamento urbano inclusivo que considere as demandas sociais e culturais da área central do Rio de Janeiro. O estudo propõe a harmonização entre urbanismo e as necessidades da população, revitalizando o espaço para torná-lo mais inclusivo e dinâmico para todas as classes sociais;

- No mesmo sentido, o trabalho “Cidades Inteligentes e sua Correlação com o Desenvolvimento Sustentável como Garantia de uma Sociedade Fraterna e Humanamente Digna”, de Luana Machado Terto e Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias, analisa o princípio da fraternidade em relação às cidades inteligentes. O estudo demonstra como o desenvolvimento sustentável, aliado à tecnologia, promove a dignidade da pessoa humana e contribui para a construção de cidades mais equitativas;

- Em um contexto de justiça social e territorial, Pedro Bastos de Souza apresenta “Comunidades Quilombolas em Contexto Urbano: Reconhecimento de Identidade e Acesso à Terra”, abordando o direito fundamental à terra para quilombolas em áreas urbanas e periurbanas. O trabalho busca esclarecer o conceito dessas comunidades e propor caminhos que garantam sua posse e existência;

- Já o trabalho “Efetividade dos Direitos Humanos Sociais: Direito ao Transporte Público de Qualidade e à Mobilidade Humana – Contribuições para a Cidade de Manaus”, de Túlio Macedo Rosa e Silva, Viviane da Silva Ribeiro e Diana Sales Pivetta, analisa a mobilidade urbana sob a ótica dos direitos humanos. A pesquisa utiliza fundamentos constitucionais e históricos para propor melhorias no transporte público de Manaus/AM, visando equidade e qualidade;

- Pedro Gabriel Cardoso Passos e Lucas Rafael de Almeida Carvalho, em “Entre a Inundação e a Inação: A Estagnação dos Planos Diretores de Itajaí (SC) diante das Mudanças Climáticas”, analisam a resposta aos desastres ambientais na região, destacando a necessidade de um planejamento mais eficaz e robusto para lidar com inundações recorrentes;

- A importância da regularização fundiária como instrumento para garantir o direito à moradia é abordada por Maria Izabel Costa Lacerda em “Legitimação de Posse como Instrumento de Concretização do Direito à Moradia”, relacionando o tema às disposições da Lei nº 13.465/2017;

- João Victor Gomes Bezerra Alencar, no trabalho “Limitações Administrativas no Novo Plano Diretor do Município de Natal/RN”, realiza uma análise comparativa entre os planos diretores antigo e novo de Natal/RN, identificando mudanças nas limitações administrativas e seus impactos;
- Em “Movimento Reverso da Privatização do Setor de Água e Saneamento no Brasil e a Realização dos DHAES”, Vívian Alves de Assis e Rosângela Lunardelli Cavallazzi discutem as possibilidades de remunicipalização de serviços essenciais, analisando casos internacionais como Grenoble e Nápoles;
- Lucas Manito Kafer, em “Muros sem Fim: O Cercamento dos Espaços Urbanos e a Legislação Brasileira”, investiga o impacto do urbanismo contemporâneo na segregação social, traçando paralelos entre tecnologias de segurança e a evolução das cidades;
- “O Estádio do Flamengo e o Financiamento da Infraestrutura Urbana”, de Matheus Corrêa Lima de Aguiar Dias, avalia os desafios do financiamento urbano, especialmente em projetos como o estádio na Região Portuária do Rio de Janeiro;
- Juliana Santiago da Silva e coautores, em “O Ideal de Pertencimento da Agricultura Cafeeira e sua Interferência no Contexto Paisagístico da Cidade de Manhuaçu – MG”, analisam como a agricultura cafeeira molda o pertencimento e a paisagem local;
- Em “O Plano Diretor e Planejamento Orçamentário como Ferramentas para a Construção de Cidades Inteligentes”, Farley Soares Menezes explora como instrumentos urbanísticos podem contribuir para a implementação de cidades inteligentes;
- O trabalho “Planejamento Urbano e a Construção de Cidades Sustentáveis em Tempos de Mudanças Climáticas”, de Marcia Andrea Bühring e Bruna Baltazar Pedicino, aborda a interseção entre planejamento urbano e políticas públicas ambientais para mitigar as mudanças climáticas;
- Por fim, Patrícia Fortes Attademo Ferreira e Priscila da Silva Souza, em “Pessoas em Situações de Vulnerabilidade Urbana: Implicações para a Proteção do Meio Ambiente”, demonstram como a pobreza urbana agrava a degradação ambiental, reforçando a necessidade de justiça social e equidade ambiental.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, ofereceram contribuições significativas sobre temas contemporâneos relacionados ao Direito Urbanístico, à tecnologia e ao desenvolvimento

sustentável. Cada pesquisa trouxe um olhar atento e reflexivo para as relações humanas no meio ambiente urbano, inserindo-se em um contexto construtivo que visa fomentar a formulação de políticas públicas eficazes. Essas políticas permitirão avanços seguros e responsáveis no âmbito das interações humanas, promovendo a alteridade, o diálogo e o equilíbrio entre as necessidades sociais, econômicas e ambientais.

Convidamos todos a explorarem as reflexões e análises contidas nos anais do evento, que reúnem a riqueza intelectual e a profundidade acadêmica dos debates realizados. Desejamos, portanto, uma leitura enriquecedora e inspiradora, que possa ampliar os horizontes e fortalecer o compromisso com a construção de um futuro mais justo e sustentável.

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG)

Profa. Dr. Rosângela Lunardelli Cavalazzi (UFRJ e PUC/RJ)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UEA e UFAM)

O ESTÁDIO DO FLAMENGO E O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA.

THE FLAMENGO STADIUM AND THE FINANCING OF URBAN INFRASTRUCTURE.

Matheus Corrêa Lima De Aguiar Dias ¹

Resumo

O plano de construção do novo estádio do Clube de Regatas do Flamengo vem gerando inúmeras discussões sobre os limites do financiamento da inovação urbana no Brasil. O terreno escolhido para sediar o estádio está localizado no que antes era um gasômetro, na Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro. Nessa localidade, vigora a Operação Urbana Consorciada – OUC do Porto Maravilha, projeto urbano lançado pelo prefeito Eduardo Paes, em 2009. Uma das principais características desse projeto é o seu desenho institucional, por meio do uso de Fundos de Investimento Imobiliário - FII, regulados pela Resolução nº 175 /2022 da CVM e instituídos no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 8.668/93. Em razão da adoção dessa forma de operacionalização da operação urbana, surgiram questionamentos quanto à legalidade do ato desapropriatório publicado pelo prefeito da cidade no dia 24/06/2024 no DOM. Se até mesmo antes da desapropriação já vinha sendo noticiado nos meios de comunicação um imbróglgio entre a Caixa Econômica Federal – CEF e o Flamengo quanto ao valor do imóvel, após a intervenção estatal foi judicializada a questão.

Palavras-chave: Estádio do flamengo, Financiamento da infraestrutura, Fundo de investimento imobiliário, Decreto municipal nº 54.691/2024, Direito à cidade

Abstract/Resumen/Résumé

The construction plan for the new Clube de Regatas do Flamengo stadium has generated numerous discussions about the limits of financing urban innovation in Brazil. The land chosen to host the stadium is located in what was previously a gas well, in the Port Region of the city of Rio de Janeiro. In this location, the Consortium Urban Operation – OUC of Porto Maravilha is in force, an urban project launched by Mayor Eduardo Paes in 2009. One of the main characteristics of this project is its institutional design, through the use of Real Estate Investment Funds - FII, regulated by CVM Resolution No. 175/2022 and established in the Brazilian legal system by Law No. 8,668/93. Due to the adoption of this form of operationalization of urban operations, questions arose regarding the legality of the expropriation act published by the city mayor on 06/24/2024 in the DOM. Even before the expropriation, a dispute between Caixa Econômica Federal – CEF and Flamengo regarding the value of the property had already been reported in the media, after the state intervention the matter was brought to court.

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ibmecc-RJ. Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Residente Jurídico na PGM-Niterói.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Flamengo stadium, Infrastructure financing, Real estate investment fund, Municipal decree n° 54,691/2024, Right to the city

INTRODUÇÃO

O plano de construção do novo estádio do Clube de Regatas do Flamengo vem gerando inúmeras discussões sobre os limites do financiamento da inovação urbana no Brasil. Explicações para tanto são diversas: o clube de futebol ser o mais popular do país, 2024 ser ano de eleição para prefeito e para presidente da instituição, um executivo da Gávea exercer também o cargo de vereador da cidade¹, etc.

Até a publicação no Diário Oficial do Município da desapropriação do terreno² onde se planeja a construção, vinha sendo divulgado um imbróglgio entre a Caixa Econômica Federal – CEF e o Flamengo quanto ao seu valor (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2024). A empresa pública federal resistia a vender por menos de R\$ 450 milhões (O GLOBO, 2024) e o clube defendia que o terreno vale R\$ 250 milhões, segundo laudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) (BRASIL, 2024).

O terreno escolhido para sediar o estádio está localizado no que antes era um gasômetro, na Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro. Nessa localidade, vigora a Operação Urbana Consorciada – OUC do Porto Maravilha, projeto urbano lançado pelo prefeito Eduardo Paes, em 2009.

Uma das principais características desse projeto é o seu desenho institucional, por meio do uso de Fundos de Investimento Imobiliário - FII, regulados pela Resolução nº 175/2022 da CVM e instituídos no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 8.668/93. No presente artigo, objetiva-se analisar, à luz de uma inovadora forma de financiamento da infraestrutura urbana, a juridicidade do processo de transferência do domínio útil da região do Gasômetro, efetivado pelo Decreto nº 54.691/2024, do Prefeito da cidade do Rio de Janeiro.

Como se verificará, o impasse à definição de um acordo entre Flamengo e CEF está diretamente relacionado com o objetivo de constituição de uma operação urbana isolada de interferências políticas, que atrapalhassem o andamento do projeto.

¹A página 123 do Diário Oficial da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro de 07/06/2024 revela a nomeação do vereador Marcos Braz para constituir a comissão especial com a finalidade de acompanhar o processo da definição do espaço que sediará a construção do estádio. Vide RIO DE JANEIRO. Câmara de Vereadores. Diário Oficial. Disponível em <<https://dcmdigital.camara.rj.gov.br/web/viewer.html?file=../storage/files/2024/6/20240607B550F742.pdf>>. Acesso em 21 jun 2024.

Para tanto, o corpo técnico da CEF ficou encarregado de administrar o Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha – FIIPM. Assim, supôs-se que o arranjo institucional criado neutralizaria pressões por interesses políticos, priorizando-se as opiniões técnicas e proporcionando segurança jurídica para os investidores e para o equilíbrio financeiro da operação urbana.

Assim, quando do leilão para Oferta Pública de Certificados de Potencial Adicional Construtivo - CEPAC na bolsa de valores, em 2011, a CEF adquiriu a integralidade dos ativos financeiros com o intuito de os revender após valorização imobiliária. Para isso, o edital previu que deveria ser ofertado ao Fundo um conjunto de terrenos – dentre os quais o gasômetro - que permitisse a absorção de 75% dos CEPAC, sob pena de os certificados ficarem “encalhados” (PEREIRA, 2015, p. 212).

Vale salientar que o terreno do antigo gasômetro foi incorporado ao patrimônio do FIIPM em junho de 2013 (PEREIRA, 2015, p. 212), após o exercício da prerrogativa de poder de compra da terra pela aquisição dos respectivos CEPAC, conforme disposto no Edital “Oferta Publica de Distribuição Secundaria de CEPAC” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2024).

Desse modo, percebe-se que, além do objetivo arrecadatório, a venda de CEPAC teve, principalmente, um intuito especulativo (CARVALHO FILHO, 2009, p. 230.). Isso porque a arquitetura financeira desenvolvida tem como premissa a valorização expressiva dos CEPAC e dos terrenos com vistas a maximizar a margem de retorno ao capital financeiro privado. Assim, os técnicos da CEF são orientados a tornar a operação o mais rentável possível, atendendo aos investidores.

A principal razão para o entrave exacerbado ao desfecho das negociações foi a engenharia financeira do Projeto Porto Maravilha (TIRONI, 2024). Como em toda negociação, cada parte possui seus próprios interesses e pontos de vista, esforçando-se para que prevaleçam.

A falta de consenso, então, residiu, dentre outros fatores, na prevalência dos interesses do capital financeiro em detrimento da potencial geração de empregos e opções de serviços e lazer para os moradores do entorno, bem como de atração de turistas. Com efeito, os tribunais já apreciaram ações judiciais³ que versaram sobre o direito à cidade dentro do perímetro da OUC do Porto Maravilha.

³ Processo nº 0230991-10.2017.4.02.5101; Processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001; Processo nº 0069898-10.2014.8.19.0001.

Ainda que, para os investidores privados, possa não ser vantajosa a alienação do terreno por R\$ 250 milhões - tendo em vista a alegação de valorização imobiliária pela construção do Terminal Gentileza - tudo leva a crer que o interesse público estaria mais bem atendido se houvesse sido celebrado o negócio do FIIPM para o Flamengo, beneficiando-se a Cidade como um todo, nos termos do que aduz o § 1º do art. 32 da Lei Federal nº 10.257/2001 (*melhorias sociais*).

Assim, nota-se a influência da lógica privada na reformulação da área portuária da cidade do Rio de Janeiro, onde deve ser erguido o novo estádio do Flamengo. O caso do imbróglgio entre a CEF e o clube nada mais é do que uma demonstração de que o planejamento urbanístico na localidade vem sendo orientado por cálculos econômicos voltados para estimular o mercado, e não a Cidade (ANDRADE, 2019, p. 48).

Em razão da adoção dessa forma de operacionalização da operação urbana, surgiram questionamentos quanto à legalidade do ato desapropriatório publicado pelo prefeito da cidade no dia 24/06/2024 no DOM.

Se até mesmo antes da desapropriação já vinha sendo noticiado nos meios de comunicação um imbróglgio entre a Caixa Econômica Federal – CEF e o Flamengo quanto ao seu valor do imóvel, após a intervenção estatal foi judicializada a questão.

Assim, num primeiro momento, abordar-se-á a necessidade de busca por fontes alternativas de financiamento de projetos urbanos, dada a escassez de recursos públicos no Brasil. Objetiva-se, com isso, identificar as questões mais relevantes que explicam o porquê de o conflito entre o clube de futebol e a Caixa Econômica Federal ter se instaurado.

Num segundo momento, o trabalho adentrará o caso concreto do terreno do gasômetro, por meio da análise das ações judiciais em trâmite. Num terceiro momento, levando em consideração o que estatuído inicialmente, partir-se-á para reflexões críticas sobre os instrumentos jurídicos utilizados para o destravamento dos empecilhos legais para a construção do futuro estádio de futebol.

A parte das considerações finais se destina a tratar da diferença de mobilização do Chefe do Executivo Municipal e do Município do Rio de Janeiro para combater a especulação imobiliária - e dar uma destinação ao terreno do futuro estádio - em relação ao combate à especulação imobiliária para dar destinação à habitação de interesse social.

O método de abordagem empreendido na investigação é o indutivo, procurando-se analisar o caso da disputa em torno do terreno do Gasômetro a partir do quadro de saturação dos mecanismos tradicionais de financiamento da infraestrutura urbana.

A tipologia de pesquisa empregada tem natureza qualitativa e é prática, uma vez que se investiga, por meio de decreto de desapropriação e edital de leilão, a contribuição de instrumentos jurídicos para a viabilização de um desenvolvimento urbano, que, como será demonstrado, retira da Administração Pública o protagonismo do planejamento urbano.

Realiza-se ainda uma pesquisa exploratória, revisando-se a literatura envolvendo o Projeto Porto Maravilha. Portanto, com a pesquisa em comento, objetiva-se contribuir com reflexões críticas acerca das controvérsias decorrentes do emprego de um Fundo de Investimento Imobiliário no Projeto Porto Maravilha.

1. O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PORTO MARAVILHA

Os mecanismos para o desenvolvimento urbano vêm sendo modificados no Brasil desde a década de 1990. O receituário para o impulsionamento da infraestrutura nas cidades passou a se encaixar no chamado ajuste macroeconômico, impactando as formas de financiamento das políticas públicas. Nessa mesma década, foram aprovados diversos marcos legais voltados ao atendimento de uma lógica econômica que preconizava a insuficiência do sistema bancário (PEREIRA, 2015, 94).

Ventila-se, desde então, a necessidade da busca de alternativas para a captação de recursos além daqueles que os bancos eram capazes de oferecer. Nesse sentido, urgia-se a abertura dos investimentos ao mercado de capitais, captando-se mais crédito para as políticas públicas urbanas. A concepção de um Estado menor e que precisava ser vigilante quanto ao controle de gastos produziu uma série de atos normativos compatíveis, tais como a Lei nº 8.668/93 e a Lei nº 9.514/97 .

A primeira foi responsável pela introdução dos Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) no sistema jurídico brasileiro, ao passo que a segunda criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Seus defensores sustentavam que tanto uma quanto a outra permitiriam a independência do financiamento imobiliário de recursos governamentais e do crédito bancário, bem como a sua expansão.

Nos debates em torno da criação do SFI, inclusive, advogou-se que, além de o financiamento imobiliário mais aberto ao mercado de capitais modernizar a economia do país, ampliar-se-ia o financiamento, por exemplo, da produção privada de moradia para a população de baixa renda. É que, barateando-se o custo de captação de recursos, aumentar-se-ia o interesse do mercado no atendimento dessa camada populacional, um efeito multiplicador, teoricamente, produzido pelo maior desenvolvimento imobiliário.

Os FIIs são regulados pela Resolução nº 175/2022 da CVM, competente para regulamentar e fiscalizar as movimentações econômicas do mercado de valores mobiliários. Essa IN possibilitou que os tipos de investimento suscetíveis de movimentação pelos fundos fossem ampliados, já que, além de imóveis, FIIs foram autorizados a investir, entre outros títulos, em Cepacs.

Cabe ressaltar que, antes da OUCPM, os FIIs nunca haviam sido utilizados para custeio de operações urbanas ou no segmento residencial, mas tão somente em empreendimentos menores, como edifícios comerciais de alto padrão e shopping centers (PEREIRA, 2015, p. 93) . Daí a relevância de se compreender como a dinâmica financeira estabelecida singularizou a intervenção urbana carioca em relação, por exemplo, às experiências anteriores no estado de São Paulo.

A utilização dos instrumentos jurídicos da OUC e também de Parceria Público Privada -PPP se insere no contexto do que Harvey denominou de empreendedorismo urbano, que veio a substituir o administrativismo estatal. Outra característica que marca a escolha de tais instrumentos no Projeto Porto Maravilha é a possibilidade de estabelecimento de regras urbanísticas excepcionais no contexto dos megaeventos, muito bem explicada na obra de Vainer.

A transferência, cada vez maior, da prestação de atividades estatais para a iniciativa privada é um fenômeno que se acentua com o advento de megaeventos, como ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, sede de jogos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Graças ao contexto de excepcionalidade criado quando desses eventos, admite-se alterações normativas que particularizam a regulação urbanística de uma área em relação ao restante da cidade (PEREIRA, 2015, p. 59).

A esse caráter excepcional, acresce-se o fato de as formas de financiamento do espaço urbano terem sido alteradas substancialmente. Não é por acaso que a iniciativa privada vem

assumindo maior protagonismo na formulação e condução de políticas públicas, pois os diferentes entes federativos se tornaram mais dependentes dela do que nunca.

Nesse momento, surge como uma alternativa à diminuição dos recursos estatais a pactuação de parcerias público-privadas, orientadas para a satisfação de uma lógica empresarial e financeira. Dessa forma, o Direito é usado como uma ferramenta para a oficialização de uma estratégia político-econômica que transforma a terra em mercadoria, atribuindo-a valor de troca em detrimento de um valor de uso.

O emprego dessa ferramenta é mais e mais notório em virtude de o modelo econômico capitalista contemporâneo ser extremamente financeirizado e globalizado. A possibilidade de o capital improdutivo ultrapassar barreiras geográficas a qualquer momento obriga as cidades a desenvolverem seu planejamento urbano de modo a vencer a competitividade internacional .

Foi exatamente esse quadro político-econômico que determinou a inclusão do Projeto Porto Maravilha no Dossiê de Candidatura Rio 2016. O plano originalmente apresentado ao Comitê Olímpico Internacional (COI) não previa o projeto de “revitalização” da região portuária, tendo sido alterado quando as autoridades brasileiras enxergaram na intervenção urbanística um chamariz para o chamado legado olímpico e uma forma de adaptação às exigências da competição.

Os megaeventos esportivos, então, representaram uma oportunidade de pôr em prática o plano de “revitalização” do centro do Rio de Janeiro, prática que já havia sido seguida por outras cidades-sede mundo afora. Tal como em outras localidades, os espaços centrais malconservados pelo Estado propiciavam o que De Soto denominou de capital morto, uma vez que a potencialidade do capital que ali poderia estar sendo investida ficava “travada”.

Percebe-se como os grandes projetos urbanos - conceito tomado na acepção de Betina Saruê - estão inseridos no processo de acumulação de capital. No caso do Porto Maravilha, verifica-se que a acumulação decorre da diferença entre renda capitalizada pelos empreendedores e a renda potencial auferida na comercialização dos terrenos públicos incorporados em seu patrimônio.

Em audiência pública na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados em 31/08/2011, o Sr. Marcos Roberto Vasconcelos, então Vice-Presidente de Gestão de Ativos de Terceiros da Caixa Econômica Federal, dá importante depoimento:

Agora, a segunda pergunta, Deputado, é importante também. Por que só o FGTS, a partir do instrumento do Fundo de Investimento Mobiliário [sic] Porto Maravilha, decidiu participar do leilão? Isso é muito importante, por isso é fundamental esta oportunidade que temos para esclarecer. A participação no leilão (...) significava não apenas o direito de aquisição desses CEPACs, mas também a assunção de deveres ao longo do processo (...) ele [edital do leilão] obrigava os agentes a terem disposição de participar do leilão, a apresentarem uma disponibilidade de 3,5 bilhões de reais, a mostrarem também que tinham um patrimônio líquido de no mínimo 8 bilhões de reais. (BRASIL, 2011, p. 20)

Os terrenos públicos postos à disposição do projeto Porto Maravilha para compra são aqueles descritos no Anexo X do leilão de Cepacs e, após terem sido incorporados pela Cdurp, via FIIRP, e comprados pela CEF, via leilão vencido pelo FIIPM, fez-se necessária a transmissão imobiliária para o mercado privado. Cabe observar que os negócios jurídicos objeto do ato administrativo não se resumem aos títulos mobiliários, considerados “terrenos virtuais”.

Além de Cepacs, também são oferecidos aos concorrentes os terrenos sobre os quais se vende os potenciais adicionais de construção. O Anexo VI do leilão, inclusive, é a minuta do contrato de opção de compra de imóveis que é disponibilizada no caso de exercício da faculdade. A última etapa jurídica, portanto, que encerra a cadeia dominial, é a da celebração de contratos com o mercado, como de compra e venda ou de permuta, com as Sociedades de Propósitos Específicos (SPEs) constituídas.

Em boa parte das vezes, o tipo contratual escolhido é o de permuta, em que o FIIPM, ao invés de receber uma contraprestação pecuniária, recebe o direito de perceber um percentual do montante auferido com a venda de unidades imobiliárias de um empreendimento . O fundo pode negociar também o recebimento de uma fração ideal do empreendimento ou a aquisição de cotas de SPEs - cujo patrimônio é integralizado com cepacs -, de modo a se tornar sócio da sociedade.

A necessidade de retorno financeiro que se verificou na modelagem da OUCPM se comprova pelas altas cifras investidas, sendo o aporte inicial de R\$ 3,5 bilhões do FGTS. A lógica econômica também explica o porquê de o leilão para venda de Cepacs tenha ocorrido de uma única vez: necessitava-se arrecadar um montante alto de recursos na fase inicial da operação, antes de que o preço das Cepacs fosse inflado pela valorização imobiliária (PEREIRA, 2015, p. 196).

O poder de desapropriação, por exemplo, proporcionou que se formasse um banco de terras à disposição do Fundo sem maiores empecilhos jurídicos. Dessa forma, o modelo de

regulação jurídica implementado favoreceu sobremaneira os investidores de modo que o FIIPM obteve controle de 75% do potencial construtivo e, conseqüentemente, dos terrenos públicos correspondentes a tal potencial.

A partir da distribuição do potencial construtivo na região portuária, chegou-se a sete terrenos considerados prioritários para a sustentabilidade da operação: Pátio da Marítima, Praia Formosa, Usina de Asfalto, Gasômetro, Cedae, Galpão do Aplauso e Clube dos Portuários. Todos eles são terrenos extensos e que, por isso, representaram o consumo de aproximadamente 62% do total de Cepacs.

Deve-se ressaltar que a modelagem financeira do Projeto Porto Maravilha teve no Decreto Municipal nº 26.852/2006 um dos seus “nascimentos”. É que o diploma oportunizou que interessados se apresentassem para executar estudos que examinassem a viabilidade de um formato contratual que possibilitasse a implementação da revitalização da área portuária . O consórcio Rio Vila e Mar participou da Manifestação de Interesse Público - MIP e foi o único a apresentar proposta, produzindo relatório final em que:

O arranjo financeiro proposto, e apoiado por uma série de estudos econômico-financeiros apresentados pelo consórcio, prevê a alteração dos padrões edilícios e a criação de uma Operação Urbana Consorciada, com a comercialização de CEPACs através da restrição do potencial construtivo da região, a ser aprovado em legislação específica, para pagamento dos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos. A Operação prevê também a constituição de uma SPE, formada nesse caso pela Prefeitura do Rio e pelo Governo do Estado, como sociedade anônima de economia mista, garantida sua autonomia financeira e institucional. A SPE seria integralizada com CEPACs, bem como por ativos imobiliários dados pela compra de terrenos da União, Docas e RFFSA e criaria um Fundo Investimento a ser gerido por uma instituição financeira ou administradora de fundos imobiliários, responsável pela contratação dos demais projetos.

Assim, percebe-se como se objetivou ultrapassar as dificuldades enfrentadas por gestões anteriores que almejavam a “revitalização” do Porto, implementando-se um arranjo financeiro que exigiu ações e mentalidades sintonizadas pelos diferentes atores (setor imobiliário, fundo, concessionária etc.). Isso porque empreendimentos imobiliários seriam atraídos somente se houvesse a valorização da área, que, por sua vez, acontece apenas a partir de obras, financiadas por Cepacs.

2. A JUDICIALIZAÇÃO DO CASO

As demandas judiciais ajuizadas envolvendo a disputa do terreno onde se pretende construir o estádio do Flamengo podem ser resumidas pelos seguintes números de processos: 5051495-86.2024.4.02.5101 (Ação Popular), 5047762-15.2024.4.02.5101 (Ação Popular), 5052386-10.2024.4.02.5101 (Mandado de Segurança), 5010457-71.2024.4.02.0000/RJ (Agravo de Instrumento) e 5010603-15.2024.4.02.0000 (Suspensão de Liminar).

Nessas ações, discutiu-se a espécie desapropriatória empregada, as disposições do Edital LP – SMCG nº 001/2024, tentando suspender a realização do leilão presencial marcado para acontecer no dia 31 de julho de 2024, às 14h30. Para fins de objetividade, resumir-se-á nas linhas abaixo os principais aspectos jurídicos ventilados na Ação Popular nº 5051495-86.2024.4.02.5101, que apresenta as mais importantes discussões para o presente trabalho.

Nos autos da ação popular, a principal impugnação se deu em virtude do valor de avaliação do domínio útil do terreno do Gasômetro, correspondente a R\$ 138.195.000,00, fixado como lance mínimo para o leilão. Tal quantia consta do Laudo de Avaliação – PGM nº 91/2024, constante do Anexo III do Edital.

Ademais do Edital LP – SMCG nº 001/2024, o autor ainda buscou anular o art. 5º do Decreto Municipal nº 54.234, de 08 de abril de 2024, e o Decreto nº 54.691/2024. A fundamentação para os pedidos se baseou na alegação de lesão ao patrimônio da CEF e à moralidade administrativa.

Segundo o Decreto nº 54.691/2024, a espécie desapropriatória seria desapropriação por hasta pública, que está voltada imóveis urbanos, para fins de renovação urbana e/ou regularização fundiária, consoante os arts. 158 a 160 da Lei Complementar Municipal nº 270, de 16 de janeiro de 2024 (Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro).

De acordo com o demandante popular, o Decreto nº 54.691/2024 seria nulo por vício de forma, porque ausente a hipótese legal de desapropriação, condição *sine qua non* para a validade do processo desapropriatório. Isso porque a causa da desapropriação deveria estar assentada ou sobre uma utilidade pública ou sobre um interesse social, tendo o Município eleito as duas causas.

O autor sustentou ainda que, caso a causa de utilidade pública fosse a execução de plano de urbanização (art. 5º, “i”, do DL nº 3.365/1941), indicar um equipamento esportivo constituiria um direcionamento ilícito da licitação. Isso porque a renovação urbana não estaria adstrita à implantação de um equipamento específico, sendo desnecessário o estádio para as

transformações urbanísticas estruturais, as melhorias sociais e a valorização ambiental almejadas pela OUC.

Daí o porquê de o demandante ter pleiteado a nulidade do Decreto nº 54.691/2024 e do Edital LP – SMCG nº 001/2024 por violação à Lei Complementar Municipal nº 101/2009, incidindo também ao caso o art. 337-F do Código Penal (crime de frustração do caráter competitivo de licitação).

Os atos normativos atacados também estariam maculados pelo desvio de finalidade, pois seria evidente que o procedimento expropriatório discutido nos autos teria sido uma providência do Município diante do imbróglho entre o Flamengo e a CEF quanto ao preço de venda do terreno do Gasômetro.

Por fim, outra mácula invocada diria respeito à exigência de autorização do Presidente da República para a desapropriação, uma vez que o FIIPM tem cotista único, qual seja, a CEF. Desse modo, embora “formalmente incomunicável, materialmente o patrimônio do fundo pertence à empresa”.

É que a certidão da matrícula do Imóvel do Gasômetro no Registro de Imóveis, constante do Anexo I do Edital LP – SMCG nº 001/2024, dá conta de que o domínio útil pertence ao FIPM, administrado pela CEF, cuja constituição foi autorizada pelo Governo Federal pelo DL nº 759, de 12 de agosto de 1969.

Conforme já mencionado, a Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, assevera que os Fundos de Investimento Imobiliário - FIIs não possuem personalidade jurídica e são constituídos por recursos captados pelo Sistema de Distribuição de Valores Mobiliários. Além disso, o art. 6º da lei estabelece que o patrimônio de FIIs é composto por bens e direitos adquiridos, em caráter fiduciário, pela instituição administradora, não havendo comunicação patrimonial, nos termos do art. 7º.

Prossegue o autor popular sustentando que a exigência de autorização do Presidente da República para a desapropriação teria razão de ser na proteção da liquidez dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs. Isso porque a CEF, desde 2011, adquiriu a integralidade dos certificados, que somente podem ser utilizados dentro do perímetro da OUC. Como os títulos mobiliários adquiridos representariam 86,27% do ativo total do FII Porto Maravilha, o demandante pretenderia a proteção da confiança legítima, evitando lesão ao patrimônio da CEF.

Em manifestação contrária ao deferimento de medida liminar, o Município do Rio de Janeiro defendeu que, pela CEF ser apenas a administradora do fundo, ela não teria interesse jurídico na causa. A personalidade jurídica da estatal não se confundindo com o patrimônio administrado, a empresa não seria proprietária do terreno e tampouco interessada numa causa cuja discussão é o domínio útil.

Nesse sentido, válida a transcrição do trecho a seguir:

21. Trata-se de legítima estratégia financeira adotada pela CEF para atuar no mercado, constituindo fundo de investimento privado, com capacidade de celebrar negócios jurídicos próprios, assegurada a segregação patrimonial. Essa escolha, evidentemente, não atrai para o fundo os ônus, tampouco as prerrogativas próprias de uma empresa pública, dentre elas, a competência privativa do art. 109, I, CF/88.

No que toca à impugnação da espécie desapropriatória eleita, o Município alegou que “desapropriação por hasta pública” nada mais foi do que um nome diferente para a desapropriação para fins de renovação urbana.

Pela leitura do art. 3º, II, do Decreto Municipal nº 54.234/2024 restaria cristalina a condição suspensiva de alienação do terreno contanto que seja adquirido, posteriormente, pelo Município por processo de desapropriação. Ademais, tanto o Plano Diretor quanto o Decreto teriam concebido o procedimento para “atrair investidores privados que tenham interesse em destinar recursos à recuperação de áreas da cidade que precisam ser requalificadas ou que precisem passar por processo de regularização fundiária”.

Cumprido ressaltar que hasta pública um sinônimo para leilão, modalidade licitatória para a alienação de bens imóveis inservíveis da administração pública a quem oferecer o maior lance, conforme o artigo 6º, XL, Lei 14.133/21 (CUSTODIO, 2024).

Outro argumento utilizado é o de que o desenho jurídico utilizado seria uma união dos institutos da desapropriação (DL 3365/41) com o do leilão de bens públicos (Lei Federal nº .14.133/21). Desse modo, a indução ao desenvolvimento urbano seria garantida sem que seu custeio necessite de recursos públicos, já que o particular vencedor do leilão teria o ônus de providenciar melhorias urbanas, conforme Termo de Referência ao Edital.

Para corroborar suas afirmações, o ente municipal advoga que o principal motivo de sua intervenção se deve ao fato de o terreno se encontrar ocioso, sem a revitalização urbanística observada no entorno, descumprindo sua função social, conforme Nota Técnica da Secretaria Municipal de Coordenação Governamental – SMCG.

Ainda é trazido o fato de o terreno precisar passar por um minucioso processo de descontaminação, por conta das décadas em que se explorou gás. Os custos desse trabalho também seriam arcados pelo parceiro privado, fazendo com que nem o FIIPM nem os entes federativos tenham que se responsabilizar por eles.

Vale dizer, tendo em vista a necessidade de um alto aporte financeiro para o soerguimento de uma região degradada e contaminada, os atos normativos impugnados nada mais representariam do que um legítimo esforço da Prefeitura. Na mesma condição que o clube do Flamengo, outros interessados, também com alta capacidade financeira, poderiam participar do certame, afastando, assim, as alegações de direcionamento na licitação.

A despeito de todos os argumentos levantados, a tutela de urgência foi deferida pelo juiz da 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, no dia 30/07/2024, para suspender o Decreto nº 54.691/2024 e o Edital LP – SMCG nº 001/2024 e, assim, o leilão presencial marcado para acontecer no dia seguinte.

A medida judicial de que o Município lançou mão, então, para se insurgir da decisão que suspendeu o leilão presencial foi a Suspensão de Segurança. Fundamentou-se o potencial risco à ordem pública no fato de que o projeto urbanístico do Porto Maravilha está sujeito às vicissitudes do mercado, sendo incerta a disposição de parceiros privados de se comprometerem com os encargos para a revitalização do local.

Outro fundamento utilizado foi o de que, no Mandado de Segurança nº 5052386-10.2024.4.02.5101/RJ impetrado pela Caixa Econômica Federal, o juízo da 24ª Vara Federal não concedeu a medida liminar requerida, tendo a decisão sido mantida pelo desembargador federal Sergio Schwaitzer nos autos do Agravo de Instrumento 5010457-71.2024.4.02.0000/RJ.

No mesmo dia da realização do leilão, na parte da manhã, o desembargador Guilherme Calmon suspendeu a execução da tutela de urgência deferida pelo juiz da 7ª Vara da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, por identificar ser caso de manifesto interesse público.

O leilão foi realizado no dia 31/07/2024 e o Flamengo arrematou o terreno pelo valor do lance mínimo, ou seja, por cerca de R\$ 138 milhões. A alegação de lesão ao patrimônio público, então, centralizou-se no valor aquém do que, de fato, valeria o terreno. Tal mudança de foco, aliás, resulta do fato de o vencedor de um leilão adquirir o bem de forma derivada, já que a transferência apenas se concretiza com a escritura pública de compra e venda definitiva celebrada com o Município (CUSTODIO, 2024).

Uma eventual subvalorização do bem expropriado pelo ato desapropriatório é muito comum, já que o promotor da expropriação objetiva diminuir, ao máximo, o depósito para a imissão provisória na posse. No caso do terreno do Gasômetro, o laudo de avaliação do imóvel, realizado pela Comissão Especial de Avaliação da Procuradoria-Geral do Município usou como parâmetro a planta genérica de valores do IPTU como base de cálculo, comumente inferior ao valor de mercado (CUSTODIO, 2024).

CONCLUSÕES

O trabalho procurou demonstrar que a operacionalidade dos fundos de investimento (uma forma inovadora de financiamento da infraestrutura urbana) provocou um distanciamento da OUC em relação à prefeitura, no sentido decisório. Isso porque a competência para decidir sobre a venda ou permuta de Cepacs é do comitê gestor do FIIPM, que até inclui a CDURP, mas não lhe atribui o poder formal acerca da natureza dos empreendimentos. Dessa forma, a PPP determina que quem detém esse poder são CEF, Hines (uma empresa de consultoria) e FGTS (SARUE, 2015, p. 96).

Essa transformação não é singela, porque o que a OUCPM fez foi entregar uma parte da cidade a uma concessionária privada. Tal cenário implicou maior dificuldade na detecção por parte da população e, até mesmo, das instituições da justiça, como MPRJ e DPRJ, acerca de quem é a responsabilidade pelo quê, para assim cobrá-la.

Da mesma maneira, decisões que afetam diretamente o uso e ocupação do solo, como a do caráter do empreendimento a ser instalado – se comercial ou residencial –, são tomadas por agentes externos ao município. O decisor, o Comitê Gestor do FIIPM, pode resolver comercializar o estoque de Cepac sem preocupação com uso misto se assim o retorno financeiro for maior.

Conforme verificado acima, as discussões relativas ao terreno do Gasômetro envolvendo o Flamengo, o FIIPM (Caixa Econômica Federal) e Município do Rio demonstram a sofisticação do regime jurídico que disciplina os Fundos de Investimento Imobiliário. Tal sofisticação é potencializada quando aplicada a grandes projetos urbanos, tal como é o do Porto Maravilha, cuja expectativa inicial era de movimentação de, aproximadamente, R\$ 8 bilhões de reais.

Dentre as diversas posições adotadas, merece acolhimento aquela no sentido de que não há obstáculos à desapropriação de um patrimônio do FIIPM, uma vez que o próprio diploma

que regulamenta os fundos afirma textualmente (art. 7º, Lei 8.668/93) que o patrimônio do administrador e do fundo não se comunicam.

Tal entendimento é corroborado pelo fato de que a exploração econômica dos ativos beneficia os cotistas, e não o administrador. Vale dizer, todas as receitas obtidas pelas operações financeiras realizadas pelo FIIPM geraram incremento patrimonial aos investidores-cotistas, e não à Caixa Econômica Federal (HERMETO, 2024).

O raciocínio, levantado pela 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, de que a CEF ser cotista única do fundo constituiria um dado a inviabilizar a desapropriação tampouco merece tutela. Nesse sentido, vide enunciado aprovado na Jornada de Direito de Imóveis Públicos, organizado pelo BNDES e pela FGV Direito -SP (BNDES, 2021):

REGIME JURÍDICO

6_ A existência de cotista único ou majoritário, integrante da administração pública, não transmuta a natureza privada do patrimônio do FII, tampouco atrai a incidência do direito público para reger seu funcionamento ou as atividades exercidas pelo administrador na qualidade de proprietário fiduciário.

Vale dizer, a existência de um único cotista em um FII não modifica em nada a lógica verificada quando o fundo é composto por uma pluralidade de cotistas. Ademais, o art. 5º da Lei 8.668/93 estabelece que os recursos constantes do fundo devem ser aplicados discricionariamente por um gestor profissional credenciado pela CVM, capaz de atingir as finalidades descritas no regulamento do fundo (HERMETO, 2024).

Isso significa que, a princípio, os cotistas, mesmo que detentores dos ativos, não podem fazer tudo o que bem lhe entenderem. Além disso, existe entendimento da CVM no sentido de que não ser obrigatório dar publicidade à identidade dos cotistas, que permanece sob sigilo. Isso indica que, de fato, independentemente de quem sejam os cotistas, o regime aplicável não se altera (HERMETO, 2024). Assim, a suspensão da realização do leilão se mostrou equivocada, já que os fundos de investimento não possuem personalidade jurídica.

Ao integralizar cotas de um FII, o aporte financeiro sai de um dado patrimônio e ingressa no fundo, que, por sua vez, representa um patrimônio especial dos cotistas, formando o que o Código Civil denomina de comunhão de recursos (art. 1.638-C). Nesse sentido, vide enunciado e relatório aprovados na Jornada de Direito de Imóveis Públicos, organizado pelo BNDES e pela FGV Direito -SP:

REGIME JURÍDICO

5_ O FII integralizado com imóveis públicos ou direitos a eles relativos está sujeito ao regime de direito privado, conforme previsto na Lei 8.668/1993 e na regulação da CVM.

(...)

BLOCO I – USO DO FII NO SETOR PÚBLICO

Regime jurídico

A adoção de um regime público, no entanto, atrairia também as demais regras de direito público, independentemente da natureza jurídica da sua gestora.

A análise do funcionamento de um fundo e das regras incidentes – Lei 8.668/1993 e regulamentação pela CVM –, contudo, mostra que a pretensão de se atribuir natureza pública aos imóveis que integram o fundo não tem respaldo.

Os bens imóveis que constituem o patrimônio de um fundo são a ele transferidos, adquiridos pela instituição administradora, em caráter fiduciário, e deixam de integrar o patrimônio do participante do fundo, de maneira que se desvinculam do ente público cotista e de seu regime jurídico.

(...)

Pelo relatório da Jornada de Direito de Imóveis Públicos, portanto, nota-se a adesão ao raciocínio segundo o qual a utilização de um FII implica o abandono do regime jurídico incidente sobre o ente público que administra o fundo. Tal entendimento merece prosperar em razão da necessidade da distinção - já comentada - das figuras patrimoniais, produzindo efeitos também sobre a equivocada tese da necessidade prévia de autorização do Presidente da República, levantada pelo autor popular e pela CEF.

Em relação às alegações de direcionamento da licitação e, conseqüentemente, à alegação de desvio de finalidade, de fato causa suspeita o “entrosamento” de discursos e de narrativas entre o clube e o Município, materializado pelos instrumentos jurídicos a que se lançou mão.

Embora se entenda como válidos os argumentos da peça deduzida em juízo pelo ente municipal no sentido de que outros atores poderiam participar e disputar do leilão, era muito difícil de imaginar que o vencedor do certame não seria o clube do Flamengo. Tal afirmativa é confirmada pela manifestação da Caixa Econômica Federal e pelo testemunho deste autor, que esteve presencialmente no leilão e testemunhou o gestor da prefeitura e deputado federal Pedro Paulo vestidos com a camisa do clube.

Ademais, realmente causa estranheza a fixação de que a desapropriação serviria à implantação de um “equipamento específico”. Ora, para fins de renovação urbana ou mesmo para dar executoriedade ao princípio da função social da propriedade, não é preciso que seja construído um estádio de futebol na localidade em litígio...

Vale a transcrição de trecho da referida manifestação da estatal federal. *In casu*:

Alegou-se e comprovou-se documentalmente o fato notório consistente em inúmeras declarações públicas da Autoridade Coatora sobre o Decreto de expropriação, com afirmações públicas e contundentes de que a desapropriação do “Gasômetro” tinha como finalidade a destinação do imóvel à construção de estádio de futebol em favor do Clube de Regatas do Flamengo, chamado de “equipamento específico” na redação do Decreto Municipal n.º 54.691/24.

Prova disso é que no leilão presencial ocorrido no dia 31 de julho de 2024, apenas o Clube de Regatas do Flamengo compareceu e se habilitou, tendo arrematado e se sagrado vencedor do leilão (conforme aviso publicado em diário oficial em 02.08.2024 – abaixo reproduzido), com oferta no valor mínimo previsto nas regras do referido Edital, **surpreendendo um total de zero pessoas**, haja vista Edital desenhado previamente com esse intuito, direcionado flagrantemente para beneficiar apenas um ente privado, evidenciando, de forma cristalina, o desvio de finalidade alegado pela Impetrante nos presentes autos.

Conforme noticiado em todos os veículos de imprensa, apenas o Clube de Regatas do Flamengo compareceu ao leilão, acompanhado de políticos vestindo camisetas do referido clube de futebol, torcedores felizes e cantantes. Uma verdadeira festa! Festa essa, infelizmente, realizada em detrimento do patrimônio alheio, no caso, do FIIPM, que tem como único cotista o FGTS. Ou seja, ao fim e ao cabo, **uma festa com o patrimônio público de todos os trabalhadores brasileiros**.

O posicionamento da empresa pública federal vai ao encontro da alegação do autor popular de lesão ao patrimônio público por suposta subavaliação do valor do terreno. Como preceitua a CRFB/88, toda vez que ocorre uma desapropriação, o expropriado faz jus à justa indenização, a ser quantificada por laudo pericial.

Embora o laudo tenha, de fato, avaliado o terreno em disputa em valor muito abaixo do que vinha sendo negociado (R\$ 138 milhões em detrimento dos R\$ 250 milhões que o Flamengo estava se dispondo a pagar), não se pode perder de vista que a CEF assumiu esse risco ao prolongar demasiadamente as negociações. Por tudo que foi apresentado no começo desse artigo, compreende-se que as negociações se estenderam no tempo pela pressão dos cotistas-investidores do FIIPM por maiores retornos financeiros do ativo fundiário.

Ademais, o alegado descumprimento da função social do terreno, invocado pelo ente municipal na Ação Popular, coincide com a lógica exposta pelos próprios gestores por trás da operação, conforme visto no depoimento à Câmara dos Deputados em 2011. Dessa forma, deve-se dar razão às ponderações do Município do Rio de Janeiro de que o terreno não poderia continuar sendo usado a serviço da especulação imobiliária em detrimento da renovação urbana.

O que chama a atenção é a diferença de mobilização do Chefe do Executivo Municipal e do Município do Rio de Janeiro para combater a especulação imobiliária - e dar uma

destinação ao terreno do futuro estádio - em relação ao combate à especulação imobiliária para dar destinação a terrenos na área para uso à habitação de interesse social (MOREIRA, 2018).

Cumprir dizer ainda que, para a CEF, foi interessante não ter de dividir os CEPACs com outro investidor, pois, assim, conseguiu a prerrogativa de negociar diretamente com o mercado incorporador, valendo-se da especulação dos ativos para absorver parte da valorização fundiária. Já para a CDURP (estatal municipal criada com o advento do projeto Porto Maravilha), a modelagem contratual permitiu que os valores injetados no fundo de investimento compusessem um adiantamento de recursos para obras e prestação de serviços.

De acordo com o exposto anteriormente, o lance vencedor no valor de, aproximadamente, R\$ 138 milhões - muito inferior ao que vinha sendo negociado entre as partes - demonstraria um prejuízo a cofres públicos. Embora os fatos mencionados pelos patronos da CEF também tenham sido testemunhados pelo autor deste trabalho, há que se fazer algumas observações quanto à alegação de danos ao erário.

É que o estudo do caso Porto Maravilha, onde o terreno do Gasômetro está situado, revela que, para além da questão da rentabilidade menor e do tempo de retorno dos investimentos muito maior, o FGTS (CEF) se distanciou do seu propósito de promoção de redistribuição de renda.

Em detrimento da efetivação do direito social de moradia, o fundo tomou parte de um meganegócio imobiliário, graças ao seu afastamento das instâncias democráticas de decisão, conforme abordado na introdução. Na linha de frente da prestação de contas à população, cabe à antiga Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto - CDURP (atual CCPAR) e à Prefeitura se manifestarem, politicamente, acerca dos impactos sociais do projeto. À cobrança por mais entregas sociais, adotou-se o discurso da socialização dos benefícios que, na verdade, estavam sendo privatizados pelos agentes econômicos envolvidos na OUCPM.

Quanto à sustentação de dirigismo do procedimento desapropriatório, relembra-se o questionamento do emprego da espécie desapropriação por hasta pública. Como se nota das manifestações do Município, o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro inovou ao criar um instituto jurídico que funde desapropriação com uma modalidade licitatória (leilão de bem imóvel).

Sônia Rabello assim se posicionou ao adentrar o tema (RABELLO, 2024):

A principal diferença entre as duas leis que regulam as hipóteses legais do poder expropriatório do poder público é que nos casos previstos na lei de desapropriação

por utilidade pública, os bens expropriados comporão, necessariamente, o patrimônio público, enquanto, na desapropriação por interesse social, o bem expropriado poderá ter destinação privada, em geral vinculada a algum destino social ou ambiental também previsto, expressamente, na referida lei de interesse social. Há apenas uma exceção, na lei de desapropriação por utilidade pública, que autoriza a revenda do bem expropriado ao particular: é a letra i do artigo 5º do Decreto-lei 3365 que diz (...)

(...)

É significativo o fato de o decreto municipal 54.691/2024, que anuncia a desapropriação a ser feita pelo município do bem da Caixa não ter explicitado sequer em qual hipótese ou item das leis de utilidade pública ou interesse social este ato estatal estaria enquadrado; ao contrário, o decreto que anuncia a expropriação menciona ambas as leis, indiscriminadamente, demonstrando, ao nosso ver, que nem mesmo a Prefeitura consegue supor e enquadrar o motivo desta pretensa desapropriação, em qualquer das hipóteses legais previstas no ordenamento jurídico.

Embora seja coerente o raciocínio desenvolvido pelos críticos ao instituto jurídico da desapropriação por utilidade pública, há que se concordar que a escolha de quais instrumentos do Direito utilizar para a promoção da inovação urbana é uma discricionariedade do ente municipal. Ademais, nota-se que as leis apontadas nos autos da Ação Popular analisada (Lei nº 17.734/22, da cidade de São Paulo e Lei nº 18.966/22, da cidade de Recife) possuem disposições muito similares e não foram impugnadas até o momento.

Já com relação aos argumentos ventilados na Suspensão de Segurança acima tratada, observa-se as circunstâncias fáticas e jurídicas que precederam os megaeventos esportivos realizados na cidade do Rio de Janeiro e que originaram o projeto Porto Maravilha. É que, naquela época, criou-se um espírito coletivo de urgência na condução, em compasso, de cada papel institucional em torno de um mesmo objetivo.

Esse fenômeno corrobora a linha tênue entre o público e o privado da parceria que foi estabelecida para realização das intervenções urbanísticas. Nessa toada, embora a natureza dos recursos provenientes do FGTS não seja pública, a racionalidade econômica que guiou a atuação de CDURP e CEF, sobretudo, é típica da iniciativa privada.

Já com relação ao argumento ventilado pelo Município no sentido de que a indução ao desenvolvimento urbano por ocasião do futuro estádio não necessitará de recursos públicos, não se pode esquecer que, mesmo com toda a preparação para salvaguardar a prosperidade dos interesses dos empreendedores imobiliários, ainda assim foi necessária a injeção de recursos públicos da prefeitura à CDURP durante o projeto Porto Maravilha.

Em um dado momento da operação, os gastos da empresa municipal para aquisição dos terrenos públicos se mostraram altos ao ponto de precisar de complementação financeira.

Vale mencionar que uma situação similar ocorreu com a prefeitura que, em 2015, precisou de mais um repasse do FGTS para a operação, fora aquele já efetuado em 2011.

A dinâmica das empreiteiras que constituíram o consórcio Porto Novo confirma a exigência de dispêndio de recursos públicos para o prosseguimento da OUCPM. Sua participação começa apenas quando o chamado “valor disponibilizado” de Cepacs surge, vale dizer, quando os terrenos públicos estão disponíveis, após negociação pela Prefeitura e a aquisição pela Cdurp.

Tal como o setor incorporador, os empresários da construção civil também se valem de uma desproporção na tomada de riscos em relação ao poder público para obter seus rendimentos. A diferença entre o risco assumido pelo adiantamento do fundo para tornar possível a entrada em campo das construtoras e o risco assumido por estas para transformar uma infraestrutura já viabilizada é imensa. Dessa forma, nota-se que parte do lucro internalizado por elas é resultado da apropriação de investimentos que não realizou, públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. Manual de direito urbanístico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

BNDES. Enunciados da Jornada de Direito dos Imóveis Públicos. 2021 Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/21763/3/BNDES_Enunciados%20Jornada%20Direito%20im%c3%b3veis%20P%c3%bablicos_215377.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2024.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Regulamento do Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto. Demonstrações contábeis Caixa FII Porto Maravilha Dez 2023. Disponível em < https://www.caixa.gov.br/Downloads/investidores-institucionais-fii-porto-maravilha/Demonstracoes_contabeis_Caixa_FII_Porto_Maravilha_Dez_2023.pdf >. Acesso em 23 jun 2024

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. *Audiência Pública sobre o Porto Maravilha*, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/apresentacoes-e-arquivos-audiencias-e-seminarios/notas-taquigraficas-cdeic-2013/rio-de-janeiro-porto-maravilha/view>. Acesso em: 09 de setembro de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3ª edição revista, ampliada e atualizada. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2009, p. 230.

CUSTODIO, Vinicius Monte. Desapropriação por hasta pública e o estádio do Flamengo. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-16/a-desapropriacao-por-hasta-publica-e-o-estadio-de-futebol-do-flamengo/>. Acesso em 18 de agosto de 2024.

HERMETO, Lucas. Estádio do Flamengo e fundos de investimento novamente nos tribunais Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-08/estadio-do-flamengo-e-fundos-de-investimento-novamente-nos-tribunais/>. Acesso em 28 de agosto de 2024.

O GLOBO. Com frentes na Câmara de Vereadores e no Congresso, entenda jogo político que busca viabilizar estádio do Flamengo. **O Globo**. Rio de Janeiro, 10 jun. 2024 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/esportes/futebol/flamengo/noticia/2024/06/10/jogo-politico-que-busca-viabilizar-novo-estadio-do-flamengo.ghtml>>. Acesso em: 20 jun 2024

MOREIRA, Maira de Souza. Projeto Prata Preta: levantamento jurídico-urbanístico de cortiços da área portuária do Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ - Observatório das Metrôpoles. 2018

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2015.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Diário Oficial do Município de 24 de junho de 2024. Disponível em < <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/edicoes/download/6648> >. Acesso em: 24 jun 2024

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Edital do Leilão dos CEPAC. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/31984144-b5d8-42f6-b944-26345a820727/38f84a0a-5d19-4053-8c7d-47abc38a0c61?origin=2>. Acesso em: 20 jun 2024).

RABELLO, Sonia. Estádio do Flamengo: o desafio de uma desapropriação improvável. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-06/estadio-do-flamengo-o-desafio-de-uma-desapropriacao-improvavel/>. Acesso em 07 de agosto de 2024.

SARUE, Betina. Grandes Projetos Urbanos e a Governança de Metrôpoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015, p. 77.

TIRONI, Eduardo. Flamengo: Prefeito do Rio ameaça desapropriar terreno em prol do estádio. UOL, Aracaju. 28 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/05/28/flamengo-prefeito-do-rio-ameaca-desapropriar-terreno-em-prol-do-estadio.htm>>. Acesso em 03 jun 2024.