

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Urbanismo
Subsecretaria de Urbanismo
Coordenadoria de Planejamento e Projetos
Gerência de Macroplanejamento

Nota Técnica Nº 18/2020

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)
Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano
Diretor (CTPD)

**Coordenadoria de Planejamento e Projetos/
Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM**

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Marcelo Crivella

PREFEITO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)

Mônica Bahia Schlee

Gerente

Equipe técnica

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

Revisão dos textos

Maria Carolina Soares

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

a. O que é e para que serve

Um imóvel (gleba, lote ou edificação) ocioso, abandonado ou subutilizado poderá ser objeto de parcelamento e edificação obrigatórios para que venha a cumprir a função social da propriedade urbana. Este instrumento tem como finalidades combater a retenção de terrenos ociosos na cidade; otimizar os investimentos públicos realizados; contribuir para ampliar a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promover o uso e a ocupação de imóveis ociosos ou em situação de abandono; o que pode implicar, também, em descumprimento das obrigações tributárias relativas ao imóvel.

b. Principais definições de acordo com o Estatuto da Cidade (EC, Lei nº 10257/2001) e Plano Diretor (LC 111/2011)

Estatuto da Cidade, Lei nº 10257/2001, Art. 5º e 6º:

Definições: Imóvel subutilizado – é aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente

Procedimentos: notificação ao proprietário, averbada no cartório de registro de imóveis, pelo Poder Executivo municipal.

Prazos: Um ano a partir do recebimento da notificação para protocolizar pedido de aprovação e execução de parcelamento, edificação ou utilização. Dois anos, a contar da aprovação do projeto pelo Poder Executivo Municipal, para iniciar o parcelamento, construção ou utilização de imóvel identificado para fins de aplicação do instrumento, ou, no caso de empreendimento

de grande porte, condução em etapas, até a conclusão do processo.

Transferência de obrigações: ficam transferidas, sem interrupção de prazos, em caso de transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação.

Plano Diretor de 2011, Lei Complementar nº 111/2011, Art. 71 ao 74:

Área de aplicação: Macrozona de Ocupação Incentivada.
Definições: incluem-se entre os imóveis subutilizados, aqueles com edificação em ruínas ou que tenha sido objeto de demolição, situação de abandono, desabamento ou incêndio.

Exceções: imóveis com área inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel, com atividade econômica regularmente inscrita no órgão municipal competente que requeira espaços livres para seu funcionamento; inserido em área proposta em decreto vigente de desapropriação em função de projeto ou programa municipal, estadual ou federa; localizado em Áreas de Preservação Permanente, Zona de Conservação Ambiental e Unidade de Conservação da Natureza, ou em áreas que sejam objeto de estudos que visem sua transformação em qualquer destas categorias; onde exista contaminação do solo ou subsolo ativa ou em processo de remediação; com terrenos de dimensões significativas, alta taxa de permeabilidade e presença de vegetação que cumpram função ecológica ou serviços ambientais à cidade e que devam ser mantidos; imóveis tombados e preservados

abandonados, os quais estarão sujeitos a utilização compulsória a ser regulamentada em Lei.

Procedimentos:

- Quanto à notificação ao proprietário, o procedimento é semelhante ao estabelecido no Estatuto da Cidade;
- Os critérios de aplicação do parcelamento, edificação ou de utilização compulsórios para imóveis localizados em Áreas de Proteção do Ambiente Cultural e em Áreas de Especial Interesse Social destinada à produção habitacional de interesse social, serão definidos, respectivamente, pela legislação específica e pelo Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;
- Os imóveis sujeitos a aplicação da legislação específica serão identificados pelo Poder Executivo Municipal e seus proprietários notificados.

Prazos: Indicações semelhantes ao Estatuto da Cidade, ressaltando-se que deverão ser respeitados os prazos máximos estabelecidos pela legislação aplicável à matéria.

c. Necessita regulamentação adicional?

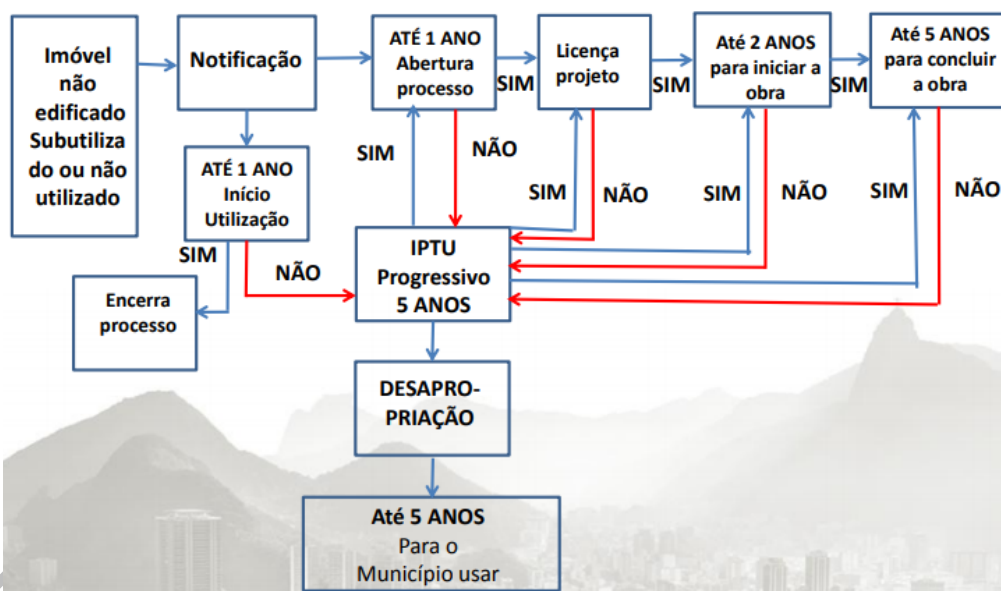
Sim, de acordo com o Art. 5º do Estatuto da Cidade, “Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”. O Plano Diretor de 2011 segue o disposto no Estatuto da Cidade, salientando a necessidade de “Lei específica de iniciativa do Poder Executivo”.

d. O processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro

Para regulamentar este instrumento foram elaborados dois Projetos de Lei Complementar: O PLC 84/2012 e PL 1396/2012. O PLC 84/2012 visava alterar o Art. 71, § 1º, da LC nº 111 de 2011, de forma a ampliar a área de aplicação do PEUC para toda a cidade.

O PL 1396/2012 visava regulamentar o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, de acordo com o seguinte esquema de implementação:

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) Fluxo do processo



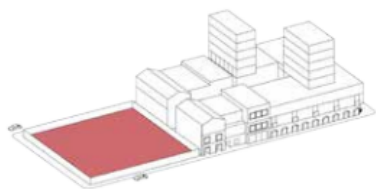
Fonte: HAZAN, Valéria Magiano. Apresentação sobre Instrumentos Urbanísticos no Município do Rio de Janeiro - regulamentados e em fase de regulamentação. Secretaria Municipal de Urbanismo, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2017.

Neste PL, os imóveis tombados e preservados em situação de subutilização ou não utilização estariam sujeitos à utilização

compulsória, com o objetivo de assegurar sua recuperação, conservação e valorização como patrimônio cultural da Cidade.

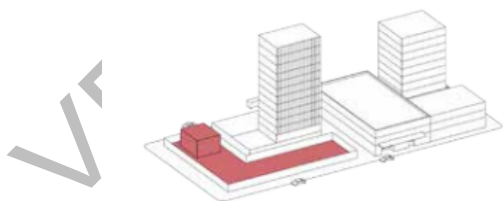
e. Casos de implementação em outras cidades

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal 16.050/2014) definiu a Função Social da Propriedade Urbana como elemento constitutivo do direito à propriedade e estabelece que ela é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial determinados pela legislação. O Plano Diretor previu também a publicação contínua da listagem dos imóveis notificados para cumprimento da função social da propriedade, tornando transparente a aplicação do PEUC e permitindo o acompanhamento das notificações pelo cidadão. Além disso definiu as áreas de aplicação do instrumento e as características dos imóveis que não cumprem sua função social:



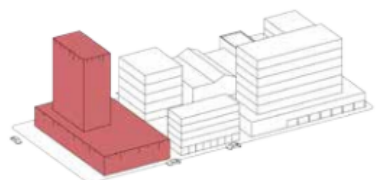
Imóvel não edificado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero.



Imóvel subutilizado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento não atingir um mínimo definido para a zona que se situa.



Imóvel não utilizado

Imóveis edificados que tenham no mínimo 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de 1 ano.

Os instrumentos indutores da função social da propriedade foram inicialmente adotados em São Paulo pelo Plano Diretor de 2002 (Lei Municipal 13.430/02) e, tornados aplicáveis com a Lei Específica 15.234/10 que os regulamenta, criada em atendimento à exigência constitucional. Esta lei estabelece prazos para o cumprimento da função social da propriedade, condição necessária para a efetiva aplicação do PEUC na cidade de São Paulo. A Lei Específica definiu que após a notificação, os proprietários de imóveis ociosos terão o prazo de 1 ano para apresentar o projeto de edificação (no caso de imóveis não edificadas ou subutilizadas) ou dar um uso compatível ao imóvel (no caso de imóveis não utilizados). Caso estes prazos não sejam respeitados, o proprietário estará sujeito ao IPTU Progressivo no Tempo. Por fim, se a ociosidade do imóvel permanecer, terá início a última etapa, que consiste na Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública. No ano de 2010 também foi promulgado o Decreto Municipal 51.920/2010 que regulamentava a Lei 15.234/2010; este Decreto determinava que a Prefeitura realizasse um chamamento prévio dos imóveis ociosos situados no perímetro da Operação Urbana Centro e nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 e 3. Esse processo - que ficou conhecido como “pré-notificação”, pois não gerava qualquer obrigação legal ao proprietário - foi realizado no ano de 2011, mediante a publicação no Diário Oficial de uma listagem de imóveis que apresentavam indícios de ociosidade. Após a divulgação desta listagem até o ano de 2013, não houve qualquer ação em prol da efetiva aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade na cidade de São Paulo. Com a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico, em 2014, que estabeleceu uma série de modificações em relação ao Plano Diretor anterior, como a redefinição das áreas aplicação do PEUC

foi necessário atualizar e aprimorar as regulamentações específicas para garantir uma adequada aplicação dos instrumentos indutores da função social. Assim, foi elaborado o Decreto Municipal 55.638/2014 que, além de extinguir algumas inconsistências da regulamentação anterior, avançou na definição das situações nas quais o PEUC não é aplicável, como no caso de realização de atividades econômicas que não necessitam de edificação (como posto de combustíveis e áreas de lazer) e na ocorrência de impossibilidades jurídicas (como em casos que a propriedade está demarcada em um decreto de utilidade pública ou decreto de interesse social). O novo Plano Diretor definiu que as notificações aos proprietários de imóveis que não cumprem a função social poderão ser realizadas em etapas, a partir de critérios definidos pela Prefeitura, em acordo ao Conselho Municipal de Política Urbana – CPMU.

Uma vez efetuada a notificação, o proprietário deverá, em até 1 ano, comunicar à Prefeitura o início da utilização do imóvel (para os casos de imóveis não utilizados), ou o protocolamento do pedido de alvará de aprovação e execução de projeto de edificação ou parcelamento do lote (para os casos de imóveis não edificados e subutilizados). A contar da expedição do respectivo alvará, o proprietário terá 2 anos para comunicar à Prefeitura o início das obras de edificação ou parcelamento, e 5 anos, contados do início das obras, para comunicar à Prefeitura a conclusão das obras (ou ao menos, nos casos de empreendimentos de grande porte, o referente à primeira etapa da conclusão de obras).

f. Sugestões e recomendações

Uma ação necessária para possibilitar a aplicação deste instrumento é apontar as principais áreas da Cidade com

concentração de imóveis ociosos, abandonados ou subutilizados, as questões envolvidas e as sugestões para andamento da proposta. Com a sua regulamentação, poderia ser implementado um projeto piloto para uma área da cidade, como a área central da Cidade, por exemplo, ressaltando a obrigação de manutenção de imóveis protegidos.

No caso específico do município do Rio de Janeiro, percebe-se a necessidade de serem feitos estudos específicos atualizados de levantamento com os dados dos imóveis que se encontram abandonados (se pelo fato de ter adquirido dívidas, se por descaso ou especulação imobiliária), avaliando caso a caso a partir de critérios previamente estabelecidos, a possibilidade da concessão de incentivos/ remissão fiscal para casos como os possuidores de dívidas. É importante haver um sistema de controle/monitoramento destes imóveis. Quando detectado pela equipe do setor de monitoramento, o proprietário deverá ser convocado pela assessoria jurídica para quitar sua dívida. A assessoria jurídica pesquisará o motivo do não pagamento. A sanção, para os casos de especulação, deverá vir através de uma multa mais rigorosa. Estes se diferem do caso de imóveis tombados, que demandam uma manutenção cara e com aproveitamento limitado, e que não são abandonados propositalmente para que se deteriore a ponto de desabar. Os imóveis tombados que são abandonados propositalmente deverão sofrer sanções e as multas deverão ser proporcionais aos danos que estiverem causando ao imóvel e seu entorno (estrutura, lixo, etc).

Cabe ressaltar que, ainda no âmbito do município do Rio de Janeiro, foram elaborados estudo e levantamento em 2012, pela

Secretaria Municipal de Urbanismo, especificamente em relação a imóveis abandonados na Av. Brasil, onde foi identificado que a questão das dívidas tributárias e, principalmente, trabalhistas (com ações judiciais em curso) seria um grande impeditivo para a negociação e utilização dos imóveis. Por isso, a despeito da aprovação da Lei Complementar n.º 116, de 25 de abril de 2012, que criou a Área de Especial Interesse Urbanístico da Avenida Brasil, definiu normas para incremento das atividades econômicas e para reaproveitamento de imóveis em áreas das zonas industriais e ao longo de corredores viários estruturantes da AP-3 e da AP-5, que concedeu uma série de incentivos urbanísticos, foi encaminhado também o PL 1340/2012 que “Concede benefícios fiscais relacionados a obras de revitalização da Área de Especial Interesse Urbanístico da Avenida Brasil.” Ocorre que esse PL, continua em tramitação na Câmara desde 2012. E viu-se que os benefícios urbanísticos, por si só, não foram capazes de promover a requalificação da Av. Brasil. Na ocasião, não foram impostas sanções, somente foram concedidos benefícios fiscais relacionados a obras de revitalização da área.

Outra questão é o abandono de imóveis públicos, que não estarão sujeitos à aplicação de certos instrumentos. Estes estudos deverão contemplar uma versão específica para os imóveis públicos, visto a existência numerosa destes imóveis.

Quanto a regulamentação do instrumento, o Plano Diretor de 2011 limita a iniciativa ao Poder Executivo, o que dificulta a aplicação do instrumento considerando os interesses políticos eventualmente envolvidos. Pode ser interessante retirar essa restrição de iniciativa.

É importante avaliar a viabilidade de enviar algumas leis específicas, que regulem certos instrumentos, junto com o Plano Diretor para aprovação. O envio deste "pacote" poderia facilitar a aprovação de legislações específicas que são fundamentais para o ordenamento urbano municipal, como a que regula o PEUC. A mesma lei poderia disciplinar o PEUC e o IPTU progressivo, que são instrumentos contíguos. Quanto à desapropriação sanção, a mesma não pode ser utilizada pela vedação de que municípios emitam títulos da dívida pública, imposta pelo Senado Federal.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, jul 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 29/04/2019.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. Rio de Janeiro: RJ, fev. 2011. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC111M.PDF>>. Acesso em: 29/04/2019.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Projeto de Lei Complementar nº 84, de 2012. Rio de Janeiro: RJ, 29 mai. 2012. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/d9cccd83c207fc47832566ec0018d82e/c019bee5279b994a03257a0e00709937?OpenDocument>>. Acesso em: 04/06/2019.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Projeto de Lei nº 1396, de 2012. Rio de Janeiro: RJ, 29 mai. 2012. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/f6d54a9bf09ac233032579de006bfef6/832580830061f31803257a0e007211b6?OpenDocument>>. Acesso em: 04/06/2019.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em:

abril de 2020.

VERSÃO PRELIMINAR