



Nota Técnica que fazem a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, através de seu Núcleo de Terras e Habitação e o Ministério Público Federal, através da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão acerca do PLC 93/2025, de autoria do Município do Rio de Janeiro, que autoriza a alienação de imóveis de titularidade da municipalidade e dá outras providências.

INTRODUÇÃO

O PLC 93/2025, de iniciativa do Poder Executivo, dispõe sobre a alienação e define critérios de uso, parcelamento e edificação de imóveis de titularidade da Administração Direta e Indireta do Município do Rio de Janeiro, bem como do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, alterando as Leis Complementares nº 252, de 2022 e nº 275, de 2024.

Na prática, o PL busca um **autorizativo genérico** para a venda de 324 imóveis pertencentes ao ente municipal, **sem avaliação prévia de nenhum deles e em desacordo com o disposto na Lei Orgânica Municipal (LOMRJ)**, que determina a destinação de imóveis públicos vazios ou subutilizados para a habitação de interesse social, conforme adiante demonstrado.

Além de tratar da venda de imóveis da municipalidade, o Projeto **cria exceções ao Plano Diretor**, que nos termos do art. 40 e parágrafo 2º, do Estatuto da Cidade deve ser o instrumento básico da política urbana e englobar todo o território da cidade do Rio de Janeiro.

Diante dos possíveis graves impactos sobre o direito à moradia de milhares de famílias, o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH) e a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC/RJ), órgão do Ministério Público Federal (MPF), produzem esta nota técnica, cujo enfoque principal diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade pública e à ameaça ao direito fundamental à moradia (art. 6º da CF) e aos direitos e serviços que a ele se conectam direta e indiretamente.

Cabe destacar que tão somente o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro atende **milhares de famílias** residentes na Cidade do Rio de Janeiro e sob ameaça de remoção, sem que haja soluções habitacionais definitivas para o grave déficit habitacional experimentado por essa população. A PRDC/RJ, por sua vez, acompanha a efetivação do direito à moradia por meio da devida destinação de imóveis públicos federais, estaduais e municipais a essa finalidade.



Conforme se demonstrará ao longo desta nota, a falta de coordenação e planejamento contida no PLC configura violação de diversos dispositivos legais, como a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o art. 239 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 13.465/2017 e a Lei Complementar Municipal nº 270/2024, que trata do plano diretor municipal.

1. DAS AMEAÇAS DE REMOÇÃO A DIVERSOS NÚCLEOS URBANOS ABRANGIDOS PELA ÁREA OBJETO DO PLC 93/2025 – AUMENTO DA TENSÃO SOCIAL AO INVÉS DE CUMPRIMENTO DA LEI ORGÂNICA DO MRJ

O art. 1º do PLC nº 93/2025 autoriza a alienação dos imóveis listados em seu anexo, mediante licitação, assegurando aos atuais ocupantes o direito de preferência apenas **"mediante o pagamento do valor correspondente à maior proposta ofertada"**. Para ocupantes de baixa renda, condicionar a permanência na moradia ao pagamento do lance vencedor em um leilão de mercado é **decretar o despejo forçado institucionalizado**.

Tal medida ignora por completo o direito à Regularização Fundiária (REURB) que assiste a essas famílias ocupantes de núcleos urbanos informais consolidados, conforme estabelecido no microssistema de proteção à moradia e na Lei nº 13.465/2017. Ao invés de reconhecer a posse e promover a titulação e urbanização por meio da REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) antes de qualquer cogitação de venda, o projeto submete a terra pública à especulação imobiliária, esvaziando o dever do Estado de proteger a moradia sob a fachada de um **"direito de preferência" financeiramente inatingível para a população vulnerável, e que possui direito de permanência por lei.**

De acordo com o projeto **Cartografias Jurídicas** — uma cooperação entre o Labá - Direito, Espaço & Política-UFRJ, o NUTH-DPRJ e o Observatório das Metrôpoles —, o município do Rio de Janeiro registra hoje 153 casos ativos de ameaça de remoção. Esse cenário impacta mais de 13 mil famílias, com destaque para a atuação do próprio Município, que promove 40 dessas ações, afetando 6.269 famílias. Geograficamente, a AP1 (Centro) é a região mais crítica, concentrando 56 dos casos registrados.

O cruzamento de dados realizado pelo LABÁ em conjunto com o Najup Luiza Mahin, ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), dos endereços constantes do PLC 93/2025 com os dados da pesquisa revela que **o Projeto atinge territórios onde a disputa pela terra já é uma realidade.** A venda de imóveis públicos nessas regiões pode **acelerar processos de remoção e alterar drasticamente o custo de vida e o uso do solo local**, sobrepondo novas intervenções urbanas a comunidades que já lutam para permanecer em seus territórios.



Segundo o estudo, publicado através de Nota Técnica¹:

“na área central da cidade, por exemplo, foram identificados cerca de 42 imóveis listados no projeto que apresentam uso residencial corrente, evidenciando a presença de ocupações habitacionais consolidadas ou em processo de consolidação. Em um dos casos analisados, na Rua do Livramento, o imóvel listado no projeto apresenta sobreposição direta com uma ocupação residencial atualmente objeto de disputa judicial. Outro caso de enorme impacto envolve o imóvel da Rua Monsenhor Félix, nº 412, em Irajá, que se sobrepõe à favela Parque Bom Menino, onde hoje vivem mais de 200 famílias.

(...)

Muitos desses imóveis atualmente utilizados para fins de moradia encontram-se ocupados majoritariamente por mulheres, em sua maioria negras, chefes de família e trabalhadoras informais, conforme já demonstrado em levantamentos recentes. Muitas dessas mulheres inclusive foram vítimas de violência doméstica e encontraram nesses imóveis uma alternativa de moradia para dar seguimento às suas vidas juntamente com seus filhos ao fugirem de seus lares anteriores, haja vista também a insuficiência atual de políticas de acolhimento e de abrigamento no Estado do Rio de Janeiro, consistindo em um dado que merece especial atenção. A título de exemplo, mencionamos os imóveis da Rua João Álvares, 10, bem como os imóveis da Rua do Livramento, números 74, 184 e 186, localizados no bairro da Gamboa, ocupados há mais de décadas por diversas mulheres e crianças, que se encontram listados no âmbito do PLC 93/2025.”

Os mapas abaixo ajudam a elucidar a situação:

¹ <https://www.laba-ufrrj.com/post/nota-técnica-do-labá-direito-espaco-politica-e-do-najup-luiza-mahin-sobre-o-projeto-de-lei-comp>

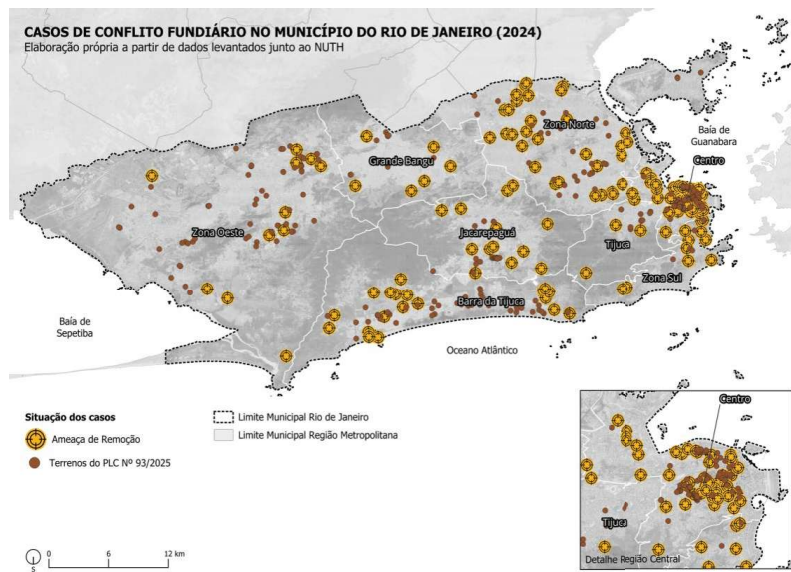


Figura 1 – Cruzamento dos Casos de Conflito Fundiário no Município do Rio de Janeiro (dados de 2024) com os Imóveis do PLC nº 93/2025

Fonte: NT LABÁ/Najup

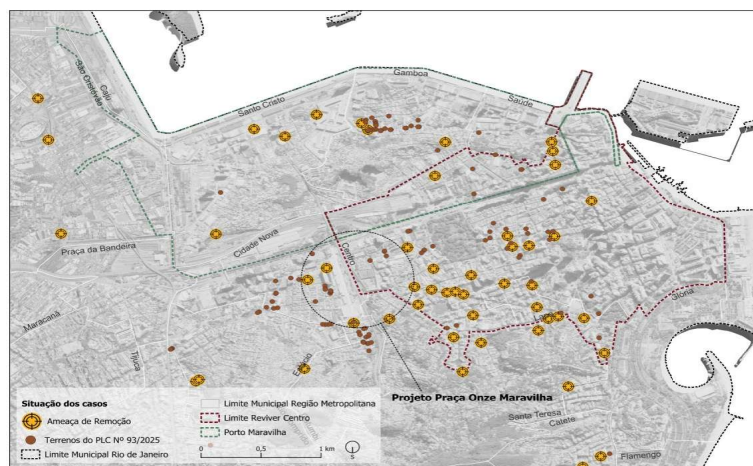


Figura 2 – Casos de Conflito Fundiário (dados de 2024) e Imóveis do PLC nº 93/2025 no Centro do Rio

Fonte: NT LABÁ/Najup



Aduza-se que as alienações de imóveis públicos retiram a possibilidade de que tais bens sejam destinados para o reassentamento dessas famílias envolvidas em conflitos fundiários, contrariando as disposições da própria Lei Orgânica do Município, que prevê:

"Art. 437 da LOMRJ - O Município destinará, prioritariamente, terras públicas não utilizadas ou subutilizadas a assentamento de população de baixa renda e à instalação de equipamentos de uso coletivo."

Da leitura do dispositivo, resta evidente que nos termos da lei de regência do MRJ, imóveis públicos não utilizados ou subutilizados deverão ser destinados a assentamentos de população de baixa renda e à instalação de equipamentos urbanos de uso coletivo, não devendo, pois, serem utilizados apenas para aumentarem o caixa da municipalidade.

Essa diretriz complementa a intenção do legislador de assegurar a permanência da população de baixa renda na região em que já reside, trabalha, estuda, tem acesso à saúde, etc., sendo este o dever dos entes públicos atentos ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e aos objetivos basilares de nossa Constituição da República, constantes de seu art. 3º.

A lei orgânica estipula, ainda, que os imóveis públicos destinados ao assentamento de população de baixa renda para fins de regularização fundiária podem ser objeto de doação e de utilização gratuita (art. 237). A *contrario sensu*, essa previsão desautoriza uma perspectiva arrecadatória e exclui, de plano, qualquer inclusão de imóveis ocupados por essa população de pacote genérico de autorização para venda que induza a sua alienação.

Não à toa, o próprio PLC prevê, em seu art. 4º, incisos I e II que os recursos auferidos com as operações de alienação se destinam **preferencialmente** à regularização fundiária e urbanística e a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social. Tal previsão é contraditória, pois acena com a regularização, mas ao mesmo tempo gera insegurança e risco de remoções. Além disso, afigura-se tímida, e pode ser facilmente olvidada diante de outras prioridades e interesses em desacordo com os princípios e regras acima mencionados

Ou seja, o projeto, além de ignorar que tais imóveis, em vez de serem vendidos deveriam ser destinados à habitação de baixa renda, **sequer assegura que os objetivos em tela sejam claramente atingidos**, razão pela qual devem ser apontadas algumas necessidades, em prol dos direitos ao meio ambiente urbano e à moradia das populações de baixa renda.

2. AUTORIZAÇÃO GENÉRICA DE VENDA, AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA E INEXISTÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO DAS ALIENAÇÕES

A par dos problemas acima apontados, cabe ser mencionado que a concessão de uma autorização genérica e a ausência de avaliação prévia dos imóveis constantes do anexo do PLC configuram **violações legais**.



Em primeiro lugar, destaque-se que um projeto de lei não pode conceder ao Poder Executivo uma autorização genérica para a alienação de diversos bens imóveis, quanto mais centenas deles. A autorização legislativa para a venda de bens públicos **deve ser específica e direcionada para cada caso concreto**, uma vez que a exigência existe para que o Poder Legislativo possa exercer o seu papel fundamental: avaliar, no momento em que se pretende realizar a venda, se existe efetivo **interesse público** justificado na alienação daquele bem específico (imóvel por imóvel).

Igualmente, a ausência de avaliação prévia atualizada dos bens que se pretende vender viola frontalmente a legislação.

Tanto o art. 76, inciso I, da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) quanto o art. 232 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro determinam expressamente que a alienação de bens da Administração Pública estará sempre subordinada à comprovação do interesse público e **será sempre precedida de avaliação**

Por outro lado, a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), especificamente em seu artigo 76, estabelece regras rigorosas para a alienação (venda) de bens da Administração Pública. Para que a venda ocorra de forma legal, a lei exige o cumprimento dos seguintes requisitos:

- **Interesse Público Justificado:** A venda de qualquer bem deve estar obrigatoriamente subordinada à comprovação de um **interesse público devidamente justificado**.
- **Avaliação Prévia:** É obrigatório que a venda seja precedida por uma avaliação para determinar o valor do bem. Em casos de bens móveis inservíveis, por exemplo, a avaliação considera o valor histórico corrigido, a depreciação acumulada e a situação em que o bem se encontra. No caso de imóveis, estipula-se o preço mínimo com base no valor de mercado.
- **Licitação na Modalidade Leilão:** A regra geral imposta pela nova lei para a alienação tanto de bens móveis quanto imóveis é a realização de licitação obrigatoriamente na modalidade leilão.
- **Critério de Julgamento:** No leilão, o vencedor será sempre aquele que oferecer o **maior lance**, devendo o valor ser igual ou superior ao preço mínimo de avaliação estipulado em edital.

Exigência Adicional para Bens Imóveis: Quando a venda envolver **bens imóveis** (incluindo os pertencentes às autarquias e fundações), a lei exige um requisito extra: é indispensável a prévia **autorização legislativa**. Como discutido anteriormente, a jurisprudência entende que essa autorização deve ser específica e não genérica.

Desta forma vê-se que o PLC 93/2025, ao pretender obter autorização em bloco para a venda de imóveis sem valor definido, **afronta os regramentos existentes** e, na prática **retira do Parlamento a capacidade de fiscalização e controle da gestão pública**, atingindo frontalmente o sistema de freios e contrapesos idealizados pelo legislador constitucional.



Mencione-se, por oportuno, que o minucioso levantamento realizado pela UFRJ e já mencionado na presente Nota Técnica ainda verificou a **sobreposição com terrenos doados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para promoção do Minha Casa Minha Vida (MCMV)**, definidos através do Edital de Chamamento Público nº 001/2024 da Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Segundo o estudo, **Entre os 917 imóveis destinados ao MCMV, 13 imóveis encontram-se na lista anexa ao PLC, sendo 6 imóveis atualmente ocupados por moradia.**

Tal sobreposição demonstra, de forma inequívoca **o perigo de aprovação do PLC 93/2025, sem uma análise mais acurada de seu anexo**, tudo levando a concluir da necessidade de desmembramento do Projeto para individualizar as autorizações de alienação postuladas.

3. NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO PRIORITÁRIA DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS)

Prosseguindo-se na análise do PLC 93/2025, cabe ser destacada a total **falta de razoabilidade** na busca de um autorizativo de venda de inúmeros imóveis no momento em que o Município precisa, em vez de se desfazer de imóveis próprios, **destinar imóveis de seu patrimônio para a produção de habitação de interesse social na cidade.**

Isto porque neste ano de 2026, entrará em vigor – com atraso, diga-se – o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) cumprindo diretriz do Plano Diretor e da Lei nº 11.124/2005.

O Plano se propõe a em 8 anos, nortear a política pública de habitação social na cidade, promovendo moradia digna e **reduzindo o déficit habitacional**, que conforme apontado na última pesquisa promovida pela Fundação João Pinheiro, a partir de dados do IBGE corresponde a **1/4 dos domicílios da cidade (500 mil domicílios).** ²

Segundo o estudo, o déficit abrange habitações precárias, entre as quais improvisadas e rústicas; as enquadradas como “ônus excessivo”, casas onde a renda total é de até três salários-mínimos e o gasto com moradia, especialmente aluguel, consome mais de 30% dos ganhos; e a coabitação, que engloba famílias que vivem nas chamadas casas de cômodos ou “unidades domésticas conviventes” caracterizadas pela existência de mais de uma família na mesma habitação em situação de aglomeração.

² <https://drive.google.com/file/d/13FL-MVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view>, pág. 15 do relatório



Desta forma, por mais discricionariedade que possa o gestor ter, essa discricionariedade precisa atender critérios de conveniência e oportunidade, sendo certo que **não se demonstra conveniente ou oportuno** pretender alienar imóveis no momento em que se discute solução para a realocação de pessoas que hoje vivem em condições absolutamente indignas de moradia em nossa cidade.

Note-se, inclusive, que o texto consolidado até o momento para o PMHIS dá conta de que a produção habitacional própria do MRJ para os próximos anos (aí excluídas as unidades de programas habitacionais de outros entes, como Minha Casa Minha vida) seria de apenas 1000 unidades habitacionais³.

Sendo assim, com muito mais razão, neste momento, **o ideal era ser elaborado estudo para que esses imóveis fossem destinados a aumentar a produção habitacional do Município, ao invés de reduzi-la.**

4. DA INCLUSÃO DE IMÓVEIS DESTINADOS A EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS EM COTEJO COM O DÉFICIT DA OFERTA DESSES SERVIÇOS NO MUNICÍPIO

Prosseguindo na análise do Projeto, destaque-se a quantidade de imóveis incluídos no PLC com destinação originária no zoneamento urbano para servirem de **equipamentos educacionais** e que por razões que fogem à nossa compreensão, hoje são terrenos vazios ou com destinação diversa da originalmente prevista.

Tal conclusão é facilmente aferível pela simples leitura do já mencionado estudo do LABÁ em conjunto com NAJUP Luiza Mahin/UFRJ, em que foram analisados todos os imóveis constantes do PLC, para concluir que a municipalidade, além de **descumprir a destinação que esses imóveis deveriam ter, afetando-os à prestação de serviços públicos à população**, agora pretende deles se **desfazer**.

O estudo em comento menciona, inclusive, imóveis com serviços ativos e outros que acabaram destinados para moradia (não necessariamente de interesse social), mas **salta aos olhos que dezenas deles deveriam ser efetivamente equipamentos públicos em funcionamento**, conforme se depreende da tabela abaixo:

³<https://siurb.rio/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=189e3c017c30498d96ec35212dbdd523>



	Imóvel destinado a Escola Pública	Equipamento Público em operação	Imóvel em uso como moradia
AP1	-	9	42
AP2	-	14	-
AP3	9	6	4
AP4	18	1	7
AP5	33	5	5
Total	60	35	58

Tabela 01 - Dados obtidos a partir do PAL referente aos Imóveis do PLC nº 93/2025

Ao mesmo tempo, é conhecido o **déficit de creche e pré-escola em nosso município, com destaque para as áreas de abrangência da 7a e 10a Coordenadorias Regionais de Educação** - zona oeste e parte da zona sudoeste da cidade, onde há **51 imóveis** dentre os da lista no anexo do PLC 93/2025 **que deveriam ser destinados a escola pública**, segundo o PAL da cidade.

Justamente em razão da deficiência histórica desse serviço, a 2a Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos autos da Ação Civil Pública n. 0233893-88.2003.8.19.0001 – de autoria do Ministério Público do Estado e que se encontra na fase de Execução, na qual a Defensoria Pública figura como assistente litisconsorcial – manteve a **obrigação do MRJ de zerar o déficit de mais de 10.000 crianças aguardando vaga em creche.**

Tal decisão que até o momento ainda não foi integralmente cumprida, tendo o Município recorrido aos Tribunais Superiores, tem ementa lapidar, da qual se extrai o seguinte comando:

*“Possibilidade de intervenção do Judiciário em políticas públicas. Preferência na formulação e execução de políticas públicas, bem como destinação privilegiada de recursos para a área infantojuvenil (artigo 227 CF c/c artigo 4º, p. único, ECA), o que abrange a Educação Infantil (artigo 5º da Lei 13.257/16). Política Pública pela Primeira Infância no Estado do Rio de Janeiro (Lei nº 9503/2021) que considera a **Educação Infantil como área prioritária de política pública**, prevendo uma oferta que atenda plenamente à demanda existente, garantindo de modo transparente a garantia de acesso a todas as crianças na faixa etária (arts. 5º, III, e 7º, II). Súmula nº 241 TJRJ. **Obrigação de usar o máximo de recursos disponíveis para implementar direitos infantojuvenis** (Convenção sobre Direitos das Crianças, artigo 4º).”* (grifou-se).



Certamente dentre os **recursos disponíveis** que o ente possui para implementar tais direitos está o **uso de imóveis próprios para a prestação dos serviços de creche e pré-escola**. Mas o Município, ao invés de utilizar tais imóveis para a execução da política pública de Educação a que faz jus a população, cumprindo a ordem judicial, pretende vender tais áreas, **sepultando de vez a possibilidade de, enfim, combater o déficit histórico de forma eficaz**.

Desta forma, no entender dos subscritores, ao menos **esses imóveis, a par daqueles que hoje são destinados à moradia efetiva de famílias de baixa renda, devem ser retirados do Projeto**.

CONCLUSÃO

Diante dos graves problemas apontados no Projeto – mormente violação da destinação dos imóveis, ausência de avaliação prévia e autorizativo genérico – no nosso entendimento, melhor seria que o **Projeto de Lei Complementar 93/2025 fosse substituído por projetos individuais de autorização (imóvel a imóvel)**, com a devida comprovação de interesse público e avaliação prévia atualizada, cada imóvel a ser alienado, recomendando-se a **rejeição total do projeto de lei** em sua atual redação.

No entanto, caso o PLC siga em sua tramitação, com vistas que a *mens legis* dos dispositivos antes mencionados seja mantida, ressalte-se a **necessidade de designação de Audiências Públicas pelas Comissões Temáticas**, de forma a possibilitar a ampliação e ampliação do debate e aprimoramento do texto do Projeto.

Almejando que a presente Nota Técnica possa contribuir para o debate da Câmara Municipal, assegurando uma **cidade democrática, inclusiva e participativa**, os subscritores se colocam à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se façam necessários quanto ao tema analisado.

MARILIA CORREA
PINTO DE
FARIAS:07480983727

Assinado de forma digital por
MARILIA CORREA PINTO DE
FARIAS:07480983727
Dados: 2026.03.19 18:10:51 -03'00'

MARÍLIA CORREA FARIAS

MARIA CARMEN DE SÁ

PALOMA ARAUJO LAMEGO

ADRIANA BRITTO

Defensoras Públicas do NUTH/DPRJ

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR

**Procurador Regional dos Direitos do
Cidadão Adjunto**

PRDC/MPF