



Ofício DPERJ/NUTH nº: 52/2022

Rio de Janeiro, 04 de maio de 2022

Do: NÚCLEO DE TERRAS E HABITAÇÃO - DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Endereço: Rua São José, nº 35, 13º andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20.010-020

E-mail: nuth@defensoria.rj.def.br

À: PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO ESPECIAL DO PLANO DIRETOR DA CÂMARA MUNICIPAL

C/c: TODOS(AS) OS(AS) EXCELENTÍSSIMOS(AS) VEREADORES INTEGRANTES DA COMISSÃO

Assunto: Encaminha proposta formulada pelo NUTH em colaboração com o Conselho Popular sobre a disposição do Sistema Integrado de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano - SICOS no projeto de modificação do Plano Diretor.

O **NÚCLEO DE TERRAS E HABITAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio do(s) Defensor(es) Público(s) subscritor(es), visando a contribuir para o debate e para colheita de propostas da sociedade civil e entidades representativas, objetivo a que destina a realização de audiências públicas, vem **ENCAMINHAR** proposta formulada pelo NUTH, em colaboração com o Conselho Popular, sobre o Sistema Integrado de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano - SICOS.

Em junho de 2021, o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública - NUTH, encaminhou ao Poder Executivo Municipal uma proposta de alteração dos dispositivos relativos ao O Sistema Integrado de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano - SICOS, que foi construída pelo próprio Núcleo, em conjunto com o Conselho Popular.

Inicialmente, cabe comemorar a incorporação de alguns trechos sugeridos naquele documento, notadamente o parágrafo único do art. 430, de caráter imprescindível, além da inclusão da gestão democrática e da participação popular no inciso I do art. 432, ambos de autoria do Conselho Popular e do NUTH.

Todavia, algumas das sugestões permaneceram alijadas do texto do projeto de lei complementar, o que deve ser corrigido neste momento de tramitação no Poder Legislativo, conforme a seguir elucidado:

PLC 44/2021	PROPOSTA NUTH/CONSELHO POPULAR
Art. 430. O Sistema Integrado de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano – SICOS, regulamentado como SICOI, pelo Decreto Rio nº 42.992 de 3 de abril de 2017, tem por objetivo avaliar e realizar a integração das ações dos diversos órgãos setoriais municipais, voltadas ao efetivo controle, monitoramento, fiscalização e regularização do solo urbano em todo o território municipal, de acordo com a legislação em vigor.	Art. 430. O Sistema Integrado de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano – SICOS, regulamentado como SICOI, pelo Decreto Rio nº 42.992 de 3 de abril de 2017, tem por objetivo identificar os usos e ocupações irregulares que cumprem função social da propriedade, os usos e ocupações irregulares e regulares que não cumprem função social da propriedade e os usos e ocupações irregulares em áreas de proteção do meio ambiente.



Parágrafo único. As ações de controle que envolvem os órgãos integrantes do SICOS devem respeitar as diretrizes e princípios constitucionais da função social da propriedade, do direito à moradia, da dignidade da pessoa humana, do contraditório e da ampla defesa.	Parágrafo único. As ações de controle que envolvem os órgãos integrantes do SICOS devem respeitar as diretrizes e princípios constitucionais da função social da propriedade, do direito à moradia, da dignidade da pessoa humana, do contraditório e da ampla defesa.
Art. 431. O SICOS é composto por representantes dos seguintes órgãos municipais:	Art. 431. O SICOS é composto por representantes dos seguintes órgãos municipais:
I – O órgão executivo responsável pela coordenação do SICOS, que garantirá o funcionamento da política de controle, uso e regularização do solo urbano, a coordenação, operacionalização e a articulação intersetorial do Sistema e o suporte técnico-administrativo; e	I – O órgão executivo responsável pela coordenação do SICOS, que garantirá o funcionamento da política de controle, uso e regularização do solo urbano, a coordenação, operacionalização e a articulação intersetorial do Sistema e o suporte técnico-administrativo; e
II – O Comitê Executivo a ser criado, composto pelos órgãos setoriais da administração direta, indireta, autárquica ou fundacional do Município e suas empresas públicas, responsáveis pelas políticas setoriais diretamente vinculadas ao controle do uso, ocupação e regularização do solo em áreas públicas e privadas.	II – O Comitê Executivo a ser criado, composto pelos órgãos setoriais da administração direta, indireta, autárquica ou fundacional do Município e suas empresas públicas, responsáveis pelas políticas setoriais diretamente vinculadas ao controle do uso, ocupação e regularização do solo em áreas públicas e privadas, notadamente habitação de interesse social, regularização fundiária de interesse social, assistência social e meio ambiente .
Parágrafo único. O SICOS manterá plena articulação com o SIPLAN e o SIURB.	Parágrafo único. O SICOS manterá plena articulação com o SIPLAN e o SIURB.
Art. 432. O Comitê Executivo mencionado no artigo anterior terá as seguintes atribuições:	Art. 432. O Comitê Executivo mencionado no artigo anterior terá as seguintes atribuições:
I – a coordenação das ações, considerando a gestão democrática territorializada e a participação popular garantidas no Conselho Municipal de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano e a articulação das medidas intersetoriais de controle da ocupação do solo, devendo avaliar o histórico das vulnerabilidades socioambientais e as diferentes naturezas das apropriações do solo urbano, especialmente nas seguintes situações:	I – a coordenação das ações, considerando a gestão democrática territorializada e a participação popular garantidas no Conselho Municipal de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano e a articulação das medidas intersetoriais de controle da ocupação do solo, devendo avaliar o histórico das vulnerabilidades socioambientais e as diferentes naturezas das apropriações do solo urbano, em observância do princípio da não remoção (art. 7º, XX) , especialmente nas seguintes situações:
a) áreas de encostas, talvegues, margens de rios e cursos d'água, em Unidades de Conservação da Natureza, em Áreas de Preservação Permanente e demais áreas sob regime de proteção ambiental e/ou em áreas que apresentem cobertura vegetal de qualquer natureza;	a) áreas de encostas, talvegues, margens de rios e cursos d'água, em Unidades de Conservação da Natureza, em Áreas de Preservação Permanente e demais áreas sob regime de proteção ambiental e/ou em áreas que apresentem cobertura vegetal de qualquer natureza, observados o tempo de existência da ocupação e a legislação ambiental da época do surgimento do assentamento, bem como o efetivo impacto ambiental



	positivo ou negativo, em caso de permanência ou realocação de pessoas;
b) áreas <i>non aedificandi</i> de vias, ferrovias, linhas de transmissão e outras definidas pela legislação;	b) áreas <i>non aedificandi</i> de vias, ferrovias, linhas de transmissão e outras definidas pela legislação, observados o tempo de existência da ocupação e os instrumentos de regularização fundiária contidos no ordenamento jurídico;
c) em logradouros, espaços públicos e próprios municipais dominicais;	c) em logradouros, espaços públicos e próprios municipais dominicais, observados o tempo de existência da ocupação e os instrumentos de regularização fundiária contidos no ordenamento jurídico;
d) em desacordo com a legislação de parcelamento e/ou uso e ocupação do solo;	d) em desacordo com a legislação de parcelamento e/ou uso e ocupação do solo, observado o tempo de existência da ocupação e a situação socioeconômica dos ocupantes, a fim de possibilitar, se cabíveis, a declaração de Área de Especial Interesse Social e a utilização dos instrumentos de regularização fundiária;
e) em imóveis abandonados quando representarem risco à ordem ou à segurança urbana, ou à saúde da população;	e) em imóveis abandonados pelos proprietários registrais, quando representarem risco à ordem ou à segurança urbana, ou à saúde da população, indicando a possibilidade de arrecadação do bem, na forma do art. 1.276 do Código Civil e do art. 64 da Lei nº 13.465/2017, para destinação à habitação de interesse social;
f) que incorrem em impactos negativos à paisagem urbana, aos seus marcos referenciais e aos bens protegidos por seus atributos culturais, conforme avaliação prévia do órgão responsável pelo patrimônio cultural do Município;	f) que incorrem em impactos negativos à paisagem urbana, aos seus marcos referenciais e aos bens protegidos por seus atributos culturais, conforme avaliação prévia do órgão responsável pelo patrimônio cultural do Município; (justificativa para a supressão: hipótese altamente subjetiva e potencialmente discriminatória, inexistindo definição em lei de o que seria "impactos negativos à paisagem", o que pode acarretar utilização indiscriminada, por se tratar de conceito aberto)
g) em ocorrências ligadas à estabilidade e segurança das edificações;	g) em ocorrências ligadas à estabilidade e segurança das edificações, com indicação das intervenções que devem ser realizadas para cessação do risco, em especial obras de contenção e reforço estrutural e, no caso de o imóvel ser ocupado por população de baixa renda, assistência técnica de habitação de interesse social, a fim de promover a regularização fundiária de interesse social, na hipótese de ser possível a mitigação dos riscos, ou provimento de habitação de interesse social, nos casos de riscos não passíveis de mitigação ou quando os custos da mitigação superarem consideravelmente os custos da efetiva realocação em área próxima;



<p>II – a criação de metodologia para acompanhamento e monitoramento da evolução dos indicadores da regularidade do solo urbano para subsidiar as ações previstas nessa Lei Complementar;</p>	<p>II – a criação de metodologia para acompanhamento e monitoramento da evolução dos indicadores da regularidade do solo urbano para subsidiar as ações previstas nessa Lei Complementar, respeitadas as seguintes diretrizes:</p> <p>a) loteamentos e edificações irregulares, com obras iniciais ou em curso, em áreas ambientais, deverão ser prontamente coibidas por meio do poder de polícia administrativo, a fim de impedir a conclusão da irregularidade e prejuízo a terceiros;</p> <p>b) a propaganda, corretagem, estandes de venda etc., acerca de lotes ou unidades habitacionais irregulares, deverão ser acompanhadas, coibidas e impedidas pelo órgão municipal competente, a fim de salvaguardar a ordem urbana e evitar prejuízo a terceiros;</p> <p>c) loteamentos e edificações irregulares, com lotes e unidades alienados à população de baixa renda, que os utiliza para moradia, somente terão sua demolição autorizada por decisão judicial prévia, devendo a remoção dos moradores ser acompanhada pelas secretarias e órgãos municipais para solução habitacional definitiva e inclusão social e territorial;</p>
<p>III – a definição de prioridades relativas às ações e procedimentos de controle dos diversos órgãos da Administração Pública Municipal responsáveis pelo licenciamento e fiscalização do uso e ocupação do solo segundo os princípios da Política Urbana, dispostos no Capítulo I, Título I desta Lei Complementar;</p>	<p>III – a definição de prioridades relativas às ações e procedimentos de controle dos diversos órgãos da Administração Pública Municipal responsáveis pelo licenciamento e fiscalização do uso e ocupação do solo segundo os princípios da Política Urbana, dispostos no Capítulo I, Título I desta Lei Complementar;</p>
<p>IV – a análise e a adoção de procedimentos administrativos de fiscalização proporcionais aos níveis de irregularidade da ocupação do solo, considerando os prejuízos causados ao patrimônio da Cidade e visando incrementar a eficácia da ação pública;</p>	<p>IV – a análise e a adoção de procedimentos administrativos de fiscalização proporcionais aos níveis de irregularidade da ocupação do solo, considerando os prejuízos causados ao patrimônio da Cidade e visando incrementar a eficácia da ação pública; (justificativa para a supressão: tema tratado no inciso III)</p>
<p>V – o acompanhamento, análise e a proposição de sistemas de monitoramento das áreas indicadas no inciso I, por meio do Sistema Municipal de Informações Urbanas – SIURB, para orientar as ações de controle de uso e ocupação do solo;</p>	<p>V – o acompanhamento, análise e a proposição de sistemas de monitoramento das áreas indicadas no inciso I, por meio do Sistema Municipal de Informações Urbanas – SIURB, para orientar as ações de controle de uso e ocupação do solo;</p>
<p>VI – a divulgação e a realização de campanhas públicas de educação urbana, patrimonial e ambiental;</p>	<p>VI – a divulgação e a realização de campanhas públicas de educação urbana, patrimonial e ambiental;</p>



<p>VII – o acompanhamento da revisão da legislação municipal de licenciamento e fiscalização de uso e ocupação do solo e de sua aplicabilidade, visando a inclusão de medidas de combate às irregularidades; e</p>	<p>VII – o acompanhamento da revisão da legislação municipal de licenciamento e fiscalização de uso e ocupação do solo e de sua aplicabilidade, visando a inclusão de medidas de combate às irregularidades; e (justificativa para a supressão: tema tratado no inciso III)</p>
<p>VIII – o acompanhamento das penalidades, prazos e mecanismos de sanção e das apropriações do solo urbano em áreas públicas e privadas, através de sistemas informatizados.</p>	<p>VIII – o acompanhamento das penalidades, prazos e mecanismos de sanção e das apropriações do solo urbano em áreas públicas e privadas, através de sistemas informatizados.</p>
	<p>§ 1º Na hipótese do inciso III, devem ser priorizadas as ações voltadas à redução das necessidades habitacionais, melhoria das condições urbanas dos assentamentos precários e da infraestrutura essencial, e, devem ser priorizados os procedimentos de controle voltados às terras urbanas que não cumprem a função social da propriedade e da cidade, bem como o exercício do poder de polícia em ocupações iniciadas ou em curso, que não se caracterizem como exercício dos direitos declarados no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC e no Protocolo de San Salvador, hipótese em que a questão deverá ser solucionada no âmbito do Poder Judiciário.</p>
<p>§ 1º O Poder Executivo garantirá os recursos e procedimentos necessários ao pleno desenvolvimento das atribuições do SICOS como forma de garantir a implementação das propostas deste Plano Diretor.</p>	<p>§ 2º O Poder Executivo garantirá os recursos e procedimentos necessários ao pleno desenvolvimento das atribuições do SICOS como forma de garantir a implementação das propostas deste Plano Diretor.</p>
<p>§ 2º Os órgãos integrantes do SICOS se articularão através de seus setores de fiscalização e controle, aos quais cabe o exercício do poder de polícia administrativa em defesa do interesse público.</p>	<p>§ 3º Os órgãos integrantes do SICOS se articularão através de seus setores de fiscalização e controle, aos quais cabe o exercício do poder de polícia administrativa em defesa do interesse público, dentro dos limites estabelecidos neste Capítulo.</p>
<p>§ 3º Para ampliar o suporte técnico-administrativo do SICOS, poderão ser criadas comissões e equipes específicas, de caráter permanente ou não, integradas por diversos setores do Poder Executivo, às quais caberá analisar e propor ações de caráter intersetorial.</p>	<p>§ 4º Para ampliar o suporte técnico-administrativo do SICOS, poderão ser criadas comissões e equipes específicas, de caráter permanente ou não, integradas por diversos setores do Poder Executivo, às quais caberá analisar e propor ações de caráter intersetorial;</p>
<p>Art. 433. Será criado o Conselho Municipal de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano, vinculado ao órgão executivo responsável pela implementação da política de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano, com as seguintes atribuições:</p>	<p>Art. 433. Será criado o Conselho Municipal de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano, vinculado ao órgão executivo responsável pela implementação da política de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano, com as seguintes atribuições:</p>



I – analisar e propor medidas de concretização e integração das ações, planos e programas propostas pelo Sistema;	I – analisar e propor medidas de concretização e integração das ações, planos e programas propostas pelo Sistema;
II – acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos de fundos que possam ser vinculados ao Sistema; e	II – acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos de fundos que possam ser vinculados ao Sistema; e
III – solicitar ao Poder Público a realização de audiências públicas para prestar esclarecimentos à população.	III – solicitar ao Poder Público a realização de audiências públicas para prestar esclarecimentos à população realizar, no âmbito de suas competências, audiências públicas, garantindo a efetiva participação popular.
Parágrafo único. O Conselho Municipal de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano deverá ser constituído paritariamente por representantes do SICOS e da sociedade civil.	§ 1º O Conselho Municipal de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano deverá ser constituído paritariamente por representantes do SICOS e da sociedade civil.
	§ 2º O Conselho Municipal de Controle do Uso, Ocupação e Regularização do Solo Urbano submete-se ao controle do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR, ao qual incumbirá apreciar e recomendar, anualmente, medidas de planejamento do SICOS, além de acompanhar e fiscalizar as ações executadas em decorrência do SICOS, com avaliação de seus resultados.
Art. 434. O Poder Executivo terá o prazo de noventa dias após a aprovação desta Lei Complementar, para formalizar o SICOS, revendo o SICOI, Sistema de Controle de Obras Irregulares pelo Decreto nº 42.992, de 3 de abril de 2017, e regulamentando o seu funcionamento em legislação específica.	Art. 434. O Poder Executivo terá o prazo de noventa dias após a aprovação desta Lei Complementar, para formalizar o SICOS, revendo o SICOI, Sistema de Controle de Obras Irregulares pelo Decreto nº 42.992, de 3 de abril de 2017, e regulamentando o seu funcionamento em legislação específica.

Ao passo em que algumas sugestões de emendas são diretas, há a necessidade de esclarecer melhor outras.

No inciso I do art. 432, apesar de o trecho “devendo avaliar o histórico das vulnerabilidades socioambientais e as diferentes naturezas das apropriações do solo urbano” já ter surgido a partir de adaptação do Poder Executivo ao que foi sugerido no documento anterior, ainda se faz necessária a menção expressa ao princípio da não remoção, contido no inciso XX do art. 7º, como forma de reforçar sua incidência também (e principalmente) no SICOS.

Nas diversas alíneas do mesmo inciso I, foram incluídas menções expressas à obrigatoriedade de se levar em consideração o tempo de ocupação de eventual população de baixa renda que resida nos imóveis, além de outras questões específicas de cada alínea. Isso porque o tempo de ocupação é fato juridicamente relevante para uma miríade de normas municipais, estaduais e federais, que garantem direitos aos ocupantes, como a usucapião, a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação de posse, entre tantos outros. Porém, não é apenas fato jurídico, mas fato social relevante. As pessoas que construíram uma vida no mesmo local não podem ser retiradas abruptamente, rompendo vínculos de trabalho, saúde, educação, cultura e lazer com o território e as redondezas.



À alínea 'e' foi incluída a necessidade de ser considerada a arrecadação do imóvel abandonado, conforme manda a legislação já em vigor, tanto no Código Civil quanto na Lei da Reurb. Já a alínea 'f' foi totalmente suprimida, conforme justificativa constante do quadro comparativo.

O inciso II do mesmo artigo teve sua redação mantida, mas com a inclusão de três alíneas para direcionar o controle e a fiscalização prioritariamente para os territórios dominados por milícias. A alínea 'a' traz o uso do poder de polícia contra obras irregulares em curso. A alínea 'b' procura coibir as transações de unidades habitacionais pelas milícias para populações de baixa renda, que adquirem os imóveis irregulares e se tornam também vítimas da falta de controle e fiscalização prévios e alvo de controle e fiscalização posteriores. A alínea 'c' trata justamente desse momento posterior, em que a fiscalização no momento das obras falhou e as unidades habitacionais foram vendidas a população de baixa renda, que se veem prejudicadas em todos os sentidos. Por se tratar de consequência de uma omissão anterior do próprio Poder Público, o uso do poder de polícia deve ser restringido e condicionado ao controle jurisdicional.

O parágrafo cuja adição se propõe busca, ao fazer remissão ao inciso que trata sobre a definição de prioridades, trazer algumas hipóteses em que o próprio Plano Diretor elege prioritárias, como as relacionadas à redução do déficit habitacional, à função social da propriedade e da cidade, à melhoria da infraestrutura urbana e à segurança da posse das populações de baixa renda.

Já o inciso III do art. 433 precisa ser reformulado para corrigir duas questões. A primeira é a necessidade de "solicitar ao Poder Público" a realização de audiências públicas, quando o próprio conselho faz parte do Poder Público e tem total capacidade de realizar, por si próprio, as audiências públicas que entender pertinentes; a adição de uma etapa somente atravança o procedimento. E a segunda é a substituição do trecho "para prestar esclarecimentos à população" por "garantindo a efetiva participação popular", já que audiências públicas não têm o condão de meramente esclarecer, mas constitui ato de um processo dialético entre Poder Público e sociedade civil, que deve poder se manifestar, questionar e exigir durante as audiências públicas.

Por fim, o § 2º do mesmo dispositivo busca deixar evidente que o conselho se submete ao Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR.

Dessa feita, a partir das proposições e das justificativas acima delineadas, o NUTH manifesta sua confiança no processo democrático conduzido por esta Comissão e crê que os nobres Vereadores que a compõem adotarão as emendas sugeridas, aperfeiçoando o texto a ser votado futuramente pela Câmara Municipal.

VIVIANE S. SANTOS TARDELLI

Defensora Pública
Mat. DPERJ nº 3089513-0

RICARDO DE MATTOS

Defensor Público
Mat. DPERJ nº 3089553-6