



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.823-A, DE 2019

(Do Sr. Rubens Otoni)

Acrescenta dispositivo Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para inserir hipótese de imóvel subutilizado; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. ELI BORGES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º O § 1º do art. 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do inciso III, com a seguinte redação:

“Art. 5º.....

§ 1º

III – residencial mantido ocioso e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto, desde que não seja necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes.”

Art.2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Política Urbana consagrada pela Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da competência para execução e o objetivo da política de desenvolvimento urbano, a obrigatoriedade do plano diretor, a definição acerca da função social da propriedade urbana, as sanções ao solo urbano ocioso e a usucapião especial urbana.

Em específico o artigo 182 da CF/88 prevê o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais para os imóveis não edificado, subutilizado ou sem adequado aproveitamento.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta a matéria, define como subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente (art. 5º, § 1º), sendo omissa quanto a hipótese de subutilização do imóvel edificado ainda que desocupado e em falta com sua finalidade social.

A manutenção de imóveis residenciais, não necessários à habitação do proprietário ou de seus dependentes, ociosos e fora do mercado de locação, contribui para o agravamento do problema habitacional do país ao mesmo tempo em que força o crescimento

dos núcleos urbanos além do necessário, em última instância prejudicando a ordenação urbana e majorando os custos de todos os serviços básicos domiciliares.

Ademais a manutenção do imóvel desocupado não serve sequer ao interesse econômico e de mercado haja visto que não gera renda, tampouco cumpre qualquer finalidade social.

A presente propositura visa explicitar que um imóvel residencial mantido ocioso e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto, desde que não seja necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes, deverá ser considerado subutilizado para os efeitos da lei. Com isso, o Poder Público municipal poderá notificar os proprietários desses imóveis para que lhes deem o adequado aproveitamento, sob pena das sanções previstas no § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

Trata-se de matéria de relevante interesse social e também de singular importância as administrações municipais observada a ordenação urbana e o acesso a moradia.

Expõe-se a apreciação dos Nobres Pares a presente propositura legislativa em favor da qual se suplica apoio para aprovação.

Sala das Sessões, em 2 de julho de 2019.

Deputado Rubens Otoni
PT/GO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC
--

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos

sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

TÍTULO VII
DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

.....

CAPÍTULO II
DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

.....

.....

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

CAPÍTULO II
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

.....

Seção II
Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

.....

.....

PROJETO DE LEI 3.823/2019

Acrescenta dispositivo Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para inserir hipótese de imóvel subutilizado.

Autor: Deputado RUBENS OTONI

Relator: Deputado ELI BORGES

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei no 3.823, de 2019, com o objetivo de alterar a Lei nº 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade, para inserir novo conceito de imóvel subutilizado.

Por meio do referido projeto, o Autor propõe que sejam considerados subutilizados os imóveis residenciais mantidos ociosos e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto, desde que não sejam necessários à habitação dos proprietários ou de seus dependentes.

Na justificção, argumenta que a manutenção de imóveis nessas condições contribui para o agravamento do problema habitacional do País e força o crescimento dos núcleos urbanos além do necessário.

A proposição foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Urbano, para proferir parecer de mérito, conforme o art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD); e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de mérito e de constitucionalidade e de juridicidade, conforme o art. 54 do RICD.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário e o regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 151, inciso III, do RICD.



Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 3.823, de 2019, pretende alterar o Estatuto da Cidade para incluir como hipótese de imóvel subutilizado aquele “residencial mantido ocioso e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto, desde que não seja necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes”.

Embora a proposta esteja orientada por preocupação legítima com a função social da propriedade e com o enfrentamento do déficit habitacional, o texto apresenta fragilidades relevantes que comprometem sua juridicidade, sua aplicabilidade prática e sua compatibilidade com princípios constitucionais fundamentais.

Em primeiro lugar, destaca-se a ausência de critérios objetivos e temporais para a caracterização do imóvel como subutilizado. A proposta não estabelece qualquer prazo mínimo para que um imóvel seja considerado ocioso, abrindo margem para interpretações amplas e subjetivas por parte do Poder Público.

Essa lacuna normativa gera evidente **insegurança jurídica**, pois permite que imóveis sejam enquadrados como subutilizados independentemente do tempo de desocupação, desconsiderando circunstâncias legítimas, como reformas ou manutenção do imóvel; dificuldades de inserção no mercado de locação; estratégias patrimoniais lícitas do proprietário; e períodos transitórios de vacância.

Ademais, a expressão constante do projeto — “sob qualquer pretexto” — revela-se especialmente problemática, por sua amplitude excessiva e caráter aberto, o que potencializa interpretações discricionárias e amplia o risco de intervenções indevidas do Poder Público sobre a esfera privada.

Outro ponto de atenção reside na potencial ampliação do poder sancionatório estatal sem a correspondente definição de parâmetros claros. Ao permitir a aplicação de



instrumentos como parcelamento, edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e até desapropriação, com base em conceito indeterminado, a proposta pode gerar medidas desproporcionais e incompatíveis com o princípio da razoabilidade.

Nesse contexto, opta-se pela apresentação de Substitutivo, com o objetivo de aperfeiçoar a redação normativa, conferir maior segurança jurídica e estabelecer parâmetros mais claros e equilibrados para a aplicação da norma, harmonizando o direito de propriedade com sua função social.

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação, mediante substitutivo** ao Projeto de Lei nº 3.823, de 2019.

Sala das Comissões, em de ,2026

Deputado ELI BORGES
PL/TO



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 3.823/2019

Acrescenta dispositivo Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para inserir hipótese de imóvel subutilizado.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º O § 1º do art. 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do inciso III, com a seguinte redação:

“Art.5º.....

§1º.....

III – aquele abandonado, desocupado e mantido fora do mercado de locação, com sinais de deterioração ou uso irregular, como ocupação por terceiros, acúmulo de lixo ou abrigo de animais, desde que não necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes.”

Art.2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em de ,2026

Deputado ELI BORGES
Republicanos/TO





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 3.823, DE 2019

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, opinou pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.823/2019, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Eli Borges.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Keniston Braga - Presidente, Adriano do Baldy, Antônio Doido, Icaro de Valmir, Joseildo Ramos, Luiza Erundina, Marcelo Álvaro Antônio, Natália Bonavides, Denise Pessôa, Eli Borges, Fernando Monteiro, Hildo Rocha, Jilmar Tatto, Max Lemos, Talíria Petrone e Toninho Wandscheer.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2026.

Deputado KENISTON BRAGA
Presidente



**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE
DESENVOLVIMENTO URBANO AO PROJETO DE LEI Nº 3.823,
DE 2019**

Acrescenta dispositivo Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para inserir hipótese de imóvel subutilizado.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º O § 1º do art. 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do inciso III, com a seguinte redação:

“Art.5º.....

§1º.....

III – aquele abandonado, desocupado e mantido fora do mercado de locação, com sinais de deterioração ou uso irregular, como ocupação por terceiros, acúmulo de lixo ou abrigo de animais, desde que não necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes.”

Art.2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2026.

Deputado **KENISTON BRAGA**

Presidente

