

NOTA TÉCNICA Nº 17 - DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU

Em 25 de agosto de 2025.

Assunto: Projeto de Lei nº 3758/2024

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO apresenta as seguintes considerações a respeito do projeto de lei em referência que visa alterar a Lei nº 13.240/2015 que trata dos imóveis não operacionais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

I - INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica tem por finalidade alterar o regime de gestão de imóveis não operacionais de propriedade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Hoje este acervo de bens é administrado pelo INSS que além de não ter conhecimento específico para esta gestão, não consegue viabilizar o uso dos imóveis ou a sua reversão em capital para alimentar os cofres da Previdência Social.

II - DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública, nos precisos termos do art. 134 da Constituição da República, “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

De acordo com o art. 3º A, inciso III, da Lei Complementar no 80/1994 (alterada pela LC n. 132/2009), são objetivos da Defensoria Pública a prevalência e a efetividade dos direitos humanos, ao passo que o art. 4º, inciso III, da Lei Complementar no 80/1994 estabelece ser função institucional da Defensoria Pública "promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico".

O mesmo diploma legal, no art. 4º, no inciso XI, estabelece que é função da Defensoria Pública "exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado".

Além da vocação institucional conferida pela Constituição e por legislação

complementar, acima já expostas, vale destacar que, no âmbito interno da DPU, a Defensoria Pública da União conta com um Grupo de Trabalho destinado a tratar especificamente ao trato de questões coletivas atinentes ao tema da moradia. O Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiário foi criado para promover a defesa do direito à moradia adequada e a proteção às vítimas de remoção forçada. O grupo monitora os casos relacionados à moradia adequada no âmbito da DPU e consolida os dados necessários a subsidiar mecanismos de acompanhamento da política de direitos humanos sobre o Direito à Moradia Adequada.

Cerca de 26,5 milhões de domicílios urbanos apresentam problemas de infraestrutura, como falta de acesso a água potável, energia elétrica, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Isso corresponde a 41,2% das moradias urbanas[1]. Mais da metade do déficit habitacional é composto por famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel, totalizando 3,24 milhões de domicílios[2]. Favelas e comunidades informais, como o Complexo da Maré no Rio de Janeiro, enfrentam condições extremas, com sensação térmica superior a 60°C devido à urbanização precária e ausência de áreas verdes. Essas comunidades são majoritariamente habitadas por pessoas negras, evidenciando o racismo ambiental. Em São Paulo, por exemplo, mais de 45 mil famílias vivem em ocupações, enfrentando a constante ameaça de despejo[1]. Outra atribuição do grupo é fomentar a criação de espaços participativos na formulação das políticas de moradia nacional, estadual e municipal, resguardando a prevalência da função social da propriedade nos conflitos fundiários.

III - BREVE HISTÓRICO DO PROBLEMA E DA PERSPECTIVA DE ATENDIMENTO DE ORDEM LOCAL

Dispõe o art. 6º da Constituição da República que o direito à moradia é um direito social fundamental. Dito isso fazemos um pequeno histórico acerca da questão da ocupação dos espaços no Rio de Janeiro e, também, do próprio Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

O Rio de Janeiro até o ano de 1961 era a capital federal. Tal fato ensejou que houvesse um amplo êxodo rural para a cidade. Justamente após a transferência da capital federal, a cidade passou por intensas transformações urbanas que redundaram em grande fluxo de pessoas migrantes que não apenas deixavam a miséria para trás sem que houvesse uma política pública de acesso aos direitos fundamentais sociais em seus municípios de origem, mas também encontravam um espaço de privação de direitos ao chegarem na cidade. Dentro desta escassez de acesso a direitos, as políticas públicas de habitação ou eram insuficientes para atingimento da maior parte da população, como a afastava da malha urbana, o que gerou um sem número de moradias não raro inadequadas e improvisadas, o que se chama culturalmente de favelas ou comunidades no linguajar carioca e fluminense.

A par disso, com o advento do acesso, mesmo que limitado, da população à previdência social, então superavitária e em um tempo sem opções de investimento tão disseminadas, uma das estratégias para lidar com um país demograficamente jovem era o de verter os recursos de contribuições a este sistema em imóveis na capital, o que torna o acervo de bens da autarquia previdenciária, o INSS, que fundiu os institutos próprios de previdências em proprietário de um grande acervo de bens públicos na cidade. Hoje o INSS é gestor de milhares de imóveis sem conseguir dar proveito econômico ou social e menos ainda financeiro e, não é novidade, tendo gastos elevados na manutenção destes bens. A par disso raramente há orçamento para manter a integridade dos imóveis, que ficam desocupados, havendo histórico de edificações que colocam em risco pessoas que estejam próximas.

A Lei 13.240/2015 dispõe sobre os bens que compõem o acervo imobiliário da União, devendo para tanto transferir a gestão à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia. Na falta da referida Secretaria, é importante considerar, dois caminhos a seguir e aqui nos debruçamos à

realidade fática: a) ou os imóveis que compõem o Fundo do Regime Geral de Previdência Social devem ser geridos no âmbito da Secretaria de Patrimônio da União, ou b) devem os bens do Fundo do Regime Geral de Previdência Social permanecer na gestão do INSS. Ao que consta a segunda hipótese foi a adotada.

A partir da manutenção dos bens nas mãos do INSS, propõem o PL nº 3758/2024 a alteração da lei no sentido da possibilidade de alteração contábil para considerar nulo o valor do bem a partir de um parecer para atestar a inviabilidade de alienação onerosa e considerando ocupação do bem, destinar a estes imóveis a finalidade de atendimento ao interesse público, como para o atendimento de finalidades culturais, educacionais, assistenciais ou socioambientais. Na hipótese de ocorrência de assentamento informal de pessoas de baixa renda, seria possível a manutenção do bem para atender as necessidades destas pessoas e é sobre isso que nos pronunciamos.

Especialmente, no Rio de Janeiro, foi promulgada uma lei municipal estabelecendo uma série de estímulos para transformar o centro da cidade em um espaço mais amigável para moradias. É a Lei 6899/2021 que oferece benefícios fiscais, como isenção ou suspensão de IPTU, ISS e ITBI, para obras e edificações que se enquadrem no Programa Reviver Centro. O referido programa inclui a criação de novas áreas verdes, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida na região. O projeto visa promover a mobilidade urbana limpa e ativa, incentivando o uso de bicicletas e outros meios de transporte sustentáveis. O plano busca revitalizar o espaço público, utilizando a arte e a cultura como ferramentas para atrair pessoas e promover a interação social. Além do Reviver Centro, outros programas e ações estão sendo implementados para promover a moradia na região central, como o Programa [Morar Carioca](#) que visa melhoria da infraestrutura e a regularização fundiária em áreas de interesse social, beneficiando diversas comunidades e também o Programa de [Locação Social](#) cujo objetivo deste programa é produzir e oferecer imóveis para aluguel, atraindo moradores para o Centro e aproveitando imóveis vazios, além do reconhecimento do Centro como [Distrito de Baixa Emissão do Centro](#) que busca implementar ações para reduzir a emissão de gases de efeito estufa, com foco em mobilidade sustentável e revitalização de espaços públicos. Em 2022, o Rio de Janeiro apresentou o maior tempo médio de deslocamento entre as cidades brasileiras, com 67 minutos por trajeto. Em média, as famílias brasileiras destinam cerca de 15% de sua renda ao transporte urbano. Para os 10% mais pobres, esse percentual pode chegar a 21,8%, enquanto para os 10% mais ricos, é de aproximadamente 13,8%^[1].

Estas políticas públicas citadas acima visam tornar o Centro como um espaço de moradia, revitalizando uma área que a partir de meados do Século XX ficou praticamente reservada para atividade comercial e para sediar a burocracia estatal. A conversão de imóveis públicos para moradias de interesse social resultará em incremento para a cidade como um todo.

IV - CONSIDERAÇÕES

No que importa, a redação da Lei 13240/2015, em seu artigo 22 dispõe:

Art. 22. Os imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social serão geridos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, observado o disposto na legislação relativa ao patrimônio imobiliário da União.

.....

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) publicará a listagem dos imóveis operacionais e não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e transferirá a gestão dos imóveis não operacionais para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

§ 4º Sempre que possível, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União providenciará a conversão do patrimônio imobiliário de que trata o caput deste artigo em recursos financeiros, por meio dos mecanismos de alienação e de utilização onerosa.

§ 5º Os recursos financeiros resultantes da alienação ou da utilização onerosa dos imóveis de que trata o § 4º deste artigo serão destinados ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

§ 6º A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, em conjunto com o INSS, nos termos de regulamento, identificará os imóveis que não tenham aproveitamento econômico ou não apresentem potencial imediato de alienação ou de utilização onerosa e que poderão ser objeto de outras formas de destinação, inclusive no âmbito de programas habitacionais e de regularização fundiária destinados à população de baixa renda.

§ 6º-A. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União poderá opinar tecnicamente pela inviabilidade de alienação onerosa de imóvel sob sua gestão, nos casos em que este se caracterizar como bem de uso comum do povo ou que tiver a ocupação consolidada por assentamentos informais de baixa renda, até a data de publicação deste parágrafo, sem prejuízo de outras hipóteses de inviabilidade de alienação onerosa que puderem ser justificadamente caracterizadas, as quais serão submetidas à análise do INSS e poderão ser declaradas pelo dirigente máximo da autarquia.

§ 6º-B. Declarada a inviabilidade de alienação onerosa prevista no § 6º-A deste artigo, o valor do imóvel será considerado nulo, e caberá à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União atuar nas providências de transferência patrimonial do imóvel para a União e promover as ações para fins de destinação exclusiva de interesse social ou coletivo, sem encargos ou contrapartidas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

§ 6º-C. A comunicação da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União será suficiente para que o cartório promova a anotação, na matrícula do imóvel, da desafetação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social e da titularidade da União, devendo ser utilizados o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do órgão central da Secretaria e o nome "UNIÃO".

Frisamos, entretanto, que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social não dispõe de personalidade jurídica e chegamos a encontrar dificuldade para apontar este fato para considerar como abordamos isso no plano jurídico. A partir disso o próprio dispositivo legal a nosso ver já dispõe como deve o administrador agir. A legislação já aponta que, para atendimento da finalidade da moradia, os imóveis que no dia 6 de dezembro de 2022 continham o que a lei chama de “assentamentos informais de baixa renda” podem ter parecer favorável para declaração por parte da Presidência do INSS. Importante salientar que a mera alteração legislativa pode não indicar a consecução dos fins previstos não apenas na Lei 13.240/2015, mas também no programa “Imóvel da Gente” na medida em que deve haver um comprometimento real da burocracia em realizar todos os trâmites necessários para a destinação dos imóveis para a habitação por interesse social.

A sugestão de alteração proposta através do PL nº 3758/24 segue nos seguintes termos:

“Art. 22. Os imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social serão geridos pela Secretaria do Patrimônio da União, observado o disposto na legislação relativa ao patrimônio imobiliário da União.
..... § 3º Para fins do disposto neste artigo, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) publicará a listagem dos imóveis operacionais e não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e transferirá a gestão dos imóveis não operacionais para a Secretaria do Patrimônio da União.

§ 4º Sempre que possível, a Secretaria do Patrimônio da União providenciará a conversão do patrimônio imobiliário de que trata o caput deste artigo em recursos financeiros, por meio dos mecanismos de alienação e de utilização onerosa.

§ 6º-A. A Secretaria do Patrimônio da União poderá opinar tecnicamente pela inviabilidade de alienação onerosa de imóvel sob sua gestão, nos casos em que este se caracterizar como bem de uso comum do povo, tiver a ocupação consolidada por assentamentos informais de baixa renda ou for dada destinação para atendimento a políticas públicas nas áreas de saúde, de educação, de cultura, de assistência social, de interesse socioambiental e de adaptabilidade às mudanças climáticas, sem prejuízo de outras hipóteses de inviabilidade de alienação onerosa que puderem ser justificadamente caracterizadas, as quais serão submetidas à análise do INSS e poderão ser declaradas pelo dirigente máximo da autarquia.

§ 6º-B. Declarada a inviabilidade de alienação onerosa prevista no § 6º-A deste artigo, o valor do imóvel será considerado nulo, e caberá à Secretaria do Patrimônio da União atuar nas providências de transferência patrimonial do imóvel para a União e promover as ações para fins de destinação exclusiva de interesse social ou coletivo, sem encargos ou contrapartidas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto no art. 76 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e nos arts. 18, 31 e 31-A. da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 6º-C. A comunicação da Secretaria do Patrimônio da União será suficiente para que o cartório promova a anotação, na matrícula do imóvel, da desafetação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social e da titularidade da União, devendo ser utilizados o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do órgão central da Secretaria e o nome "UNIÃO".

.....

§ 8º A destinação não econômica de imóveis para atendimento de interesse dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios poderá ocorrer somente após a permuta de que trata o § 7º deste artigo, cabendo ao ente federativo interessado a recomposição patrimonial à União, ressalvadas as hipóteses elencadas no § 6º-A. deste artigo ou quando a recomposição for dispensada por lei.”

V - CONCLUSÃO

A diferença, especificamente com relação ao § 6º-A, segue no sentido de desconsiderar um “marco temporal” de 6 de dezembro de 2022 como inicial para definir a ocupação dos imóveis. Em síntese, na vigência atual da Lei 13.240/2015, apenas os imóveis que se encontravam ocupados por pessoas de baixa renda, nesta data, poderiam ser vertidos para moradia por interesse social. Consideramos, sem qualquer medo de errar, esta limitação não apenas inconstitucional, como também despropositada, desproporcional e sem razoabilidade. Não há qualquer razoabilidade em se exigir que imóveis já contassem com pessoas morando para só então permitir alterações de finalidade para estes bens. A contingência permanente de abandono dos prédios de propriedade do Fundo por si só já indica a necessidade da sua destinação para a concretização de um direito fundamental tão central como a moradia.

A alteração legislativa prevista no PL nº 2758/2024 é bem-vinda não apenas para satisfazer o interesse público na implementação da política destinada a popularização dos imóveis da União, ao Programa Imóvel da Gente, política direcionada para conferir destinação a este acervo imobiliário.

O PL traz na verdade importante modificação para simplificar o procedimento para atendimento da função social da propriedade na medida em que boa parte dos imóveis do INSS existentes na cidade do Rio de Janeiro já foram objeto de ocupações e/ou deixaram de ser com o passar dos anos. A falta de condições de habitabilidade, a propositura de ações de cunho possessório para reaver o acesso aos imóveis e uma série de questões de âmbito interno dos próprios movimentos sociais. A atividade dos movimentos passa por dinâmicas que são estranhas à atividade da Administração Pública e a ocupação dos imóveis passa por contingências outras que fogem da necessidade e percepção do poder público, como a ausência de pessoas dispostas a viverem numa ocupação por exemplo. Assim, é de se considerar que movimentos de ocupação de imóveis públicos, mesmo quando erráticos e inconstantes, sugerem que estes bens estão sempre em estado de utilização pela própria sociedade, que no final das contas, é quem paga tanto pela sua construção, como pela manutenção dos mesmos.

É de bom alvitre, para os fins do atendimento da função social da propriedade e para os fins de melhoria da qualidade de vida na cidade, que a população utilize os bens públicos, principalmente aqueles não estão afetados a uma atividade estatal direta para conservação dos imóveis inclusive e para que com o uso não apresentem riscos para a própria população. O Brasil enfrenta um déficit habitacional de aproximadamente 6 milhões de domicílios, representando 8,3% das habitações ocupadas no país. Esse número inclui famílias vivendo em condições inadequadas, como moradias improvisadas, coabitação involuntária e adensamento excessivo[1].

A maioria dessas famílias possui renda de até dois salários mínimos, enquadrando-se na Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida, programa federal destinado a solução do déficit habitacional brasileiro. Este programa tem apresentado dificuldades de financiamento com oscilação de recursos empregados, o que dificulta a implementação de uma política pública de moradia.

Utilizar, assim, imóveis públicos já construídos, principalmente em áreas que já disponham de malhas de serviços públicos instaladas é uma boa solução para resolver essa verdadeira dívida histórica, principalmente reconhecendo que a maior parte dos imóveis do Fundo se encontra em áreas mais antigas das cidades, o que resolveria um outro grave problema para essas famílias, qual seja, o custo e o tempo de transporte.

[1] [Habitação | IBGE](#)

[2] [Déficit Habitacional no Brasil | \(fjp.mg.gov.br\)](#)

[3 e 5] [O drama da falta de moradias no Brasil: 142 mil famílias vivem em ocupações | Jornal Hoje | G1 \(globo.com\)](#) – Capturado em 11.04.2025.

[4] [Repositório Ipea](#)



Documento assinado eletronicamente por **Thales Arcoverde Treiger, Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 25/08/2025, às 15:54, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Rogério Cirino de Oliveira, Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 25/08/2025, às 19:16, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Tarcijany Linhares Aguiar Machado, Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 25/08/2025, às 19:24, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Wilza Carla Folchini Barreiros**, **Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 25/08/2025, às 23:31, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **8307553** e o código CRC **7A02B739**.