



## **ESTUDO Nº 238/2022 – UDA**

**Assunto:** Alteração do art. 68 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para dispor sobre a atualização das atribuições e da denominação da Comissão de Assuntos Fundiários.

**Solicitante:** Comissão de Assuntos Fundiários - CAF.

### **I - INTRODUÇÃO**

Esta Assessoria foi requisitada a elaborar estudo sobre a viabilidade de alteração do art. 68 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RICLDF), a fim de atualizar as atribuições da CAF, bem como alterar sua denominação. Conforme o Processo SEI nº 00001-00020487/2022-32, assim solicita a comissão:

*Estudo visando alterar o art. 68, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para dispor sobre a atualização das atribuições e da denominação da Comissão de Assuntos Fundiários.*

Apresenta-se, inicialmente, o conteúdo da Subseção IX e art. 68 do RICLDF, objeto da proposta de alteração. Na sequência, são cotejados os motivos fundamentais de tais alterações sob o prisma da política urbana e rural, bem como sob a ótica da Lei Orgânica do Distrito Federal, a fim de aperfeiçoar os fluxos de trabalhos da CAF. Por fim, é proposto um Projeto de Resolução com as alterações consideradas relevantes para os objetivos da Comissão.

### **II – DAS COMPETÊNCIA REGIMENTAIS DA COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS**

O Regimento Interno da Câmara Legislativa, aprovado pela Resolução nº 218, de 2005, dispõe sobre as competências da Comissão de Assuntos Fundiários em seu art. 68, *in verbis*:

#### ***Subseção IX*** ***Da Comissão de Assuntos Fundiários***

**Art. 68.** *Compete à Comissão de Assuntos Fundiários:*

*I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:*

- a) plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais;*
- b) parcelamento do solo e criação de núcleos rurais;*
- c) normas gerais de construção e mudança de destinação de áreas;*



- d) propaganda ou publicidade em logradouros públicos ou visíveis ao público;*
  - e) política fundiária;*
  - f) criação, incorporação, fusão e desmembramento de Regiões Administrativas;*
  - g) habitação;*
  - h) aquisição, administração, utilização, desafetação, afetação, alienação, arrendamento e cessão de bens públicos e desapropriações;*
  - i) direito urbanístico;*
  - j) (Alínea revogada pela Resolução nº 181, de 11/3/2002.)*
  - k) política de combate à erosão;*
  - l) utilização e exploração das águas subterrâneas, bem como registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais no território do Distrito Federal;*
- II – acompanhar e fiscalizar a execução de programas e leis relativas às matérias de sua competência.*

### **III – DA LEGISLAÇÃO NACIONAL**

O planejamento urbano, como técnica e ciência interdisciplinar, objetiva a organização dos espaços habitáveis, em vista da incessante busca pela realização da qualidade de vida humana.

José Afonso da Silva<sup>1</sup> (2006, p. 32) assim divide os objetos da atividade urbanística: (a) o planejamento urbanístico; (b) a ordenação do solo, que disciplina o uso e a ocupação do solo mediante políticas que viabilizem o acesso à terra e o direito à moradia; (c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial, podendo ser urbanístico, ambiental, turístico, cultural, etc.; (d) a ordenação da atividade edilícia; e (e) os instrumentos de intervenção urbanística.

Essa divisão visa tão somente a demonstrar uma das possibilidades de classificação das variadas disciplinas abarcadas pelo urbanismo. A atividade urbanística é função pública e depende da intervenção do Estado no domínio privado e na vida econômica e social das aglomerações urbanas para atingir os objetivos propostos pelo planejamento, considerando a supremacia do interesse público, ou seja, da coletividade.

Nesse sentido, é inerente à atividade urbanística a limitação de direitos relacionados à exploração da propriedade privada. Para isso, torna-se fundamental a observância do princípio da legalidade, privilegiando o mandamento constitucional de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”<sup>2</sup>. Nessa esteira, a regulamentação urbanística exige a aprovação de leis em sentido estrito, que dependem da apreciação do Poder Legislativo para a criação de novas obrigações ou defesa de direitos. Compete, portanto, ao direito urbanístico,

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>2</sup> Art. 5º, inciso II.



inserido no campo do direito público, o estabelecimento das regras de atuação fundamentadas no poder de polícia do Poder Público.

Silva (2006, p. 38) cita Hely Lopes Meirelles para definir o propósito do direito urbanístico: “*Visa precipuamente à ordenação das cidades (...), **mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais**, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo*”.

Verifica-se a importância de se pensar o território em sua totalidade, com integração entre as zonas urbanas e rurais. Essa diretriz também consta na Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, cujo Título VII dispõe especificamente sobre a Política Urbana e Rural e preceitua a *integração das atividades urbanas e rurais no território do Distrito Federal, bem como deste com a região geoeconômica e, em especial, com a região do entorno* (art. 312, II).

A Carta Magna atribui à União, aos Estados e aos Municípios a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, devendo a União se limitar a estabelecer normas gerais. Assim, com base no capítulo da Constituição Federal – CF dedicado exclusivamente à política urbana, foi aprovado, em 2001, o marco regulatório da política urbana nacional. O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 2001 – *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental* (art. 1, parágrafo único).

Complementarmente, compete aos Municípios e ao Distrito Federal legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal no que couber, e, entre outras competências assentadas no art. 30 da CF, *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*.

Nesse contexto, especial menção se faz, ainda, à aprovação da Lei nº 13.089, de 2019, que instituiu o Estatuto da Metrópole e *estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, além de critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano* (art. 1º).

A norma detalha alguns conceitos, entre os quais destacamos o de *aglomeração urbana e área metropolitana*:

*Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:*

*I – **aglomeração urbana**: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;*

.....



*VIII - **área metropolitana**: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;*

A discussão sobre a constituição de uma Região Metropolitana – RM de Brasília inicia-se ainda na década de 1990<sup>3</sup>. Todavia, o conceito de Área Metropolitana de Brasília – AMB é formulado em 2014, quando da publicação da Nota Técnica nº 01/2014 da Codeplan, na qual se delimita o colar metropolitano composto pelo DF e 12 municípios goianos<sup>4</sup> (Codeplan, 2019<sup>5</sup>).

O tema é pertinente na medida em que Brasília representa, hoje, a terceira maior cidade brasileira em número de habitantes, tendo ultrapassado a marca dos 3 milhões. Embora ainda não constitua formalmente uma região metropolitana, a AMB demanda a ação coordenada para a gestão de funções públicas de interesse comum (FPICs), temas intrínsecos à política urbana.

#### **IV – DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

O desenvolvimento urbano e rural envolve um largo espectro de políticas públicas baseadas em conhecimento de origem multidisciplinar, podendo ser definido como um conjunto de ações, estratégias e instrumentos necessários à transformação das cidades, a fim de torná-las social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Para se obter o desenvolvimento sustentável das cidades, são utilizados diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos, políticos e econômicos, como o plano diretor de ordenamento territorial, a lei de uso e ocupação do solo, normas de construção e de licenciamento de obras, estudos de impacto de vizinhança, políticas habitacionais, entre outros instrumentos utilizados em todo o Brasil, bem como instrumentos singulares ao Distrito Federal, como o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.

Assim, é cediço que o desenvolvimento das cidades abarca muito mais do que as questões meramente fundiárias. Embora a CAF possua, nos termos do art. 68 do RICLDF, outras atribuições, sua nomenclatura parece-nos inadequada para abarcar todos os temas que envolvem o planejamento urbano ou o desenvolvimento sustentável das cidades modernas. A política fundiária é apenas parte da política de

<sup>3</sup> Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, ganharam força os debates sobre a constituição de uma nova RM abrangendo a área de influência de Brasília. O novo marco legal possibilita a participação de municípios pertencentes a mais de um estado, mediante aprovação de leis complementares em cada Assembleia Legislativa. No entanto, veto presidencial suprimiu do texto a possibilidade de participação do Distrito Federal sob o argumento de que, neste caso, a Ride seria o instrumento de cooperação federativa adequado.

<sup>4</sup> Luziânia, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Planaltina, Formosa, Padre Bernardo, Alexânia, Cristalina e Cocalzinho.

<sup>5</sup> Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan (2019) Nota Técnica – Região metropolitana do Distrito Federal: subsídios técnicos para sua criação. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/notas-tecnicas/>. Consultado em: 24 de maio de 2022.



desenvolvimento urbano e rural e disciplina, em linhas gerais, o acesso, a posse, a propriedade e o uso adequado da terra.

Decorre que a Comissão, tanto em sua nomenclatura quanto em suas competências regimentais, parece em dessintonia com as diretrizes nacionais de política urbana e rural constantes tanto no Estatuto da Cidade quanto no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal.

Há algumas décadas, em especial após a aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em 2001, as cidades brasileiras têm centrado suas energias na melhoria da qualidade do ambiente urbano e na promoção da função social da propriedade e da cidade, o que engloba um conjunto de políticas integradas que em muito superam o conceito meramente fundiário.

## **V – INTERFACES REGIMENTAIS**

Registre-se, a princípio, que as competências regimentais da CAF parecem desarmonizadas com o que dispõe o Título VII da LODF, no qual estão positivados diversos instrumentos e diretrizes para a consecução de uma efetiva política de desenvolvimento urbano e rural.

Temas como proteção do patrimônio público, infraestrutura urbana, licenciamento de edificações e atividades, bem como controle do uso do solo e dos índices para promoção da ordem urbanística estão na agenda de debates, nacional e distrital. Importante destacar que, entre outras, as políticas de mobilidade e saneamento básico estão também incluídas na política urbana do DF, conforme o art. 314, parágrafo único, inciso II, da LODF.

Apesar de temas como mobilidade e transporte estarem inseridos nas competências da Comissão de Transporte e Mobilidade Urbana (CTMU), tais matérias fazem parte da política nacional de desenvolvimento urbano, o que justifica a previsão de avaliação específica de proposições relacionados ao tema no que tange aos impactos urbanos. Embora eivado de aspectos ambientais (abarcados pela Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT), a temática do saneamento básico, do mesmo modo, integra a política nacional de desenvolvimento urbano, sendo parte, em consórcios interurbanos, das políticas setoriais de limpeza, tratamento de resíduos, além de abastecimento de água e tratamento de esgoto, todas fundamentais para o crescimento ordenado e sustentável das cidades brasileiras.

Situação semelhante ocorre quando se trata de proteção do patrimônio. Compete à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC se manifestar sobre projetos que versem sobre *patrimônio cultural, histórico, artístico, natural e paisagístico, material e imaterial, do Distrito Federal* (art. 69, "i"). Contudo, orienta a política urbana, segundo os mandamentos da Carta Distrital, o seguinte princípio norteador:

**Art. 314.** .....

.....



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa

Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente - UDA



*IV – a manutenção, a segurança e a preservação do patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade;*

A atribuição dada à CESC mostra-se mais ampla e voltada aos aspectos culturais. A seu turno, uma eventual manifestação da CAF sobre a proteção do patrimônio **arquitetônico e urbanístico**, especificamente, se balizaria pelas diretrizes da política urbana, considerando os impactos das proposições sobre o espaço construído.

Ainda, insta comentar a competência atribuída à CDESCTMAT para analisar matérias relacionadas à *política de interação com a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Entorno* (art. 69-B, "c"). Cabe a essa comissão avaliar, especialmente sob o aspecto econômico e do desenvolvimento sustentável, os efeitos das proposições que objetivem integrar e fomentar o complexo geoeconômico e social, com vistas à redução de desigualdades. Em contrapartida, embora a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride não constitua, até o momento, uma Região Metropolitana, seus municípios integram um aglomerado urbano que demanda atuação conjunta dos entes federativos no tocante à gestão territorial, uso do solo, saneamento, mobilidade, entre outras "funções públicas de interesse comum", temas abarcados pela política urbana.

Desse modo, a apreciação de matérias relacionadas à mobilidade urbana, à política de saneamento, à proteção do patrimônio e à política metropolitana, por parte da CAF não implica, a nosso sentir, sobreposição de competências entre as comissões desta Casa Legislativa, considerando os diferentes objetivos e temas-chave atribuídos a cada uma. Ao contrário, representa complementariedade.

Ademais, relevante apontar que o atual art. 68 do RICLDF inclui como atribuições da CAF as matérias relacionadas às políticas de combate à erosão do solo e matérias que versam sobre a utilização e exploração das águas subterrâneas, bem como registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais. No entanto, essas temáticas são inerentes às políticas ambientais do DF, uma vez que se inter-relacionam com a proteção de vegetação nativa, áreas de preservação permanente, outorga do uso da água, entre outros instrumentos. Assim, entendemos que essas temáticas já estariam abarcadas pela Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) quando, no art. 69-B, inciso J, do RICLDF, dispõe que é competência dessa comissão matérias que tratem sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente.

Com o acima exposto, percebe-se que as discussões nacionais sobre o desenvolvimento urbano e rural são abrangentes e vão muito além das questões fundiárias, gestão de bens e áreas públicas. Procura-se discutir os aspectos das fragilidades urbanas, na busca de superá-las e de se vislumbrar uma alternativa para o futuro, afinal as cidades tornaram-se palco principal da sociedade, é nelas que passaram a viver a esmagadora maioria da população brasileira e onde se dá



majoritariamente o consumo, a circulação e as trocas, onde se concentram as edificações e onde se intensificam as alterações paisagísticas e urbanísticas que mais impactam na saúde e no bem-estar.

## **VI – DISTRIBUIÇÃO DE MATÉRIAS À COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS**

Podemos registrar que há diversas matérias distribuídas à análise da Comissão que não encontram acolhida clara e objetiva em suas competências regimentais.

No âmbito desta Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente, temos registrado o envio de matérias à Comissão que tratam de temas relevantes, como “infraestrutura urbana” (manutenção em pontes, em lajes e estruturas urbanas), proibição de uso de “arquitetura hostil”, “nomenclatura de bens públicos”, entre outros. Entretanto, tais matérias não fazem parte, de forma objetiva, do rol de disciplinas contido no art. 68 do RICLDF.

Matérias legislativas como mobilidade, patrimônio arquitetônico e urbanístico, saneamento, consórcios interurbanos, formação de regiões metropolitanas ou zonas de desenvolvimento e aglomerações urbanas, não fazem parte do rol contido no art. 68. Tampouco o fazem instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, como imposto predial progressivo no tempo, estudo prévio de impacto de vizinhança, direito de superfície, operações urbanas consorciadas e tantos outros da política urbana. Não há uma única menção a “função social da propriedade e da cidade” nas competências da Comissão, muito embora este seja o tema mais debatido no país quando se trata de desenvolvimento urbano.

A falta de clareza das atribuições da CAF prejudica a distribuição de proposições para sua apreciação, como se observou, até o momento, na tramitação do Projeto de Lei nº 2.232, de 2021, que *define as atividades econômicas consideradas de baixo risco no âmbito do Distrito Federal*. O PL, além de possuir estreita relação com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), classifica um rol de atividades econômicas como de “baixo risco”, o que as dispensa de obterem a licença de funcionamento, com amparo na Lei federal nº 13.874, de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. De acordo com o Código de Obras e Edificações do DF (Lei nº 6.138, de 2018), o licenciamento de atividades econômicas é componente do controle urbano, assim conceituado:

*Controle urbano - Monitoramento do cumprimento dos requisitos legais de ordenamento, uso, parcelamento e ocupação do solo, bem como atos e procedimentos administrativos de licenciamento de obras e edificações e atividades econômicas.*

Tanto no que tange à expressão “assuntos fundiários” quanto no tocante ao rol de matérias submetidas a sua apreciação, a CAF parece dissociada da evolução dos conceitos, da legislação e da doutrina que envolve a função social da propriedade.



No âmbito da União, o Congresso Nacional, por meio da *Casa do Povo* tomou a dianteira de criar a Comissão de Desenvolvimento Urbano, colegiado específico destinado a apreciar temas ligados à “nova agenda urbana”, aprovada pela ONU/Habitat e ratificado pelo nosso país.

Com suas competências definidas mais especificamente pela Resolução nº 20/2004, compete à Comissão analisar matérias como *a) assuntos atinentes a urbanismo e arquitetura; política e desenvolvimento urbano; uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; habitação e sistema financeiro da habitação; transportes urbanos; infraestrutura urbana e saneamento ambiental; b) matérias relativas a direito urbanístico e a ordenação jurídico-urbanística do território; planos nacionais e regionais de ordenação do território e da organização político-administrativa; c) política e desenvolvimento municipal e territorial; d) matérias referentes ao direito municipal e edilício; e) regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, regiões integradas de desenvolvimento e microrregiões.*

Nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais e de São Paulo, encontramos respectivamente as Comissões de Assuntos Metropolitanos e Municipais e Assuntos Municipais e Regionalização, dedicadas aos temas que envolvem o desenvolvimento urbano, rural e regional, considerando tratar-se de Estados com grande quantidade de municipalidades. No mesmo sentido, destacamos, entre outras, as Câmaras Municipais de grandes capitais como São Paulo, Curitiba e Vitória, que possuem, respectivamente, a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; a Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e TI; e a Comissão de Políticas Urbanas.

Os exemplos acima demonstram que a temática sobre as políticas urbanas no país, de forma geral, tem sido tratada no âmbito macro do desenvolvimento urbano dos Estados e dos Municípios, sempre associadas aos diversos desdobramentos e diretrizes para o planejamento urbano eficaz, inclusive a respeito das políticas de mobilidade urbana, saneamento básico e instrumentos tributários urbanos, e não apenas focados no trato de assuntos fundiários.

## **VII – CONCLUSÕES**

Propusemos algumas reflexões que elucidam a viabilidade de adequação das competências legislativas e fiscalizadoras da CAF, em vistas de adequá-las aos debates modernos que envolvem as grandes cidades brasileiras.

A nomenclatura “Assuntos Fundiários” sugere, tão somente, a análise de aspectos ligados à posse da terra, aos seus macrouso, sua disponibilidade, domínio e alienação e em absolutamente nada remetem aos temas mais relevantes da agenda urbana brasileira.

Sugerimos, então, que passe a ser denominada como “Comissão de Desenvolvimento Urbano e Rural”, em homenagem à Lei Orgânica (Título VII, Capítulos I a VII) e ao Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei nº 10.257, de 2001. Assim como a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa do Distrito Federal passaria a dispor sobre as matérias de maneira abrangente e especializada, tanto no



que tange à função legislativa quanto fiscalizadora, sem limitações que possam ensejar quaisquer dúvidas sobre o seu espectro de atuação.

Quanto às competências, sugerimos seu aperfeiçoamento conforme dispomos na minuta de proposição em anexo. Com a medida, entendemos que lograríamos duas metas mais diretas: (1) aperfeiçoar a distribuição de proposições legislativas por parte da Secretaria Legislativa, afastando dúvidas ou interpretações que possam eventualmente impedir a Comissão de receber, por distribuição, matérias caras ao desenvolvimento urbano e rural, e (2) aperfeiçoar os canais de comunicação direta com a população, que passaria a dispor de uma Comissão com competências claras relativas às temáticas urbanas mais relevantes, como já ocorre com a Câmara dos Deputados e outros parlamentos pelo Brasil.

Sendo essas as ponderações que consideramos importantes apresentar, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários e para novos trabalhos legislativos.

Brasília, 25 de maio de 2022.

**Ana Carolina de Oliveira Lancellotti**  
*Consultora Legislativa*

**André Felipe da Silva**  
*Consultor Legislativo*

**Josué Magalhães de Lima**  
*Consultor Legislativo*