



PARECER Nº 01 , 2020 - CAF

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS ao PROJETO DE LEI Nº 945, de 2020, que altera a Lei nº 4.164, de 26 de junho de 2008, que dispõe sobre a adequação de projetos de parcelamento nos casos que especifica e dá outras providências.

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado HERMETO

I – RELATÓRIO

Apresentou-se a esta Comissão de Assuntos Fundiários – CAF o Projeto de Lei – PL nº 945, de 2020, de autoria do Poder Executivo, que altera a Lei nº 4.164, de 26 de junho de 2008, que dispõe sobre a adequação de projetos de parcelamento nos casos que especifica e dá outras providências.

A proposição é composta por três artigos. O art. 1º modifica a redação do §4º do art. 1º da Lei 4.164, de 2008, que estabelece que a adequação de coordenadas ou cotas de amarração de lotes pode ocorrer, por ato do Poder Executivo, até o limite de 15.000m². O PL estende esse limite para 25.000m².

O art. 2º acrescenta ao art. 1º da Lei supracitada o inciso VIII e o §6º. O inciso VIII inclui nova hipótese no rol de situações nas quais se permite a adequação de coordenadas ou cotas de amarração de lotes:

VIII – quando houver formação de becos, recuos ou avanços que possam ser eliminados para ajuste ou implantação de sistema viário.

Por sua vez, o §6º trata de lotes ou projeções com área entre 25.000m² e 100.000m². O dispositivo permite, nesses casos, o ajuste de formato para compensar áreas sem aproveitamento, sobre as quais incidem faixas de domínio, restrições ambientais e infraestruturas.

Por fim, o art. 3º contém costumeira cláusula de vigência.

A justificação consta da Exposição de Motivos SEI-GDF nº 73/2019, do Senhor Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Argumenta o Senhor Secretário que as alterações propostas podem facilitar e desburocratizar a execução de procedimentos simplificados de ajuste de locação e correção de projetos já registrados em cartório, sem a necessidade de aprovação de leis específicas.

Encaminhou-se a proposição, que tramita em regime de urgência, a esta CAF, para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, não houve apresentação de emendas.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 68, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Assuntos Fundiários analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das matérias relacionadas ao parcelamento do solo (alínea b).

O PL em epígrafe altera a Lei nº 4.164, de 26 de junho de 2008, com o objetivo de ampliar o rol de situações em que o Poder Executivo, por meio de ato próprio, poderá adequar as coordenadas ou cotas de amarração de lotes ou projeções registrados em cartório. Conforme a justificativa constante da Exposição de Motivos, a medida simplificaria a solução de problemas, sem a necessidade de aprovação de leis específicas.

O documento informa que o PL foi elaborado com vistas à solução de vários problemas, especialmente:

1. Implantação incorreta de lotes, com deslocamento em relação ao local estabelecido na planta registrada em cartório;
2. Implantação incorreta de grandes lotes, entre 25.000m² e 100.000m², com deslocamento em relação ao projeto urbanístico registrado em cartório e consequente subaproveitamento, em razão da proximidade com áreas de restrição ambiental, faixas de domínio, entre outros;
3. Formação indesejada de becos e invasão de área pública em razão de desalinhamentos – avanços, recuos e espaços residuais – no desenho do projeto urbanístico.

A proposição altera o §4º do art. 1º da Lei 4.164, de 2008, e acrescenta, ao mesmo artigo, o inciso VIII e o §6º. Com vistas à melhor compreensão do PL, passamos a análise individual desses dispositivos.

a) Ampliação da área estabelecida no §4º do art. 1º

O §4º da Lei supracitada prevê:

Art. 1º As coordenadas ou cotas de amarração de lotes ou projeções registrados em cartório oriundos de projetos de parcelamento elaborados pelo Poder Público poderão ser adequadas, por ato próprio do Poder Executivo, nos seguintes casos:

(...)

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica a lotes ou projeções com área superior a **15.000m²** (quinze milímetros quadrados) registrados em cartório.

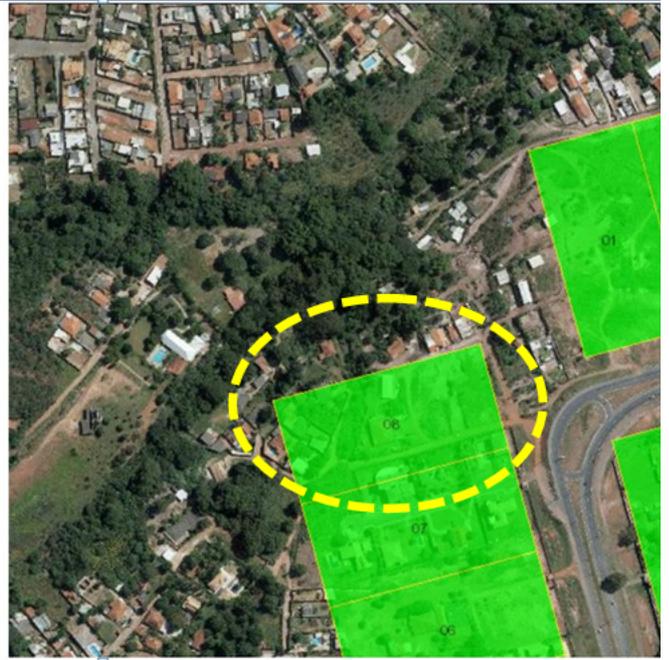
O PL em tela amplia o limite de área passível de ajustes, por ato próprio do Poder Executivo, para **25.000m²**. De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, existem lotes que extrapolam os 15.000m² e possuem problemas de locação, demonstrados quando há divergências entre a posição real dos lotes e as escrituras registradas em cartório.

Aponta-se o exemplo da quadra 3 do Setor de Mansões Park Way - SMPW, cujos conjuntos 2, 3, 5 e 6 foram implantados com deslocamento superior a 80 metros em relação à planta registrada. Dessa forma, as poligonais de alguns lotes estão sobrepostas ao projeto urbanístico de regularização fundiária do Setor Habitacional Arniqueira. Dados georreferenciados do sistema Terrageo[1] nos permitem visualizar a situação em questão.

[1] Programa de geoprocessamento corporativo da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, que integra imagens de satélite, mapas e informações da própria Terracap.



1



2

A imagem 01 mostra o deslocamento entre a posição de fato dos lotes (SMPW quadra 3, conjunto 2), indicada com a linha vermelha, e os lotes registrados em cartório, em verde. As imagens 2, 3 e 4 mostram um trecho em que há sobreposição de lotes.

Este caso concreto exemplifica um **erro material** de demarcação, cuja solução envolve a correção da locação de poligonais e dos registros cartorários. Embora haja certa incompatibilidade entre os dados cartográficos registrados e a ocupação consolidada, o projeto urbano não foi alterado. Por isso, não se mostra necessária a modificação do parcelamento do solo, procedimento sujeito a rito definido no art. 44 da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS[1]. Ademais, não há impacto sobre as áreas que passaram ao patrimônio público em razão do concurso voluntário[2], razão pela qual entendemos que não há necessidade de desafetações ou afetações, tampouco alteração de dimensões ou de parâmetros de uso e ocupação do solo. Esse tipo de situação demanda uma correção "virtual" das coordenadas, medida que não gera quaisquer impactos concretos, físicos ou materiais sobre a ocupação consolidada e as áreas públicas.

Privilegiando o princípio constitucional da eficiência, em termos de celeridade, economicidade e desburocratização, parece-nos conveniente que esse tipo de situação possa ser solucionado no âmbito do Poder Executivo, que detém a competência para aprovar os projetos de parcelamento do solo e possui corpo técnico para elaborar os estudos necessários para correção de eventuais erros de demarcação, de desenho ou de coordenadas.

É importante avaliar um outro caso concreto, também mencionado na Exposição de Motivos, em que é necessário reposicionar o lote, mas por razões distintas. O Senhor Secretário nos informa sobre o lote 3 da quadra 4 do Setor de Administração Federal Norte (RA I – Plano Piloto). Esse lote, destinado à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, foi seccionado quando da duplicação da via L4



Observa-se que será necessário modificar a posição do lote para viabilizar seu pleno aproveitamento em razão do equívoco cometido pela própria Administração. Nesse caso, não cabe compensação indenizatória, pois tanto a via quanto o lote são partes do patrimônio público distrital. Dessa forma, entendemos que a solução adequada pressupõe a desafetação de área pública para incorporá-la ao imóvel e compensar, assim, a perda de área sofrida. Esse procedimento modifica o projeto urbanístico e o parcelamento registrado em cartório.

Portanto, nesse tipo de situação, não se mostra conveniente ou oportuno que possíveis soluções sejam levadas a termo por meio de ato unilateral do Poder Executivo, como pretende a proposição. Primeiramente, porque essa providência não encontra acolhida na Carta Distrital, que exige, em seu art. 51, a aprovação de lei específica para desafetação de bens públicos, o que torna a proposta absolutamente inócua, ineficaz para produzir os resultados desejados. Ademais, essa medida afastaria a apreciação do competente projeto de lei e, conseqüentemente, o exercício da prerrogativa de controle, assegurada pela mesma Carta Distrital, ao Poder Legislativo.

Art. 51. Os bens do Distrito Federal destinam-se prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social.

§ 1º Os bens públicos tornar-se-ão indisponíveis ou disponíveis por meio de afetação ou desafetação, respectivamente, nos termos da lei.

§ 2º A desafetação, por lei específica, só será admitida em caso de comprovado interesse público, após ampla audiência à população interessada.

Uma vez que as leis são dotadas de generalidade e abstração, é necessário avaliar os possíveis impactos do PL considerando que seu conteúdo não se prescreve a indivíduos específicos, e sim a toda coletividade. Desse modo, contribui com esta análise tomar como hipótese uma outra possibilidade. Caso o lote seccionado pela via de circulação fosse propriedade particular, não pertencente ao Estado, a apropriação indevida de área privada constituiria um exemplo de **desapropriação indireta**.

Segundo Carvalho Filho (2018)^[1], desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração de utilidade pública e da indenização prévia. O entendimento corroborado pela doutrina informa que, caso o bem usurpado ainda não esteja destinado à finalidade pública, cabe ação possessória. Por outro lado, caso o bem esteja afetado (como ocorre no exemplo em análise), cabe ação de desapropriação indireta com vistas à **indenização** pela perda de área, que se tornou bem de uso comum do povo.

O reposicionamento do lote (se houver viabilidade), na hipótese em tela, é uma opção de solução consensual que demanda a desafetação de área pública e a modificação do projeto urbanístico e do parcelamento registrado em cartório, ainda que não haja alteração de área ou de parâmetros de uso e ocupação do solo. Logo, resta demonstrada a não aplicabilidade das medidas pretendidas na proposição a esse outro tipo de situação.

Na análise de mérito, não nos compete adentrar nos aspectos jurídicos próprios da análise de admissibilidade. No entanto, é necessário esclarecer que, ainda que a proposição seja aprovada nos termos de sua redação atual, ela não poderá amparar todas as situações apresentadas pela SEDUH, na exposição de motivos.

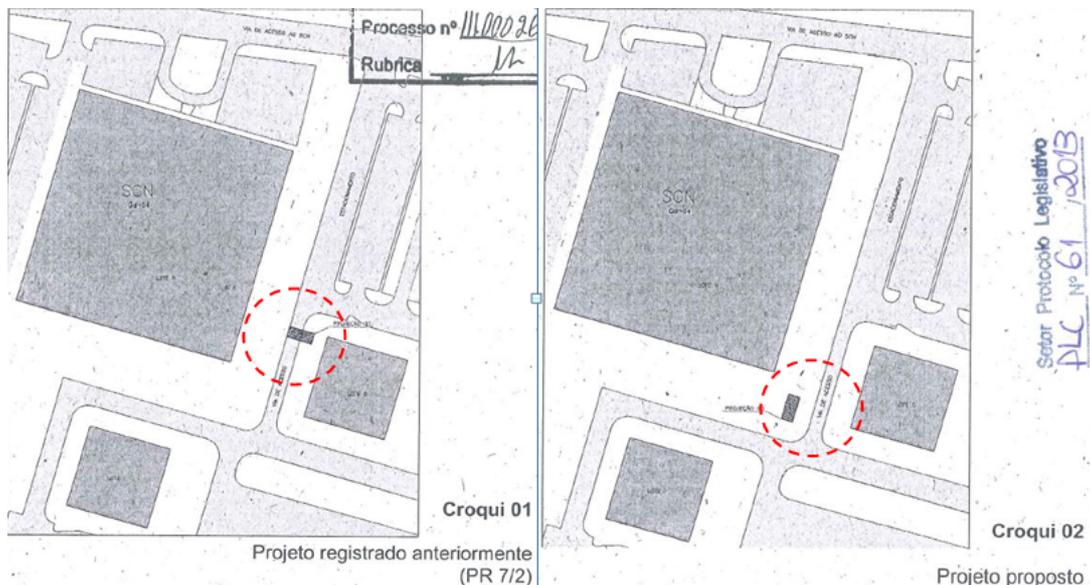
A proposta de ampliar as situações em que o Poder Executivo pode corrigir erros atende aos pressupostos de necessidade, conveniência e oportunidade, uma vez que se procura desburocratizar procedimentos e minimizar conflitos judiciais. Todavia, importa reforçar que essa iniciativa tem como limite a necessidade de desafetação de áreas públicas e, embora seja inviável prever todos os possíveis casos concretos, muitas situações esbarrarão na exigência de lei específica disposta na Lei Orgânica.

Observamos que existe certa confusão sobre a interpretação e a aplicabilidade da Lei nº 4.164, de 2008. Um exemplo bastante elucidativo encontra-se no Projeto de Lei Complementar – PLC nº 61, de 2013, convertido na Lei Complementar nº 878, de 2014. O PLC teve o objetivo de remanejar uma projeção de apenas 37,26m², localizada no Setor Comercial Norte, em razão da obstrução causada pela construção de uma via local (situação similar à do lote destinado à PMDF). Para tanto, promoveu a afetação do imóvel ao uso público e compensou a medida com a desafetação de área, com as mesmas dimensões, para constituição de uma nova projeção.

No memorial descritivo elaborado pela Terracap, anexo ao PLC, consta:

"O projeto tem por objetivo tornar possível o uso da Projeção 03 que sofreu interferência devido à construção de vias de circulação de veículos (Croqui 01).

Conforme a Lei nº 4.164, de 26 de junho de 2008, o lote é passível de adequação em caso de interferência com redes de infraestrutura, sem que haja necessidade de se fazer afetação e desafetação da área, quando a mesma se mantém com as mesmas dimensões e área."



A Lei nº 4.164, de 2008, prevê um rol de situações em que o Poder Executivo pode realizar ajustes de parcelamento por ato próprio, incluindo a possibilidade destacada acima. **No entanto, não há na Lei menção a sua não aplicabilidade quando houver necessidade de desafetação.** Nota-se, portanto, que há equívoco na interpretação da Terracap e acreditamos que isso se deve à redação da norma. Ratifica esse nosso posicionamento o posterior envio do PLC nº 61, de 2013, a esta Casa, para solução do problema por meio de lei específica, a qual promoveu

a afetação da área do imóvel (ocupada por uma via de circulação) e a desafetação de área pública correspondente para criação de nova unidade imobiliária, de modo a promover a necessária compensação.

Não cabe a esta CAF extrapolar a análise de mérito além do que consta na proposição ou intervir no texto da lei em vigor. Parece-nos adequado, todavia, apresentar emenda ao projeto sob análise para reforçar a necessidade de submissão de projeto de lei ao Poder Legislativo para alterações que envolvam a desafetação de áreas públicas.

b) Acréscimo do inciso VIII ao art. 1º

O inciso VIII acrescenta ao art. 1º o seguinte:

Art. 1º As coordenadas ou cotas de amarração de lotes ou projeções registrados em cartório oriundos de projetos de parcelamento elaborados pelo Poder Público poderão ser adequadas, por ato próprio do Poder Executivo, nos seguintes casos:

(...)

VIII – quando houver formação de becos, recuos ou avanços que possam ser eliminados para ajuste ou implantação do sistema viário.

Aponta-se, na justificativa do PL, que há situações em que o desenho urbano aprovado apresenta quarteirões com lotes desalinhados, cujos recuos ou avanços propiciam invasões de área pública. Expõe-se ainda o caso de alguns becos, cujas dimensões não permitem abertura de via pública e onde se verifica insegurança e depósito de resíduos sólidos.

Quanto a esses casos, entendemos que a solução não se encontra na simples permissão de ajustes das coordenadas dos lotes. Essas situações demandam avaliação individual, da qual partirá a indicação da solução e dos procedimentos legais ou administrativos cabíveis.

Por exemplo, caso o desalinhamento entre lotes “estimule” invasão de área pública e o consequente alinhamento forçado das unidades unifamiliares, dificilmente a área ocupada de fato equivalerá a mesma metragem registrada em cartório. Ou seja, ainda que se ajustem as coordenadas para proceder ao alinhamento (procedimento que não pode alterar a área original do lote^[1]), ainda restará sem solução o uso irregular do espaço público. Para este problema, um instrumento possível seria a concessão de uso.

Quanto aos becos, é temerário permitir, de forma genérica e abstrata, o ajuste de parcelamento para sua extinção. Acreditamos que esse caso também demanda análise específica, pois, diante dos diversos meios de se requalificar áreas urbanas, é possível que se apontem soluções que não restrinjam a livre passagem de pedestres, por exemplo. Ressalta-se que a supressão, ou mesmo redução de áreas de uso comum, como becos, implica o procedimento prévio de desafetação, já mencionado no tópico anterior, o que assegura a **realização de audiência pública com a população interessada**, que terá direito a se posicionar sobre a proposta, bem como o controle por parte do Poder Legislativo.

Portanto, a medida mostra-se inconveniente e inoportuna. Ademais, entendemos que as iniciativas abarcadas pelo inciso VIII também encontram obstáculos no art. 51 da Lei Orgânica. Assim, propomos a supressão do dispositivo.

c) Acréscimo do §6º ao art. 1º

O §6º acrescenta ao art. 1º o seguinte:

Art. 1º As coordenadas ou cotas de amarração de lotes ou projeções registrados em cartório oriundos de projetos de parcelamento elaborados pelo Poder Público poderão ser adequadas, por ato próprio do Poder Executivo, nos seguintes casos:

(...)

§6º Para lotes ou projeções com área superior a 25.000m² e com área até 100.000m² fica permitido o ajuste de formato para compensar áreas sem aproveitamento, sobre as quais incidem faixas de domínio, restrições ambientais e infraestruturas.

Conforme o Secretário da SEDUH, há grandes lotes cuja implantação ocorreu com deslocamento em relação ao projeto urbanístico registrado em cartório. Esse deslocamento, um erro material, impediria o completo aproveitamento do lote caso os limites reais invadam áreas com restrições ambientais, faixas de domínio de rodovias ou infraestruturas. Acrescenta ainda que, nesses casos, “a única alternativa viável é o **redimensionamento** do lote, para compensar a área invadida pelas infraestruturas ou com restrições”.

Primeiramente, observa-se que a redação do §6º não reflete o objetivo e o motivo da alteração apontados na Exposição de Motivos. O texto do PL não menciona que o ajuste de formato seria permitido em razão de erro. A redação proposta sugere que o ajuste de formato poderia ocorrer, discricionariamente, quando houver restrições sobre o lote. Todavia, faz-se necessário esclarecer que, caso o lote esteja implantado corretamente, é plenamente possível que ele tenha restrições averbadas em sua matrícula registrada em cartório, e isso não ampara pedidos de indenização ou compensação.

Caso haja, de fato, erro de implantação, o redimensionamento com vistas à compensação do proprietário implica a alteração do parcelamento, regido pelo art. 44 da LUOS, e a desafetação de área pública. Conforme já mencionado, a Lei nº 4.164, de 2008, proíbe a alteração de área em decorrência da adequação do parcelamento e, portanto, não ampara as medidas pretendidas, o que torna a proposição inviável.

Portanto, não há justificativa técnica para permitir que essas alterações de parcelamento, que muito provavelmente envolverão tanto a desafetação de áreas públicas, para compensar os proprietários, quanto a alteração do parcelamento, ocorram alheias ao controle do Poder Legislativo.

Trata-se, nesse parágrafo, de grandes lotes e, conseqüentemente, de expressivas dimensões de espaço público. São situações específicas que, novamente, demandam estudo técnico próprio para avaliar as melhores alternativas de solução. Não nos parece conveniente, como deseja o projeto, indicar como única solução o redimensionamento (ou mesmo o deslocamento da poligonal) do lote.

d) Voto do relator

Diante dessas considerações, entendemos que a proposição padece de limitações que inviabilizam parte das pretensões externalizadas pelo autor. Por outro lado, parte da proposta pode ser saneada por meio de apresentação de emenda. Desse modo, propomos, por meio de emenda modificativa, a supressão dos dispositivos abordados nos itens “b” e “c” deste parecer, bem como o acréscimo de parágrafo que reforce a necessidade de submissão de projeto de lei ao Poder Legislativo para alterações que envolvam a desafetação de áreas públicas.

Assim, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 945, de 2020, com a emenda modificativa anexa, no âmbito desta Comissão de Assuntos Fundiários.

Sala das Comissões, em

de 2020.

**DEPUTADO HERMETO
RELATOR**

[1] Conforme o art. 2º da Lei 4.164, de 2008, "a área original dos lotes ou projeções, em metros quadrados, não poderá ser alterada em nenhuma hipótese".

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. atual. eampl. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 978-85-97-01589-8

[1] Art. 44. As alterações de parcelamento do solo promovidas pelo poder público em projetos urbanísticos registrados em cartório de registro de imóveis localizados nas áreas abrangidas por esta Lei Complementar que não se enquadrem em remembramento devem:

I – observar as diretrizes urbanísticas emitidas pelo órgão gestor do planejamento territorial e urbano do Distrito Federal para a área;

II – observar os mesmos critérios para definição de parâmetros de uso e ocupação aplicados aos novos parcelamentos urbanos do solo;

III – ser precedidas de estudo urbanístico que inclua avaliação da viabilidade da alteração;

IV – ser precedidas de participação popular;

V – ser aprovadas pelo Conplan, ouvidos os respectivos conselhos locais de planejamento – CLP, quando instalados;

VI – ser incorporadas à LUOS por meio de alteração desta Lei Complementar.

[2] Concurso voluntário é a transferência de parte da área parcelada ao Município, ou DF, conforme estabelecido no art. 22 da Lei nº 6.766, de 1979: "Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo".



Documento assinado eletronicamente por **JOAO HERMETO DE OLIVEIRA NETO - Matr. 00148, Presidente**, em 24/06/2020, às 15:37, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0144618** Código CRC: **FFEC7AF**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 1º Andar, Sala 1.36 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8671
www.cl.df.gov.br - caf@cl.df.gov.br