



PARECER Nº

, DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA ao PROJETO DE LEI Nº 1.666, de 2017, que recepciona no Distrito Federal a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 que *dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e nº 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga*

*dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.*

**AUTOR: Deputado DELMASSO**

**RELATOR: Deputado PROF. REGINALDO VERAS**

## **I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei nº 1.666, de 2017, que versa sobre a recepção, no Distrito Federal, da Lei nº 13.465, de 2017.

O art. 1º da proposição recepção, no que couber, a lei em comento. Em seguida os arts. 2º e 3º tratam das cláusulas de vigência e de revogação, respectivamente.

O autor assevera, em sua justificação, que a proposição “promove diversos aprimoramentos no arcabouço jurídico em matéria de regularização fundiária”, além de proporcionar aos habitantes do Distrito Federal o usufruto “dos benefícios dos imóveis dentro da regularidade fundiária”.

O PL foi lido, em plenário, em 01 de agosto de 2017, e distribuído à Comissão de Assuntos Fundiários – CAF e à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT, para análise de mérito. Distribuído, ainda, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, para análise de mérito e admissibilidade, e finalmente, a esta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para análise de admissibilidade. A proposição foi aprovada nas três comissões mencionadas.

Após aprovação do projeto na CDESCTMAT, foi anexado aos autos (fl. 120) a Emenda 1 - CDESCTMAT (emenda modificativa), conforme consta do sistema Legis.

É o breve relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 63 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, compete à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação.

A proposição, como se observa, possui o propósito de, tão somente, recepcionar no Distrito Federal, as disposições contidas na Lei nº 13.465, de 2017, que, em suma, versa, mais especificamente, sobre regularização fundiária urbana e rural.

**Em que pesem os nobres propósitos externalizados pelo autor em sua justificação, o fato é que a proposição não atende aos requisitos de admissibilidade e, desse modo, não merece prosperar.**

Primeiramente é preciso esclarecer que a Lei nº 13.465, de 2017, é uma **lei nacional**, portanto de observância obrigatória e impositiva para todo o território brasileiro, sem distinção. A lei estabelece normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à

incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A aplicabilidade imediata da lei ao Distrito Federal não suscita quaisquer dúvidas ou questionamentos. Diversos dispositivos da norma destinam-se objetivamente aos municípios brasileiros e ao Distrito Federal, senão vejamos alguns exemplos:

Art. 9º. **Ficam instituídas no território nacional** normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (grifo nosso).

...

Art. 10. **Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:**

...

Art. 13...

...

§ 4º Na Reurb, **os Municípios e o Distrito Federal** poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

...

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

...

Art. 18. **O Município e o Distrito Federal** poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

...

Art. 23...

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

...

Art. 31...

§ 7º Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia, **o Distrito Federal ou os Municípios** realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível.

...

Art. 33...

I - na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público **ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal** a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, **cabem ao Município ou ao Distrito Federal** a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

...

art. 34...

...

§ 5º **Os Municípios e o Distrito Federal** poderão, mediante a celebração

de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

...

Art. 38. Na Reurb-E, o **Distrito Federal ou os Municípios** deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

...

Art. 47...

...

Parágrafo único. Não serão exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando **apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios** ou entes da administração indireta.

...

Art. 55...

...

**Art. 195-B.** A União, os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhes tenha sido assegurado pela legislação, por meio de requerimento acompanhado dos documentos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 195-A, inclusive para as terras devolutas, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.

...

Art. 68. **Ao Distrito Federal são atribuídas as competências, os direitos e as responsabilidades reservadas aos Estados e aos Municípios**, na forma desta Lei.

Trata-se de norma editada com fulcro nas disposições contidas no art. 24, I da Constituição Federal, que assegura à União a prerrogativa de legislar, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, a respeito de Direito Urbanístico. No âmbito da competência legislativa concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência complementar dos Estados e do Distrito Federal. Ao Distrito Federal, entretanto, aplica-se a ressalva de que normas gerais aprovadas pela União suspendem a eficácia da legislação distrital, no que lhe for contrário.

Portanto, é plenamente possível editar normas locais que venham a disciplinar aspectos específicos, a serem observados quando da aplicação dos instrumentos e procedimentos urbanísticos contidos na legislação nacional. Compete ao Distrito Federal complementar a legislação nacional, estabelecer ritos específicos, de acordo com a realidade e o interesse local, aperfeiçoar procedimentos e prazos, de sorte que os objetivos contidos na legislação pátria sejam plenamente atingidos.

Não é, entretanto, o que se observa na proposição sob análise, que se restringe a **recepção a lei nacional em território distrital**.

A recepção da lei nacional em território distrital, sob o ponto de vista jurídico, causa subversão ao processo legislativo e onera desnecessariamente a Casa de Leis. Sua apreciação converte-se em medida absolutamente infértil, uma vez que a legislação nacional em comento (bem como todas as demais leis nacionais, como o Código de Defesa do Consumidor, o Código de Trânsito, o Estatuto da Cidade, etc.) produz imediatos efeitos no Distrito Federal desde a data de sua publicação no Diário Oficial da União, que, neste caso, ocorreu em 08 de setembro de 2017.

Adilson Abreu Dallari<sup>[1]</sup> esclarece que "leis nacionais e leis federais, apresentam especial dificuldade para se distinguir uma da outra, pois não apresentam características diferenciadoras externas e são produzidas pelas mesmas fontes, sendo, no entanto, intrinsecamente diferentes".

Dallari cita em seu texto Geraldo Ataliba, que diferencia aquelas duas espécies de leis:

“A lei federal vincula todo o aparelho administrativo da União e todas as pessoas que a ela estejam subordinadas ou relacionadas, em grau de sujeição, na qualidade de seus administrados ou jurisdicionados. A lei nacional, categoria jurídico-positiva diversa, é o produto legislativo do Estado Nacional, todo, global. Vigê no território do Estado brasileiro, vinculando todos os sujeitos à sua soberania, abstração feita de qualidades outras que possam revestir”[\[2\]](#).

Renata Benedet[\[3\]](#) ressalta que a União produz normas específicas indispensáveis a sua própria organização e normatização, enquanto ente federado autônomo, destinadas a disciplinar seus órgãos, serviços, servidores etc., delimitadas ao espectro jurídico dela própria (órgãos e entidades federais). Ao produzir normas federais, de escopo local, parcial, a União atua como ente autônomo, como parte da federação, como o fazem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que também produzem normas de âmbito local.

Portanto, é fundamental esclarecer que compete à União a edição de normas jurídicas em dois níveis: primeiramente, a aprovação de leis nacionais, válidas para todo o território e de observância obrigatória e impositiva para todos os entes federados (incluindo a própria União), respeitada a repartição de competências contida na Constituição Federal; e, num segundo momento, a aprovação de leis federais, de escopo local, destinadas a regular seus próprios serviços, seu patrimônio, etc., como o fazem os demais entes políticos autônomos (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Nesse sentido, cabe à União a aprovação de lei federal para disciplinar regime jurídico aplicável apenas aos seus próprios servidores (Lei nº 8.112, de 1990). Ao Distrito Federal compete privativamente, como ente autônomo, aprovar o regime jurídico aplicável aos servidores do DF.

Por outro lado, registre-se que é plenamente admissível, tanto ao DF quanto aos demais entes federados, **receptionar leis federais** e aplicá-las no âmbito local, desde que seja aprovada lei específica com tal propósito. Foi o que ocorreu no DF com a recepção da Lei nº 8.112, de 1990 (regime jurídico dos servidores da União), por meio da Lei Distrital nº 197, de 1991. A recepção perdurou até a aprovação do regime jurídico próprio, aplicável exclusivamente aos servidores públicos distritais (Lei Complementar nº 840, de 2011).

Outro exemplo importante refere-se à Lei Federal nº 9.784, de 1999, que **regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. A Lei Distrital nº 2.834, de 2001, receptionou a norma, que passou a regular o processo administrativo distrital, até a edição de lei distrital com esta finalidade[\[4\]](#).

Portanto, s.m.j, a medida proposta pelo autor – receptionar lei nacional no âmbito do DF – em que pesem suas elevadas intenções, somente seria considerada admissível se estivéssemos tratando de lei federal o que, indubitavelmente, não é o caso.

De outra banda, conforme prescreve a Lei Complementar Distrital nº 13, de 1996, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal, a elaboração das leis deve considerar a necessidade social e o ideário de justiça, além dos princípios jurídicos e a legislação existente. Nesse contexto, deve ser estruturada de modo que seus dispositivos guardem coerência e harmonia entre si, de sorte a inserir-se adequadamente no sistema jurídico.

É possível concluir, sob este prisma, que a proposição não possui nenhuma relevância social, na medida em que é absolutamente incapaz de criar direito novo, de inovar e aperfeiçoar o ordenamento jurídico, nesse caso, a política distrital de regularização fundiária urbana e rural. Ao contrário, desarmoniza o sistema jurídico, em absoluta oposição ao que apregoa a Lei Complementar Distrital nº 13, de 1996.

Agregue-se o fato de que a proposta, ainda, reveste-se de caráter **autorizativo**, iniciativa expressamente vedada pelo art. 11, §1º da referida lei complementar. Em outras palavras, uma vez que a Lei nº 13.465, de 2017, vem produzindo plenos efeitos jurídicos no território distrital desde sua publicação, a aplicação dos instrumentos nela contidos depende

tão somente de decisões administrativas, que são de competência dos órgãos próprios do Poder Executivo. Portanto, não é admissível que lei distrital autorize a adoção de medidas por parte do Poder Executivo, já previstas em legislação nacional.

A emenda apresentada ao projeto (Emenda 1 – CDESCTMAT (modificativa), como se observa a seguir, deve ser considerada inadmissível, pelos mesmos fundamentos.

Art. 1º Aplicam-se, no que couber, para fins de regularização fundiária urbana e rural no Distrito Federal, as disposições da Lei Federal no 13.465, de 12 de julho de 2017 que não contrariar a legislação ambiental e urbanística do Distrito Federal.

Ora, como relatamos, a lei nacional vem produzindo plenos efeitos no Distrito Federal, desde sua publicação, não competindo a esta Casa estabelecer quaisquer embaraços ao seu cumprimento. Agrega-se que a emenda modificativa proposta pode levar ao entendimento jurídico, equivocado, de que o Poder Legislativo Distrital está pregando o descumprimento da legislação nacional imposta a todos os entes federados, por entender que há dispositivos que contrariam a legislação ambiental e urbanística local. Havendo questionamentos em relação ao conteúdo da lei nacional, devem ser buscadas alternativas legislativas (junto ao Congresso Nacional) ou jurídicas (junto ao Poder Judiciário) compatíveis com o ordenamento jurídico pátrio.

Por todo o exposto, concluímos que a proposição não atende aos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, necessários a sua admissão. Assim sendo, manifestamos nosso voto pela **INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 1.666, de 2017, bem como da Emenda 1 – CDESCTMAT (modificativa), no âmbito desta Comissão.

Sala das Comissões, em

Deputado REGINALDO SARDINHA  
PROF. REGINALDO VERAS

Deputado

Presidente

Relator

---

[1] Dallari, Adilson Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ª edição, 2ª tiragem, rev. e atual. de acordo com a Constituição Federal de 1988, Editora Revista dos Tribunais, p. 22, 1992.

[2] ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de direito financeiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 82, pp. 49-50, 1965. ISSN 2238-5177. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/27736>. Acesso em: 02 de março de 2020.

[3] BENEDET, Renata. Lei nacional e lei federal: a repartição de competências na constituição da República Federativa do Brasil de 1988, in *Novos Estudos Jurídicos (CAPES)* - Vol. 11 - n. 2 - p. 301-311, 2006. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/439>. Acesso em: 02 de março de 2020.

[4] Art. 1º Aplicam-se aos atos e aos processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, com a redação conferida pela Lei federal nº 12.008, de 29 de julho de 2009. (Artigo com a redação da Lei nº 6.037, de 21/12/2017.)



Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137, Deputado(a) Distrital**, em 09/03/2020, às 15:13, 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](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **0068101** Código CRC: **0BD8A100**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 12– CEP 70094-902– Brasília-DF– Telefone: (61)3348-8122  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br](mailto:dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br)

00001-00005763/2020-71

0068101v2