



PARECER Nº _____, DE 2021

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, CIÊNCIA, TECNOLOGIA, MEIO AMBIENTE E TURISMO sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 77, de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, altera a Lei nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências.

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATORA: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo - CDESCTMAT, o Projeto de Lei Complementar – PLC nº 77, de 2021.

A proposição é composta por 38 artigos, distribuídos da seguinte forma:

- Capítulo I – Disposições Gerais

O art. 1º define o objeto da proposição e repete o conteúdo da ementa. Faz-se remissão à Lei Nacional nº 13.465/2017, cujas disposições se aplicam ao DF.

O art. 2º informa que os termos e definições constam no Anexo I e se destinam exclusivamente à aplicação da proposição.

- Capítulo II – Da Regularização Fundiária Urbana – Reurb

O art. 3º estabelece a definição de Reurb como o processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano. Determina que seu procedimento deve ser estabelecido por ato do Poder Executivo.

Segundo o art. 4º, cabe ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do DF identificar os núcleos urbanos informais e classificá-los conforme as modalidades da proposição – Reurb de Interesse Social (Reurb-S) ou Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). Colocam-se orientações para o caso de a classificação requerida divergir da classificação do PDOT.

O art. 5º, §1º, elenca áreas onde a Reurb não é aplicável. Os §§ 2º a 5º condicionam a Reurb em Áreas de Preservação Permanente – APPs, Áreas de Proteção de Manancial – APMs, em unidade de conservação de uso sustentável, ou em margens de reservatórios artificiais de água de geração de energia ou abastecimento público. Os §§ 6º ao 10 dispõem sobre a possibilidade de haver duas modalidades de Reurb no mesmo núcleo urbano. Informa-se que os parâmetros urbanísticos aplicáveis às áreas de Reurb são definidos pelo projeto de regularização fundiária urbana e diretrizes fornecidas pelo órgão competente.

O art. 6º permite e condiciona a regularização de ocupações informais de interesse social situadas em lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários – EPC ou Equipamentos Públicos Urbanos – EPU.

- Seção I – Dos Legitimados para Requerer a Reurb

O art. 7º discrimina os legitimados para requerer a instauração da Reurb, cuja conclusão confere direito de regresso aos que suportarem seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos informais. Nos termos do §3º, caso o requerente da Reurb tenha dado causa à formação da ocupação, não se eximem as responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

De acordo com o art. 8º, o órgão competente do DF pode designar legitimado para promover os atos da Reurb caso, após 180 dias da aprovação da lei, não se inicie o processo de Reurb das áreas indicadas no PDOT ou quando o legitimado original não cumprir os prazos estabelecidos, salvo se em terras públicas do DF.

- Seção II – Da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

O art. 9º enumera todas as áreas e tipos de ocupação que podem ser enquadrados como Reurb-S.

O art. 10 estabelece critérios a serem cumpridos pelo beneficiário da Reurb-S, bem como características necessárias do núcleo urbano informal e do imóvel.

Segundo o art. 11, os casos que não cumprirem os requisitos do art. 10 serão considerados Reurb-E para fins de identificação de responsáveis pelas etapas do processo, bem como reconhecimento de direito à gratuidade de custas e emolumentos.

- Seção III – Da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico

O art. 12 enumera todas as áreas e tipos de ocupação que podem ser enquadrados como Reurb-E.

Conforme o art. 13, quando da aprovação do projeto da Reurb-E, devem ser definidos os responsáveis pela implantação do sistema viário, da infraestrutura essencial, dos equipamentos públicos e comunitários, das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos.

O art. 14 permite que o DF proceda à elaboração e custeio do projeto de Reurb-E, bem como à implantação de infraestrutura essencial, em caso de comprovado interesse e com posterior ressarcimento ao poder público pelos beneficiários.

- Seção IV – Da Instalação de Infraestrutura Essencial

O art. 15 autoriza a implantação de infraestrutura essencial em núcleos urbanos informais que estejam em processo de regularização fundiária e lança orientações sobre os procedimentos necessários. Em áreas de interesse social, dispensa-se a instauração do processo.

Nos termos do art. 16, a implantação da infraestrutura provisória não implica reconhecimento da regularidade de posse, tampouco direito à indenização.

- Capítulo III – Do Licenciamento Ambiental

O art. 17 autoriza a adoção de procedimento simplificado específico para Reurb.

O art. 18 coloca o prazo de 180 dias para emissão de diretrizes ambientais pelo órgão de licenciamento ambiental e torna desnecessária a aprovação de estudos ambientais preliminares à concepção do projeto de regularização.

O art. 19 faculta e detalha a conversão, para os casos de Reurb-S que ainda não tiveram seus termos de concordância firmados, da compensação ambiental em investimentos decorrentes da Reurb.

O art. 20 dispõe sobre a emissão da licença de operação, que dispensa renovações posteriores.

- Capítulo IV – Dos Instrumentos da Reurb

Os arts. 21 e 22 tratam sobre os instrumentos da Reurb dispostos no art. 15 da Lei nº 13.465/2017, que são aplicáveis ao DF e serão objeto de regulamento próprio. A aprovação final da utilização dos instrumentos se dará por meio de ato do Chefe do Poder Executivo.

Os arts. 23 e 24 versam sobre a aplicação do instrumento de legitimação fundiária quando o núcleo urbano informal ocupar imóvel público. É vedado o uso do instrumento na Reurb-E, salvo em caso de reconhecimento de passivo histórico. Fica autorizado o uso do instrumento na Reurb-S, se cumpridos determinados requisitos ou em caso de passivo histórico.

- Capítulo V – Da Regularização Fundiária nas Cidades Consolidadas

O art. 25 estabelece a aplicação da Reurb-S em cidades consolidadas, aquelas oriundas de programas de assentamento promovidos pelo DF registrados em cartórios de registro de imóveis, para titulação dos atuais ocupantes.

O art. 26 autoriza a alienação de imóveis aos possuidores e detalha, em seus 15 parágrafos, os critérios, as condições e as hipóteses de exceção. A alienação ocorrerá por doação ou, em caso de não cumprimento de requisitos, por venda direta. Neste último caso, exige-se prévia licitação, com direito de preferência ao ocupante, que poderá, ainda, optar pela assinatura de Concessão de Direito Real de Uso Onerosa – CDRU Onerosa. A venda direta também se aplica aos imóveis que não possuem uso predominantemente residencial. O §15 permite a venda direta de imóveis públicos, em Reurb-E, quando ocupados até 22 de dezembro de 2016.

O art. 27 dispõe sobre a avaliação que deve preceder a alienação por venda direta.

Nos termos do art. 28, o valor arrecadado com a alienação e a CDRU de imóveis com uso predominantemente residencial regularizados por Reurb-S será destinado ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS. Tais recursos são de uso exclusivo e não poderão ser utilizados como suplementação orçamentária.

- Capítulo VI – Da Alteração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal

O art. 29 altera os arts. 117, 118, 124, 125, 126, 127, 131, além de anexos do PDOT. Inserem-se conceitos e dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017 e do próprio PLC ao Plano Diretor. A principal alteração é a ampliação das áreas de regularização (art. 125), das áreas que são consideradas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (art. 126), e das áreas que são classificadas como Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI (art. 132), além de alterações nos mapas e tabelas.

O art. 30 acrescenta 8 novas ARIS ao Mapa 2 e Tabela 2B ao Anexo II do PDOT, cujos perímetros se encontram demarcados no Anexo VII do PLC.

- Capítulo VII – Disposições Finais e Transitórias

Segundo o art. 31, as áreas em situação de risco indicadas em projeto de regularização devem ser objeto de ação prioritária.

O art. 32 estabelece que as ARIS e ARINES que mantenham uso agrícola devem ser objeto de concessão de uso, sempre que possível.

O art. 33 confere isenção de custas e emolumentos para Reurb-S.

O art. 34 versa sobre penalidades decorrentes do da lei complementar, que vão de advertência e multa até a remoção da ocupação.

O art. 35 informa que o procedimento administrativo de Reurb e de instalação de infraestrutura essencial são definidos por ato específico do Poder Executivo.

O art. 36 faculta a aplicação das normas e procedimentos do PLC aos processos de regularização iniciados até sua data de publicação.

O art. 37 revoga as disposições em contrário, especialmente os arts. 1º e 2º da Lei nº 4.996/2012.

Segue cláusula de vigência.

O Anexo I refere-se ao glossário. O Anexo II contém o Mapa de Estratégias de Regularização Fundiária e de Oferta de Áreas Habitacionais, a ser inserido no PDOT. Os Anexos III, IV e V discriminam as áreas de regularização, os parcelamentos urbanos isolados a oferta de áreas habitacionais, a serem inseridos no PDOT. O anexo VI contém os parâmetros urbanísticos de áreas inseridas no PDOT.

A justificativa consta em Exposição de Motivos do Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, o qual informa sobre a grande expectativa de regularização dos núcleos urbanos informais gerada pela Lei Nacional nº 13.465/2017, que impôs prazos para o reconhecimento das ocupações irregulares passíveis de regularização.

Informa que a aplicação do instrumento de Legitimação Fundiária demanda atuação legislativa do DF e sobre a necessidade de alteração do PDOT para a incorporação de novos núcleos urbanos informais. Embora o PDOT se encontre em processo de revisão, justifica-se a antecipação da inclusão de 8 áreas em função do interesse público e social, de modo que se pretende beneficiar cerca de 50 mil pessoas.

A proposição foi distribuída a esta Comissão e à Comissão de Assuntos Fundiários – CAF, para análise de mérito, e à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, houve apresentação de dez emendas, no âmbito da CAF; oito emendas de relator da CAF; além de duas emendas nesta Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 64, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, compete à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF) analisar proposições que possam ter repercussão orçamentária ou financeira.

A proposição em epígrafe versa sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, no âmbito do Distrito Federal. Inicialmente, necessário pontuar que as normas gerais relativas à matéria se encontram dispostas na Lei nº 13.465/2017, cuja observância é obrigatória para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, independentemente de recepção formal.

Em análise de mérito, compete a esta Comissão avaliar a conveniência, a oportunidade, a necessidade e a relevância das proposições. Nesse sentido, o tema abordado pelo PLC é de grande relevância para a população do Distrito Federal na medida em que a regularização fundiária tem o objetivo de integrar ocupações informais à cidade legal e concretizar o direito social à moradia.

No DF, três decretos regulamentam a Reurb em aspectos determinados: Decreto nº 38.173/2017, dispõe sobre a Certidão de Regularização Fundiária; Decreto nº 38.333/2017, recepciona a Lei nº 13.465/2017, no que couber; e Decreto nº 40.254/2019, dispõe sobre procedimentos aplicáveis à Reurb.

O decreto regulamentar ou de execução é via normativa adequada para pormenorizar a lei, nos limites por ela traçados, e produzir normas complementares necessárias à sua execução. Não pode, contudo, inovar o direito. Desta feita, a suplementação da legislação nacional, referente aos assuntos de interesse local, deve ocorrer por meio de lei, o que atesta a necessidade do PLC.

De acordo com a Lei nº 13.465/2017, a Reurb abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Trata-se de medida que visa a restaurar a qualidade urbana e ambiental de ocupações implementadas ao arrepio da Lei nº 6.766/1979.

A regularização fundiária, especialmente de interesse social, é diretriz da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009. Como parte da política urbana, sua implementação deve buscar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como garantir o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Preliminarmente à exposição dos principais pontos da proposição, julgamos pertinente tecer comentários sobre a decisão do Poder Executivo de enviar a esta Casa Legislativa projeto de alteração do PDOT. O instrumento encontra-se em processo de revisão, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH. Conforme mandamento da LODF, sua vigência é de dez anos, passível de revisão a cada cinco anos.

Portanto, questiona-se se as alterações promovidas no PDOT não deveriam constar de futuro projeto de lei complementar específico, de forma que possibilitasse a discussão das alterações propostas em conjunto com o restante do texto que ainda será enviado.

Em audiência pública, realizada em 18/11/2020, a Secretaria justificou que a antecipação se deve em razão do interesse público e da urgência de incluir novas áreas de regularização de interesse social ao PDOT, ação necessária para possibilitar a instauração da Reurb. Essa informação é ratificada em Exposição de Motivos, na qual se informa sobre o benefício de cerca de 50 mil moradores de núcleos urbanos informais.

A proposição se alinha à Lei nº 13.465/2017 e incorpora diversos de seus conceitos e dispositivos. Em linhas gerais, versa sobre procedimentos administrativos da Reurb e informa sobre legitimados para requisição, requisitos para enquadramento como beneficiário da Reurb-S, áreas não passíveis de regularização, instalação de infraestrutura essencial em caráter provisório, licenciamento ambiental, instrumentos de regularização, vinculação de receitas ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, além de alterações no PDOT para inclusão de novas áreas de regularização.

Objetivamente, o PLC é conveniente, oportuno e favorece a regularização de interesse social. Criam-se alguns requisitos exclusivos para a Reurb-S, em conformidade com a diretriz do plano diretor que confere a essas ocupações prioridade nas regularizações promovidas pelo poder público.

A Lei nº 13.465/2017 criou mecanismos que simplificaram a titulação de ocupantes, especialmente em Reurb-E, a exemplo a possibilidade de venda direta aos ocupantes. Na medida em que a população residente em áreas de interesse social não pode arcar com os custos do projeto de regularização e com a execução de obras, na prática, ocorre que a Reurb-E encontra menos empecilhos a sua implementação.

A Reurb-S deve ser facilitada, o que não significa reduzir ou negar outros direitos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma vez que as ocupações se encontram consolidadas, os esforços do poder público devem se voltar à recuperação da qualidade ambiental e urbanística dessas áreas. Além disso, privilegiar a permanência de comunidades de baixa renda implica não expandir e fragmentar ainda mais a mancha urbana, o que geraria novos custos e impactos negativos de diferentes ordens.

A seguir, apresentamos os principais pontos e indicamos, quando necessário, algumas melhorias no texto.

Nos termos do art. 5º da proposição, a Reurb é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados áreas de regularização no art. 125 do PDOT. O §1º do dispositivo discrimina áreas em que não é admitida a Reurb: **áreas de proteção integral e parques ecológicos; áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa; e áreas definidas em estudo ambiental como de risco ou não passível de ocupação.**

A Lei Complementar – LC nº 827/2010 institui o Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC e detalha as unidades de conservação de proteção integral, não passíveis de Reurb:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Distrital;
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre.

Embora os parques ecológicos constituam o grupo de unidades de conservação de uso sustentável, o PLC classifica essas áreas como não passíveis de Reurb, sem exceção. De acordo com o art. 18 da Lei instituidora do SDUC:

Art. 18. O Parque Ecológico tem como objetivo conservar amostras dos ecossistemas naturais, da vegetação exótica e paisagens de grande beleza cênica; propiciar a recuperação dos recursos hídricos, edáficos e genéticos; recuperar áreas degradadas, promovendo sua revegetação com espécies nativas; incentivar atividades de pesquisa e monitoramento ambiental e estimular a educação ambiental e as atividades de lazer e recreação em contato harmônico com a natureza.

O §2º do art. 5º condiciona a Reurb em Áreas de Preservação Permanente – APP, Áreas de Proteção de Manancial – APM, ou em unidades de uso sustentável, exceto parques ecológicos, à observação dos arts. 64 e 65 do Código Florestal – Lei Federal nº 12.651/2012. O §3º demanda a elaboração de estudos que demonstrem as melhorias ambientais e o §4º exige, em caso de Reurb em unidade de conservação de uso sustentável, anuência de seu gestor. Esses comandos, somados ainda ao §5º, tão somente repetem dispositivos da Lei nº 13.465/2017 (art. 11, §§ 2º a 5º).

Os referidos artigos do Código Florestal admitem, respectivamente, a Reurb-S e a Reurb-E em APPs e exigem que, no projeto de regularização fundiária, conste estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

É conteúdo mínimo do estudo técnico em Reurb-S:

Art. 64 (...)

(...)

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Para Reurb-E, o legislador amplia o conteúdo mínimo do estudo, o que demonstra maior exigência na ausência de interesse social:

Art. 65 (...)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Portanto, a proposição utiliza dos mesmos critérios impostos pela legislação nacional em vigor para Reurb em APPs para condicionar também a regularização em APMs e unidades de uso sustentável. Adicionalmente, quanto à regularização em APMs, o PDOT discrimina individualmente as ocupações nessa condição e orienta sobre a definição de critérios específicos:

Art. 98. As Áreas de Regularização e os Parcelamentos Urbanos Isolados, conforme definido no Título III, Capítulo IV, Seção IV, relacionadas no parágrafo único deste artigo, situadas nas APMs nele indicadas, terão os critérios específicos de regularização definidos por grupo de trabalho coordenado pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, com participação do órgão gestor da política rural do Distrito Federal e da concessionária de serviço público autorizada e responsável pela captação, o qual será instalado em prazo máximo de noventa dias a contar da data de publicação desta Lei Complementar.

Os parágrafos seguintes inovam ao permitir, em um mesmo núcleo urbano informal, as duas modalidades de Reurb na hipótese de existir uma parte ocupada predominantemente por população de interesse social e outra por população de interesse específico. A medida mostra-se conveniente por conferir maior flexibilidade ao processo administrativo e alcançar mais casos concretos. Ademais, não há conflitos com a Lei Federal, na medida em que a classificação, de acordo com o §5º do art. 13, visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura e reconhecimento de gratuidades.

O art. 6º permite a permanência de ocupação de interesse social situadas em lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários – EPC ou Equipamentos Públicos Urbanos – EPU quando houver estudo que demonstre a possibilidade de realocação dos equipamentos para área adequada, ou sua dispensa. Em caso de inviabilidade de deslocamento ou supressão, o Poder Executivo deve elaborar Plano de Realocação dos Beneficiários.

O art. 29 do PLC altera o art. 125 do PDOT, cujo §6º estabelece requisitos adicionais para que se reconheça as ocupações informais de interesse social em EPC ou EPU:

§6º O reconhecimento de ocupações informais de interesse social previsto no inciso IV do caput fica condicionado ao atendimento cumulativo dos seguintes critérios: (NR)

- I – ser constituídas por no mínimo oitenta por cento do total de terrenos para fins de moradia, com no mínimo cinco anos de ocupação; (NR)
- II – ser constituídas por terrenos com área predominante de até duzentos e cinquenta metros quadrados, limitado à área máxima de quinhentos metros quadrados; (NR)
- III – seja comprovado por estudo técnico realizado pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal a possibilidade de dispensa ou de oferta desses equipamentos em área adequada, considerado no mínimo o público-alvo, os deslocamentos necessários, as dimensões dos lotes disponíveis e seus acessos. (NR)

A promoção da Reurb em EPC ou EPU se restringe, exclusivamente, à modalidade de **interesse social**. Embora a oferta de equipamentos seja essencial à qualidade urbana, entendemos que, ao permitir sua realocação quando possível, a proposição visa ao objetivo da legislação federal de ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (art. 10, III).

Destacamos que a regularização em EPC ou EPU é a única hipótese que difere o rol de áreas passíveis de Reurb-S e Reurb-E. Da leitura conjunta dos arts. 9º e 12 do PLC, temos:

Reurb-S (art. 9º)	Reurb-E (art. 12)
I – Área de Regularização de Interesse Social – ARIS pelo PDOT;	I – Área de Regularização de Interesse Específico – ARINE pelo PDOT;
II – Parcelamento Urbano Isolado de Interesse Social – PUI-S, nos termos do PDOT;	II – Parcelamento Urbano Isolado de Interesse Específico – PUI-E, nos termos do

	PDOT;
III – ocupações informais de interesse social localizadas em lotes destinados a EPC ou EPU;	
IV – ocupações informais identificadas como passivo histórico, cuja caracterização urbanística seja compatível com o interesse social; e	III – ocupações informais identificadas como passivo histórico, com caracterização urbanística compatível com o interesse específico; e
V – núcleos urbanos informais caracterizados como de interesse social localizados em Zona de Contenção Urbana nos termos do art. 78 do PDOT.	IV – núcleos urbanos informais localizados em Zona de Contenção Urbana, nos termos do art. 78 do PDOT, com caracterização de interesse específico, conforme regulamento.

Necessário pontuar que o PDOT em vigor reconhece, como área de regularização, as ARIS, as ARINES, os PUI-S, os PUI-E, e Setores Habitacionais de Regularização. Portanto, a proposição inova ao reconhecer as ocupações identificadas como passivo histórico e os núcleos urbanos informais em Zona de Contenção Urbana, além das ocupações de interesse social em EPC ou EPU.

Conforme o Anexo I (glossário), identifica-se uma área como passivo histórico quando o parcelamento para fins urbanos ocorreu antes de 19 de dezembro de 1979, ou seja, antes da aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Parece-nos que a proposição busca conferir tratamento diferenciado a situações que ainda não deviam obediência ao marco legal do parcelamento, em alinhamento com o princípio da irretroatividade da lei^[1]. O PDOT possui diretriz específica para essas situações:

Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

Já as Zonas de Contenção Urbana são, segundo o PDOT, áreas urbanas de baixa densidade demográfica localizadas em fronteiras com áreas rurais, de modo a criar uma zona de amortecimento entre o uso urbano, mais intenso, e o rural. A proposição condiciona a Reurb nessas zonas ao cumprimento do art. 78, in verbis:

Art. 78. A Zona de Contenção Urbana deverá compatibilizar o uso urbano com a conservação dos recursos naturais, por meio da recuperação ambiental e da proteção dos recursos hídricos, além de conciliar o uso habitacional com o uso agrícola, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – permitir o uso habitacional de **densidade demográfica muito baixa**, conforme os seguintes parâmetros de parcelamento:

- área mínima do lote é de 100.000m² (cem mil metros quadrados);
- as ocupações devem ocorrer de forma condominial, respeitado o limite de 32% (trinta e dois por cento) do total do lote do condomínio para as unidades autônomas e 68% (sessenta e oito por cento) do total do lote do condomínio para área de uso comum;
- as unidades autônomas devem ser projetadas, preferencialmente, de forma agrupada, respeitada a proporção máxima de 4 (quatro) unidades habitacionais por hectare;
- no máximo 8% (oito por cento) da área comum do lote do condomínio poderão ser destinados a equipamentos de lazer do condomínio;

II – regularizar o uso e a ocupação do solo dos assentamentos informais inseridos nessa zona, considerando-se a questão urbanística, ambiental, de salubridade ambiental, edificação e fundiária;

III – qualificar e recuperar áreas degradadas ocupadas por assentamentos informais de modo a minimizar danos ambientais;

IV – adotar medidas de controle da propagação de doenças de veiculação por fatores ambientais.

Parágrafo único. **Nas terras públicas situadas na Zona de Contenção Urbana, poderão ser concedidos contratos de Concessão do Direito Real de Uso – CDRU a partir da aprovação de projeto urbanístico elaborado de acordo com os critérios listados no caput.**

Observa-se, portanto, que a regularização em Zonas de Contenção também já consta como diretriz no PDOT, uma vez observados os requisitos acima transcritos. Embora não seja desejável o adensamento desses locais, partimos do entendimento de que a regularização pode mitigar alguns danos e efetivar melhorias urbanas e ambientais. Nesse sentido, negar a implementação da Reurb poderia ser ainda mais prejudicial, uma vez que as ocupações já se encontram consolidadas. Por isso, é essencial que, paralelamente, o poder público disponha de suas prerrogativas para monitorar o território e impedir a expansão ou criação de novos parcelamentos ilegais. Ocupações em áreas naturais no entorno da malha urbana causam impactos negativos e prejudicam a preservação dos recursos hídricos; a melhoria das condições climáticas; e a melhoria das condições do solo e da biodiversidade.

O conteúdo dos arts. 9º e 12 se harmonizam com as alterações promovidas pela proposição nos arts. 125 e 126 do PDOT, no qual constam as áreas de regularização. O §2º do art. 125 versa sobre os limites de ajuste de poligonais das áreas de regularização quando da elaboração do projeto de regularização fundiária. Atualmente, o PDOT concede o limite de 10% da área original tanto para Reurb-S quanto para Reurb-E.

A proposição confere tratamento diferenciado para Reurb-S e amplia seu limite para 20%. A nova redação do §2º é mais concisa e informa que o ajuste visa garantir a melhor qualificação do projeto e a observância das restrições socioambientais do território. No texto em vigor, a adequação de poligonais tem o objetivo de garantir áreas necessárias à localização de equipamentos públicos, à proteção de áreas ambientalmente sensíveis e à realocação de unidades imobiliárias desconstituídas. Entendemos que a nova redação não suprime conteúdo essencial.

Quanto à ampliação para 20%, novamente o PLC cria facilidades exclusivas para a população de baixa renda que se enquadre como beneficiária da Reurb-S, o que julgamos oportuno e conveniente.

Ainda sobre as alterações promovidas no PDOT, importante destacar a inclusão de oito áreas de regularização de interesse social em seu texto. As coordenadas e parâmetros (tamanho dos lotes, coeficiente de aproveitamento básico e máximo) encontram-se nos anexos da proposição. Conforme mencionado, a SEDUH justifica a antecipação do acréscimo de novas áreas em razão da urgência de iniciar os respectivos processos de regularização.





Figura 2 - Novas áreas de Reurb-S. Fonte: SEDUH

Outro ponto relevante do PLC refere-se à implantação de infraestrutura essencial. O art. 15 autoriza, em caráter provisório, a instalação e adequação da infraestrutura essencial em núcleos urbanos informais que estejam em processo de regularização. Comprovado o interesse público, fica dispensada a instauração do processo em áreas de interesse social.

Nos casos de Reurb-E em áreas públicas, a instalação provisória depende da aprovação do Plano de Uso e Ocupação e, em áreas particulares, não pode gerar custos para o poder público. Em ambas as modalidades de regularização, a instalação de infraestrutura não implica reconhecimento de regularidade de posse ou direito à indenização, em caso de remoção.

Os componentes da infraestrutura essencial encontram-se discriminados no Anexo I do PLC:

II – Equipamentos de Infraestrutura Essencial:

- a) sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- b) sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- c) rede de energia elétrica domiciliar;
- d) rede de iluminação pública;
- e) soluções de drenagem, quando necessário; e
- f) outros equipamentos a serem definidos pelo Distrito Federal em função das necessidades locais e características regionais.

O art. 37 da Lei nº 13.465/2017 atribui ao poder público a responsabilidade de implementar a infraestrutura essencial em Reurb-S, bem como os ônus de sua manutenção. Portanto, ainda que de caráter provisório, o custeio das obras a que se refere o art. 15 da proposição também caberiam ao poder público.

Quanto ao momento adequado para implantação, assenta a norma federal:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

(...)

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, **podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.**

Parece-nos não haver conflito entre a diretriz em tela e o conteúdo da proposição, que é mais permissiva, novamente, em caso de Reurb-S, quando se dispensa a instauração do processo administrativo que inicia a Reurb. Ainda assim, as áreas beneficiadas com a infraestrutura provisória devem constar no PDOT como áreas de regularização. Contudo, entendemos que o texto pode ser aperfeiçoado para que essa informação fique mais clara.

Ademais, quanto à Reurb-E, julgamos necessário modificar a redação do §4º do art. 15 para que, tanto em áreas particulares quanto públicas, a implantação provisória não gere custos para o poder público.

O art. 29 do PLC altera o art. 124 do PDOT para tratar também sobre a implantação de infraestrutura (definitiva), que poderá ocorrer após a instauração do processo de regularização. O texto alinha-se à Lei nº 13.465/2017, que não exige conclusão da Reurb como requisito para as obras de infraestrutura.

Redação PDOT	Redação PLC
Art. 124. A ausência do registro cartorial na regularização dos assentamentos irregulares de interesse social com características urbanas não impedirá a realização de obras de implantação de infraestrutura e de equipamentos públicos comunitários	Art. 124. A implantação de infraestrutura e de equipamentos públicos comunitários poderá ser realizada, desde que esteja instaurado o processo de regularização fundiária urbana, após manifestação do órgão de planejamento territorial.

Em sequência, os arts. 17 a 20 dispõem sobre o licenciamento ambiental. Para a Reurb, fica autorizado procedimento simplificado e específico, a ser regulamentado pelo Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM.

O art. 18 da proposição impõe prazo de 180 para que o órgão de licenciamento ambiental emita diretrizes ambientais para as áreas em regularização e torna desnecessária a aprovação de estudos ambientais preliminares à concepção do projeto. Todavia, a dispensa de estudos preliminares ambientais não encontra amparo na legislação nacional na medida em que esses compõem o conteúdo mínimo do projeto de regularização, conforme se observa da leitura do art. 35 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

(...)

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

Ainda que o órgão ambiental emita as diretrizes para regularização, entendemos que esse procedimento não substitui avaliação pormenorizada e individualizada dos impactos decorrentes da implantação irregular de núcleos urbanos. No âmbito da competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, cabe ao DF suplementar as normas gerais de acordo com suas peculiaridades locais. No entanto, não se admite que os entes federativos legislem de forma menos protetiva, não se limitando, por outro lado, que o façam de forma mais restritiva do que a União.

Nesse sentido, apoiamos a necessidade de ajuste de redação para supressão do trecho final do art. 18 do PLC.

Quanto ao procedimento simplificado, não fica claro se a proposição se refere ao Licenciamento Ambiental Simplificado – LAS regulamentado pela Resolução nº 01/2018 do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM/DF. Segundo a norma, o LAS se aplica apenas a empreendimentos e atividades classificadas como de pequeno potencial de impacto ambiental.

Uma das características desse procedimento é a avaliação em fase única, o que nos parece conflitar com a exigência de estudos preliminares ambientais. Além disso, a Licença Ambiental Simplificada tem validade de 4 a 10 anos, com renovações periódicas, ao passo que o art. 20 do PLC prevê a emissão de licença permanente, sem renovações.

Em face das incongruências, sugerimos adequação do texto do art. 17 para a retirada do termo “simplificado”, tornando o procedimento específico para a Reurb, a ser regulamentado pelo CONAM.

A seu turno, o art. 19 versa sobre o instituto da compensação ambiental, mecanismo que visa oferecer à coletividade alguma “recompensa” pelos prejuízos ambientais sofridos, de forma a viabilizar novos investimentos de recuperação ou manutenção da qualidade do meio ambiente.

O caput autoriza que, na Reurb-S, a compensação ambiental seja convertida em investimentos na própria área de regularização, desde que estudo técnico comprove que as intervenções impliquem melhorias das condições ambientais. O §2º estende a autorização de conversão aos casos de Reurb-E, em terras públicas, quando existentes, nas poligonais de regularização, ocupações classificadas como Reurb-S.

Para fins de licenciamento ambiental, a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, determina que a compensação dos danos se dá por meio da destinação de recursos para unidades de conservação. A diretriz de apoio e manutenção de unidades de conservação (Unidades de Proteção Integral ou Unidades de Uso Sustentável), como contrapartida pelo licenciamento de empreendimentos que causem impacto ambiental, é repetida na Lei Complementar nº 827/2010, que institui o SDUC.

Contudo, de forma geral, o instituto da compensação ambiental não se restringe à contraprestação pecuniária, podendo se concretizar mediante serviços ambientais que compensem, em outro local, os danos causados cuja reparação in natura tenha se tornado inviável. Não deve ser confundido, portanto, com ações de mitigação ou reparação ambiental.

Uma vez que, no âmbito da Reurb-S, cabe ao poder público custear os projetos, obras e intervenções necessários, infere-se que o autor visa à otimização de recursos públicos por meio do redirecionamento de valores da compensação ambiental para a área da Reurb-S, em detrimento de unidades de conservação ou demais localidades.

O art. 19, em sua íntegra, nos desperta preocupação. Inicialmente, não fica claro se os investimentos na área da Reurb, nos quais a compensação seria convertida, se destinariam exclusivamente a ações de melhorias ambientais. Destacamos que a elaboração de estudos técnicos que demonstrem tais melhorias é condição para aprovação de projeto de regularização de áreas que ocupem áreas ambientalmente vulneráveis, independentemente da obrigação de compensação ambiental.

O objetivo de mitigação de danos ambientais pode ser alcançado por meio de diferentes ações. A título exemplificativo, obras de infraestrutura para implantação de sistema de drenagem de águas pluviais ou de coleta de esgoto podem cessar processos erosivos. Isso demonstra a importância da regularização fundiária, uma vez que as melhorias urbanas são inerentes ao processo.

Todavia, a ocupação informal também gera danos não mais passíveis de recuperação, a exemplo da supressão de vegetação nativa. Por isso, a compensação ambiental é devida em outra localização, a fim de se equilibrar os danos ambientais irreparáveis.

A aplicação do art. 19 eximiria o poder público, na qualidade de responsável pela Reurb, da sua obrigação de prestar a compensação ambiental. Ademais, a inércia de intervenção no momento da formação dos assentamentos ilegais torna o Estado solidariamente responsável pelos danos gerados.

As disposições do art. 19 não são convenientes por violarem o princípio da proibição de retrocesso ambiental, o qual visa impedir o recuo de proteções já asseguradas pelo ordenamento jurídico vigente. Há de se lembrar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e assegurado pela Constituição Federal, para as presentes e futuras gerações. Assim, sugerimos emenda para suprimir o disposto da proposição.

Por fim, o PLC dedica capítulo à regularização fundiária nas cidades consolidadas. Nos termos do art. 25, cidades consolidadas são aquelas oriundas de programas de assentamento promovidos pelo Distrito Federal e registrados junto ao cartório de registro de imóveis. Ou seja, trata-se de parcelamentos aprovados e registrados, mas cujos ocupantes ainda não possuem a titulação de seus imóveis. Essa realidade não é incomum no DF. Beneficiários de programas habitacionais, por vezes, precisam aguardar muito anos até receberem as escrituras. Essa lacuna gera insegurança jurídica e impede o gozo de outros benefícios que a comprovação da titulação possibilitaria, como a contratação de financiamentos.

A regularização de cidades consolidadas já se encontra prevista no art. 2º da Lei nº 4.996/2012:

Art. 2º Para fins de regularização fundiária nas cidades consolidadas, oriundas de programas de assentamento promovidos pelo Distrito Federal, fica autorizada a doação dos imóveis do Distrito Federal aos atuais ocupantes nos casos em que a ocupação for mansa e pacífica há pelo menos cinco anos e um dia na data da publicação desta Lei.

A proposição revoga os arts. 1º e 2º da citada Lei e incorpora suas disposições. Para fins de regularização e titulação, a proposição autoriza a alienação dos imóveis, por doação, a possuidores que cumpram os requisitos do §1º do art. 26 (entre os quais a exigência de comprovação de moradia no imóvel nos últimos 5 anos), ou mediante venda direta, com prévia licitação e direito de preferência ao atual ocupante, àqueles que não atendam às condições.

Os requisitos do §1º se alinham aos estabelecidos no art. 10 do PLC, para enquadramento como beneficiário da Reurb-S, bem como àqueles determinados pela Lei nº 4.996/2012 e pela Lei nº 3.877/2006, que dispõe sobre a política habitacional do DF.

O §2º do art. 26 enuncia exceções às condições necessárias para aquisição do imóvel por doação. Novamente, tais exceções são as mesmas estabelecidas para participar dos programas habitacionais de interesse social, conforme consta no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 3.877/2006. Observa-se, portanto, que o autor incorpora critérios já vigentes para a concessão de benefícios.

Em relação às emendas apresentadas na Comissão de Assuntos Fundiários, cabem algumas observações. A maioria das propostas são referentes aos critérios de seleção de beneficiários da política habitacional, matéria de competência daquela Comissão, motivo pelo qual reforçamos a necessidade de estudo mais aprofundado em momento oportuno.

Foram apresentadas 22 emendas, sendo que é importante salientar o quão complexos são os estudos para qualquer alteração da presente proposição; sendo que todas as emendas acatadas foram consultadas e analisadas junto às Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) para melhor viabilidade de serem executadas.

Diante da importância do projeto de lei e da regularização das áreas no Distrito Federal, somos pela admissibilidade e aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 77 de 2021, com o acatamento das emendas 6,7,11,12,13,14,15,16,17,18,20,21 e 22; e e pela rejeição e inadmissibilidade das emendas 1,2,3,4,5,8,9,10 e 19.

Sala das Comissões, em

Deputada **JÚLIA LUCY**
RELATORA

[1] Segundo o princípio, uma lei nova não pode voltar ao passado, não se aplicando, portanto, a situações consolidadas anteriores a sua vigência.

[2] Imagens extraídas da apresentação elaborada pela SEDUH para Audiência Pública. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/2020.11-Apresentacao-PLC-SEDUH-17.11.20.pdf>



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: **0441277** Código CRC: **F6138F24**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br