



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete
Assessoria Jurídico-Legislativa

Nota Jurídica N.º 465/2024 - SEDUH/GAB/AJL

Brasília-DF, 12 de novembro de 2024.

I – RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de proposição de minuta de Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, nos termos do § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.
2. Inicialmente, visando a realização de estudos, debates com a sociedade civil, bem como o levantamento e mapeamento de processos e requerimentos relacionados ao controle de acesso em loteamentos de acesso controlado, conforme o § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, foi instituído, no âmbito desta Secretaria de Estado, um Grupo de Trabalho - GT pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF nº 78, em 26 de abril de 2019.
3. Destaca-se, de início, que a Portaria nº 41, de 2019 (21800058), além de criar o GT, conforme mencionado, estabeleceu, ainda, que:

(...)

Art. 4º É garantida a participação da sociedade civil nos debates para formulação de que trata o caput do artigo 1º, inclusive através da realização de audiências públicas, que se darão nas datas estabelecidas no Anexo I desta Portaria.

§ 1º Findas as audiências públicas estabelecidas no cronograma apresentado no Anexo I desta Portaria, o Coordenador do Grupo de Trabalho poderá convocar outras, com a devida fundamentação, observadas as diretrizes estabelecidas na Lei Distrital nº 5.081, de 11 de março de 2013.

§ 2º A participação de que trata o caput ocorrerá mediante a apresentação de Requerimento, no padrão estabelecido no Anexo II desta Portaria, com vistas a permitir a centralização de debates referentes a cada tema, com a participação de interessados que se apresentem como efetivamente relacionados à determinada demanda.

§ 3º Terão direito à voz nas reuniões públicas de que trata esta Portaria, o representante de cada entidade representativa dos interessados na participação e debate do tema proposto, desde que cumprido o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º O cadastramento tratado nos parágrafos anteriores visa garantir o direito.

ANEXO I
CRONOGRAMA

Audiência	Data
Primeira audiência	12/06/2019
Segunda audiência	19/06/2019
Terceira audiência	26/06/2019
Quarta audiência	03/07/2019
Quinta audiência	10/07/2019

4. Das competências atribuídas ao Grupo de trabalho por meio da Portaria nº 41, de 2019, observou-se a juntada aos autos do Despacho – SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740) que trouxe o histórico processual dos trabalhos realizados até a elaboração da minuta do projeto de lei complementar que regulamenta o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, conforme consignado a seguir:

Por conseguinte, da análise dos autos, vê-se que foram realizados diversos estudos técnicos (27966284; 27966514; 27966658), 5 (cinco) audiências públicas (25437897; 25437987; 25781085; 26680100; 26680285), seminário sobre o tema (22962658), bem como debates internos no âmbito da Secretaria. Foram, ainda, realizadas visitas técnicas, conforme demonstram os Documentos id. 27958776, 27959124, 27959598, 27960111, 27962801.

A par disso, o GT apresentou os Relatórios id. 27269637 e 28024193, detalhando os encaminhamentos realizados, as propostas coletadas em audiência pública, as visitas técnicas, os estudos técnicos e a fundamentação aplicável ao caso.

Acrescente-se, outrossim, que após a apresentação do relatório complementar foi realizada audiência pública, em 11 de maio de 2021, conforme demonstram os Documentos id.59473926,59474019, 61671553, 61672205, 61672705,61674096, 61675069, 61675715, 61691073, 61693068, 61697438, 62840268.

Além disso, foi realizada consulta pública para apresentação da proposta normativa em questão, nos termos do Aviso de Consulta Pública id. 78303891 e 78304045.

Ademais, após a realização de consulta pública quanto à versão da minuta de projeto de lei complementar id. 78165543, entendeu esta Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária pela submissão da matéria à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, em especial para apreciação quanto à forma de cobrança de preço público pela utilização de área pública, na forma proposta nos arts. 22 e 23 da minuta.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal emitiu o Parecer Jurídico nº 262/2022 – PGDF/PGCONS (98416990), concluindo que:

Ante o exposto, opino pela adequação redacional dos artigos 22 e 23 da minuta de Projeto de Lei Complementar (78228585), desde que atendidas as ressalvas jurídicas contidas no bojo deste parecer.

Ademais, entendo que os autos deverão retornar à autoridade competente para manifestação fundamentada, detalhada e conclusiva acerca dos critérios objetivos e estudos técnicos realizados pelo Grupo de Trabalho (28024193), de modo a afastar eventual vício de inconstitucionalidade formal quanto a este ponto.

Dessa forma, encaminhamos os autos para conhecimento da manifestação proferida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal e adoção das medidas pertinentes.

Esclareça-se, assim, que considerando a manifestação da PGDF foram realizados ajustes na minuta do PLC, nos termos das recomendações exaradas.

Por conseguinte, em 11 de julho de 2024, foi realizada audiência pública, de forma a permitir a adequada participação da sociedade civil, nos termos da Lei nº 5.081, de 11 de março de 2013.

Da análise dos autos, verifica-se que foram acostados ao processo, as publicações dos avisos de convocação para a referida audiência pública, conforme Documentos id. 144175376, 144175624, 144271930, 144271930, 144176001, a apresentação realizada na referida audiência pública (78304045), a lista de presença (145902318), a lista de inscrições de fala (145902488), registro fotográfico da referida audiência (145902591) e publicação da respectiva ata (148600356).

Cumprir destacar, outrossim, que todos os apontamentos realizados pela sociedade civil, por escrito e em audiência pública, no que diz respeito ao Projeto de Lei Complementar de Acesso Controlado foram esclarecidos por esta pasta, tendo sido sistematizadas em uma tabela e disponibilizadas no site <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/> e constantes do Documento id. 151954661, deste processo.

Esclareça-se, ainda, que após incluídas as sugestões realizadas pela sociedade civil, conforme análise técnica aplicável ao caso, foi consolidada a minuta do projeto de lei complementar id. 151489184, também disponibilizada no site desta Secretaria de Estado.

Da análise dos autos, bem como dos procedimentos adotados, é possível verificar que os procedimentos necessários para a tramitação do PLC ora proposto estão em consonância com a legislação que regula a matéria, sendo imperioso destacar que durante toda a tramitação processual foram adotados os procedimentos a fim de garantir a efetiva participação da sociedade civil, bem como garantir a transparência do procedimento em curso.

Nesse ponto, cabe destacar que também pelo link <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/> é possível consultar a memória técnica do processo em análise.

Por fim, o PLC foi objeto de deliberação pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - Conplan, na 93ª reunião extraordinária, tendo sido proferida a Decisão nº 18/2024 (155256275), em que aquele conselho aprovou relato e voto “do Anteprojeto de Lei Complementar que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, com o acréscimo das sugestões apresentadas durante a reunião pelo Conselheiro Wilde Cardoso Gontijo Júnior (registradas em verde), e a contribuição de aprimoramento textual sugerida pelo representante da CAESB”.

Assim, apresenta-se a minuta do projeto de lei complementar (155919368) que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, incluídas as sugestões apresentadas pelo Conplan.

5. Com efeito, das informações apresentadas pela Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária, por meio do Despacho SEDUH/SEADUH/SUPAR

(155903740), observou-se o encaminhamento dos autos "à Unidade de Apoio Jurídico, da Subsecretaria de Apoio ao Licenciamento, a análise do PLC e adoção das providências necessárias para submissão da proposta normativa à Assessoria Jurídico-Legislativa, desta pasta;"

6. Após manifestação da Unidade de Apoio Jurídico no Despacho – SEDUH/SUALIC/UAJ (155963240), em que foram analisadas a minuta da exposição de motivos e a minuta do projeto de lei para a publicação da Lei Complementar sobre loteamentos de acesso controlado no Distrito Federal, os autos foram encaminhados a esta Assessoria por meio do Despacho – SEDUH/SUALIC (156031417), da Subsecretaria de Apoio ao Licenciamento, para "análise e providências pertinentes ao regular andamento processual".

7. É o necessário relato.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - LIMITES DO OPINATIVO

8. Preliminarmente, no exame que compete a esta unidade de assessoramento jurídico, e no que diz respeito à análise da minuta trazida por meio do Despacho – SEDUH/SUALIC/UAJ (155963240), toma-se por base o que estabelece a [Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996](#) que regulamenta o [art. 69 da Lei Orgânica](#), dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal, o [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), que dispõe sobre as normas e as diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decreto e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, bem como, as orientações contidas no [Manual de Comunicação Oficial do Distrito Federal](#), aprovado pelo [Decreto nº 44.610, de 12 de junho de 2023](#).

9. É válido consignar, inicialmente, que o art. 24 e o art. 30 da Constituição Federal, assim como o art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal, dispõem o seguinte sobre a elaboração de legislação urbanística pelo Distrito Federal:

Constituição Federal

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Lei Orgânica do Distrito Federal

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

10. Ainda no âmbito da Lei Orgânica do Distrito Federal -LODF, a matéria relacionada à edição de Lei Complementar é de iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal, conforme disposto no art. 71, inciso II, reproduzido a seguir:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe: [\(Artigo alterado\(a\) pelo\(a\) Emenda à Lei Orgânica 86 de 27/02/2015\)](#)

(...)

II – ao Governador: [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Emenda à Lei Orgânica 86 de 27/02/2015\)](#)

11. Salienta-se que nos termos do art. 4º §1º, II da [Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996](#), considera-se lei complementar "a lei que discipline matéria que a Lei Orgânica determine como seu objeto".

12. Assim, o exame nesta Nota Jurídica realiza-se a partir da análise sobre os elementos ou requisitos fornecidos pela unidade demandante, ressaltando que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência.

13. Sob este prisma, e consoante aduzido acima foi instituído o Grupo de Trabalho pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019 (21800058) com o objetivo de elaborar uma nova proposta normativa que atenda aos anseios da população, que, diante da ausência de uma norma prática e eficaz, se encontra à margem da lei quanto à regulamentação dos loteamentos do Distrito Federal.

13.1. Assim, é oportuno destacar o histórico de normas que, anteriormente, buscaram regulamentar a matéria. A Lei nº 4.893, de 26 de julho de 2012, também tratava do loteamento fechado, mas foi declarada inconstitucional (ADI nº 2012.00.2.018676-4) pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal devido aos seguintes motivos: (i) ausência de critérios objetivos e tecnicamente fundamentados; (ii) falta de participação da sociedade civil; e (iii) invasão de matéria reservada à lei complementar.

13.2. Posteriormente, diante da declaração de inconstitucionalidade dessa norma, a matéria foi novamente regulamentada pela Lei Complementar nº 869, de 12 de julho de 2013. No entanto, essa nova norma também foi declarada inconstitucional (ADI nº 2013.00.2.018107-4) devido a vícios semelhantes, como (i) ausência de debate público e de efetiva participação da população; e (ii) falta de critérios técnicos para a política de organização urbana.

13.3. Por fim, destaca-se que está em vigor o Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, o qual regulamenta o controle de acesso aos loteamentos com acesso controlado, conforme previsto no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, publicado no DODF nº 175, de 13 de setembro de 2018. Este normativo foi alterado pelo Decreto nº 39.672, de 15 de fevereiro de 2019, pelo Decreto nº 40.117, de 19 de setembro de 2019, e pelo Decreto nº 40.621, de 13 de abril de 2020.

13.4. A respeito do Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, a Unidade de Apoio Jurídico, por meio do Despacho SEDUH/SUALIC/UAJ (155963240), destacou o seguinte:

(...)

12. Quanto à análise procedida por esta Unidade de Apoio Jurídico, relevante destacar a realização de ajustes pontuais relacionados à legística do instrumento e a verificação da conformidade das disposições com os demais normativos relacionados.

13. Assim, no que se refere às normas afetadas pela presente proposição, destaca-se que o Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, regulamenta o controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nos casos que especifica, passando a referida matéria a ser regulada pela lei complementar que se propõe e seu futuro regulamento.

14. Neste sentido foi incluída à minuta ora submetida à análise o art. 39 dispondo sobre a revogação do citado Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018.

13.5. Observa-se que a referida unidade incluiu o Art. 39 na minuta em análise, o qual menciona a revogação do Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018. Sobre este ponto, é necessário os seguintes apontamentos.

13.6. Neste ponto, considerando o princípio do paralelismo das formas que estabelece que a revogação ou a modificação de ato administrativo deve ser concretizada pela mesma forma do ato originário, entende-se que a revogação do Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, deva ocorrer por meio de Decreto e não por Lei Complementar, já que um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo.

13.7. Nesse interim, Paulo Bonavides aborda o princípio do paralelismo das formas em sua obra *BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 106* e explica:

Por tal princípio, resulta que um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo.

13.8. Desse modo, observa-se que na minuta da exposição de motivos (155963240) a ser analisada por esta assessoria, no que tange às normas afetadas, ficou consignado o seguinte:

No que se refere às normas afetadas, destaca-se que o Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, regulamenta o controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nos casos que especifica, passando a referida matéria a ser regulada pela lei complementar que se propõe e seu futuro regulamento.

13.9. Dado o exposto acima, conclui-se que a matéria do presente PLC, de fato, está disciplinada no Decreto nº 39.330. Contudo, o presente ato, por si só, não tem o condão de revogar expressamente aquele normativo, uma vez que se trata de um decreto (em que pese tenha o poder de realizar revogação tácita, por se tratar da mesma matéria e ser a lei complementar posterior ao decreto). Em observância ao descrito na exposição de motivos, nota-se que o referido projeto de lei será futuramente regulamentado por um decreto regulamentar, ato este que poderá prever a revogação expressa do Decreto nº 39.330.

13.10. Em relação às alterações realizadas pela Unidade de Apoio Jurídico, esta assessoria constatou que o conteúdo do Despacho SEDUH/SUALIC/UAJ (155963240) contempla o texto da minuta encaminhada para análise, concluindo que há conformidade entre o que foi exposto e o que foi registrado.

14. Diante desse contexto, o Grupo de Trabalho foi instituído pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019 (21800058), com o objetivo de elaborar uma nova proposta normativa que atenda aos interesses da população, considerando o histórico das normas relacionadas ao tema e as dificuldades na aplicação dos institutos trazidos pelo Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, motivo este que justifica a necessidade de aprimoramento do referido normativo, pela qual "*foram reabertos os debates e os estudos para viabilizar maior harmonia entre a norma posta e a realidade.*", conforme justificativa trazidas no Relatório Nº 1/2024 – GAG/AEE (154562625).

14.1. Nesse sentido, a proposta da Lei Complementar em análise surge em decorrência dos estudos, debates com a sociedade civil, e do levantamento e mapeamento de processos e requerimentos relacionados ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, conforme estabelecido no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

14.2. A proposta também reflete a evolução da regulamentação da matéria, conforme conduzido pelo Grupo de Trabalho – GT instituído pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019 (21800058), publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 78, de 26 de abril de 2019. Confira-se:

(...)

Art. 4º É garantida a participação da sociedade civil nos debates para formulação de que trata o caput do artigo 1º, inclusive através da realização de audiências públicas, que se darão nas datas estabelecidas no Anexo I desta Portaria.

§ 1º Findas as audiências públicas estabelecidas no cronograma apresentado no Anexo I desta Portaria, o Coordenador do Grupo de Trabalho poderá convocar outras, com a devida fundamentação, observadas as diretrizes estabelecidas na Lei Distrital nº 5.081, de 11 de março de 2013.

§ 2º A participação de que trata o caput ocorrerá mediante a apresentação de Requerimento, no padrão estabelecido no Anexo II desta Portaria, com vistas a permitir a centralização de debates referentes a cada tema, com a participação de interessados que se apresentem como efetivamente relacionados à determinada demanda.

§ 3º Terão direito à voz nas reuniões públicas de que trata esta Portaria, o representante de cada entidade representativa dos interessados na participação e debate do tema proposto, desde que cumprido o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º O cadastramento tratado nos parágrafos anteriores visa garantir o direito.

ANEXO I
CRONOGRAMA

Audiência	Data
Primeira audiência	12/06/2019
Segunda audiência	19/06/2019
Terceira audiência	26/06/2019
Quarta audiência	03/07/2019
Quinta audiência	10/07/2019

14.3. Cumpre destacar que foram anexados ao processo as publicações dos avisos de convocação para a mencionada audiência pública, conforme Documentos (144175376, 144175624, 144271930, 144176001), além da apresentação realizada durante a audiência (78304045), a lista de presença (145902318), a lista de inscrições para fala (145902488), o registro fotográfico da audiência (145902591) e a publicação da ata correspondente (148600356).

14.4. Dessa mesma forma, em consonância com a tabela apresentada pela Portaria nº 41, de 2019 (21800058), Anexo I, o presente processo foi instruído com cinco audiências públicas (25437897; 25437987; 25781085; 26680100; 26680285), bem como com diversos estudos técnicos (27966284; 27966514; 27966658), seminário sobre o tema (22962658), além de debates internos no âmbito da Secretaria. Também foram realizadas visitas técnicas, como demonstrado nos Documentos (27958776, 27959124, 27959598, 27960111, 27962801).

14.5. Além disso, conforme informado no Despacho – SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740), os apontamentos realizados pela sociedade civil, tanto por escrito quanto em audiência pública sobre o PLC, foram esclarecidos e constam no site <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/> e no Documento (151954661), onde é possível consultar a memória técnica do processo em análise.

14.6. Assim, observa-se que todas as audiências foram devidamente realizadas, conforme informado no Despacho – SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740). Ressalta-se, ainda, que tais audiências dispôs da função de garantir a participação efetiva da sociedade civil nos debates sobre o controle de acesso em loteamentos de acesso controlado, tema cuja regulamentação constituiu o principal objetivo daquele Grupo de Trabalho.

14.7. Além disso, constata-se a aprovação, pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, do Anteprojeto de Lei Complementar que regula o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, conforme a Decisão nº 18/2024, da 93ª Reunião Extraordinária, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 211, em 4 de novembro de 2024 (155256275).

14.8. Quanto aos demais aspectos das aprovações obtidas no presente processo, destaca-se a manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, especialmente para análise da forma de cobrança de preço público pela utilização de área pública. Nesse sentido, a PGDF emitiu o Parecer Jurídico nº 262/2022 – PGDF/PGCONS (98416990), no qual concluiu que:

Ante o exposto, opino pela adequação redacional dos artigos 22 e 23 da minuta de Projeto de Lei Complementar (78228585), desde que atendidas as ressalvas jurídicas contidas no bojo deste parecer.

Ademais, entendo que os autos deverão retornar à autoridade competente para manifestação fundamentada, detalhada e conclusiva acerca dos critérios objetivos e estudos técnicos realizados pelo Grupo de Trabalho (28024193), de modo a afastar eventual vício de inconstitucionalidade formal quanto a este ponto.

Dessa forma, encaminhamos os autos para conhecimento da manifestação proferida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal e adoção das medidas pertinentes.

14.9. Esclareça-se, portanto, que, ao analisar a minuta em questão e considerando a manifestação da PGDF, foram realizados ajustes no texto do Projeto de Lei Complementar - PLC, conforme as recomendações emitidas por aquela Casa Jurídica.

14.10. No que tange à estrutura do texto do projeto de lei complementar, apresentada no Despacho – SEDUH/SUALIC/UJ (155963240) insta salientar o que ficou consignado no Relatório Nº 1/2024 – GAG/AEE, da Assessoria Especial de Estratégia, do Gabinete do Governador. Vejamos:

(...)

Numa visão geral, a minuta do Projeto de Lei Complementar (151489184), que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, e dá outras providências, apresenta estrutura distribuída em capítulos, seções e subseções. Em seu Capítulo I, estabelece as disposições preliminares, autorizando a implantação de loteamentos controlados no Distrito Federal, dispõe sobre suas formas e disciplina o fechamento de parcelamento.

O Capítulo II dispõe sobre a classificação e as modalidades de loteamento, classificando-os em categorias A e B, de acordo com os critérios de hierarquia viária e de usos dos lotes. Define as modalidades e a possibilidade de fechamento do parcelamento. São estabelecidas as diretrizes para o Loteamento de Acesso Controlado, estabelecendo que deve ser garantido o acesso às pessoas ao lotes de uso comercial, industrial, institucional público – Inst EP e de prestação de serviços; às vias arterial, coletora, de atividades, parque, de circulação, de circulação de vizinhança classificadas como vias coletoras, ou de circulação expressa; e às áreas que não forem objeto de termo de concessão de uso. Disciplina, ainda, o loteamento fechado a partir da celebração de termo de concessão de uso de todas as áreas públicas integrantes do loteamento.

Em seu Capítulo III, dispôs sobre os parâmetros o fechamento do loteamento, em qualquer das modalidades previstas, estabelecendo altura máxima para grades, alambrados, muros ou soluções mistas; a transparência para as forma de fechamento das divisas voltadas para os logradouros públicos; e a possibilidade de construção de guaritas.

O Capítulo IV dispõe sobre a possibilidade do poder público expedir a outorga da concessão de uso onerosa em favor da entidade representativa dos moradores do loteamento, relativamente às vias locais e Elups existentes nos loteamentos; às áreas públicas destinadas à construção de guaritas; e às hipóteses previstas no art. 12 da Lei Complementar em análise. Dispõe, ainda, que na modalidade de acesso controlado a outorga de uso de todas as áreas públicas não é obrigatória, cabendo à entidade representativa indicar as áreas públicas que deverão constar no contrato de concessão de uso. Dispõe, ainda, que a onerosidade da concessão de uso se dá pelo pagamento de preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão de uso. O cálculo do preço público levará em consideração a análise dos valores despendidos na manutenção e conservação das áreas públicas a serem objeto da outorga de uso; a proporcionalidade da área pública objeto de contrato de concessão de uso em relação à área privada; e a possibilidade de realização de celebração de parceria com o Poder Público, na realização de intervenções de interesse público, sem fins lucrativos e de conveniência comunitária. Prevê a possibilidade de rescisão da concessão de uso e suas consequências. A concessão de uso tem o prazo de 30 anos, podendo ser prorrogada.

Em seu Capítulo V, foram estabelecidas as questões relativas às entidades representantes de moradores, considerando aquelas legalmente constituídas, sem fins lucrativos, pela maioria dos moradores do loteamento, com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, das áreas comuns que compõem o empreendimento; dispõe sobre a cotização e sobre o pagamento da contribuição de manutenção.

O Capítulo VI prevê as infrações e as sanções, relegando a especificação das infrações para fins de aplicação das penalidades previstas no caput, bem como as respectivas correlações, para o futuro regulamento da Lei Complementar.

Por último, o Capítulo VII estabelece as disposições finais e transitórias, garantindo a manutenção do fechamento do loteamento em processo de regularização, regularizado ou registrado, unicamente aos fechamentos existentes até 13 de setembro de 2018 e excetua a aplicação dos parâmetros previstos aos loteamentos em processo de regularização com fechamento já existente na data indicada já indicada.

14.11. Verifica-se, portanto, que os procedimentos necessários para a tramitação do PLC proposto estão em conformidade com a legislação aplicável. É importante ressaltar que, ao longo de toda a tramitação processual, foram adotadas medidas para assegurar a efetiva participação da sociedade civil e garantir a transparência do procedimento em curso, conforme destacado nos Despachos – SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740) e SEDUH/SUALIC/UJ (155963240) das áreas demandantes.

14.12. Neste contexto, passa-se a análise da minuta de lei e minuta de exposição de motivos apresentadas.

II.2 - DA REGULARIDADE DO ATO NORMATIVO PRETENDIDO

15. Quanto a regularidade do ato que se pretende aprovar, impende destacar que as normas e diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decretos e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal encontram-se estabelecidas no [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#) e no [Manual de Comunicação Oficial do Distrito Federal](#).

16. Dessa feita, nos termos do regramento contido no art. 3º do Decreto nº 43.130, de 2022, a proposição de decreto ou de projeto de lei será encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado à Casa Civil, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

I - exposição de motivos assinada pela autoridade máxima do órgão ou entidade proponente, devendo conter os seguintes requisitos, de forma individualizada:

- a) justificativa e fundamento claro e objetivo da proposição;
- b) a síntese do problema cuja proposição visa a solucionar;
- c) a identificação das normas afetadas pela proposição;
- d) a necessidade de que a matéria seja disciplinada por ato do Governador e não por ato do Secretário de Estado do Distrito Federal proponente;
- e) a conveniência e a oportunidade de adoção da medida;
- f) no caso de proposição de projeto de lei, as razões para requerer à Câmara Legislativa do Distrito Federal a apreciação em caráter de urgência de projeto de lei, se for o caso.

II - manifestação da assessoria jurídica do órgão ou entidade proponente que deve abranger:

- a) os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição;
- b) as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição;
- c) as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria;
- d) os fundamentos que sustentam a competência do Governador para disciplinar a matéria;
- e) as normas a serem revogadas com edição do ato normativo;
- f) a demonstração de que a proposta não invade a competência, material ou formal, da União ou de outro ente Federativo, bem como a indicação de que a iniciativa é também do Poder Executivo do Distrito Federal, nas hipóteses de competência concorrente.
- g) a análise de constitucionalidade, legalidade e legística;
- h) em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral.

III - declaração do ordenador de despesas:

- a) informando que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, bem como aos seus órgãos e entidades;
- b) no caso em que a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas, informando, cumulativamente:
 1. a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas;
 2. a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- c) quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, deverá ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio;

IV - manifestação técnica sobre o mérito da proposição, contendo:

- a) a análise do problema que o ato normativo visa solucionar, identificando a natureza, o alcance, as causas da necessidade e as razões para que o Poder Executivo intervenha no problema;
- b) os objetivos das ações previstas na proposta, com os resultados e os impactos esperados com a medida;
- c) as metas e os indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados;
- d) a enumeração das alternativas disponíveis, considerando a situação fático-jurídica do problema que se pretende resolver;
- e) nas hipóteses de proposta de implementação de política pública, deverá ser demonstrada a relação existente entre a causa do problema, as ações propostas e os resultados esperados;
- f) o prazo para implementação, quando couber;
- g) a análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição, se for o caso;
- h) a descrição histórica das políticas anteriormente adotadas para o mesmo problema, as necessidades e as razões pelas quais foram descontinuadas, se for o caso;
- i) a metodologia utilizada para a análise prévia do impacto da proposta, bem como das informações técnicas que apoiaram a elaboração dos pareceres de mérito;

§ 1º Todos os documentos, manifestações e pareceres aos quais o interessado fizer referência em sua fundamentação devem ser acostados à proposição de projeto de lei ou de decreto.

§ 2º A proposição que se enquadre na alínea "b" do inciso III deste artigo poderá ser submetida previamente à Secretaria de Estado de Economia, para análise quanto ao impacto orçamentário e financeiro da medida.

§ 3º A não apresentação da manifestação técnica ou inobservância de qualquer das alíneas elencadas no inciso IV deste artigo deve ser devidamente justificada e fundamentada nos autos do processo.

§ 4º A proposta, consistente em minuta de projeto de lei de concessão, ampliação ou prorrogação de benefício tributário, deverá seguir o procedimento disciplinado no Decreto nº 41.496, de 18 de novembro de 2020, ou suas alterações, antes de ser encaminhada para a Casa Civil do Distrito Federal.

§ 5º O descumprimento das disposições deste artigo ensejará a restituição dos autos ao proponente para a adequação proposição.

17. Concomitante aos regramentos da referida norma, necessário ainda analisar as minutas submetidas à apreciação segundo as orientações contidas no [Manual de Comunicação Oficial do Distrito Federal](#), aprovado pelo [Decreto nº 44.610, de 12 de junho de 2023](#).

18. Dito isso, passa-se a análise dos aspectos jurídico-formais das minutas.

II.3 - DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

19. Para melhor visualização, a minuta de exposição de motivos (155963240) será abaixo transcrita:

MINUTAS

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº /2024 – GAB/SEDUH

Brasília, de de 2024.

Ao Excelentíssimo Senhor

Ibaneis Rocha

Governador do Distrito Federal

Assunto: Proposição de projeto de lei complementar que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal.

Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,

Cumprimentando-o cordialmente, submetemos à apreciação de Vossa Excelência minuta de projeto de lei complementar que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal.

Inicialmente, cumpre destacar que a matéria em questão foi objeto de amplos estudos e debates com a sociedade civil, bem como de levantamento e mapeamento de processos e requerimentos, relacionados ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Nesse sentido, foi realizada a elaboração da proposta normativa de regulamentação da matéria, tal como conduzido pelo Grupo de Trabalho - GT instituído pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019 (21800058), publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 78, de 26 de abril de 2019, além de procedimentos posteriores necessários à adequada finalização da proposta normativa.

Cumpre esclarecer, assim, que a Portaria nº 41, de 2019 (21800058), além de criar o GT, conforme mencionado, estabeleceu a participação da sociedade civil.

Por conseguinte, foram realizados diversos estudos técnicos (27966284, 27966514 e 27966658), 5 audiências públicas (25437897, 25437987, 25781085, 26680100 e 26680285), seminário sobre o tema (22962658), bem como debates internos no âmbito desta Secretaria. Foram, ainda, realizadas visitas técnicas, conforme demonstram os Documentos (27958776, 27959124, 27959598, 27960111, 27962801).

A par disso, o GT apresentou os Relatórios (27269637 e 28024193), detalhando os encaminhamentos realizados, as propostas coletadas em audiência pública, as visitas técnicas, os estudos técnicos e a fundamentação aplicável ao caso.

Acrescente-se, outrossim, que após a apresentação do relatório complementar foi realizada audiência pública, em 11 de maio de 2021, conforme demonstram os Documentos (59473926, 59474019, 61671553, 61672205, 61672705, 61674096, 61675069, 61675715, 61691073, 61693068, 61697438, 62840268).

Além disso, foi realizada consulta pública para apresentação da proposta normativa em questão, nos termos do Aviso de Consulta Pública (78303891 e 78304045).

Ademais, após a realização de consulta pública quanto à versão da minuta de projeto de lei complementar (78165543), a matéria foi submetida à análise da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, que, por sua vez, emitiu o Parecer Jurídico nº 262/2022 – PGDF/PGCCONS (98416990).

Esclareça-se, assim, que considerando a manifestação da PGDF, foram realizados ajustes na minuta do PLC, nos termos das recomendações exaradas por aquela d. Casa Jurídica.

Por conseguinte, a nova minuta do PLC foi apresentada em audiência pública, nos termos da Lei nº 5.081, de 11 de março de 2013, em 11 de julho de 2024, conforme demonstram os Documentos (144175376, 144175624, 144271930, 144271930, 144176001, 78304045, 145902318, 145902488, 145902591 e 148600356).

Cumpre destacar, outrossim, que todos os apontamentos realizados pela sociedade civil, por escrito e em audiência pública, no que diz respeito ao Projeto de Lei Complementar de Acesso Controlado foram esclarecidos, tendo sido sistematizadas em uma tabela e disponibilizadas no site <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/> e constantes do Documento (151954661).

A par disso é possível consultar a memória técnica do processo em análise pelo link <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/>.

Verifica-se, portanto, que os procedimentos necessários para a tramitação do PLC ora proposto estão em consonância com a legislação que regula a matéria, sendo imperioso destacar que durante toda a tramitação processual foram adotados os procedimentos a fim de garantir a efetiva participação da sociedade civil, bem como garantir a transparência do procedimento em curso.

Registre-se, ainda, que o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan aprovou o anteprojeto de lei complementar que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, nos termos da Decisão nº 18/2024 (155256275), na 93ª reunião extraordinária do conselho, estando a proposta normativa ora encaminhada, de acordo com as sugestões realizadas pelo colegiado.

No que se refere às normas afetadas, destaca-se que o Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, regulamenta o controle de acesso aos loteamentos de

acesso controlado, previsto no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nos casos que especifica, passando a referida matéria a ser regulada pela lei complementar que se propõe e seu futuro regulamento.

Por oportuno, consigne-se a pertinente utilização do instrumento normativo em questão, pois nos termos do inciso VI do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal é de competência do Governador do Distrito Federal a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, devendo a matéria ora tratada ser contida em lei complementar.

Cumpra acrescentar, por fim, que a aprovação da lei complementar em questão não acarretará aumento de despesa, não havendo que se falar, portanto, em estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, conforme Declaração de Orçamento (xxxxxx).

Certo da preocupação de Vossa Excelência com a correta regulamentação dos atos da Administração Pública Distrital, apresentamos a minuta de projeto de lei complementar para apreciação e, caso julgue oportuno e conveniente, o encaminhamento da proposta à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF.

Na oportunidade, renovamos-lhe protestos do mais elevado apreço e consideração.

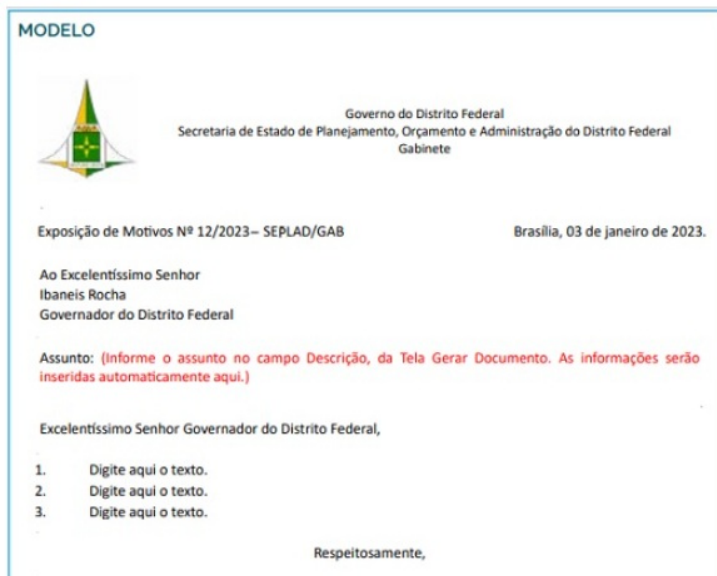
Respeitosamente,

Marcelo Vaz Meira da Silva

Secretário de Estado

20. Do cotejo da minuta da Exposição de Motivos (155963240), de acordo com as págs. 57/59 do Manual de Comunicação Oficial, a Exposição de Motivos é o “Documento que apresenta manifestação técnica e fundamentada acerca de matérias a serem solucionadas por ato do governado”, devendo ser estruturada de modo a conter: **cabecalho, identificação do documento, local e data, destinatário, assunto, vocativo, exposição do texto, fecho, assinatura eletrônica e rodapé.**

21. Válido pontuar que a versão mais recente do Manual de Comunicação Oficial conferiu novo modelo padrão a diversos documentos, dentre eles o modelo de exposição de motivos, conforme abaixo reproduzido:



O modelo apresentado é um formulário para a Exposição de Motivos. No topo, há o brasão do Brasil e o nome do Governo do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal, Gabinete. Abaixo, o título 'Exposição de Motivos Nº 12/2023- SEPLAD/GAB' e a data 'Brasília, 03 de janeiro de 2023.'. O destinatário é 'Ao Excelentíssimo Senhor Ibaneis Rocha, Governador do Distrito Federal'. O assunto é indicado por um campo de texto com a instrução: '(Informe o assunto no campo Descrição, da Tela Gerar Documento. As informações serão inseridas automaticamente aqui.)'. O vocativo é 'Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,'. Há três campos numerados para o texto da exposição: '1. Digite aqui o texto.', '2. Digite aqui o texto.', e '3. Digite aqui o texto.'. O fecho é 'Respeitosamente,'.

22. Quanto ao conteúdo, compete à unidade demandante atentar-se ao disposto no inciso I, do art. 3º do Decreto nº 43.130, de 2022, com a seguinte redação:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

"I - exposição de motivos assinada pela autoridade máxima do órgão ou entidade proponente, devendo conter os seguintes requisitos, de forma individualizada:

- a) justificativa e fundamento claro e objetivo da proposição;
- b) a síntese do problema cuja proposição visa a solucionar;
- c) a identificação das normas afetadas pela proposição;
- d) a necessidade de que a matéria seja disciplinada por ato do Governador e não por ato do Secretário de Estado do Distrito Federal proponente;
- e) a conveniência e a oportunidade de adoção da medida;
- f) no caso de proposição de projeto de lei, as razões para requerer à Câmara Legislativa do Distrito Federal a apreciação em caráter de urgência de projeto de lei, se for o caso."

23. Realizada a análise do instrumento proposto, recomenda-se, quanto ao conteúdo da minuta de exposição de motivos, o seguinte ajuste:

a) **No terceiro parágrafo, sugere-se a inclusão do hiperlink:**

Nesse sentido, foi realizada a elaboração da proposta normativa de regulamentação da matéria, tal como conduzido pelo Grupo de Trabalho - GT, instituído pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019 (21800058), publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 78, de 26 de abril de 2019, além de procedimentos posteriores necessários à adequada finalização da proposta normativa.

b) **No décimo quarto parágrafo, sugere-se:**

Verifica-se, portanto, que os procedimentos necessários para a tramitação do PLC, ora proposto, estão em consonância com a legislação que regula a matéria, sendo imperioso destacar que durante toda a tramitação processual foram adotados os procedimentos a fim de garantir a efetiva participação da sociedade civil, bem como garantir a transparência do procedimento em curso.

24. Dito isso, após a realização do ajuste sugerido, entende-se que a minuta de exposição de motivos apresentada contempla os elementos necessários para ser

encaminhada a autoridade a que se destina.

II.4 - DA MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA

25. Assim como realizado na análise da minuta de exposição de motivos, a minuta do PLC (155963240) será abaixo transcrita:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº, DE DE DE 2024

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Os loteamentos de acesso controlado podem ser implantados no Distrito Federal, observados os critérios e parâmetros definidos nesta Lei Complementar e em seu regulamento.

§ 1º É facultado à entidade representativa dos moradores do loteamento optar pela modalidade de loteamento fechado, na forma desta Lei Complementar e de seu regulamento.

§ 2º Esta Lei Complementar se aplica aos núcleos urbanos informais definidos na Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021.

§ 3º Aplicam-se aos novos parcelamentos do solo urbano as disposições da Lei Complementar 1.027, de 28 de novembro de 2023, bem como o contido na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

§ 4º O disposto nesta Lei Complementar não se aplica ao Conjunto Urbanístico de Brasília - CUB, às áreas de influência do CUB, nos termos da Portaria nº 68, de 15 de fevereiro de 2012, e à Zona Urbana Consolidada, salvo se tratar de área de regularização, assim definida na Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021.

§ 5º As formas de loteamentos previstas no caput e no § 1º deste artigo devem observar as seguintes características:

I - loteamento de acesso controlado: parcelamento com controle de acesso, sendo vedado o impedimento de acesso aos não residentes, pedestres ou condutores de veículos, às áreas públicas ou lotes com uso diverso do residencial, permitida a exigência de identificação e cadastro; e

II - loteamento fechado: subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos, cujo perímetro da gleba resultante é cercado ou murado, havendo outorga de uso das áreas públicas internas ao empreendimento pelo Poder Público, sendo o uso dos lotes exclusivamente residencial.

Art. 2º Para a implantação de loteamentos nas formas previstas nesta Lei Complementar, faz-se necessária a aprovação do projeto urbanístico de fechamento por ato próprio do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput aos casos em que a aprovação do projeto urbanístico de fechamento ocorrer de forma concomitante à aprovação do projeto urbanístico de regularização fundiária, cuja aprovação se dá por ato do chefe do Poder Executivo.

Art. 3º Os loteamentos previstos nesta Lei Complementar devem observar as normas urbanísticas referentes ao respectivo loteamento, especialmente no que se refere à integração do sistema viário estruturante, a fim de garantir a permeabilidade do tecido urbano e a integração com as áreas urbanas adjacentes e a mobilidade.

Art. 4º Para os fins desta Lei Complementar, são consideradas as definições constantes em seu Anexo Único.

Art. 5º No caso de fechamento do parcelamento em uma das modalidades previstas nesta Lei Complementar, há a obrigatoriedade de manutenção, conservação e limpeza das áreas públicas existentes dentro do fechamento pela entidade representativa, incluindo, no mínimo:

I - o tratamento paisagístico da área pública externa, linceira ao loteamento, de forma a amenizar os impactos decorrentes do fechamento do loteamento e de seus lotes;

II - a preservação e manutenção do meio ambiente, da urbanização local e da infraestrutura instalada;

III - a recuperação de quaisquer danos ocorridos na área objeto da outorga de uso; e

IV - a responsabilidade pelo pagamento referente à iluminação e à limpeza da área, inclusive em relação à disposição dos resíduos sólidos.

Parágrafo único. Em quaisquer das modalidades de fechamento de que trata esta Lei Complementar, aplica-se o disposto na Lei nº 6.615, de 04 de junho de 2020.

CAPÍTULO II DA CLASSIFICAÇÃO E DAS MODALIDADES DE LOTEAMENTO

Seção I

Da Classificação

Art. 6º Para fins de aplicação desta Lei Complementar, os loteamentos são classificados de acordo com os critérios de hierarquia viária e os usos dos lotes.

§ 1º O loteamento será classificado na categoria A quando, no interior da poligonal do fechamento, ocorrerem os seguintes casos:

I - somente vias locais;

II - lotes forem de uso exclusivamente residencial; e

III - lotes de uso institucional privado - Inst, nos termos da Lei de Uso e Ocupação do Solo - Luos.

§ 2º O loteamento será classificado na categoria B quando, no interior da poligonal do fechamento, ocorrer algum dos seguintes casos:

I - existência de interferências com as seguintes vias:

a) arterial;

b) coletora;

c) de atividades;

d) parque;

e) de circulação;

f) de circulação de vizinhança classificadas como vias coletoras; ou

g) de circulação expressa.

II - quando houver lotes, no interior da poligonal de fechamento, com uso diverso do exclusivamente residencial; ou

III - existência de lotes, no interior da poligonal de fechamento, de uso Institucional Equipamento Público - Inst-EP, nos termos da Luos.

§ 3º A existência de Espaços Livres de Uso Público - Elups não influencia na classificação dos loteamentos.

Seção II

Das Modalidades

Art. 7º A classificação do loteamento, na forma desta Lei Complementar, é utilizada para fins de definição das hipóteses em que é possível o loteamento de acesso controlado e o loteamento fechado.

§ 1º O loteamento de acesso controlado é permitido nas categorias A e B, de que trata o art. 6º, §§ 1º e 2º, desta Lei Complementar.

§ 2º A modalidade de loteamento fechado é permitida apenas para loteamentos enquadrados na categoria A, de que trata o art. 6º, §1º, desta Lei Complementar.

Art. 8º O fechamento, em quaisquer das modalidades previstas no art. 7º desta Lei Complementar, é permitido mediante aprovação de projeto urbanístico de fechamento, requerido pelo proprietário do loteamento ou da entidade representativa dos moradores, na forma prevista no regulamento desta Lei Complementar.

Subseção I

Do Loteamento de Acesso Controlado

Art. 9º Nos loteamentos classificados nas categorias A e B é permitida a modalidade de loteamento de acesso controlado, na forma desta Lei Complementar.

Parágrafo único. No loteamento de acesso controlado deve ser garantido o acesso às pessoas:

I - aos lotes de uso comercial, industrial, institucional público - Inst EP e de prestação de serviços;

I - às vias definidas na forma do art. 6º, § 2º, inc. I, desta Lei Complementar; e

III - às áreas que não forem objeto de termo de concessão de uso, na forma desta Lei Complementar.

Art. 10. Para o loteamento de acesso controlado são aplicáveis as regras estabelecidas pela entidade representativa dos moradores, para acesso aos não residentes, pedestres ou condutores de veículos, às áreas públicas ou lotes com uso diverso do residencial, exceto os lotes Inst EP, observado o regulamento desta Lei Complementar.

Subseção II

Do Loteamento Fechado

Art. 11. A modalidade de loteamento fechado é uma faculdade conferida à entidade representativa dos moradores, sendo permitida na Categoria A, de que trata o art. 6º, § 1º, desta Lei Complementar, desde que seja firmado termo de concessão de uso de todas as áreas públicas integrantes do loteamento.

Art. 12. Havendo no interior da poligonal de fechamento a interferência de vias que se insiram na classificação prevista no art. 6º, § 2º, inc. I, desta Lei Complementar, caso seja interesse da entidade representativa dos moradores, o loteamento pode vir a ser incluído na modalidade de loteamento fechado, desde que a interessada realize e tenha aprovado estudo de impacto de vizinhança, conforme define a Lei nº 6.744, de 07 de dezembro de 2020, ou outra que venha a substituí-la, incluindo eventuais medidas mitigadoras necessárias para garantir a qualidade da circulação urbana no local.

§ 1º Nos casos previstos no caput, até a finalização dos estudos e aplicação das medidas mitigadoras e compensatórias necessárias para garantir a qualidade da circulação urbana no local, deve ser garantido o acesso às pessoas para utilização das vias públicas não objeto de concessão de uso.

§ 2º Apenas será admitido o disposto no caput quando o loteamento for classificado na categoria B, exclusivamente pela hipótese do inciso I do § 2º do art. 6º desta Lei Complementar.

CAPÍTULO III

DOS PARÂMETROS

Art. 13. Para o fechamento do loteamento, em quaisquer das modalidades previstas nesta Lei Complementar, devem ser observados os seguintes parâmetros:

I - altura máxima de 2,7 metros para as grades, alambrados, muros ou soluções mistas; e

II - transparência visual mínima de 70% para as formas de fechamento das divisas voltadas para logradouros públicos.

§ 1º Não se aplica o percentual mínimo de transparência visual nos casos em que o cercamento do lote coincidir com o cercamento do loteamento.

§ 2º Em caso de divergência entre os parâmetros estabelecidos nesta Lei Complementar e na norma urbanística específica, aplica-se aquela que melhor se adequar à situação fática, com base em análise técnica a ser realizada pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Art. 14. É admitida a instalação de guarita e portaria em área pública, na forma desta Lei Complementar, devendo ser observada a área máxima de 30 m².

Parágrafo único. A quantidade de guaritas a serem instaladas depende do número de acessos previstos para o loteamento, observado o parâmetro definido no caput deste artigo.

CAPÍTULO IV

DA OUTORGA DE USO DE ÁREA PÚBLICA

Art. 15. O Poder Público pode expedir a outorga onerosa de concessão em favor da entidade representativa dos moradores do loteamento, referentes às:

I - vias locais e Elups existentes nos loteamentos;

II - áreas públicas destinadas à construção de guaritas; e

III - hipóteses previstas no art. 12 desta Lei Complementar.

§ 1º Na modalidade de acesso controlado, não é obrigatória a outorga de uso de todas as áreas públicas existentes no loteamento, cabendo à entidade representativa indicar as áreas públicas que deverão constar no contrato de concessão de uso.

§ 2º Deve ser garantido o acesso às áreas públicas que não forem objeto da outorga de uso, na forma desta Lei Complementar.

Art. 16. A outorga onerosa da concessão de uso é realizada por meio de contrato, firmado entre a entidade representativa dos moradores e o Distrito Federal, com base no projeto urbanístico de fechamento aprovado e após o registro do projeto urbanístico de regularização fundiária.

§ 1º A outorga de concessão de uso onerosa de que trata o caput tem o prazo máximo de vigência de 30 anos, podendo ser prorrogado.

§ 2º O contrato de concessão de uso será firmado na forma do regulamento desta Lei Complementar, e será celebrado exclusivamente no caso de loteamento fechado e loteamento de acesso controlado que opte pelo uso exclusivo de áreas públicas internas, não se aplicando aos loteamentos de acesso controlado sem exclusividade de uso de áreas públicas.

Art. 17. A onerosidade da concessão de uso se dá pelo pagamento de preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão de uso, conforme definido no regulamento desta Lei Complementar, podendo-se considerar:

I - a análise dos valores despendidos na manutenção e conservação das áreas públicas a serem objeto da outorga de uso;

II - a proporcionalidade da área pública objeto de contrato de concessão de uso em relação à área privada; e

III - a possibilidade de realização de celebração de parceria com o Poder Público, na realização de intervenções de interesse público, sem fins lucrativos e de conveniência comunitária.

§ 1º O pagamento do preço público de que trata o caput será realizado por meio da Outorga Onerosa de Concessão para Uso Exclusivo de Área Pública - OCEX, anualmente, sendo permitido o pagamento em parcelas sucessivas e periódicas.

§ 2º A aprovação do projeto urbanístico de fechamento que pretenda restringir o acesso às áreas indicadas no art. 15 desta Lei Complementar está condicionada ao pagamento do valor do preço público de que trata o § 1º deste artigo, observado o seu regulamento.

§ 3º O preço público de que trata o § 1º deste artigo não se aplica à concessão de uso de áreas públicas inseridas em Reurb-S.

§ 4º Os valores arrecadados em razão do pagamento do preço público de que trata o inc. II do caput deste artigo integrarão em 50% (cinquenta por cento) o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - Fundurb e em 50% (cinquenta por cento) o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - Fundhis.

§ 5º O inadimplemento acarretará inscrição em dívida ativa e cobrança judicial.

Art. 18. O Poder Executivo pode rescindir o contrato de concessão de uso, com consequente retomada da área objeto da outorga de uso, em caso de

inadimplemento do pagamento do preço público, de forma total ou parcial, permanente ou transitória, nos termos previstos na regulamentação desta Lei Complementar, sempre observada a constituição em mora, a prévia notificação, o contraditório e a ampla defesa do concessionário.

§ 1º No caso previsto no caput, devem ser removidos, no prazo de 90 dias, os seguintes elementos:

I - fechamento de área pública que confrontar com área pública externa ao loteamento;

II - guaritas, portões, cancelas ou soluções similares; e

III - outros elementos de restrição e controle de acesso ao loteamento.

§ 2º Caso não sejam removidos os elementos tratados no § 1º deste artigo, o Poder Público realizará a remoção, às expensas dos proprietários dos lotes, daquele que figurava como concessionário ou entidade representativa, na forma a ser definida no regulamento desta Lei Complementar.

§ 3º Os valores dos serviços de demolição e da reconstituição da área pública efetuados pelo órgão de fiscalização são cobrados do infrator e, em caso de não pagamento, os valores serão inscritos em dívida ativa.

Art. 19. Até que seja finalizada a análise do projeto urbanístico de regularização fundiária, o Poder Público pode expedir autorização de uso em favor da entidade representativa dos moradores do loteamento, referentes às áreas previstas no art. 15, na forma do regulamento desta Lei Complementar.

§ 1º Aplica-se, no que couber, os critérios, obrigações, parâmetros e penalidades previstos para a celebração de contrato de concessão de uso para o caso disciplinado neste artigo, inclusive o disposto no Capítulo IV desta Lei Complementar.

§ 2º A autorização de uso de que trata o caput é precária, podendo ser revogada a qualquer tempo, e não garante a regularização de áreas com restrições urbanísticas e ambientais, sem que caiba ao interessado qualquer direito à indenização.

Art. 20. Nos casos em que o loteamento em regularização esteja integralmente localizado em área particular, o Poder Público pode expedir autorização de uso em favor do proprietário do loteamento ou da entidade representativa dos moradores do loteamento, desde que:

I - já tenha sido apresentado o projeto urbanístico de regularização, na forma do regulamento desta Lei Complementar; e

II - mediante contrapartida urbanística calculada na forma do artigo 17 desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, devem ser consideradas as áreas previstas como públicas no projeto de regularização em aprovação.

Art. 21. É inexigível a licitação para as áreas de que trata esta Lei Complementar, para a celebração do contrato de Concessão de Uso, sempre que a utilização da área pública estiver inserida no loteamento, o que caracteriza a inviabilidade de competição.

Art. 22. Todos os investimentos efetuados nas áreas objeto do contrato de concessão de uso do loteamento integram o patrimônio público, não ensejando aos proprietários ou moradores qualquer direito à indenização.

Art. 23. Os contratos de promessa de venda e compra de lotes deve conter, além dos requisitos previstos no art. 26, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, cláusula específica de ciência do comprador sobre os direitos e obrigações do contrato de concessão de uso.

CAPÍTULO V

DA ENTIDADE REPRESENTATIVA E DA CONTRIBUIÇÃO DE MANUTENÇÃO

Art. 24. Para fins de aplicação desta Lei Complementar, a entidade representativa dos moradores é aquela legalmente constituída pela maioria dos moradores do loteamento, com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, das áreas comuns que compõem o empreendimento.

§ 1º A entidade representativa de que trata este artigo deve comprovar a adesão da maioria dos moradores junto ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, a fim de demonstrar sua legitimidade representativa.

§ 2º As disposições referentes à documentação necessária para demonstração de legitimidade e deliberações da entidade representativa serão objeto de regulamento pelo Poder Executivo, observado o disposto na legislação de regência.

Art. 25. A entidade representativa é responsável pela administração do loteamento na forma prevista neste artigo.

Parágrafo único. Os moradores estão sujeitos à normatização e à disciplina de utilização e convivência, constantes de seus atos constitutivos de sua entidade representativa, conforme previsto no art. 36-A da Lei Federal nº 6.766, de 1979.

Art. 26. A cotização de que trata o artigo anterior se dá pela contribuição de manutenção, que se configura como contraprestação pelos serviços de manutenção prestados pela entidade representativa em favor do loteamento.

§ 1º O morador sujeito à cotização prevista nesta Seção não será obrigado a associar-se à entidade representativa, qualquer que seja sua modalidade, não se confundindo a contribuição de manutenção com a taxa associativa.

§ 2º O pagamento da contribuição de manutenção é devido à entidade representativa que comprovar adesão da maioria dos moradores, na forma do art. 23 desta Lei Complementar.

§ 3º No caso de condomínio de lote, legalmente constituído, a normatização e forma de contribuição deve observar a legislação específica para esta modalidade de fechamento.

Art. 27. O cálculo do valor da contribuição de manutenção deve considerar os gastos com as áreas comuns e as áreas públicas do loteamento.

CAPÍTULO VI

DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES

Art. 28. Em caso de inobservância dos parâmetros estabelecidos nesta Lei Complementar, bem como de fechamento do loteamento em desconformidade com as disposições desta Lei Complementar e de seu regulamento, fica o infrator sujeito a advertência, multa e, caso não seja providenciada a adequação no prazo regulamentar, remoção do fechamento ou guarita instalados.

§ 1º Caso haja necessidade de remoção do fechamento ou de guarita, deve o responsável pela estrutura, às suas expensas, providenciar a retirada no prazo estabelecido na notificação, sem prejuízo de que o poder público proceda à retirada à custa do responsável, em caso de inércia.

§ 2º A especificação das infrações para fins de aplicação das penalidades previstas no caput, bem como as respectivas correlações, são as indicadas no regulamento desta Lei Complementar.

Art. 29. Aplica-se às disposições deste Capítulo, no que couber, de forma subsidiária, o disposto na Lei nº 6.138, de 26 de abril de 2018, que institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal, e na Lei Complementar nº 1.027, de 28 de novembro de 2023.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 30. Fica garantida a manutenção do fechamento do loteamento em processo de regularização, regularizado ou registrados, unicamente aos fechamentos existentes até 13 de setembro de 2018, observados os procedimentos previstos no regulamento desta Lei Complementar.

§ 1º Não se aplicam aos loteamentos em processo de regularização com fechamento já existente na data indicada no caput, os parâmetros previstos no Capítulo III desta Lei Complementar, devendo ser observada a situação fática constatada no marco temporal previsto no caput.

§ 2º Para o fechamento dos parcelamentos do solo urbano registrados em data posterior à indicada no caput, se aplica o disposto na Lei Complementar nº 1.027, de 28 de novembro de 2023.

§ 3º Para a garantia de que trata o caput, o interessado deve apresentar o respectivo requerimento, na forma e no prazo a serem previstos no regulamento desta Lei Complementar, e formalizar, conforme o caso, a outorga onerosa de concessão de uso, conforme disposto nesta Lei Complementar.

§ 4º Devem ser observados os parâmetros fixados nesta Lei Complementar, aos seguintes casos de fechamento:

I - para parcelamento em processo de regularização fundiária não realizada até a data prevista no caput deste artigo; e

II - para parcelamento em processo de regularização que não cumprir o disposto no § 3º deste artigo.

Art. 31. O fechamento do loteamento previsto nesta Lei Complementar é condicionado ao início e condução do processo de regularização fundiária do respectivo loteamento, nos prazos estabelecidos em ato próprio do órgão gestor de desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Parágrafo único. A inércia do interessado na condução do processo administrativo de regularização fundiária, de forma injustificada, acarretará a cassação da autorização de uso de área pública porventura concedida.

Art. 32. Atendidas as condições dispostas nesta Lei Complementar, o órgão gestor de desenvolvimento urbano e territorial comunicará ao órgão de fiscalização do Distrito Federal que está assegurada a manutenção do controle de acesso.

Art. 33. Fica autorizada a concessão de uso de bens imóveis do Distrito Federal, na forma e nos casos previstos nesta Lei Complementar, em atendimento ao disposto no art. 47, § 1º, art. 48 e art. 49 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 34. As obras e elementos de edificação previstos nesta Lei Complementar devem seguir as disposições do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal - COE.

§ 1º Fica garantida a manutenção da altura, transparência visual e da dimensão das edificações em que a implantação do fechamento ocorreu em data

anterior ao marco temporal previsto no art. 30 desta Lei Complementar.

§ 2º No caso do interessado apresentar, perante o órgão público competente, laudo técnico, devidamente assinado por engenheiro civil, com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, atestando a solidez e a segurança da construção, fica dispensado, inclusive para reparo, o licenciamento para manutenção das portarias e guaritas do loteamento urbano, instaladas em data anterior ao marco temporal previsto no art. 30 desta Lei Complementar.

Art. 35. O órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal deve manter banco de dados com a localização dos loteamentos de acesso controlado e loteamentos fechados, e disponibilizar as informações no Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal - Siturb.

Art. 36. Compete ao órgão responsável pela fiscalização do Distrito Federal exercer o poder de polícia para que os dispositivos constantes nesta Lei Complementar sejam obedecidos em sua totalidade.

§ 1º O órgão de fiscalização do Distrito Federal deverá implementar plano de fiscalização, com o objetivo de garantir o cumprimento das disposições desta Lei Complementar.

§ 2º Em todas as modalidades de loteamentos deve ser garantido o acesso aos agentes públicos para fiscalização das condições das áreas públicas objeto do termo de concessão de uso de que trata esta Lei Complementar, bem como para manutenção das áreas públicas não concedidas e instalação de eventuais redes de infraestrutura necessárias.

§ 3º A inobservância do disposto no parágrafo anterior sujeita o infrator às penalidades previstas no regulamento desta Lei Complementar.

Art. 37. O Poder Executivo deve regulamentar esta Lei Complementar no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

Art. 38. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 39. Revoga-se o Decreto n.º 39.330, de 12 de setembro de 2018.

Brasília, de de 2024.
135º da República e 65º de Brasília
IBANEIS ROCHA

ANEXO ÚNICO
GLOSSÁRIO

I - áreas comuns: áreas de acesso e uso coletivo no interior do lote, da projeção ou da edificação.

II - áreas de influência do Conjunto Urbanístico de Brasília: limite da poligonal de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília, definida na Portaria n.º 68, de 15 de fevereiro de 2012;

III - Conjunto Urbanístico de Brasília: Zona Urbana do Conjunto Tombado, conforme previsão contida no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal;

IV - controle de acesso: limitação de trânsito de veículos e pedestres por meio de guaritas, portarias, portões, cancelas, circuito interno de TV ou soluções similares, mediante autorização do Poder Executivo, na forma desta Lei Complementar e de seu regulamento;

V - espaço livres de uso público - Elup: áreas destinadas a praças, jardins, parques, áreas de recreação e outras áreas verdes;

VI - fechamento do loteamento: instalação de grades, alambrados, muros ou soluções mistas no limite do loteamento, nos termos desta Lei Complementar;

VII - guarita: edificação construída como abrigo para sentinelas, para controlar o acesso de pedestres e veículos ao loteamento, podendo ser integrada por banheiro, copa, sala de descanso e almoxarifado;

VIII - loteamento: subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, em qualquer das modalidades previstas nesta Lei Complementar;

IX - norma urbanística: leis, decretos, portarias, diretrizes urbanísticas, memoriais descritivos, normas de edificação, uso e gabarito, parâmetros urbanísticos, orientações e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao correto ordenamento do solo para fins urbanísticos;

X - uso residencial exclusivo: onde é permitido o uso exclusivamente residencial, nas categorias habitação unifamiliar e multifamiliar;

XI - uso não residencial: uso comercial, prestação de serviços, institucional e industrial.

XII - transparência visual: somatória das áreas das aberturas de grades, cercas e muros e dos elementos vazados permanentemente;

XIII - via arterial: aquela caracterizada por interseções em nível, geralmente controlada por semáforo, com acessibilidade aos lotes lindeiros e às vias secundárias e locais, possibilitando o trânsito entre as regiões da cidade;

XIV - via coletora: aquela destinada a coletar e distribuir o trânsito que tenha necessidade de entrar ou sair das vias de trânsito rápido ou arteriais, possibilitando o trânsito dentro das regiões da cidade;

XV - via de atividades: sistema viário estruturante que proporciona alta acessibilidade ao bairro em áreas com concentração de atividades de lazer, comércio, cultura, serviços, e ao uso misto, que privilegia o transporte coletivo, o tráfego de pedestres e de ciclistas, e se configura como uma área de confluência das pessoas que pode estar associada, em seu percurso, à via de circulação;

XVI - via de circulação: sistema viário estruturante que visa à articulação intraurbana de setores ou bairros, para conferir, inclusive, conectividade às centralidades, e que pode se constituir como continuidade de uma via de atividades, com desenho distinto, adaptado às características do uso do solo lindeiro;

XVII - via de circulação expressa: sistema viário estruturante associado a eixos e corredores de transporte público coletivo, exclusivos ou não;

XVIII - via de circulação de vizinhança: sistema viário complementar que visa distribuir fluxos e proporcionar acessibilidade na esfera da vizinhança, comportando vias de menor porte, voltadas à conectividade interna das áreas predominantemente residenciais;

XIX - via local: via caracterizada por interseções em nível não semaforizadas, destinada apenas ao acesso local ou a áreas restritas;

XX - via parque: sistema viário de contorno de espaços livres de uso público, parques urbanos e áreas protegidas, constituindo acesso e elemento de delimitação desses espaços e de sua integração ao contexto urbano.

26. No que tange à análise da regularidade jurídico-formal da minuta de projeto de lei complementar, a manifestação desta Assessoria Jurídico-Legislativa deve compreender os requisitos elencados no art. 3º, inciso II, do Decreto nº 43.130, de 2022, conforme a seguir transcreve-se:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

II - manifestação da assessoria jurídica do órgão ou entidade proponente que deve abranger:

a) os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição;

b) as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição;

c) as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria;

d) os fundamentos que sustentam a competência do Governador para disciplinar a matéria;

e) as normas a serem revogadas com edição do ato normativo;

f) a demonstração de que a proposta não invade a competência, material ou formal, da União ou de outro ente Federativo, bem como a indicação de que a iniciativa é também do Poder Executivo do Distrito Federal, nas hipóteses de competência concorrente.

g) a análise de constitucionalidade, legalidade e legística;

h) em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral.

26.1. Dessa forma, em atenção a **alínea “a”**, “os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição”, verifica-se que a validade da

proposição encontra-se respaldada pelos seguintes dispositivos constitucionais e legais:

Constituição Federal

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Lei Orgânica do Distrito Federal

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico

(...)

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe: [\(Artigo alterado\(a\) pelo\(a\) Emenda à Lei Orgânica 86 de 27/02/2015\)](#)

II – ao Governador: [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Emenda à Lei Orgânica 86 de 27/02/2015\)](#)

(...)

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Lei Federal nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

(...)

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT

Art. 122. São metas, princípios, critérios e ações para a regularização fundiária:

(...)

XI – viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados na forma de loteamento fechado ou projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas, ora denominados condomínios urbanísticos, de acordo com legislação específica;

(...)

Art. 131. Na fixação dos índices urbanísticos das Áreas de Regularização, é considerada a situação fática da ocupação, assim como suas especificidades urbanísticas, ambientais e sociais, devendo ser considerado o seguinte:

(grifo nosso)

(...)

Portaria 41 de 16 de abril de 2019, que institui Grupo de Trabalho com o objetivo de realizar estudos, debates com a sociedade civil, levantamento e mapeamento de processos e requerimentos, relacionados ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no §8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

26.2. Da interpretação sistemática dos dispositivos das legislações citadas, depreende-se a competência concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal para legislar sobre a matéria afeta ao direito urbanístico, bem como a competência conferida aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sendo o Estudo de Impacto de Vizinhança um instrumento de planejamento territorial e urbano.

26.2.1. Neste contexto, depreende-se pela conformidade do projeto de lei complementar em apreço com o ordenamento jurídico vigente, de modo que faz-se necessária a edição de lei complementar para a finalidade proposta.

26.3. No que se refere à **alínea “b”**, *as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição*, verifica-se que se trata de minuta de lei complementar relacionada ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conforme depreende do Despacho – SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740).

26.3.1. Neste sentido, o Relatório Nº 1/2024 – GAG/AEE (154562625) dispôs que o principal objetivo da lei em análise é regular os procedimentos para a aplicação dos institutos que versam sobre o acesso aos loteamentos com acesso controlado.

(...)

Malgrado a importância dos debates realizados, dos procedimentos adotados, da publicação do mencionado Decreto, verificou-se que os parâmetros previstos na legislação local geraram dúvidas e inquietações nos interessados. A mais disto, a administração pública encontrava dificuldades na aplicação dos institutos. Neste cenário, foram reabertos os debates e os estudos para viabilizar maior harmonia entre a norma posta e a realidade.

26.4. Dessa mesma forma, a área técnica, no Despacho – SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740), informou que, diante das dificuldades na aplicação das normas que regulamentam a matéria em apreço, a sociedade civil foi ouvida, com direito a respostas dadas por esta Secretaria, conforme consignado a seguir:

(...)

Cumpre destacar, outrossim, que todos os apontamentos realizados pela sociedade civil, por escrito e em audiência pública, no que diz respeito ao Projeto de Lei Complementar de Acesso Controlado foram esclarecidos por esta pasta, tendo sido sistematizadas em uma tabela e disponibilizadas no site <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/> e constantes do Documento id. 151954661, deste processo.

Esclareça-se, ainda, que após incluídas as sugestões realizadas pela sociedade civil, conforme análise técnica aplicável ao caso, foi consolidada a minuta do projeto de lei complementar id. 151489184, também disponibilizada no site desta Secretaria de Estado.

26.5. Nessa linha, tem-se que a principal consequência jurídica da proposição apresentada é a publicação da Lei Complementar relacionada ao controle de acesso aos loteamentos com acesso controlado, que visa proporcionar maior aplicabilidade e eficiência nas situações fáticas, no que tange ao controle de acesso no âmbito do Distrito Federal.

26.6. Nota-se assim que as manifestações das unidades de origem explicitam e convergem com a redação proposta a ser levada à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF.

26.7. Acerca da **alínea “c”**, *“as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria”*, necessário tecer algumas considerações.

26.7.1. Conforme explicitado nos itens 13.1 e 13.2 deste opinativo, esta não é a primeira lei complementar que se pretende editar para regulamentar a demanda relativa a loteamentos fechados e loteamentos com acesso controlado. A Lei Complementar nº 869, de 12 de julho de 2013, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2013 00 2 018107-4, que teve como Relator o Desembargador Flávio Rostirola. A lei foi declarada inconstitucional, em acórdão assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 869/2013. DISPÕE SOBRE LOTEAMENTO FECHADO. FORMALIDADES EXIGIDAS PELA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ARTIGO 56, PARÁGRAFO ÚNICO DO ADT DA LEI ORGÂNICA DO DF. NÃO CUMPRIMENTO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PRÉVIOS ACERCA DAS PROPOSIÇÕES VEICULADAS NA LEI ATACADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Lei Complementar Distrital nº 869/2013 modifica a estrutura urbanística da cidade sem critério técnico sobre política de organização das cidades, razão pela qual afronta as normas de ordem constitucional que fixam as diretrizes sobre planejamento territorial e ocupação do solo.
2. O motivo levantado é mais do que suficiente para julgar procedente o pedido deduzido na presente ação. Essa visão representa o reflexo histórico da prática jurisprudencial deste Egrégio Conselho Especial ao anular normas semelhantes que não são precedidas de estudos técnicos. Precedentes: Acórdão n.714194, 20090020175529ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 06/07/2010. Acórdão n.260419, 20060020031117ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 31/10/2006.
3. Evidencia-se, portanto, que a Lei Complementar Distrital nº 869/2013 não cumpriu as formalidades exigidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à ausência de estudos prévios acerca das proposições veiculadas na lei atacada.
4. Declarou-se a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 869/2013.

26.7.2. Dado o acórdão acima, observa-se que aquela lei foi declarada inconstitucional uma vez que não foram observadas as formalidades exigidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Em atenção para que a presente proposta não sofra o mesmo equívoco ocorrido na lei anterior, foram adotadas as devidas precauções e observações, a fim de garantir a conformidade com os requisitos legais e constitucionais, conforme demonstrado no Relatório Nº 1/2024 – GAG/AEE (154562625) que informou que "Este defeito formal foi corrigido no bojo deste processo, a partir da realização dos estudos técnicos (77986135, 77986209, 77986444), de audiências públicas, com ampla discussão da questão pela sociedade civil. "

26.7.3. Outro ponto de controvérsia tratado no bojo deste processo relaciona-se à cotização e ao pagamento de contribuição de manutenção à entidade representativa dos moradores. Nesse sentido, observa-se que no Recurso Extraordinário 695911, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, foi decidido que a cobrança, por parte de associação, de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado seria inconstitucional até o advento da Lei nº 13.467/17, em acórdão com a seguinte ementa:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Liberdade associativa. Cobrança de taxas de manutenção e conservação de áreas de loteamento. Ausência de lei ou vontade das partes. Inconstitucionalidade. Lei nº 13.467/17. Marco temporal. Recurso extraordinário provido. Fatos e provas. Remessa dos autos ao tribunal de origem para a continuidade do julgamento, com observância da tese. 1. Considerando-se os princípios da legalidade, da autonomia de vontade e da liberdade de associação, não cabe a associação, a pretexto de evitar vantagem sem causa, impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que não tenha a ela se associado (RE nº 432.106/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 3/11/11). 2. Na ausência de lei, as associações de moradores de loteamentos surgiam apenas da vontade de titulares de direitos sobre lotes e, nesse passo, obrigações decorrentes do vínculo associativo só podiam ser impostas àqueles que fossem associados e enquanto perdurasse tal vínculo. 3. A edição da Lei nº 13.465/17 representa um marco temporal para o tratamento da controvérsia em questão por, dentre outras modificações a que submeteu a Lei nº 6.766/79, ter alterado a redação do art. 36-A, parágrafo único, desse diploma legal, o qual passou a prever que os atos constitutivos da associação de imóveis em loteamentos e as obrigações deles decorrentes vinculam tanto os já titulares de direitos sobre lotes que anuíram com sua constituição quanto os novos adquirentes de imóveis se a tais atos e obrigações for conferida publicidade por meio de averbação no competente registro do imóvel. 4. É admitido ao município editar lei que disponha sobre forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, bem como que trate da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados (RE nº 607.940/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 26/2/16). 5. Recurso extraordinário provido, permitindo-se o prosseguimento do julgamento pelo tribunal de origem, observada a tese fixada nos autos: "É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17 ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir do qual se torna possível a cotização de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, desde que, i) já possuidores de lotes, tenham aderido ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação tenha sido registrado no competente registro de imóveis".

Repercussão geral que teve o Tema: 492 - Cobrança, por parte de associação, de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não-associado.

Tese: É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.

26.7.4. Contudo, tal ponto controvertido foi sanado com o advento da Lei nº 13.465, de 2017, que estabeleceu que a cobrança de taxas de manutenção e conservação de loteamento não é inconstitucional. A partir dessa legislação, a entidade representativa dos moradores passou a ter o direito de exigir o pagamento dessas contribuições de todos os moradores do loteamento.

26.7.5. Entende-se necessário destacar a pontuação realizada acima, uma vez que a matéria a ser tratada na Lei Complementar em análise é um tema antigo no âmbito deste ente federativo, conforme abordado nos itens 13.2 e 13.3 deste opinativo. Além disso, é importante pontuar as nuances de que alguns assuntos sofreram alterações com o lapso temporal, o que pode ter impactado sua aplicação, exigindo uma análise com base no contexto atual.

26.7.6. E, por fim, a matéria a ser aprovada no ato da publicação da presente Lei Complementar envolve o pagamento de preço público e ao contrato de concessão de uso, uma vez que, para os loteamentos fechados, foi prevista a exigibilidade da outorga de uso de área pública, mediante o contrato de concessão de uso e o pagamento de preço público.

26.7.7. O contrato de concessão de uso deverá ser firmado na forma prevista na regulamentação da Lei e será celebrado exclusivamente nos casos de loteamento fechado e de loteamento de acesso controlado que optarem pelo uso exclusivo das áreas públicas internas. Esta matéria foi submetida à Procuradoria Geral do Distrito Federal, que, por meio do Parecer Jurídico n.º 262/2022 - PGDF/PGCONS (98416990), examinou a questão, esclarecendo:

"Inicialmente, o caput do art. 22 da minuta prevê a onerosidade pela concessão de uso (de bem público por par4cular). Esta onerosidade dar-se-á pelo pagamento do preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão.

Não se pode olvidar que o parcelamento do solo urbano pode ocorrer através do loteamento, além do desmembramento. E a par4r do registro do loteamento, passam a integrar o patrimônio público (municipal ou distrital), as vias (ruas), praças, os espaços livres, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, nos termos do art. 22 da Lei 6.766/79.

Em outras palavras, registrado o loteamento, as vias, praças e equipamentos urbanos tornam-se bens públicos (de uso comum do povo ou de uso especial), embora sejam internos ao residencial. Sendo assim, estas áreas devem estar abertas, via de regra, à fruição de quaisquer cidadãos/terceiros, residentes ou não nos loteamentos.

A realidade fá4ca no país e no Distrito Federal demonstra a existência de diversos "loteamentos fechados", ou seja, loteamentos em que as vias, praças e espaços livres des4nam-se ao uso exclusivo dos moradores. O que deveria ser de uso da cole4vidade é "privatizado" por alguns poucos.

Diante desse cenário, a Lei 13.465/2017 incluiu o §8º ao art. 2º da Lei 6.766/79, buscando adequar os fatos, ainda que parcialmente, à licitude. Com isso, previu a modalidade de loteamento de acesso controlado, no qual fica proibido impedir o acesso a pedestre ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastros, conforme regulamento do Poder Público Municipal.

Sem adentrar no mérito em si da sua constitucionalidade, pois não fora objeto de consulta específica, o art. 21 do PLC prevê que na hipótese de loteamento fechado e loteamento de acesso controlado que optem pelo uso exclusivo de áreas públicas internas (utilização exclusiva, portanto, de ruas, praças e outros bens coletivos por particulares), será firmado contrato de concessão de uso onerosa, com o pagamento do respectivo preço público.

A contraprestação pecuniária (preço público) pela utilização exclusiva de bens públicos por particulares, como consta no caput do art. 22 do PLC, possui

amparo em nosso ordenamento jurídico. Vejamos.

Com efeito, bens públicos são “o conjunto de bens móveis e imóveis destinado ao uso direto do Poder Público ou à utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela Administração e submetidos a regimes de direito público”, na lição de Cretella Júnior (2011, Dicionário de Direito Administrativo. p. 1043).

Nos dizeres dos art. 98 e seguintes do Código Civil:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

(...)

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

A outorga temporária a um particular do uso de determinado bem público depende de ato administrativo formal (contrato administrativo, na espécie), bem como deve ocorrer, via de regra, mediante contraprestação pecuniária a ser paga anualmente (preço público, conforme caput e §1º do art. 22 do PLC).

Em suma, quem pretende utilizar bem público para fins privados não deve “se eximir ao pagamento do preço público convencionado, pois, como se sabe, tem este pagamento o escopo liberatório pelo uso de bem coletivo, não sendo correto, do ponto de vista da justiça distributiva, que um particular explore um bem comum, sem qualquer contraprestação” (APC 638.815-5/5-00, 15ª Câmara de Direito Privado. Rel. Des. Eutálio Porto, DJ de 25.06.2007).

A contraprestação pecuniária pelo uso exclusivo de bem público por particular também se justifica em atendimento ao princípio da isonomia. Como ensina Justen Filho (in Curso de Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: RT, 2016, p. 1006),

(...) Sob outro ângulo, a isonomia exige que o sujeito que acarreta certa despesa ou que obtém um benefício diferenciado relativamente a um bem público seja onerado de modo específico. Em suma, a isonomia é o fundamento para a exigência de uma remuneração pelo uso especial do bem público. Essa remuneração deve ser fixada segundo a intensidade dos benefícios auferidos pelo particular ou dos encargos decorrentes de uso peculiar.

(...)

Como visto acima, a fixação do preço público decorre da natureza jurídica convencional (contratual) estabelecida entre a Administração Pública e o particular. Disso decorre que, conquanto haja a possibilidade de concessão de eventuais descontos para o pagamento do preço público (p.ex. descontos de pontualidade), o valor do preço público deve sempre respeitar a comutatividade e sinalagma inerentes aos contratos (negócios jurídicos).

Portanto, o cálculo do preço público não pode levar a uma redução significativa dos valores devidos, tornando a contraprestação meramente simbólica. Não pode, em suma, eventual redução de valores, ainda que fundamentado em critérios técnicos, descaracterizar a comutatividade e o sinalagma.

Na espécie, sendo negócio bilateral, a contraprestação deve sempre existir pelo uso do bem público por particular. Inexistindo a contraprestação em seu aspecto substancial, haverá o inadimplemento e a resolução contratual.

Vale dizer, a contraprestação não pode ser insignificante ou meramente simbólica, mas, sim, equivalente ao proveito do uso do bem público pelo particular. Deve sempre permanecer a igualdade entre as obrigações assumidas entre as partes envolvidas. A comutatividade, nos contratos, é princípio essencial de Direito, “porque exige a equivalência das prestações e o equilíbrio delas, no curso das contratações, pois, por ele, as partes devem saber, desde o início negocial, quais serão seus ganhos e suas perdas, importando esse fato a aludida equipolência das mencionadas prestações”, nos dizeres de Alvaro Villaça Azevedo (In Curso de Direito Civil. Teoria Geral dos Contratos. III. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 33). ”

26.7.8. Após a manifestação daquela casa, a Unidade de Apoio Jurídico teceu considerações acerca do Parecer Jurídico n.º 262/2022 - PGDF/PGCONS (98416990), por meio do Despacho – SEDUH/SUALIC/UAJ (142131489). Vejamos:

Verifica-se da leitura dos autos que, após realização de consulta pública quanto à última versão da minuta de projeto de lei complementar em apreço, entendeu a Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária - Supar pela submissão da matéria à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, em especial para apreciação quanto à forma de cobrança de preço público pela utilização de área pública, na forma proposta nos arts. 22 e 23 da minuta, consoante se depreende do Despacho - SEDUH/SELIC/SUPAR (80578949), in verbis:

(...)

Nesse sentido, foi disponibilizada a nova minuta do projeto de lei complementar (78228585), no [sítio eletrônico](#) desta secretaria, juntamente com a versão do PLC objeto da audiência pública realizada (78228373), bem como a apresentação constante do Documento id. 78228373, a fim de facilitar o entendimento da matéria pela população interessada. Entendeu-se oportuno, também, a disponibilização do Documento id. 78232642, que consta os esclarecimentos quanto às dúvidas suscitadas por escrito, em razão da audiência pública de 11 de maio de 2020.

Por conseguinte, foram apresentadas novas contribuições ao PLC em questão, conforme se vê do contido nos Documentos id. 80562256, 80562555, 80562799, 80563205, 80563438, 80563762, 80565280, 80565650, 80565991, 80566526, 80566979, 80567694, 80568130. As referidas contribuições foram consolidadas na forma do Documento id. 80570375.

Das propostas apresentadas, vê-se que, em que pese os esforços desta Secretaria para análises e estudos referentes à cobrança do preço público para o uso exclusivo de áreas públicas, conforme a modalidade de fechamento previstas no texto do projeto de lei complementar, persistem indagações quanto à cobrança do valor em questão, bem como quanto à fórmula de cálculo utilizada.

Feitos esses esclarecimentos, e considerando, ainda, as propostas realizadas nos autos pela sociedade civil, notadamente no que se refere à cobrança do preço público pela utilização exclusiva de área pública, e, ainda, a inconstitucionalidade de normas anteriores que trataram do tema, em que pese a análise já realizada pelo GT e pela UAJ, bem como os estudos técnicos apresentados nos autos, entende-se oportuna a análise da conveniência de submeter a matéria à análise da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF.

Ante o exposto, encaminho os autos para conhecimento, ao tempo em que sugiro verificar a pertinência de submeter a matéria à PGDF para análise jurídica quanto ao projeto de lei complementar em questão, notadamente no que se refere à cobrança de preço público pelo uso de área pública, prevista nos arts. 22 e 23 do PLC, bem como para análise quanto aos procedimentos realizados para elaboração da proposta normativa em questão, considerando o julgamento de inconstitucionalidade das normas anteriores que trataram do mesmo tema.

Desse modo, cumpre destacar que o Relatório Complementar SEI-GDF - SEDUH/SUPAR/GT-MUROS (28024193) foi emitido em setembro de 2019, em atendimento ao solicitado pela Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária, no Despacho SEI-GDF SEDUH/SUPAR (27282746), que em suma entendeu pela necessidade dos seguintes esclarecimentos:

Ademais, necessário destacar que o estudo apresentado pelo Grupo de Trabalho apresenta tão somente os dados coletados, de forma quantitativa, de acordo com os parâmetros acima mencionados, tornando-se necessário que, com base em tais informações, seja elaborado estudo técnico que interprete e explique, de forma detalhada, os referidos dados, como eles foram coletados e os motivos pelos quais considerou-se necessária sua utilização como norteadores do estudo, e, principalmente, as conclusões obtidas com base nas informações levantadas, traçando paralelo entre tais conclusões e os dispositivos específicos inseridos na norma em elaboração.

[...]

Depreende-se do trecho acima transcrito, portanto, que as visitas técnicas foram realizadas somente na Região Administrativa do Gama, em apenas 3 (três) loteamentos. Contudo, pela análise dos relatórios técnicos inseridos (27269627, 27269630, 27269632), observa-se que, ao que parece, foram inseridas informações incompletas referentes aos loteamentos visitados, tendo em vista que não trazem todas as informações necessárias.

Assim, tal como observado em relação aos estudos técnicos, entende-se imprescindível que as visitas sejam determinantes para as conclusões a serem obtidas pelo Grupo de Trabalho e inseridas na norma, partindo-se da identificação de quais dados são relevantes para definir a estrutura e os conceitos a serem definidos para a matéria, devendo estes, então, serem devidamente expostos e interpretados através de relatório analítico.

Ademais, tendo em vista a importância e necessidade das referidas visitas in loco, especificamente naqueles loteamentos em que não é possível a coleta de informações via imagens georreferenciadas, entende-se necessário que a equipe técnica responsável compareça a outros loteamentos, em outras regiões administrativas, objetivando a coleta de mais elementos que possam, por conseguinte, subsidiar os principais pontos consolidados na minuta.

Diz-se isso considerando as diferenças estruturais encontradas nos parcelamentos de acordo com a região em que se encontram inseridos, tornando indispensável que sejam realizadas visitas técnicas nas regiões com maiores concentrações de parcelamentos desta natureza, citando-se, como exemplo, as regiões administrativas do Jardim Botânico, Sobradinho, Vicente Pires e Arniqueiras, dentre outras que o Grupo de Trabalho identifique como relevante para balizamento da norma.

[...]

Assim, a fim de que a norma em questão não padeça dos mesmos vícios que eivaram de inconstitucionalidade as legislações anteriores, e buscando, sobretudo, garantir segurança jurídica à população diretamente atingida pela norma que se pretende inserir no ordenamento, é prudente que se diligencie para que a complexidade do tema seja proporcional à riqueza das informações apresentadas.

Por fim, no que diz respeito às sociedades, insta salientar que, além da realização de seminário específico para esclarecer à comunidade as questões jurídicas que entremeiam a matéria, foram realizadas 5 (cinco) audiências públicas, conforme cronograma constante do Anexo I da Portaria nº 41/2019, que instituiu o Grupo de Trabalho em comento.

O objetivo das referidas audiências foi garantir que a sociedade participasse, de forma ativa, para que a norma fosse elaborada em conjunto com os interessados, entendendo o contexto em que estavam inseridos, e proporcionando a participação direta dos envolvidos, o que foi satisfatoriamente atingido como se extrai das atas colacionadas, notando-se questionamentos e sugestões relevantes quanto ao tema.

Nessa toada, assim dispõe o parágrafo único do art. 5º da norma supramencionada, in verbis:

Art. 5º O Grupo de Trabalho terá o prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período, a contar da publicação desta Portaria, para conclusão dos trabalhos e apresentação de relatório final com proposta de normativa.

Parágrafo único. O relatório final a que se refere o caput deve ser acompanhado de planilha para os encaminhamentos sugeridos, consideradas as reuniões públicas realizadas (grifo nosso).

Nesse sentido, também a fim de demonstrar a exata medida em que a participação popular norteou a elaboração da norma, torna-se imprescindível que todos os apontamentos realizados nas audiências públicas que tenham relação com a matéria sejam elencados, considerados e avaliados, indicando a inserção ou não de cada um na norma, com a devida justificativa para cada caso.

Desta feita, restituiu o processo ao Grupo de Trabalho, para conhecimento e adoção das medidas necessárias, no prazo razoável de 10 dias, findos os quais deverá ser elaborado relatório complementar, com as informações detalhadas neste expediente, e, se o caso, nova minuta.

Isto posto, o relatório em questão (28024193), indica que foram anexados aos autos 5 tabelas contendo os encaminhamentos sugeridos em todas as audiências públicas até então realizadas, com informações detalhadas quanto ao proponente, comentário e encaminhamentos, se acatada as sugestões ou não, como se vê:

Assim, foram anexados aos autos 5 (cinco) tabelas (id. nº 27956444, 27956746, 27956884, 27957192 e 27957489), com os encaminhamentos sugeridos em todas as audiências públicas realizadas, contendo as seguintes informações: nome do participante, entidade que representa, comentário/ sugestão proferida e o encaminhamento dado pelo Grupo de Trabalho, informando, assim, se a sugestão fora ou não acatada na minuta, contendo, em todo caso, a devida justificativa.

Ademais, não obstante estarem todas as informações inseridas nos documentos acima mencionados, frise-se que, conforme levantamento realizado, os principais pontos aventados nas audiências dizem respeito ao desejo, por parte dos moradores, de terem seus loteamentos fechados (e não com controle de acesso), bem como a necessidade de revisão dos parâmetros previstos na norma atualmente vigente, qual seja, Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018.

Nesse ponto, destaca-se que, ante as inúmeras manifestações oriundas dos moradores, a minuta a ser encaminhada propõe regulamentar não apenas o loteamento de acesso controlado (conforme objetivo inicialmente aventado para o GT), mas também o loteamento fechado e o condomínio de lotes.

Por sua vez, no que tange aos parâmetros previstos na norma vigente, o Grupo de Trabalho, levando em consideração as dificuldades encontradas na adaptação aos critérios atualmente previstos, especificamente no que diz respeito à dimensão de guarita, transparência visual, altura de muros, etc., inseriu dispositivo na proposta normativa objetivando viabilizar, da maneira como se encontram, os fechamentos e controles de acesso dos loteamentos.

Nessa toada, conforme será demonstrado, de forma mais aprofundada, em tópico específico, a minuta a ser encaminhada procurou, dentro das possibilidades legais e urbanísticas previstas, atender aos pleitos dos moradores, considerando-se, para tanto, a situação fática existente.

[...]

Por fim, necessário destacar que os comentários dos participantes, inseridos na tabela, foram extraídos das atas das audiências públicas, que se encontram, também, anexas ao processo (id. nº 25437897, 25437987, 25781085, 26680100 e 26680285).

Quanto às visitas técnicas, esclareceu o GT-MUROS que a equipe técnica utilizou para coleta de dados "as ferramentas do Geoportal, Google Maps, Google Earth e ArcGis Map", mas que em razão da dinâmica das ocupações do Distrito Federal, alguns loteamentos não foram localizados via satélite, ensejando as visitas in loco em três loteamentos localizados na Região Administrativa do Gama. Inobstante, diante das considerações contidas no Despacho SEI-GDF SEDUH/SUPAR (27282746), procedeu-se a realização de visitas técnicas em outras quatro regiões administrativas (Jardim Botânico, Sobradinho, Vicente Pires e Arniqueira), passando a detalhar as conclusões técnicas alcançadas a partir de tais visitas. Ressalte-se que os relatórios das visitas constam nos documentos (27958776, 27959124, 27959598, 27960111 e 27962801).

Ademais, foi apresentado Estudo Técnico (27966658) detalhado, com interpretação dos dados apresentados obtidos pelo estudo preliminar (27269600), sendo este novamente inserido no processo conforme documentos (27966284 e 27966514).

Por fim, o Grupo de Trabalho apresentou o Relatório Complementar (28024193), em que foram consolidados os encaminhamentos sugeridos nas audiências públicas, apresentados os dados apurados das visitas técnicas e, de forma pormenorizada, elencadas as justificativas das alterações então realizadas na minuta de PLC.

Assim, s.m.j., ao que parece, o Relatório Complementar (28024193) atendeu o contido no Despacho SEI-GDF SEDUH/SUPAR (27282746). No entanto, consoante orientado pelo Parecer Jurídico nº 262/2022/2022 - PGDF/PGCONS (98416990), sugere-se o encaminhamento dos autos à Supar, de forma a verificar e atestar se as determinações contidas no Despacho SEI-GDF SEDUH/SUPAR (27282746), foram satisfatoriamente atendidas pelo Relatório Complementar (28024193).

A par disso, da análise do Parecer Jurídico nº 262/2022/2022 - PGDF/PGCONS (98416990), verificam-se sugestões e recomendações apresentadas pela PGDF quanto ao texto do projeto de lei complementar em questão, cabendo ressaltar o que segue:

(...)

Vê-se, portanto, que a PGDF apresentou sugestões quanto ao texto do projeto de lei complementar, destacando, dentre outros pontos, que o valor da contraprestação pecuniária pelo uso privado de bem público, bem como a fórmula de cálculo do quantum do preço público a ser pago podem estar previstas em ato infralegal.

A par disso, aquela d. Casa Jurídica traz sugestões quanto à dispositivos da proposta normativa apresentada.

Ademais, a fim de adequar as propostas apresentadas pela PGDF foram realizados, também, ajustes no texto do projeto de lei complementar, de forma a melhor atender as recomendações realizadas.

26.7.9. Dado este contexto, conclui-se ser legítima a cobrança do preço público pela concessão de uso das áreas públicas, objeto de cercamento. No PLC em análise, o contrato de concessão de uso tem sua onerosidade consistente no pagamento de preço público, considerando-se a análise dos valores despendidos na manutenção e conservação das áreas públicas a serem objeto da outorga de uso.

26.7.10. A proporcionalidade da área pública objeto de contrato de concessão de uso em relação à área privada e a possibilidade de celebração de parceria com o Poder Público, na realização de intervenções de interesse público, sem fins lucrativos e de conveniência comunitária, conforme disciplinado na minuta (156031417).

26.7.11. Desse modo, conclui-se que todos os pontos controversos levantados no presente processo foram sanados, concluindo-se, salvo melhor entendimento, que a minuta proposta contempla todos os aspectos formais e materiais para o seu devido prosseguimento.

26.8. No que se refere a **alínea “d”**, “os fundamentos que sustentam a competência do Governador para disciplinar a matéria”, nos termos expostos nos itens 9. e 10. deste opinativo, faz-se necessária a edição de Lei Complementar, cuja iniciativa compete ao Governador do Distrito Federal.

26.9. Com relação a **alínea “e”**, “as normas a serem revogadas com edição do ato normativo”, observa-se do Art. 39. da minuta do PLC (155963240) à seguinte norma a ser revogada:

(...)

Art. 39. Revoga-se o Decreto n.º 39.330, de 12 de setembro de 2018.

26.9.1. Contudo, rememora-se os apontamentos realizados neste opinativo nos itens 13.4 e subsequentes, onde esta assessoria sugere a retirada do referido artigo.

26.10. Quanto a **alínea "f"** "demonstração de que a matéria proposta não invade a competência, material ou formal, da União ou de outro ente Federativo, bem como a indicação de que a iniciativa é também do Poder Executivo do Distrito Federal, nas hipóteses de competência concorrente", Repisa-se os apontamentos realizados nos itens 9. e 10. da presente manifestação, sendo a edição do Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Governador do Distrito Federal.

26.11. No que tange a **alínea "g"** "a análise de constitucionalidade, legalidade e legística", retoma-se aos apontamentos deste opinativo, quanto à constitucionalidade e legalidade do ato que se pretende levar a termo.

26.11.1. A respeito da legística, observados os preceitos do [Manual de Comunicação Oficial do Governo do Distrito Federal](#), recomenda-se os seguintes ajustes na minuta: incluir o que está em azul e retirar o que está em vermelho, conforme os apontamentos feitos neste parecer, em atendimento ao disposto no art. 3º, inciso I e respectivas alíneas.

(...)

~~Art. 39. Revoga-se o Decreto n.º 39.330, de 12 de setembro de 2018.~~

(...)

XI - uso não residencial: uso comercial, prestação de serviços, institucional e industrial .;

26.11.2. Assim, quanto aos demais dispositivos insertos na minuta apresentada, entende-se pela sua conformidade com a legislação aplicável ao feito.

26.12. Sobre a **alínea "h"** "em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral", necessário tecer alguns apontamentos.

26.12.1. Nota-se que o Decreto n.º 43.130, de 2022 prevê a necessidade de manifestação quanto à alínea "h" em ano eleitoral, nesse contexto, verifica-se que a norma é abrangente ao versar sobre ano eleitoral, não limitando a eleições presidenciais, de governadores, deputados federais e distritais.

26.12.2. Assim sendo, tendo em vista que no corrente ano de 2024 foram realizadas eleições para os cargos de prefeitos e vereadores em 5.568 cidades brasileiras, mesmo que tal cenário não abarque a realidade do Distrito Federal, esta Assessoria Jurídica-Legislativa entendeu por bem manifestar-se sobre o tópico.

26.12.3. Em atenção ao art. 3º Decreto Distrital n.º 43.130, de 2022, a manifestação jurídica exigida pela referida norma deverá abordar a convergência entre a minuta proposta e a legislação eleitoral, em especial, no que tange às vedações constantes do art. 73 da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.

26.12.4. Deste modo, observa-se que a proposta aqui tratada segue regramento legal específico para ser levada à publicação, inexistindo elementos subjetivos apresentados no processo de formação do ato, tendo em vista que para culminar na edição do PLC presente nessa análise, os elementos objetivos tratados nos normativos que regem a matéria precisam estar devidamente cumpridos, com todos os requisitos legais atendidos, não existindo espaço de discricionariedade para decisão do administrador público, senão o dever de atestar o cumprimento de cada exigência.

26.12.5. Neste sentido, tem-se que a proibição de que trata o art. 73 tem íntima ligação com ações que podem afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos nos pleitos eleitorais, conforme disciplinado no [Parecer Jurídico n.º 539/2022 – PGDF/PGCONS](#).

26.12.6. Sobre o assunto, vale registrar que a edição do PLC, não se reveste em vantagem para qualquer pessoa da administração pública, já que este normativo não trata de benefícios, vantagens, doações, ações ou situações correlatas que possam ser destinadas ou direcionadas a pessoas específicas.

26.12.7. Portanto, observando-se as vedações elencadas no art. 73 da Lei n.º 9.504, de 1997, em regra, e considerando que a aprovação e publicação do PLC em tela decorre de uma análise eminentemente jurídico-formal, as vedações previstas são inaplicáveis às proposições com esta finalidade.

II.5 - DA DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS

27. Quanto à declaração de disponibilidade orçamentária para edição do referido normativo, verifica-se que fora acostado aos autos a Declaração de Orçamento - SEDUH/SUAG (155935770), subscrita pelo Subsecretário de Administração Geral desta Pasta, atendendo ao disposto nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, bem como em atendimento ao disposto na alínea a do inciso III do art. 3º, do [Decreto n.º 43.130, de 23 de março de 2022](#), que assim estabelece:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será atuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

III - declaração do ordenador de despesas:

- a) informando que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, bem como aos seus órgãos e entidades;
- b) no caso em que a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas, informando, cumulativamente:

(Grifo nosso)

(...)

II.6 - DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA SOBRE O MÉRITO DA PROPOSIÇÃO

28. O art. 3º, inciso IV do Decreto n.º 43.130, de 2022 estabelece que a manifestação técnica quanto ao mérito da proposição deve conter:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será atuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

(...)

IV - manifestação técnica sobre o mérito da proposição, contendo:

- a) a análise do problema que o ato normativo visa solucionar, identificando a natureza, o alcance, as causas da necessidade e as razões para que o Poder Executivo intervenha no problema;
- b) os objetivos das ações previstas na proposta, com os resultados e os impactos esperados com a medida;
- c) as metas e os indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados;
- d) a enumeração das alternativas disponíveis, considerando a situação fático-jurídica do problema que se pretende resolver;
- e) nas hipóteses de proposta de implementação de política pública, deverá ser demonstrada a relação existente entre a causa do problema, as ações propostas e os resultados esperados;
- f) o prazo para implementação, quando couber;

- g) a análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição, se for o caso;
- h) a descrição histórica das políticas anteriormente adotadas para o mesmo problema, as necessidades e as razões pelas quais foram descontinuadas, se for o caso;
- i) a metodologia utilizada para a análise prévia do impacto da proposta, bem como das informações técnicas que apoiaram a elaboração dos pareceres de mérito;
- § 1º Todos os documentos, manifestações e pareceres aos quais o interessado fizer referência em sua fundamentação devem ser acostados à proposição de projeto de lei ou de decreto.
- § 2º A proposição que se enquadre na alínea "b" do inciso III deste artigo poderá ser submetida previamente à Secretaria de Estado de Economia, para análise quanto ao impacto orçamentário e financeiro da medida.
- § 3º A não apresentação da manifestação técnica ou inobservância de qualquer das alíneas elencadas no inciso IV deste artigo deve ser devidamente justificada e fundamentada nos autos do processo.
- § 4º A proposta, consistente em minuta de projeto de lei de concessão, ampliação ou prorrogação de benefício tributário, deverá seguir o procedimento disciplinado no Decreto nº 41.496, de 18 de novembro de 2020, ou suas alterações, antes de ser encaminhada para a Casa Civil do Distrito Federal.
- § 5º O descumprimento das disposições deste artigo ensejará a restituição dos autos ao proponente para a adequação proposição.

29. Neste contexto, observa-se do Despacho - SEDUH/SUALIC/UJ (155963240), da Unidade de Apoio Jurídico - UAJ as seguintes considerações quanto a manifestação técnica exigida no supracitado normativo, confira-se:

(...)
No tocante à manifestação prevista no inciso IV do art. 3º do Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022, que dispõe sobre as normas e as diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decreto e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, consideram-se atendidos os requisitos apresentados nas alíneas "a", "b" e "i", conforme informações consubstanciadas no Despacho - SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740), não se aplicando, ao caso em apreço, as alíneas "c" à "h" do mesmo inciso.

III – CONCLUSÃO

30. E, finalmente, por haver respaldo legal para a edição das minutas em análise, e abstraída qualquer consideração quanto às questões estritamente técnicas, as quais não sofrem apreciação jurídica, não se constata, *s.m.j.*, vício de ilegalidade ou de ilegitimidade, bem como óbice de índole constitucional na supracitada minuta, devendo ser observadas as recomendações contidas no **item 13.4. a 13.9., 23. e 26.11.1.** desta Nota Jurídica.

31. Por todo o exposto, concluída a análise desta Assessoria Jurídico-Legislativa quanto aos elementos contidos no art. 3º, inciso II do Decreto nº 43.130, de 2022, e em face das considerações apresentadas nesta Nota Jurídica, sugere-se restituir os autos à **Subsecretaria de Apoio ao Licenciamento - Sualic**, para ciência do teor da presente manifestação e providências pertinentes.

À consideração superior.

Sara Pereira Dos Santos Gomes

Assessora Especial

Assessoria Jurídico-Legislativa

Aprovo a Nota Jurídica N.º 465/2024 - SEDUH/GAB/AJL.

Sendo estas as considerações, encaminhem-se os autos à **Subsecretaria de Apoio ao Licenciamento - Sualic** para ciência do teor da presente Nota Jurídica e adoção das providências pertinentes.

Carlos Vitor Paulo

Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa



Documento assinado eletronicamente por **SARA PEREIRA DOS SANTOS GOMES - Matr.0283149-X, Assessor(a) Especial**, em 13/11/2024, às 16:53, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS VITOR PAULO - Matr.0273812-0, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 13/11/2024, às 16:56, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **156034542** código CRC= **0C397701**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Edifício Number One SCN Q 1 - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70711-900 - DF

3214-4105

00390-00002597/2018-08

Doc. SEI/GDF 156034542



Governo do Distrito Federal
Casa Civil do Distrito Federal
Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais
Unidade de Análise de Atos Normativos

Nota Técnica N.º 779/2024 - CACI/SPG/UNAAN

Brasília-DF, 26 de novembro de 2024.

À Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais (SPG),

Assunto: Minuta de Projeto de Lei Complementar. Dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, e dá outras providências.

1. CONTEXTO

1.1. Trata-se de minuta de Projeto de Lei Complementar (156159669), apresentada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH), que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, e dá outras providências.

1.2. Em atenção ao disposto no art. 3º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), os autos foram instruídos com seguintes documentos:

- Minuta de Projeto de Lei Complementar (156159669);
- Exposição de Motivos Nº 125/2024 – SEDUH/GAB (156159488);
- Nota Jurídica N.º 465/2024 - SEDUH/GAB/AJL (156034542) e;
- Declaração de Orçamento - SEDUH/SUAG (155935770).

1.3. O processo em questão foi remetido à Casa Civil pelo Ofício Nº 5109/2024 - SEDUH/GAB (156159669), sendo subsequentemente distribuído a esta Subsecretaria, por intermédio do Despacho CACI/GAB/ASSESP (156202030), em conformidade com as disposições estabelecidas no [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#).

1.4. É o relatório.

2. RELATO

2.1. Preliminarmente, cumpre informar que a competência desta Subsecretaria para análise de proposições de Decretos e Projetos de Lei, no âmbito do Distrito Federal, está disciplinada pelo artigo 4º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março 2022](#).

2.2. Desta feita, a presente Nota Técnica limita-se à análise de conveniência e oportunidade da proposição normativa e a compatibilização da matéria nela tratada com as políticas e diretrizes do Governo, identificação da instrução processual e articulação com os demais órgãos e entidades interessados, conforme dispositivos legais destacados alhures.

2.3. A questão aventada nos presentes autos refere-se à minuta de Projeto de Lei Complementar (156159669), apresentada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH), que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, e dá outras providências.

2.4. Demonstrando a oportunidade e a conveniência administrativas, a SEDUH, por meio da **Exposição de Motivos Nº 125/2024 – SEDUH/GAB (156159488)**, justificou a medida nos seguintes termos:

"Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,

Cumprimentando-o cordialmente, submetemos à apreciação de Vossa Excelência minuta de projeto de lei complementar - PLC que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal.

Inicialmente, cumpre destacar que a matéria em questão foi objeto de amplos estudos e debates com a sociedade civil, bem como de levantamento e mapeamento de processos e requerimentos, relacionados ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Nesse sentido, foi realizada a elaboração da proposta normativa de regulamentação da matéria, tal como conduzido pelo Grupo de Trabalho - GT instituído pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019 (21800058), publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 78, de 26 de abril de 2019, além de procedimentos posteriores necessários à adequada finalização da proposta normativa.

Cumprir esclarecer, assim, que a Portaria nº 41, de 2019 (21800058), além de criar o GT, conforme mencionado, também estabeleceu a participação da sociedade civil.

Por conseguinte, foram realizados diversos estudos técnicos (27966284, 27966514 e 27966658), 5 audiências públicas (25437897, 25437987, 25781085, 26680100 e 26680285), seminário sobre o tema (22962658), bem como debates internos no âmbito desta Secretaria. Foram, ainda, realizadas visitas técnicas, conforme demonstram os documentos (27958776, 27959124, 27959598, 27960111, 27962801).

A par disso, o GT apresentou os Relatórios (27269637 e 28024193), detalhando os encaminhamentos realizados, as propostas coletadas em audiência pública, as visitas técnicas, os estudos técnicos e a fundamentação aplicável ao caso.

Acrescente-se, outrossim, que após a apresentação do relatório complementar foi realizada audiência pública, em 11 de maio de 2021, conforme demonstram os Documentos (59473926, 59474019, 61671553, 61672205, 61672705, 61674096, 61675069, 61675715, 61691073, 61693068, 61697438, 62840268).

Além disso, foi realizada consulta pública para apresentação da proposta normativa em questão, nos termos do Aviso de Consulta Pública (78303891 e 78304045).

Ademais, após a realização de consulta pública quanto à versão da minuta de projeto de lei complementar (78165543), a matéria foi submetida à análise da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, que, por sua vez, emitiu o Parecer Jurídico nº 262/2022 – PGDF/PGCONS (98416990).

Esclareça-se, assim, que considerando a manifestação da PGDF, foram realizados ajustes na minuta do PLC, nos termos das recomendações exaradas por aquela d. Casa Jurídica.

Por conseguinte, em 11 de julho de 2024, a nova minuta do PLC foi apresentada em audiência pública, nos termos da Lei nº 5.081, de 11 de março de 2013, conforme demonstram os Documentos (144175376, 144175624, 144271930, 144271930, 144176001, 78304045, 145902318, 145902488, 145902591 e 148600356).

Cumprir destacar, outrossim, que todos os apontamentos realizados pela sociedade civil, por escrito e em audiência pública, no que diz respeito ao projeto de lei complementar em questão, foram esclarecidos, tendo sido sistematizadas em uma tabela e disponibilizadas no site <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/> e constantes do Documento (151954661).

A par disso, é possível consultar a memória técnica do processo em análise pelo link <https://www.seduh.df.gov.br/plc-de-controle-de-acesso/>.

Verifica-se, portanto, que os procedimentos necessários para a tramitação do PLC, ora proposto, estão em consonância com a legislação que regula a matéria, sendo imperioso destacar que durante toda a tramitação processual foram adotados os procedimentos a fim de garantir a efetiva participação da sociedade civil, bem como garantir a transparência do procedimento em curso.

Registre-se, ainda, que o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan aprovou o anteprojeto de lei complementar que dispõe

sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, nos termos da Decisão nº 18/2024 (155256275), na 93ª reunião extraordinária do conselho, estando a proposta normativa ora encaminhada, conforme as sugestões realizadas pelo colegiado.

No que se refere às normas afetadas, destaca-se que o Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, regulamenta o controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nos casos que especifica, passando a referida matéria a ser regulada pela lei complementar que se propõe e seu futuro regulamento.

Por oportuno, consigne-se a pertinente utilização do instrumento normativo em questão, pois nos termos do inciso VI do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal é de competência do Governador do Distrito Federal a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, devendo a matéria ora tratada ser contida em lei complementar.

Cumpra acrescentar, por fim, que a aprovação da lei complementar em questão não acarretará aumento de despesa, não havendo que se falar, portanto, em estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, conforme Declaração de Orçamento (155935770).

Certo da preocupação de Vossa Excelência com a correta regulamentação dos atos da Administração Pública Distrital, apresentamos a minuta de projeto de lei complementar para apreciação e, caso julgue oportuno e conveniente, o encaminhamento da proposta à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF.

Na oportunidade, renovamos-lhe protestos do mais elevado apreço e consideração."

2.5. Em cumprimento da exigência do inciso II, do art. 3º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março 2022](#), a Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta proponente, por meio da **Nota Jurídica N.º 465/2024 - SEDUH/GAB/AJL (156034542)**, expressou-se nos seguintes termos:

(...)

"III – CONCLUSÃO

E, finalmente, por haver respaldo legal para a edição das minutas em análise, e abstraída qualquer consideração quanto às questões estritamente técnicas, as quais não sofrem apreciação jurídica, não se constata, s.m.j., vício de ilegalidade ou de ilegitimidade, bem como óbice de índole constitucional na supracitada minuta, devendo ser observadas as recomendações contidas no item 13.4. a 13.9., 23. e 26.11.1. desta Nota Jurídica."

2.6. No que tange à manifestação do Ordenador de Despesas, observa-se a apresentação da **Declaração de Orçamento - SEDUH/SUAG (155935770)**:

"DECLARAÇÃO DE ORÇAMENTO

Trata-se de minuta de Projeto de Lei Complementar (155919368), que dispõe sobre loteamentos de acesso controlado no Distrito Federal, consoante as informações contidas no Despacho – SEDUH/SEADUH/SUPAR (155903740), confeccionado pela Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária, desta Secretaria de Estado, atendendo ao disposto nos incisos I e II do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000. Assim, **DECLARO** que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro, não implica em renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental ou aumento de despesas no âmbito desta Secretaria de Estado, não necessitando, assim, da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois

subsequentes quanto a publicação do referido Decreto, sem prejuízo da análise de outros órgãos e entidades quanto ao impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, para fins de cumprimento à alínea "a" do inciso III do art. 3º, do Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022."

2.7. É importante destacar que o **Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan** aprovou, durante a 93ª reunião extraordinária, o anteprojeto de lei complementar que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, em conformidade com os termos da Decisão nº 18/2024 (155256275), sendo que as alterações sugeridas pelo colegiado, conforme marcas registradas no Quadro Comparativo (155296594), foram devidamente incorporadas à proposta que ora se cuida.

2.8. Feitas as presentes considerações, conforme se observa dos autos, a proposta em análise foi elaborada e corroborada pelas áreas técnicas competentes para atestar a observância dos seus requisitos técnicos e legais, com base nos dados e informações apresentados pelas áreas demandantes.

2.9. Face ao exposto, do exame dos documentos acostados ao presente processo, tem-se que os argumentos apresentados justificam e motivam a proposição, ao tempo que estampam a conveniência e a oportunidade administrativas, elementos constitutivos do ato administrativo discricionário.

2.10. O ato normativo proposto, em tese, soluciona o problema apresentado, atingindo seus objetivos, razão porque não se avista qualquer empecilho de mérito ao seu prosseguimento.

2.11. Conforme já explanado, cumpre destacar que a competência desta Casa Civil, para a análise de proposições de Decretos e Projetos de Lei no âmbito do Distrito Federal, está disciplinada pelo art. 4º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março 2022](#). Tal dispositivo limita a manifestação desta Subsecretaria à análise de conveniência e oportunidade da proposição normativa; compatibilização da matéria tratada com as políticas e diretrizes do Governo; a identificação da instrução processual; articulação com os órgãos e entidades interessadas, dentre outras.

2.12. Assim, sendo a Proponente, responsável pela instituição de políticas públicas acerca da matéria, na medida em que detém a expertise e competência para tanto, bem como o que consignou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH), entende-se que a medida atende à conveniência e à oportunidade administrativas, sendo o ato normativo proposto adequado a solucionar a questão apresentada pela Proponente, não se vislumbrando qualquer empecilho de mérito ao prosseguimento deste feito, desde que não haja impedimentos de natureza jurídica, em especial, no que diz respeito às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.13. Por fim, como dito alhures, destaca-se que a presente análise se limita à competência definida para esta Secretaria de Estado insculpida no art. 4º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), de modo que as adequações jurídicas ou de técnica legislativa da proposição competem à Consultoria Jurídica, conforme artigo 7º do citado diploma.

3. CONCLUSÃO

3.1. Pelo exposto, esta Unidade não vislumbra óbice de mérito ao prosseguimento do feito, e desde que não haja impedimentos de natureza jurídica, em especial, os relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tempo em que opina pela **remessa dos autos à Consultoria Jurídica do Distrito Federal**, para análise e manifestação sobre a constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e qualidade redacional da proposição, em cumprimento aos termos do arts. 6º e 7º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#).

3.2. É o entendimento desta Unidade.

3.3. À Sra. Subsecretária de Análise de Políticas Governamentais substituta.

Aprovo a Nota Técnica N.º 779/2024 - CACI/SPG/UNAAN.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete desta Casa Civil, **sugerindo o posterior envio à**

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RAIMUNDO DIAS IRMÃO JÚNIOR - Matr.1.668.283-1, Subsecretário(a) de Análise de Políticas Governamentais**, em 26/11/2024, às 16:36, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CINTHIA MOUTINHO DE OLIVEIRA - Matr.1689663-7, Chefe da Unidade de Análise de Atos Normativos substituto(a)**, em 27/11/2024, às 10:34, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **THAYLLANE DE SOUZA GOMES OLIVEIRA - Matr.1716956-9, Assessor(a) Especial**, em 27/11/2024, às 11:38, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=157013581 código CRC= **B418C10B**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Praça do Buriti, Palácio do Buriti, 1º Andar. - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075-900 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.casacivil.df.gov.br



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 262/2022/2022 - PGDF/PGCONS

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 262/2022 - PGDF/PGCONS

Processo SEI n.º 00390-00002597/2018-08

Interessado: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

Assunto: Análise dos artigos 22 e 23 da minuta do Projeto de Lei Complementar, bem como da compatibilidade com as decisões judiciais proferidas nas ADIs 2012.00.2.018676-4 e 2013.00.2.018107-4

DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO.

Opina-se pela adequação redacional dos artigos 22 e 23, ambos do PLC ora em tramitação, com o atendimento às ressalvas jurídicas contidas no bojo deste parecer.

Retorno dos autos ao órgão consulente para fins de manifestação fundamentada, detalhada e conclusiva, por parte da autoridade competente, acerca dos critérios objetivos e estudos técnicos realizados pelo Grupo de Trabalho, de modo a evitar eventual vício de inconstitucionalidade forma.

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo iniciado a partir de proposta normativa (minuta de decreto) referente à regulamentação do art. 2º, §8º, da Lei 6.766/79, com redação dada pela Lei 13.465/17 (8011748).

O referido dispositivo assim dispõe:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

(...)

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

Após despacho (8019080) solicitando a convocação de consulta pública, os respectivos avisos de participação popular foram publicados no Diário Oficial do Distrito Federal e em jornal de grande circulação (SEI/GDF n.ºs 8077003, 8094089, 8130496, 8142904, 8181908 e 8188250).

Consta, ainda, pauta da consulta pública (8602137), lista de presença (8602328), apresentação (8602825), formulário de inscrição para oitiva dos participantes (8602873), formulário de manifestação por escrito (8602937), propostas da plenária (8611221, 8611422, 8611669 e 8611856), formulário com assinaturas (8612544).

Em seguida, no dia 30 de julho de 2018, foi realizada nova reunião pública para continuidade do debate acerca da proposta normativa (10800080), com a publicação do aviso de convocação no DODF e em jornal local de grande circulação.

A partir da contribuição da cidadania, foi confeccionada nova minuta de decreto (10805917 e 11194616). Após regular tramitação, foi publicado o Decreto 39.330/18 (12724147 e 19177491).

Com a mudança de governo, foi proferido, em março de 2019, o seguinte despacho (20305629):

(...)

Em que pese a importância do debate realizado, dos procedimentos adotados, com a consequente publicação da norma, **verificou-se que os parâmetros dispostos no ato do Poder Executivo local tem gerado fortes questionamentos por parte dos interessados, bem como estão sendo encontradas dificuldades na aplicação dos institutos, entendendo-se com isso necessário reabrir os debates para uma maior consonância entre a norma e a realidade fática que envolve a matéria.**

Exatamente nesse sentido é que se tornou imprescindível a edição do Decreto nº 39.672, de 15 de fevereiro de 2019, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 34, de 18 de fevereiro de 2019, que prorrogou o prazo para adequação disposta na normativa, demonstrando inequivocamente a dificuldade encontrada pelos interessados na adequação da realidade à norma então posta.

Saliente-se, assim, que se revela adequado e necessário o aprimoramento da norma, considerando a situação fática verificada no território do Distrito Federal, especialmente quanto às edificações existentes e que estão em desacordo com a legislação vigente, considerando, por ora, que há regulamentação insuficiente sobre o tema, uma vez que o referido decreto deixou, com toda razão, de enfrentar temas que devem ser objeto de Lei Complementar.

Dessa forma, as edificações consolidadas e os requerimentos novos restaram pendentes de solução diante do vazio legislativo no âmbito do Distrito Federal.

Outros pontos relevantes tangenciam a necessidade de aprofundamento

dos estudos, uma vez que há massiva oposição à proibição de acesso ao público às áreas públicas dos condomínios, sem prejuízo de observância a legislação federal sobre o tema.

Ademais, a norma prevê diversos critérios e parâmetros para implantação do controle de acesso, permitindo-se citar, como exemplo, as dimensões das guaritas, prevendo sua altura máxima, e os parâmetros de permeabilidade visual mínima, que geram inúmeros questionamentos por parte dos interessados, de modo que devem haver, com relação a esses pontos, debates, com vistas a normatizar a questão, observada a legislação, de modo a melhor atender aos anseios dos interessados, uma vez que, na prática, foram verificadas dificuldades na efetiva implementação dos procedimentos previstos na norma distrital.

No mesmo sentido, com vistas a solucionar, com maior eficiência, a questão posta em debate, sugere-se que seja analisada a possibilidade de categorização dos condomínios, tendo em vista que, no Distrito Federal, existem inúmeros loteamentos com peculiaridades distintas, seja com relação ao tamanho, à área em que estão situados, ou mesmo com ao perfil socioeconômico dos moradores, que impactam na dinâmica social para o regramento de tais questões, justificando-se, assim, o aprofundamento dos estudos, e consequente proposta legislativa, com vistas a verificar a melhor forma de implementação dos critérios legais, considerada a realidade fática existente no Distrito Federal, em adequação ao texto normativo em vigência.

Assim sendo, entende-se que, com a sugestão acima mencionada, caso acatada, será possibilitado identificar, para cada área, os pontos controversos, permitindo-se adaptar a legislação à realidade de cada um, facilitando, com isso, o fiel cumprimento da lei.

(...)

Diante disso, e considerando a complexidade do tema, tal como apresentado no presente despacho, entende-se pertinente a formulação de consultas públicas para reabertura dos debates, com vistas ao conhecimento da amplitude do caso e discussão dos pontos que vêm se apresentado como possíveis entraves para efetiva aplicação e execução do decreto distrital vigente, possibilitando, assim, se o caso, a elaboração de norma em consonância com o ordenamento jurídico e que atenda aos anseios da sociedade, razão pela qual se sugere a realização de, no mínimo, cinco audiências públicas.

Assim, considerando a necessidade de lapso temporal mínimo de 30 dias para as respectivas convocações, que se darão no Diário Oficial e em jornais de grande circulação, e tendo em vista a necessidade de análise da proposta ora apresentada, apresenta-se o seguinte cronograma para realização das audiências públicas necessárias:

Audiência	Data
Primeira audiência	15/05/2019
Segunda audiência	22/05/2019
Terceira audiência	29/05/2019
Quarta audiência	05/06/2019
Quinta audiência	12/06/2019

Diante do exposto, sugere-se que seja constituído grupo de trabalho para conduzir os estudos para o aperfeiçoamento da norma que se mostra necessária, incluídos os procedimentos para realização de audiências públicas, em consonância com a legislação que trata do tema, com o estabelecimento de número mínimo de encontros com temas pré-determinados e previsão de inclusão de novos assuntos, se for o caso, para a adequada subsunção dos fatos às normas.

Nesse sentido, **apresenta-se minuta de portaria (20305890), objetivando instituir Grupo de Trabalho para tratar das questões atinentes ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no §2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, na forma acima explicitada, solicitando-se providências do Gabinete com vistas à indicação do representante da Assessoria Jurídico-Legislativa da pasta.**

Por fim, considerando os prazos e procedimentos previstos na Lei nº 5.081, de 11 de março de 2013, que disciplina os procedimentos para a realização de audiências públicas relativas à apreciação de matérias urbanísticas e ambientais no Distrito Federal, e, ainda, o cronograma acima sugerido, revela-se imprescindível que a publicação da Portaria ocorra até o dia 15 de abril de 2019.

Em seguida, foi publicada a Portaria n. 41, de 16 de abril de 2019, que instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de realizar estudos, debates com a sociedade civil, levantamento e mapeamento de processos e requerimentos, relacionados ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, previsto no art. 2º, §8º, da Lei 6.766/79 (21100086).

Paralelamente às audiências públicas designadas, foi realizado o “1º Seminário de Direito Urbanístico: loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes – muros e guaritas”, com a participação de especialistas da área (22962658) e aberto ao público em geral.

Após a realização das audiências públicas já designadas, foram convocadas e realizadas novas audiências com a participação popular, conforme se observa dos autos. Consta, ainda, dos autos: a) do Relatório de Atividade (24361641); b) estudo técnico (24429453); c) estudo preliminar (27269600); d) relatórios técnicos (27269627, 27269630, 27269632); e) relatório de atividade (27269637); f) tabelas (27956444, 27956746, 27956884, 27957192 e 27957489); g) relatórios de visitas (27958776, 27959214, 27959598, 27960111 e 27962801); h) estudos (27966284, 27966514 e 27966658); i) relatório complementar (28024193); j) despachos (63053598 e 77681808) e k) estudos técnicos (77986135, 77986209 e 77986444).

Em acréscimo, convém salientar os seguintes documentos também juntados aos autos: a) Ata do CONPLAN (59407795); b) Projeto de Lei Complementar revisado (78228585); c) Despacho 80578949, da lavra da Ilma. Sra. Subsecretária de Parcelamento e Regularização Fundiária da SEDUH; e, d) Ofício 1197 (82869951), da lavra do Exmo. Sr. Secretário de Estado.

Neste ofício, encaminhando os autos e formulando a consulta jurídica a ser dirimida, o Exmo. Sr. Secretário de Estado assim se manifestou:

(...)

Cumprimentando-a cordialmente, cuidam os autos de proposta normativa relacionada à regulamentação acerca do controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, conforme estabelecido no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

Preliminarmente impende esclarecer que a proposição legislativa em apreço se deu como produto de estudos, debates com a sociedade civil,

levantamento e mapeamento de processos e requerimentos, conduzidos pelo Grupo de Trabalho - GT instituído pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 78, de 26 de abril de 2019 (21800058), composto por servidores desta Secretaria de Estado, assegurada a participação popular.

Da análise dos autos, depreende-se que os trabalhos coordenados pelo mencionado GT compreenderam diversos estudos técnicos (27966284; 27966514; 27966658), 5 (cinco) audiências públicas (25437897; 25437987; 25781085; 26680100; 26680285), seminário sobre o tema (22962658), bem como debates internos no âmbito da Secretaria, além da realização de visitas técnicas, conforme demonstram os Documentos id. 27958776, 27959124, 27959598, 27960111, 27962801, que culminaram nos relatórios id. 27269637 e 28024193, conforme informou a Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária no Despacho - SEDUH/SELIC/SUPAR (80578949).

Vale destacar, por oportuno, que o trabalho desenvolvido pelo citado GT teve por escopo elaborar a proposição regulamentadora prevista em lei, buscando afastar vícios de constitucionalidade julgados em normas anteriores, nos termos destacados pela Unidade de Apoio Jurídico, da Secretaria Executiva de Licenciamento e Regularização Fundiária desta Pasta, no Despacho - SEDUH/SELIC/UAI (78170802), quais sejam:

1) (i) ausência de critérios objetivos e tecnicamente sólidos; (ii) ausência de participação da sociedade civil; (iii) invasão de matéria reservada à lei complementar (ADI nº 2012.00.2.018676-4); e

2) (i) ausência de debate público e efetiva participação da população; (ii) ausência de adoção de critério técnico sobre a política de organização da cidade (ADI nº 2013.00.2.018107-4).

Nesse contexto, foi apresentada a minuta de projeto de lei complementar, que dispõe sobre loteamentos fechados, loteamentos de acesso controlado, condomínio de lotes e as respectivas formas de conversão, visando sua apreciação em audiência pública, que, inicialmente, seria realizada no dia 15 de abril de 2020, o que ocorreu, de fato, somente em 11 de maio de 2021, em razão das medidas de segurança impostas pela pandemia causada pelo COVID-19.

Neste ínterim, a matéria foi submetida à apreciação do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - Conplan que, tendo em vista as sugestões advindas dos representantes dos diversos órgãos técnicos integrantes do Conselho, entendeu pela necessidade de revisão da minuta em tela, especificamente quanto aos seguintes pontos: (i) entidade representativa (art. 26); (ii) aplicabilidade da norma, considerando o marco temporal estipulado (art. 31); (iii) onerosidade da concessão de uso (art. 21).

Em decorrência da referida audiência pública, foram coletadas dúvidas e sugestões apresentados pela comunidade, em especial no que concerne à onerosidade da concessão de uso (art. 21).

Em síntese, resultou dos estudos realizados no âmbito das unidades técnicas desta Seduh, considerando as contribuições trazidas pela população, que o uso das áreas públicas de que trata o projeto de lei complementar, podem se dar por meio de outorga da concessão de uso onerosa em favor da entidade representativa dos moradores do loteamento, referente às áreas públicas concedidas, quais sejam, vias locais, espaço livre de uso público - ELUPs e demais áreas públicas destinadas à construção de guaritas e portarias (art. 22), admitindo-se a adoção de espaços públicos, externos à poligonal de fechamento, nos

termos do art. 12, do Decreto nº 17.079, de 28 de dezembro de 1995, como forma de pagamento da outorga de uso em questão (art.23), medida que busca privilegiar o interesse da coletividade, proporcionando a manutenção e revitalização dos espaços públicos externos ao loteamento. Destarte, houve a publicação do Aviso de Consulta Pública no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF (78303891) e em Jornal de Grande Circulação (78304045), estabelecendo o prazo para contribuições da população no período de 20/01/2022 à 04/02/2022, cujas contribuições foram consolidadas na forma do Documento id. 80570375.

Das propostas apresentadas, conforme relato da área técnica, em que pese os esforços desta Secretaria para análises e estudos referentes à cobrança do preço público para o uso exclusivo de áreas públicas, conforme a modalidade de fechamento previstas no texto do projeto de lei complementar, persistem indagações quanto à cobrança do valor em questão, bem como quanto à fórmula de cálculo utilizada.

Nesse descortino, apresentado todo o contexto que envolve a questão, a Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária entendeu pela necessidade de consulta a essa Casa Jurídica, mormente quanto as propostas inseridas nos autos pela sociedade civil no que tange à cobrança do preço público pela utilização exclusiva de área pública, e, ainda, acerca da declaração de inconstitucionalidade de normas anteriores que trataram do tema.

Cumprе enfatizar, que a regulamentação do controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, além de estabelecido no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, cuida da necessidade de regularizar uma realidade existente no Distrito Federal, atualmente sem cobertura legal, considerando que as legislações anteriores que buscaram regular a questão, quais sejam, a Lei nº 4.893, de 26 de julho de 2012, e Lei Complementar nº 869, de 12 de julho de 2013, que foram consideradas inconstitucionais.

Por todo o exposto, encaminhamos o processo para análise jurídica dessa d. Procuradoria-Geral do Distrito Federal quanto ao *projeto de lei complementar em questão, notadamente no que se refere à cobrança de preço público pelo uso de área pública, prevista nos arts. 22 e 23 do PLC, bem como para análise quanto aos procedimentos realizados para elaboração da proposta normativa em questão, considerando o julgamento de inconstitucionalidade das normas anteriores que trataram do mesmo tema*, nos termos do Despacho - SEDUH/SELIC/SUPAR (80578949) e demais documentos carreados aos presentes autos, nos termos do art. 29, incisos I e IV c/c art. 30, do Decreto nº 42.094, de 13 de maio de 2021.

Certos de contarmos com a valorosa contribuição jurídica dessa d. Procuradoria Geral do Distrito Federal, nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Dito isto, os autos foram encaminhados à PGDF para análise e parecer conclusivo.

Eis o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, impende asseverar que o presente opinativo possui caráter eminentemente jurídico, não adentrando, pois, em aspectos técnicos, econômicos, financeiros ou relativos ao juízo de conveniência e oportunidade. Nunca assaz lembrar que o mérito da atuação administrativa é de competência exclusiva do gestor público, ficando este subscritor adstrito rigorosamente aos limites jurídicos postos pela consulta.

Feitas tais considerações, eis as indagações jurídicas formuladas pelo órgão consulente:

1. *Análise jurídica quanto ao projeto de lei complementar em questão, notadamente no que se refere à cobrança de preço público pelo uso de área pública, prevista nos arts. 22 e 23 do PLC;*
2. *Análise jurídica quanto aos procedimentos realizados para elaboração da proposta normativa em questão, considerando o julgamento de inconstitucionalidade das normas anteriores que trataram do mesmo tema.*

Em que pese a consulta tenha sido formulado em termos relativamente amplos, passo à apreciação das dúvidas suscitadas, passíveis de compreensão a partir de um critério de razoabilidade mínima.

1. ***Análise jurídica quanto ao projeto de lei complementar em questão, notadamente no que se refere à cobrança de preço público pelo uso de área pública, prevista nos arts. 22 e 23 do PLC;***

A análise jurídica dar-se-á exclusivamente quanto aos artigos 22 e 23 do Projeto de Lei Complementar (PLC), que cuidam da cobrança de preço público em relação aos loteamentos fechados, de acesso controlado e condomínios de lotes e as respectivas formas de conversão. Levar-se-á em conta a última versão (revisada) do PLC constantes dos autos (78228585).

Dispõem os artigos 22 e 23 do PLC, *in verbis*:

Art. 22. A onerosidade da concessão de uso se dá pelo pagamento de preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão de uso, conforme tabela constante do Anexo II desta Lei Complementar.

§1º O pagamento do preço público de que trata o inc. II do caput deste artigo será realizado por meio da Outorga Onerosa de Concessão para Uso Exclusivo de Área Pública – OCEX, anualmente, sendo permitido o pagamento em parcelas sucessivas e periódicas.

§2º A aprovação do projeto urbanístico de fechamento em uma das modalidades previstas nesta Lei Complementar está condicionada ao pagamento do valor do preço público de que trata o inc. II do caput deste artigo, observado o seu regulamento.

§3º O preço público de que trata o inc. II do caput deste artigo será calculado pela fórmula: $VO = (A \times VP) \times VD$, em que:

I - VO é o valor a ser pago pela concessão de uso da área pública concedida;

II - A é a área pública concedida, expressa em metros quadrados;

III - VP é o valor do preço público em real estabelecido no Anexo II desta Lei Complementar; e

IV - VD é o índice de proporcionalidade da área pública ocupada em relação à área privada, obedecendo à seguinte correspondência:

- a) caso a proporção de área pública ocupada seja de 0 a 20% da área privada, o VD será correspondente à 0,0;
- b) caso a proporção de área pública ocupada seja de 20 a 40% da área privada, o VD será correspondente à 0,25;
- c) caso a proporção de área pública ocupada seja de 40 a 60% da área

privada, o VD será correspondente à 0,5;

d) caso a proporção de área pública ocupada seja de 60 a 80% da área privada, o VD será correspondente à 0,75;

e) caso a proporção de área pública ocupada seja de 80 a 100% da área privada, o VD será correspondente à 1;

§4º Os valores constantes no Anexo II desta Lei Complementar serão atualizados anualmente, nos termos da Lei Complementar Distrital nº 435, de 27 de dezembro de 2001, devidamente calculados por ocasião da aprovação do projeto urbanístico de fechamento em uma das modalidades previstas nesta Lei Complementar.

§5º O preço público de que trata o inc. II do caput deste artigo não se aplica à concessão de uso de áreas públicas inseridas em Reurb-S.

§6º Os valores arrecadados em razão do pagamento do preço público de que trata o inc. II do caput deste artigo integrarão em 50% (cinquenta por cento) o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – Fundurb e em 50% (cinquenta por cento) o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – Fundhis.

§7º O inadimplemento pode acarretar inscrição em dívida ativa e cobrança judicial.

Art. 23. É admitida a moeda social para pagamento da outorga de uso prevista no caput do art. 20 se a entidade representativa realizar uma ou mais das seguintes ações:

I - adoção de espaços públicos externos à poligonal de fechamento, nos termos da legislação específica de regência;

II – adoção de áreas de regularização de interesse social, na forma do regulamento desta Lei Complementar.

§1º Além das hipóteses previstas no caput, admite-se o pagamento em moeda social nos casos em que a entidade representativa comprovar que, de forma contínua, planejada, frequente e gratuita para os atendidos, presta ou prestará serviços, executa ou executará programas ou projetos de atendimento a 1 ou mais dos seguintes grupos destinatários:

I – pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social;

II – alunos de instituições públicas de ensino do Distrito Federal;

III – pessoas encaminhadas por organizações da sociedade civil regularmente inscritas no conselho de política pública setorial, especialmente idosos e pessoas com deficiência;

IV – pessoas encaminhadas por entidades de assistência social do Distrito Federal que preencham os requisitos da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro 1993;

V – pessoas encaminhadas pelos centros e núcleos de formação olímpicos e paralímpicos ou pelos centros universitários do Distrito Federal; e

VI – pessoas encaminhadas pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

§2º Nos casos previstos neste artigo, a aprovação do projeto urbanístico de fechamento fica condicionada à apresentação dos seguintes documentos pela entidade representativa:

I - plano de trabalho bienal com a programação de atividades desportivas, educacionais, culturais, de saúde pública, de ações sociais, recreativas, de lazer, de conveniência social a serem promovidas;

II – celebração de termo de cooperação para a adoção de espaços públicos, nos termos da legislação específica de regência; ou

III - celebração de termo de cooperação para o desenvolvimento das etapas para projetos de regularização fundiária em áreas de regularização de interesse social, na forma do regulamento desta Lei Complementar.

§3º O plano de trabalho deve contemplar, discriminadamente, os serviços, programas ou projetos de natureza contínua, planejada, frequente e gratuita, bem como demonstrar o enquadramento nos critérios estabelecidos nesta lei complementar e em seu regulamento.

§4º O plano de trabalho deve ser previamente aprovado pela Secretaria de Estado competente para a matéria nele tratada.

§5º O descumprimento de quaisquer das obrigações dispostas neste artigo assumidas pela entidade representativa incorrerá na obrigatoriedade do pagamento do preço público previsto no art. 21 desta Lei Complementar, devidamente atualizado a partir da data do descumprimento ou da assinatura do contrato de concessão de uso, caso nenhuma contrapartida tenha sido efetivada.

§6º A entidade representativa que se enquadrar em uma das hipóteses previstas neste artigo, optando pela onerosidade por meio da moeda social, receberá o Selo Condomínio Amigo da Comunidade, conforme regulamento desta Lei Complementar.

Inicialmente, o *caput* do art. 22 da minuta prevê a onerosidade pela concessão de uso (de bem público por particular). Esta onerosidade dar-se-á pelo pagamento do preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão.

Não se pode olvidar que o parcelamento do solo urbano pode ocorrer através do loteamento, além do desmembramento. E a partir do registro do loteamento, passam a integrar o patrimônio público (municipal ou distrital), as vias (ruas), praças, os espaços livres, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, nos termos do art. 22 da Lei 6.766/79.

Em outras palavras, registrado o loteamento, as vias, praças e equipamentos urbanos tornam-se bens públicos (de uso comum do povo ou de uso especial), embora sejam internos ao residencial. Sendo assim, estas áreas devem estar abertas, via de regra, à fruição de quaisquer cidadãos/terceiros, residentes ou não nos loteamentos.

A realidade fática no país e no Distrito Federal demonstra a existência de diversos “loteamentos fechados”, ou seja, loteamentos em que as vias, praças e espaços livres destinam-se ao uso exclusivo dos moradores. O que deveria ser de uso da coletividade é “privatizado” por alguns poucos.

Diante desse cenário, a Lei 13.465/2017 incluiu o §8º ao art. 2º da Lei 6.766/79, buscando adequar os fatos, ainda que parcialmente, à licitude. Com isso, previu a modalidade de loteamento de acesso controlado, no qual fica proibido impedir o acesso a pedestre ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastros, conforme regulamento do Poder Público Municipal.

Sem adentrar no mérito em si da sua constitucionalidade, pois não fora objeto de consulta específica, o art. 21 do PLC prevê que na hipótese de loteamento fechado e loteamento de acesso controlado que optem pelo uso exclusivo de áreas públicas internas (utilização exclusiva, portanto, de ruas, praças e outros bens coletivos por particulares), será firmado contrato de concessão de uso onerosa, com o pagamento do respectivo preço público.

A contraprestação pecuniária (preço público) pela utilização exclusiva de bens públicos por particulares, como consta no *caput* do art. 22 do PLC, possui amparo em nosso ordenamento jurídico. Vejamos.

Com efeito, bens públicos são “o conjunto de bens móveis e imóveis destinado ao uso direto do Poder Público ou à utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela

Administração e submetidos a regimes de direito público”, na lição de Cretella Júnior (2011, Dicionário de Direito Administrativo. p. 1043).

Nos dizeres dos art. 98 e seguintes do Código Civil:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

(...)

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

A outorga temporária a um particular do uso de determinado bem público depende de ato administrativo formal (contrato administrativo, na espécie), bem como deve ocorrer, via de regra, mediante contraprestação pecuniária a ser paga anualmente (preço público, conforme caput e §1º do art. 22 do PLC).

Em suma, quem pretende utilizar bem público para fins privados não deve *“se eximir ao pagamento do preço público convencionado, pois, como se sabe, tem este pagamento o escopo liberatório pelo uso de bem coletivo, não sendo correto, do ponto de vista da justiça distributiva, que um particular explore um bem comum, sem qualquer contraprestação”* (APC 638.815-5/5-00, 15ª Câmara de Direito Privado. Rel. Des. Eutálio Porto, DJ de 25.06.2007).

A contraprestação pecuniária pelo uso exclusivo de bem público por particular também se justifica em atendimento ao princípio da isonomia. Como ensina Justen Filho (*in Curso de Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: RT, 2016, p. 1006*),

(...) Sob outro ângulo, a isonomia exige que o sujeito que acarreta certa despesa ou que obtém um benefício diferenciado relativamente a um bem público seja onerado de modo específico. Em suma, a isonomia é o fundamento para a exigência de uma remuneração pelo uso especial do bem público. Essa remuneração deve ser fixada segundo a intensidade dos benefícios auferidos pelo particular ou dos encargos decorrentes de uso peculiar.

Outro não poderia ser o entendimento do CONPLAN/DF. Consoante mencionado no Despacho 63053598, da lavra do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 41/2019:

(...)

No entanto, após inúmeras discussões à respeito do tema, sobretudo, e principalmente, após recomendações expressas realizadas por membros do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan, em reunião citada anteriormente, concluiu-se que a previsão de uma contrapartida pecuniária seria a melhor medida a ser adotada, tendo em vista que estariam sendo concedidas, para uso privativo dos moradores dos loteamentos, áreas públicas.

Assim, objetivando fundamentar a cobrança pecuniária para os casos em tela, utilizou-se, como parâmetro, o Decreto n.º 17.079, de 28 de dezembro de 1995, que trata da cobrança de preço público pela utilização de áreas públicas do Distrito Federal (...).

Depreende-se dos dispositivos acima colacionados que o preço público incide tão somente nas áreas públicas concedidas, como uma contrapartida pela utilização das referidas áreas por particulares. Nesse sentido, concluiu-se que, da mesma forma que a norma supracitada, a incidência do preço público deveria incidir tão somente nas áreas públicas internas ao loteamento, relativas às vias locais, ELUPs e demais áreas públicas destinadas à construção de guaritas e portarias.

Assim, entende-se que a redação anterior do dispositivo deva ser alterada, tornando, como regra, a onerosidade pelo pagamento de preço público (...).

Assim, não há reparos a serem feitos ao art. 22, *caput* e §1º, do PLC. Apenas uma consideração pode ser tecida, a título de contribuição. Consta do *caput* do citado dispositivo menção a uma tabela de valores em anexo ao PLC (Anexo II).

Em que pese constar o valor do preço público no referido PLC – o que certamente traz maior segurança jurídica -, tal circunstância advém de clara opção político-legislativa. Em outras palavras, nada impediria que o exato valor da contraprestação pecuniária pelo uso privado de bem público estivesse previsto em ato infralegal. A remuneração ou contraprestação pecuniária, sem dúvida, deve observar o princípio da legalidade, mas isso não significa a necessidade de instituição e de fixação do valor mediante lei específica. O que se exige, na lição de Justen Filho, “*é que uma lei tenha autorizado a instituição da remuneração, fixando os parâmetros genéricos para a determinação de seu valor. Ou seja, a remuneração pelo uso de bem público não se subordina ao princípio da estrita legalidade inerente ao direito tributário*” (Op. cit. p. 1006)

O §2º do art. 22 do PLC dispõe que a aprovação do projeto urbanístico de fechamento está condicionada ao pagamento do valor do preço público, observado o respectivo regulamento. O condicionamento da aprovação do projeto ao pagamento do preço público é comum em legislações correlatas, como, por exemplo, a Lei 6138/2018 e o Decreto 39.272/2018, em cumprimento a uma resposta eficiente e efetiva do Poder Público em prol do adequado ordenamento territorial da cidade.

O §3º do art. 23 do PLC, por seu turno, prevê a fórmula de cálculo do *quantum* do preço público a ser pago. Como já dito, cuida-se de opção legislativa, pois tal fórmula poderia vir prevista em ato infralegal.

Ademais, deixo de tecer considerações sobre a fórmula de cálculo em si, vez que se trata de critérios exclusivamente técnicos para fins de obtenção do valor final do preço público a ser cobrado.

Contudo, a aplicação do §3º deve ser balizada por dois limites contratuais ou negociais (comutatividade e sinalagma). O *quantum debeat* do preço público, após a incidência do §3º, não pode violar a comutatividade inerente aos contratos - incluindo os administrativos -, bem como o caráter sinalagmático dos negócios bilaterais.

Com efeito, além de não possuir natureza tributária, o pagamento de preço público pelo uso de bens públicos decorre de *per se*, ou seja, não se origina do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos.

Eis o posicionamento da jurisprudência dos c. TJDFT e do STJ:

O contrato de autorização de uso de área pública traduz negócio jurídico eminentemente convencional e que não decorre do exercício do poder de polícia e nem da utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos.

A contraprestação pecuniária cobrada pelo ente público pela utilização de bem público não é compulsória, a afastar seu caráter tributário, devendo ser qualificada como preço público.

(...)

(APO 2014.01.1.1041844. Rel. Des. Hector Valverde. Acórdão 1023754. 1ª Turma Cível do TJDFT. Julgado em 8.6.2017).

“A concessão de direito real de uso traduz negócio jurídico eminentemente convencional que não envolve, direta ou indiretamente, o exercício do poder de polícia ou a prestação de serviço público específico e divisível, razão por que a contraprestação do concessionário não pode ser enquadrada como taxa, ostentando nítido perfil jurídico de preço público.

Não há como atribuir a contraprestação de índole estritamente convencional a natureza jurídica de taxa, cuja pedra de toque reside no seu caráter impositivo

(...)

(Acórdão n. 878933, APC 20110112206574. Rel. Des. James Eduardo Oliveira. 4ª Turma Cível. DJe de 10.07.2015).

O contrato de concessão de direito real de uso é um contrato administrativo que traduz negócio jurídico eminentemente convencional e que não decorre do exercício do poder de polícia e bem da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos.

A taxa de ocupação decorrente do contrato de concessão de direito real de uso não possui natureza tributária, razão pela qual deve ser qualificada como preço público

(...)

(Acórdão 1271680, 07027525420188070016. Rel. Des. Hector Valverde. 5ª Turma Cível, Julgado em 5.8.2020).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem entendido que “a contraprestação pela concessão do direito real de uso detém natureza jurídica de preço público”

(AgRg no RESP 1.426.927/DF. Rel. Min. Humberto Martins. 2ª Turma, DJe de 15.8.2014; AgInt no REsp 1688142/DF. Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Turma. Julgado em 1.7.2019; AgInt no AREsp 1232797/SP. Rel. Min. Og Fernandes. 2ª Turma, Julgado em 21.6.2018).

O contrato de concessão de direito real de uso de bem público consubstancia fato gerador de preço público, pois concede ao particular o direito de ocupação mediante contraprestação que não está associada à

prestação de um serviço público de forma efetiva ou potencial, ou ao exercício de poder de polícia”

(Acórdão 1196617, 00101075620088070001. Rel. Des. Fábio Eduardo Marques. 7ª Turma Cível. Julgado em 21.8.2019).

A Segunda Turma desta Corte, entendendo que o valor pago pela utilização de terreno público tem natureza jurídica de preço público (...) (AgRg no REsp 1428576/DF. Rel. Min. Og Fernandes, 2ª Turma, Julgado em 5.11.2015).

Como visto acima, a fixação do preço público decorre da natureza jurídica convencional (contratual) estabelecida entre a Administração Pública e o particular. Disso decorre que, conquanto haja a possibilidade de concessão de eventuais descontos para o pagamento do preço público (p.ex, descontos de pontualidade), o valor do preço público deve sempre respeitar a comutatividade e sinalagma inerentes aos contratos (negócios jurídicos).

Portanto, o cálculo do preço público não pode levar a uma redução significativa dos valores devidos, tornando a contraprestação meramente simbólica. Não pode, em suma, eventual redução de valores, ainda que fundamentado em critérios técnicos, descaracterizar a comutatividade e o sinalagma.

Na espécie, sendo negócio bilateral, a contraprestação deve sempre existir pelo uso do bem público por particular. Inexistindo a contraprestação em seu aspecto substancial, haverá o inadimplemento e a resolução contratual.

Vale dizer, a contraprestação não pode ser insignificante ou meramente simbólica, mas, sim, equivalente ao proveito do uso do bem público pelo particular. Deve sempre permanecer a igualdade entre as obrigações assumidas entre as partes envolvidas. A comutatividade, nos contratos, é princípio essencial de Direito, *“porque exige a equivalência das prestações e o equilíbrio delas, no curso das contratações, pois, por ele, as partes devem saber, desde o início negocial, quais serão seus ganhos e suas perdas, importando esse fato a aludida equipolência das mencionadas prestações”, nos dizeres de Álvaro Villaça Azevedo (In Curso de Direito Civil. Teoria Geral dos Contratos. III. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 33).*

Portanto, opina-se no sentido de que o §3º do art. 22 do PLC não pode descaracterizar os limites acima delineados, ao atender à solicitação do Grupo de Trabalho (e às manifestações reiteradas dos moradores em audiência pública) no sentido de que:

Em que pese tais considerações, tendo em vista os debates ocorridos em razão da audiência, entende-se oportuno que seja avaliado critério técnico para tender a demanda apresentada por diversos moradores, com eventual redução dos valores, respaldados em análise técnica que subsidie tal redução. Nesse aspecto, entende-se oportuna a manifestação da Subsecretaria de Desenvolvimento das Cidades – Sudec quanto à possibilidade de adoção de critério técnico para a finalidade pretendida, a considerar, por exemplo, a área residencial existente nos loteamentos (63053598)

Quanto ao §4º do art. 22 do PLC, não há reparos a serem feitos. A atualização dos valores dos preços públicos fixados no Anexo II deve obedecer, corretamente, a Lei Complementar Distrital 435/2001, que prevê a correção monetária anual pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) para os valores expressos em moeda corrente na legislação do Distrito Federal.

De igual modo, o §5º do citado dispositivo está em conformidade com a política habitacional em favor da população mais carente. Dispõe o parágrafo em tela que o preço público não

se aplica à concessão de uso de área pública inserida em Reurb-S.

Como dito pelo Grupo de Trabalho:

“(…)

Inicialmente, há que se destacar que a política habitacional no Distrito Federal assegura o dever da Administração Pública em promover a política pública com vistas à solucionar a carência habitacional da população de baixa renda, que ocupa, predominantemente, os denominados “núcleos urbanos informais” que, de acordo com o art. 11, inciso II, da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes.

Dessa forma, a Reurb-S é assim definida no art. 13, inciso I da norma acima mencionada:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I – Reurb de Interesse Social (reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

(…)

Dessa forma, a cobrança de preço público pela outorga de uso de áreas públicas em regiões ocupadas por população de baixa renda iria de encontro com a política habitacional do Distrito Federal.

A moradia é um direito fundamental, devendo ser utilizada como instrumento de redução das desigualdades sociais. A efetivação de tal direito ganhou força através da regularização fundiária urbana, processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e registrais com o finalidade de integrar assentamentos (irregulares) à cidade. A Reurb-S busca regularizar as ocupações por pessoas de baixa renda, com finalidade residencial, as quais receberão gratuitamente o registro do imóvel e toda a infraestrutura básica por conta do Poder Público. Dentre os instrumentos jurídicos aplicáveis à Reurb-S, podemos citar a concessão de direito real de uso, que se pode dar de forma gratuita, nos termos do art. 7º do Decreto-Lei 271/67, com redação dada pela Lei Federal n.º 11.481/2007.

Em relação ao §6º do mesmo artigo, adequado e legítimo o encaminhamento dos valores arrecados a título de preço público para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (FUNDURB) e para o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (FUNDHIS). Isso porque o FUNDURB possui o objetivo institucional de captar e destinar recursos para viabilizar programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano e para preservação do patrimônio existente na área de tombamento de Brasília. Já o FUNDHIS (Decreto 34.364/2013) tem como área de atuação, por exemplo, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; implantação de obras de infraestrutura, paisagismo, acessibilidade e equipamentos urbanos complementares aos programas habitacionais de interesse social e contratação e execução de estudos e projetos que tenham como objeto a regularização fundiária das áreas de regularização de interesse social – ARIS e dos parcelamentos urbanos isolados de interesse social – PUIs.

Quanto ao §7º, o inadimplemento não simplesmente “pode” (faculdade/discricionariedade), mas “deve” (obrigatoriedade) acarretar a inscrição em dívida ativa e cobrança judicial. Logo, a redação do citado dispositivo deve ser alterada para uma melhor compreensão, nos seguintes termos:

§7º O inadimplemento acarretará inscrição em dívida ativa e cobrança judicial.

O art. 23 do PLC, por seu turno, estabelece que a contraprestação devida pelo particular

poderá também ser paga mediante “moeda social”, desde que realize uma ou mais das seguintes ações: a) adoção de espaços públicos externos à poligonal de fechamento, nos termos da legislação específica de regência; b) adoção de áreas de regularização de interesse social; c) nas hipóteses do §1º, ou seja, atendimento, de forma contínua, planejada, frequente e gratuita de pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, alunos de instituições públicas de ensino etc.

Merece, aqui, uma ressalva a caput e §1º, ambos do art. 23 do PLC. A possibilidade de pagamento através de “moeda social”, como substitutivo da contraprestação pecuniária (preço público), deve ocorrer de modo excepcional e devidamente justificada por ato administrativo, sob pena de se desvirtuar tão relevante instituto jurídico de combate à exclusão socioeconômica.

Não se desconhece a utilização da “moeda social” como instrumento de política pública em diversas municipalidades, com o escopo de fomentar, em última análise, a concretização do direito fundamental à inclusão social. Busca-se combater a baixa renda dos cidadãos, desempregos etc, possibilitando a circulação de riqueza e o fortalecimento da economia solidária.

Na espécie, diversos loteamentos objetos do presente PLC – senão a imensa maioria – são compostos por propriedades de médio e alto poder aquisitivo. Não se justifica a adoção de “moeda social” para essa classe de destinatários da norma, quando possuem condições financeiras de arcar com o preço público. Além de desvirtuar o citado instituto (“moeda social”), a sua aplicação se torna de difícil fiscalização, pois a adoção de espaços públicos externos à poligonal de fechamento e o atendimento a pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, por exemplo, necessitam de acompanhamento diário das atividades através de recursos humanos escassos por parte da Administração Pública.

Em síntese, a “moeda social” não pode ser banalizada, sendo concedida essa opção a classes economicamente abastadas e cujo descumprimento será de difícil fiscalização por parte do Estado.

Com o devido respeito, são centenas - ou mesmo milhares - de associações de moradores, as quais, caso optem – discricionariamente – pela adoção de espaços públicos, áreas de regularização de interesse social ou que prestem serviços de atendimento, de forma contínua, planejada, frequente e gratuita, a pessoas em situação de risco, alunos de escolas públicas, pessoas com deficiência, idosos etc, ficarão, desde logo, sem o dever de pagar o preço público devido. Não é difícil perceber a dificuldade na fiscalização, de modo que se pode configurar, por via transversa, o uso de bem público sem a devida remuneração.

Causa estranheza, no mínimo, a pertinência temática das associações de moradores com muitos aspectos sociais elencados no §1º.

Portanto, a “moeda social” não pode servir de salvo-conduto para o não pagamento do preço público em pecúnia, sob pena de desvio de finalidade e abuso de direito. Não se trata de ilações sem fundamento, pois o próprio §1º do art. 23 da minuta dispõe que a “moeda social” poderá ser paga nos casos em que a entidade representativa comprovar que “prestará” os serviços ali elencados. Vale dizer, o verbo “prestará” (no futuro) indica apenas uma mera expectativa. Causa espécie que sejam possível “comprovar” algo ainda a ser prestado ou executado. Comprovam-se fatos e, via de regra, fatos estão situados no presente ou no passado – mas não no futuro. Como diria Santo Agostinho, o futuro é incerto. É o *habitat* natural da incerteza e da expectativa. O futuro ainda não é; e, por isso, inexistente.

Com efeito, o Direito é dinâmico, estando em constante transformação. Não existe para si, mas para conferir adequada resposta aos reclamos sociais na medida em que surgem. Assim, identificadas possíveis desconformidades do ordenamento passado com a realidade atual, incumbe ao legislador o devido ajuste das medidas jurídicas buscando a pacificação social. Porém, não se pode admitir que regras prescritivas (*pro futuro*) sejam criadas para violar, de antemão, princípios caros ao sistema jurídico, beneficiando alguns em detrimento da coletividade. Em síntese, “*não se pode*

esquecer do interesse e direito da coletividade em possuir meio ambiente equilibrado e adequado ordenamento urbano. A Administração Pública é orientada pelo princípio da indisponibilidade do interesse público e, portanto, não pode tolerar ilegalidades (Acórdão 1159134, 00094894520178070018. Rel. Des. Sandoval Oliveira. 2ª Turma Cível, Julgado em 13.3.2019).

Ao contrário do que suscitado por alguns participantes populares em audiência pública, eventual inércia da Administração Pública não ostenta, conforme julgado acima, “o condão de conferir direitos ao infrator da norma”.

Portanto, sugere-se a retirada das expressões “prestará” e “executará” do art. 23, §1º, da minuta do PLC em tela, ressaltando-se, ainda, que o pagamento do preço público mediante “moeda social” (caput e §1º do art. 23) somente deva ser feito de forma excepcional e subsidiária em relação àqueles destinatários da norma que não puderem arcar com o preço público em pecúnia, circunstância esta a ser devidamente justificada pela autoridade administrativa competente. Sugere-se, assim, a alteração da redação nos termos acima mencionados. Eis uma sugestão redacional, dentre outras possíveis:

Art. 23. É admitida a moeda social para pagamento da outorga de uso prevista no caput do art. 20 se a entidade representativa, comprovando ser financeiramente inviável o pagamento através de moeda corrente oficial, realizar uma ou mais das seguintes ações:

Este subscritor deixa de tecer opinião legal sobre os §2º a §4º do art. 23 do PLC, por envolver questões predominantemente técnicas – e não jurídicas (requisitos dos planos de trabalho etc).

O §5º do art. 23 dispõe, por óbvio, que o descumprimento das obrigações intrínsecas ao pagamento por “moeda social” ensejará o dever de quitação do preço público mediante pecúnia. Em outras palavras, o inadimplemento ensejará o pagamento do preço público mediante pecúnia. Deve ser esclarecido na redação do dispositivo, ainda, que o descumprimento das obrigações somente ficará comprovada após a concessão do contraditório e ampla defesa à entidade representativa, a ser dada pelo Poder Público no bojo de processo administrativo específico a ser instaurado.

Desse modo, sugere-se a seguinte redação:

§5º O descumprimento de quaisquer das obrigações dispostas neste artigo e assumidas pela entidade representativa incorrerá, após contraditório e ampla defesa assegurados em processo administrativo específico, na obrigatoriedade do pagamento do preço público previsto no art. 21 desta Lei Complementar, devidamente atualizado a partir da data do descumprimento ou da assinatura do contrato de concessão de uso, caso nenhuma contrapartida tenha sido efetivada.

Quanto ao §6º do art. 23, pugna-se por uma simples inclusão redacional, com vistas a uma melhor técnica legislativa. Em consonância com o §5º e em favor de uma interpretação sistêmica, sugere-se:

§6º A entidade representativa que se enquadrar em uma das hipóteses previstas neste artigo, fazendo jus à onerosidade por meio da moeda social, receberá o Selo Condomínio Amigo da Comunidade, conforme regulamento desta Lei Complementar.

§6º-A A perda do Selo Condomínio Amigo da Comunidade ocorrerá, quando o caso, automaticamente a partir da conclusão do processo administrativo referido no §5º.

2. Análise jurídica quanto aos procedimentos realizados para elaboração da proposta

normativa em questão, considerando o julgamento de inconstitucionalidade das normas anteriores que trataram do mesmo tema

Neste particular, impende asseverar que 02 (duas) anteriores leis (Lei Complementar Distrital 869/2013 e Lei Ordinária Distrital 4.893/2012), que tratavam da mesma temática ora sob análise, foram declaradas inconstitucionais pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Em resumo, os fundamentos utilizados pelo TJDF, com fulcro na Lei Orgânica do Distrito Federal, para o reconhecimento das inconstitucionalidades, foram:

- ADI 2012.00.2.018676-4: a) ausência de estudos técnicos objetivos e sólidos; b) ausência de participação popular na elaboração da norma; c) necessidade de veiculação normativa através de lei complementar;
- ADI 2013.00.2.018107-4: a) ausência de adoção de critérios técnicos sobre a política de organização da cidade; b) ausência de debate público e efetiva participação da população.

Passo à análise, pois, conforme solicitado, acerca da observância de tais requisitos formais na tramitação do PLC ora em comento, com o fito de evitar nova declaração de inconstitucionalidade em caso de promulgação desta proposta normativa.

Quanto à necessidade de veiculação normativa através de lei complementar, constata-se que tal vício restou suprido, pois a tramitação e apreciação no presente processo administrativo envolve minuta de PLC.

Em relação à efetiva participação popular, mediante audiências e consultas públicas, tal requisito formal, determinado pela LODF, restou preenchido durante a tramitação sob exame. Conforme se pode observar, houve a realização, após avisos de convocação publicados no DODF e em jornais de grande circulação, de audiências e consultas públicas, tendo sido elaboradas as mais variadas sugestões por parte de cidadãos, os quais foram, pelo órgão administrativo técnico, acolhidos ou rejeitados fundamentadamente. Foram mais de 5 (cinco) audiências e consultas públicas, desde 2018 até os dias atuais, de forma presencial ou online, em diferentes regiões administrativas do Distrito Federal.

Há de se destacar que manifestações de pessoas direta ou indiretamente interessadas foram proferidas, tendo a Administração Pública se debruçado sobre esses questionamentos. A minuta da presente proposta normativa também fora submetida à cidadania, que pode trazer contribuições e propostas, críticas e aperfeiçoamentos.

Convém salientar, ainda, que as audiências públicas foram efetivadas em conformidade com a Lei Distrital 5.081/2013. E, nos termos do art. 3º da citada lei, nada impede que o Poder Legislativo, caso assim entenda, promova audiência pública complementar. Caso não promova, presume-se satisfatória e adequada a colaboração popular realizada no âmbito das audiências públicas a cargo do Poder Executivo.

Cumpriu-se, neste aspecto, os ditames da Lei Orgânica do Distrito Federal, que assim dispõe:

Art. 314. A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantido o bem-estar de seus habitantes, ele compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso de bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população.

(...)

Art. 321. É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local, bem como sua implementação.

Parágrafo único. É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local.

(...)

Art. 56 do ADCT. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo, ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos.

Parágrafo único. A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

Apenas a título de reforço argumentativo, não se pode perder de vista que a democracia contemporânea é o regime do poder visível ou, nas palavras de Bobbio, “*o governo do poder público, em público*” (in *O futuro da democracia*. 11ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000). Na concepção da atual filosofia política, a democracia não é apenas caracterizada por eleições periódicas e o exercício universal do voto secreto (democracia representativa), mas, sim, pelo “*governo por meio do debate*” (Walter Bagehot, citado por Amartya Sen na festejada obra *A ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 358).

Atualmente, vive-se uma democracia deliberativa (e não somente representativa), onde os cidadãos deliberam, trocam opiniões e discutem os respectivos argumentos num exercício da razão discursiva (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. vol II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011). Para que isso ocorra, deve ser estimulado, como no caso em concreto, a intensa participação política, a interação pública e o diálogo. Busca-se dar voz à sociedade civil no protagonismo das políticas públicas, de modo que a efetividade no cumprimento da norma, uma vez promulgada, aconteça a partir de uma visão de que não é a sociedade a destinatária da regra, mas antes a sua autora. Com isso, as normas tendem a possuir uma maior eficácia social.

Dito isto, a participação popular na elaboração da norma, bem como o debate público prévio restaram observados.

Em acréscimo, o interesse público na elaboração da norma já restou demonstrado quando o então Desembargador Relator Flávio Rostirola assim se manifestou, nos autos da ADI 2012.00.2.018676-4:

(...)

No caso em apreço, o Governador do Distrito Federal tem razão quando justifica a edição da Lei em um quadro fático já estabelecido

“Trata-se pura e simplesmente da tentativa de conferir adequada regulamentação a uma situação fática há muito estabelecida. Os parcelamentos do solo e a existência de condomínios fechados são uma realidade no Distrito Federal e como tal devem ser enfrentada. O

legislador não determinou a desafetação de uma área ou promoveu alterações em índices urbanísticos para posterior implementação das diretrizes normativas no plano fático. Essa realidade já se fazia presente e buscou-se regulamentá-la da melhor maneira possível” (fls. 52/53).

Além do mais, a própria edição de norma formal, através do regular processo legislativo, presume o atendimento ao interesse público primário. O povo se faz representar através de seus agentes políticos eleitos (Executivo e Legislativo). São estes apenas representantes ou mandatários do povo. Uma lei, devidamente aprovada, significa que fora aceita, em última análise, pelo próprio povo. A presunção (relativa) de que a lei, de per si, tem por finalidade satisfazer o interesse público primário decorre dessa visão doutrinária. O ônus argumentativo para afastar tal presunção cabe a quem impugnar a norma, a partir de análise de fatos e prognoses legislativas.

Por fim, a respeito da realização de estudos objetivos, robustos e sólidos, assim como a utilização de critérios técnicos, há de se ressaltar que, num primeiro momento, após estudos confeccionados pelo Grupo de Trabalho instituído para tanto, o Ilmo. Sr. Subsecretário de Parcelamentos e Regularização Fundiária assim se manifestou (27282746):

(...)

No que tange aos estudos técnicos, fora apresentado estudo preliminar, id. nº 27269600, contendo os seguintes dados: quantitativo dos loteamentos existentes no Distrito Federal, levantamento dos loteamentos que são fechados por muros ou guaritas, classificação das vias internas a todos os loteamentos registrados, bem como a classificação do uso dos lotes inseridos nos loteamentos, especificamente quanto aos residenciais exclusivos.

Nesse ponto, especificamente, entende-se que, em que pese a juntada de referido documento no processo, de onde é possível extrair tais dados, faz-se necessária a edição do formato apresentado com vistas à tornar a leitura mais objetiva e intuitiva, possivelmente sanando a "desconformidade" do formato do arquivo juntado aos autos.

Ademais, necessário destacar que o estudo apresentado pelo Grupo de Trabalho apresenta tão somente os dados coletados, de forma quantitativa, de acordo com os parâmetros acima mencionados, tornando-se necessário que, com base em tais informações, seja elaborado estudo técnico que interprete e explique, de forma detalhada, os referidos dados, como eles foram coletados e os motivos pelos quais considerou-se necessária sua utilização como norteadores do estudo, e, principalmente, as conclusões obtidas com base nas informações levantadas, traçando paralelo entre tais conclusões e os dispositivos específicos inseridos na norma em elaboração.

Frise-se, assim, que o relatório em questão é essencial para a avaliação do teor da minuta apresentada, tendo em vista que a norma, para ter aplicabilidade prática, deve refletir a realidade encontrada nos loteamentos do Distrito Federal. Nesse ponto, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT assim dispõe, em seu art. 131, *caput, in verbis*:

Art. 131. Na fixação dos índices urbanísticos das Áreas de Regularização, é considerada a **situação fática da ocupação**, assim como suas especificidades urbanísticas, ambientais e sociais, devendo ser considerado o seguinte:

(grifo nosso)

(...)

Dessa forma, conclui-se, portanto, que o estudo apresentado é inconclusivo, tendo em vista que, não obstante apresentar os dados coletados, não fora instruído, também, com relatório detalhado, de modo que não há como se concluir se a norma reflete, de fato, a situação fática encontrada.

Por sua vez, no que diz respeito às visitas técnicas, consta do relatório de atividades (27269637) as seguintes informações:

Nesse ponto, necessário destacar que foram realizadas visitas *in loco* em alguns loteamentos, especificamente naqueles cujos dados não foram possíveis de serem extraídos por meio de análise georreferenciada. O objetivo dessas visitas foi avaliar as especificidades dessas áreas, bem como identificar possíveis dificuldades encontradas pelos moradores na implantação dos parâmetros referentes ao controle de acesso.

Assim sendo, fora elaborado relatório de visita, descrevendo as ocupações encontradas (instruídas com fotos) na Região Administrativa do Gama, objetivando uma análise pormenorizada da realidade, para que a norma a ser elaborada pudesse contemplar a maior parte dos loteamentos existentes, cada um com suas peculiaridades e características.

Depreende-se do trecho acima transcrito, portanto, que as visitas técnicas foram realizadas somente na Região Administrativa do Gama, em apenas 3 (três) loteamentos. Contudo, pela análise dos relatórios técnicos inseridos (27269627, 27269630, 27269632), observa-se que, ao que parece, foram inseridas informações incompletas referentes aos loteamentos visitados, tendo em vista que não trazem todas as informações necessárias.

Assim, tal como observado em relação aos estudos técnicos, entende-se imprescindível que as visitas sejam determinantes para as conclusões a serem obtidas pelo Grupo de Trabalho e inseridas na norma, partindo-se da identificação de quais dados são relevantes para definir a estrutura e os conceitos a serem definidos para a matéria, devendo estes, então, serem devidamente expostos e interpretados através de relatório analítico.

Ademais, tendo em vista a importância e necessidade das referidas visitas *in loco*, especificamente naqueles loteamentos em que não é possível a coleta de informações via imagens georreferenciadas, entende-se necessário que a equipe técnica responsável compareça a outros loteamentos, em outras regiões administrativas, objetivando a coleta de mais elementos que possam, por conseguinte, subsidiar os principais pontos consolidados na minuta.

Diz-se isso considerando as diferenças estruturais encontradas nos parcelamentos de acordo com a região em que se encontram inseridos, tornando indispensável que sejam realizadas visitas técnicas nas regiões com maiores concentrações de parcelamentos desta natureza, citando-se, como exemplo, as regiões administrativas do Jardim Botânico, Sobradinho, Vicente Pires e Arniequeiras, dentre outras que o Grupo de Trabalho identifique como relevante para balizamento da norma.

Tais destaques devem-se ao fato de que, não obstante a riqueza de elementos e informações já construídas e apresentadas nos presentes autos, as normas anteriores que buscaram regulamentar o tema foram declaradas inconstitucionais, dentre outros pontos, pela ausência de estudos técnicos objetivos, bem como pela ausência de consulta pública à sociedade, conforme salientado no relatório de atividades (27269637):

Assim sendo, necessário destacar o histórico de normas que, anteriormente, objetivaram regulamentar a matéria. A Lei nº 4.893, de 26

de julho de 2012, dispunha, também, sobre o loteamento fechado. Todavia, fora declarada inconstitucional (ADI nº 2012.00.2.018676-4) pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, pelos seguintes motivos: (i) ausência de critérios objetivos e tecnicamente sólidos; (ii) ausência de participação da sociedade civil; (iii) invasão de matéria reservada à lei complementar.

Posteriormente, ante a inconstitucionalidade declarada da norma supracitada, a matéria fora novamente regulamentada, dessa vez por meio da Lei Complementar nº 869, de 12 de julho de 2013. Contudo, da mesma forma que a lei antecedente, também fora declarada inconstitucional (ADI nº 2013.00.2.018107-4), ante a existência dos seguintes vícios: (i) ausência de debate público e efetiva participação da população; (ii) ausência de adoção de critério técnico sobre a política de organização da cidade.

Assim, a fim de que a norma em questão não padeça dos mesmos vícios que eivaram de inconstitucionalidade as legislações anteriores, e buscando, sobretudo, garantir segurança jurídica à população diretamente atingida pela norma que se pretende inserir no ordenamento, é prudente que se diligencie para que a complexidade do tema seja proporcional à riqueza das informações apresentadas.

Por fim, no que diz respeito às consultas à sociedade, insta salientar que, além da realização de seminário específico para esclarecer à comunidade as questões jurídicas que entremeiam a matéria, foram realizadas 5 (cinco) audiências públicas, conforme cronograma constante do Anexo I da Portaria nº 41/2019, que instituiu o Grupo de Trabalho em comento.

O objetivo das referidas audiências foi garantir que a sociedade participasse, de forma ativa, para que a norma fosse elaborada em conjunto com os interessados, entendendo o contexto em que estavam inseridos, e proporcionando a participação direta dos envolvidos, o que foi satisfatoriamente atingido como se extrai das atas colacionadas, notando-se questionamentos e sugestões relevantes quanto ao tema.

Nessa toada, assim dispõe o parágrafo único do art. 5º da norma supramencionada, *in verbis*:

Art. 5º O Grupo de Trabalho terá o prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período, a contar da publicação desta Portaria, para conclusão dos trabalhos e apresentação de relatório final com proposta de normativa.

Parágrafo único. O relatório final a que se refere o caput deve ser acompanhado de planilha para os encaminhamentos sugeridos, consideradas as reuniões públicas realizadas (grifo nosso).

Nesse sentido, também a fim de demonstrar a exata medida em que a participação popular norteou a elaboração da norma, torna-se imprescindível que todos os apontamentos realizados nas audiências públicas que tenham relação com a matéria sejam elencados, considerados e avaliados, indicando a inserção ou não de cada um na norma, com a devida justificativa para cada caso.

Desta feita, restituo o processo ao Grupo de Trabalho, para conhecimento e adoção das medidas necessárias, no prazo razoável de 10 dias, findos os quais deverá ser elaborado relatório complementar, com as informações detalhadas neste expediente, e, se o caso, nova minuta.

Por fim, necessário destacar, também, a necessidade de prorrogação do prazo previsto no § 1º do art. 9º do Decreto nº 39.330, de 12 de setembro de 2018, que versa sobre a garantia de manutenção do controle de acesso das ocupações informais. Conforme salientado no relatório de atividades,

id. nº 27269637, a referida medida visa evitar que situações irregulares se perpetuem no âmbito do Distrito Federal:

Nesse sentido, e tendo em vista a proximidade do término do prazo inicialmente estatuído, fora publicado o Decreto nº 39.672, de 15 de fevereiro de 2019 que, alterando o dispositivo supramencionado, dilatou o referido prazo, trazendo, por conseguinte, segurança jurídica aos moradores dos loteamentos em fase de regularização, conforme se extrai do dispositivo a seguir transcrito:

Art. 9º Fica garantida a manutenção de controle de acesso das ocupações informais, em processo de regularização, no órgão gestor de desenvolvimento urbano e territorial, atendidas as seguintes condições:

I - comprovar a implantação do controle de acesso em restituição fotogramétrica em escala 1:1000 de 2016;

II - observar as disposições do art. 2º e do art. 4º deste Decreto.

~~§ 1º Para obter a garantia de que trata o caput, o interessado deve apresentar, no prazo de 180 dias, a partir da data de publicação deste Decreto, requerimento, instruído com a planta georreferenciada da ocupação informal, contendo:~~

§ 1º Para obter a garantia de que trata o caput, o interessado deve apresentar, **no prazo de 1 ano, a partir da data de publicação deste Decreto**, requerimento, instruído com a planta georreferenciada da ocupação informal, contendo: [Parágrafo alterado\(a\) pelo\(a\) Decreto 39672 de 15/02/2019](#)

I - a delimitação do perímetro do cercamento;

II - a indicação dos pontos de controle de acesso.

Observa-se que o novo prazo finda, portanto, no dia 13 de setembro de 2019. Assim, entende-se necessário que se adotem medidas visando nova prorrogação, de modo a se evitar que situações irregulares se perpetuem no âmbito do Distrito Federal.

Dessa forma, a proposta de prorrogação acima especificada justifica-se, também, pelo fato de que a minuta de lei complementar a ser encaminhada, após aprovação no âmbito desta Pasta, será encaminhada à Casa Civil, para manifestação, conforme reza o procedimento padrão a ser adotado, sendo, posteriormente, remetida à Câmara Legislativa do Distrito Federal, de modo que todo esse trâmite levará um tempo considerável.

Ante o exposto, encaminho os autos à Unidade de Apoio Jurídico e Administrativo - UAJ, para análise e manifestação acerca da minuta de Decreto, que propõe a alteração do prazo acima disposto, anexa ao relatório de atividades, id. nº 27269637, considerando as diligências que vêm sendo realizadas para encaminhamento definitivo da norma.

Com o intuito robustecer ainda mais os estudos técnicos até então realizados, nos termos acima solicitados pelo Subsecretário de Parcelamento e Regularização Fundiária, o GT elaborou relatório complementar (28024193).

Salvo melhor juízo, não consta dos autos despacho ou documento pormenorizado e fundamentado, exarado pelo Subsecretário acima citado, em resposta ao relatório complementar apresentado pelo Grupo de Trabalho, de forma a verificar se as determinações por ele manifestadas foram atendidas pelo relatório complementar 28024193. Após tal providência, ou seja, após manifestação detalhada e fundamentada pela autoridade competente, os estudos técnicos, se o caso, poderão ser considerados sólidos e robustos, com o uso de critérios objetivos.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela adequação redacional dos artigos 22 e 23 da minuta de Projeto de Lei Complementar (78228585), desde que atendidas as ressalvas jurídicas contidas no bojo deste parecer.

Ademais, entendo que os autos deverão retornar à autoridade competente para manifestação fundamentada, detalhada e conclusiva acerca dos critérios objetivos e estudos técnicos realizados pelo Grupo de Trabalho (28024193), de modo a afastar eventual vício de inconstitucionalidade formal quanto a este ponto.

À consideração superior.

Brasília/DF, 5 de maio de 2022

Carlos Odon Lopes da Rocha

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS ODON LOPES DA ROCHA - Matr.0140552-7, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 05/05/2022, às 09:57, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **85715023** código CRC= **B86BCF74**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do
Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00390-00002597/2018-08

MATÉRIA: Ambiental

APROVO O PARECER Nº 262/2022 - PGCONS/PGDE Exarado pelo ilustre Procurador-Geral do Distrito Federal **Carlos Odon Lopes da Rocha**.

Saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria restrito aos artigos 22 e 23 do Projeto de Lei apresentado e os aspectos formais do procedimento de elaboração da proposta jurídica não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS

Procuradora-Chefe

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

HUGO DE PONTES CEZARIO

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Chefe**, em 09/06/2022, às 09:12, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 24/10/2022, às 09:13, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **86023756** código CRC= **B0B62485**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

