



## GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO  
FEDERAL

Gabinete

Assessoria Técnica de Órgãos Colegiados

Relatório SEI-GDF n.º 35/2020 - SEDUH/GAB/ASCOL

Brasília-DF, 26 de novembro de 2020

### CONSELHO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO DO DISTRITO FEDERAL - CONPLAN

**PROCESSO SEI N.º:** 00390-00006769/2020-29

**INTERESSADO:** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH

**ASSUNTO:** Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal e altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.

**RELATORES:** Sandra Maria França Marinho – Membro Suplente – CODHAB/DF e Hamilton Lourenço Filho – Membro Suplente – TERRACAP

Senhores Conselheiros do CONPLAN,

O presente processo vem a este Conselho de Planejamento Territorial Urbano do Distrito Federal – CONPLAN para apreciação do Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal e altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.

#### 1. HISTÓRICO DO PROCESSO

O processo Sei nº 00390-00006769/2020-29 foi instaurado considerando a necessidade de regulamentação, em âmbito distrital, da regularização fundiária urbana, tendo em vista a edição da Lei federal nº 13.465, em 11 de julho de 2017, que trata do tema.

Saliente-se que o assunto regularização já encontra amparo na legislação distrital, uma vez que o Distrito Federal, diferentemente de muitos municípios da federação, dispõe de um Plano Diretor com uma estratégia de regularização fundiária urbana, consoante o disposto na Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2019, que aprovou a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Resta pertinente que a implementação dos institutos da Lei nº 13.465, de 2017 se dê mediante lei complementar distrital, considerando a natureza da matéria e o necessário ajuste no PDOT. O PLC proposto visa complementar a legislação vigente com vistas à implementação de instrumentos e institutos estabelecidos na mencionada Lei federal.

Vale destacar que, inobstante estar em andamento o complexo processo de revisão do PDOT, o proponente entendeu pertinente a antecipação da inclusão na Estratégia de Regularização

Fundiária Urbana do Plano Diretor vigente de núcleos informais de interesse social cujas características, dentro dos critérios desenvolvidos, são passíveis de inclusão como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS , tendo em vista o apelo social e a realidade local.

Sobre a necessidade de edição de lei para tratar do tema, insta destacar, inclusive, que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF já se pronunciou sobre a aplicação da Lei federal nº 13.465, por meio do Parecer nº 537/2018-PRCON/PGDF, que enfrentou questão específica formulada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab, entendendo na ocasião pela necessidade de atuação legislativa do Distrito Federal para viabilizar a implementação dos novos contornos definidos pela Política Nacional de Regularização Fundiária.

Desta forma, tem-se que a proposta é pertinente e que tem por escopo a conformação dos institutos da Lei federal à legislação local, observadas as competências constitucionais para tratar do tema.

Ante o exposto, a Subsecretaria de Políticas e Planejamento Urbano – SUPLAN e a Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária – SUPAR, ambas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH, visando atender a demanda social existente, bem como a atualização da estratégia de regularização do PDOT, propuseram o PLC em análise, conforme se depreende dos trechos do Despacho - SEDUH/SUPLAN, id. 48748625.

Da análise dos autos, observa-se que, após a elaboração da minuta de lei complementar, foram publicadas convocações para participação popular por meio de audiência pública, id's. 48915251, 48941264, 50086169, 50086310, 50086494 e 50275573, tendo sido a referida audiência realizada em 18 de novembro de 2020, conforme Relatório SEI-GDF n.º 1/2020 - SEDUH/SUPLAN/COPLU/DIREG, id. 51264635, com participação presencial e virtual por meio das plataformas Cisco Webex e YOUTUBE.

Diante disso, observa-se que a proposição foi conhecida e debatida pelos interessados a matéria, restando observado o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial os dispositivos que determinam a participação popular do processo legislativo.

Passada essa fase, foi apresentada nova minuta com ajustes pontuais, com sugestão de envio a este Conselho de Planejamento Territorial do Distrito Federal – Conplan para apreciação, considerando as competências regimentais.

## **2. JUSTIFICATIVA**

A edição da Lei federal nº 13.465 que, entre outros temas, dispõe sobre a regularização fundiária urbana, alterou o marco legal utilizado em nossa legislação e trouxe uma urgência na atualização da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.

Uma vez que o Distrito Federal já dispõe em seu Plano Diretor de uma Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, entende-se que não se deve admitir a inclusão de novos núcleos urbanos como passíveis de regularização fora da referida Estratégia, de modo a atender o disposto no art. 9º, § 1º da Lei federal nº 13.465/2017, no qual está definido que a incorporação de núcleos urbanos informais deve obedecer ao ordenamento territorial urbano.

Apesar de encontrar-se em andamento o processo de revisão do PDOT/DF, entendeu-se que, em função desse processo ser longo, ante a expectativa, trazida pela Lei federal nº 13.465/2017, de regularização de novos núcleos urbanos consolidados, bem como devido ao constatado interesse público e social de antecipação da inclusão de novos núcleos informais de interesse social, na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT, cujas características, baseadas em critérios conforme Nota Técnica, não deixam margem a dúvidas quanto à conveniência, oportunidade e urgência de sua inclusão.

A despeito da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT e dos esforços governamentais, o território do Distrito Federal continua passando por um processo de ocupação irregular do solo em todas as faixas de renda, dispersa em todo o território distrital, ameaçando, inclusive, as Áreas de Proteção de Mananciais e de produção agrícola. Além das deseconomias geradas a partir do parcelamento irregular do solo, essas são questões da maior gravidade, visto que recentemente vivenciamos um período de restrição do abastecimento d'água à população, ou questões relativas à segurança alimentar. Acrescente-se ao quadro os indesejados impactos no meio ambiente que a ocupação espalhada ocasiona, justamente no momento em que as mudanças climáticas tem nos mostrado a necessidade de minimizarmos a devastação de matas, florestas e promovermos o desenvolvimento sustentável e a recuperação dos ecossistemas.

Os dados atuais levantados pela SEDUH nos estudos para elaboração do PLC demonstram a existência de aproximadamente 435 novas ocupações informais, rurais e urbanas, por meio de imagens do satélite *Plêiades* 2017 e de vistorias técnicas. Dessas ocupações, 49% da população atingida está sendo considerada no PLC ora proposto. O restante do universo levantado, a SEDUH informa que será melhor analisado no processo de revisão do PDOT em curso, a partir do diagnóstico em desenvolvimento considerando diferentes escalas territoriais - local, regional, metropolitana.

Frise-se que é intencional o tratamento desigual aos desiguais e mais vulneráveis, conforme tão bem específica Boaventura de Sousa<sup>[1]</sup> em célebre artigo sobre a Democracia. Segundo o autor, para enfrentar com maior justiça as desigualdades sociais, é necessário priorizar efetivamente os mais vulneráveis. Tratar diferentes como iguais costuma gerar mais desigualdades e não promover a tão esperada isonomia.

A proposição do PLC também busca: eliminar os entraves nos procedimentos, tornar mais célere os processos de regularização fundiária urbana das ocupações consolidadas, e a necessidade de flexibilização dos parâmetros urbanísticos rígidos das áreas presentes na estratégia de regularização fundiária do PDOT que são padronizados para realidades socioculturais diferentes.

Além disso, propõe o estabelecimento de critérios mais justos para a caracterização e transferência de domínio de imóveis públicos aos efetivos ocupantes das áreas consolidadas no DF proveniente do projetos elaborados pelo Estado, cujos processos de parcelamento estão aprovados e registrados, sendo indicada a finalização do processo de regularização com a efetiva titulação.

O objetivo geral do PLC em comento é ampliar e adequar a Política de Regularização Fundiária Urbana no DF, para que ela seja integrada às políticas de Provisão Habitacional e de Desenvolvimento Urbano, priorizando os grupos mais vulneráveis e de mais baixa renda. Ressalta-se a urgência e a obrigação do Poder Público de promover a regularização fundiária de interesse social como forma de garantir o direito social à moradia digna e o direito à cidade, ambos reconhecidos na Constituição Federal e ressaltados no art. 127º do PDOT/DF.

---

<sup>1</sup> Boaventura de Souza 2004 - Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. In BALDI Cesar Augusto (org) Direitos Humanos na sociedade cosmopolita-RJ, Renovar, p.256..

### **3. SOBRE O PLC QUE REGULAMENTA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DF E ALTERA A ESTRATÉGIA DO PDOT**

A elaboração do PLC está detalhadamente explicada na Nota Técnica Nº 1/2020 - SEDUH/SUPLAN/COPLU/DIREG que integra o processo nº 00390-00006769/2020-29, documento nº 51247662 e anexos, onde está descrito o processo histórico de construção da Política de Regularização Fundiária Urbana, os marcos legais de referência, a descrição da metodologia aplicada,

além das explicações dos capítulos do PLC e considerações finais acerca da proposta.

O PLC foi elaborado numa ótica de promover a regularização fundiária urbana no Distrito Federal e de atender a demanda social premente de regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais consolidados ocupados por população de baixa renda, numa ótica de muito rigor, justamente para não alimentar o ciclo vicioso de parcelamento ilegal de terras instaurado.

A edição da Lei federal nº 13.465/2017 traz novos conceitos, novos requisitos urbanísticos e ambientais e novos instrumentos de regularização fundiária, como os conceitos de: Núcleo Urbano – NU; Núcleo Urbano Informal – NUI, Núcleo Urbano Informal Consolidado – NUIC. Também criou uma nova forma de registrar o imóvel urbano por meio de ato único e uma listagem coletiva, enfatizando a dimensão jurídica da regularização ao incorporar a definição da Certidão de Regularização Fundiária – CRF como documento a ser expedido pelo DF ao final do processo e do Projeto de Regularização Fundiária aprovado, salientando a qualificação dos direitos reais conferidos.

Além disso, a Lei nº 13.465/2017 também cria o novo instrumento da Legitimação Fundiária e confirma a aplicação da Legitimação de Posse. O PLC tratou com especial cuidado as condições para aplicação da Legitimação Fundiária no Distrito Federal, de modo a proteger o patrimônio público.

Oito anos após a última revisão do PDOT, foi possível observar o seguinte cenário:

- aumento do número de pessoas residindo em ocupações informais e precárias;
- passivos de parcelamentos anteriores à aprovação da Lei federal nº 6.766/1979, sem a devida regularização;
- expansão das áreas de regularização fundiária previstas no PDOT de 2009;
- surgimento de novas ocupações informais com características urbanas de grande porte;
- identificação de ocupações informais em lotes de equipamentos públicos.

Desse modo, além de regulamentar a aplicação da Lei federal nº 13.465/2017 em nosso território, o PLC antecipa parte da revisão do PDOT com a criação de oito novas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e faz pequenos ajustes na Estratégia de Regularização Fundiária do PDOT, entre eles a inserção nos Anexos das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 951/2019. Propõe ainda o PLC condições para a titulação e transferência de domínio dos imóveis registrados em cidades consolidadas provenientes de assentamentos promovidos pelo Distrito Federal.

Propõe também a conceituação do que é um Núcleo Urbano Informal – NUI para melhor caracterizar e diferenciar as ocupações urbanas das rurais; e a partir de realidades históricas como as ocupações dos Setores Tradicionais de Planaltina e de Brazlândia, a proposta reconhece esse passivo histórico e recepciona a possibilidade de uma regularização com um rito mais ágil, conforme proposto na Lei federal nº 13.465/2017, visando efetivar a regularização jurídica dessas áreas, uma vez que as dimensões urbanística e ambiental estão consolidadas há anos.

Após o estudo das ocupações informais identificadas em nosso território foram definidos os critérios de tempo de ocupação, porte, localização, compacidade e modalidade, visando o reconhecimento, como núcleos urbanos informais, mais precisamente como Áreas de Regularização Fundiária de Interesse Social – ARIS, as ocupações indicadas a integrar o PDOT.

Assim, chegou-se a uma lista de oito núcleos, sendo dois deles situados em Setores Habitacionais, e seis outros fora de perímetro de Setores Habitacionais, conforme adiante relacionados:

- Novos núcleos urbanos informais em Setor Habitacional:

- a) ARIS Dorothy Stang (Setor Habitacional Nova Colina, RA V – Sobradinho); e
  - b) ARIS Miguel Lobato (Setor Habitacional Mestre d'Armas, RA VI – Planaltina).
- Novos núcleos urbanos informais fora de Setor Habitacional:
    - a) ARIS Capão Comprido II (RA XIV – São Sebastião);
    - b) ARIS Morro da Cruz II (RA XIV – São Sebastião);
    - c) ARIS Favelinha da Horta Comunitária (RA VI – Planaltina);
    - d) ARIS Condomínio Bica do DER (RA VI – Planaltina);
    - e) ARIS Vila do Boa (RA XIV – São Sebastião); e
    - f) ARIS Nova Gênese (RA XXXII – Sol Nascente/Pôr do Sol).

Todas essas áreas mencionadas foram caracterizadas como de interesse social com alto grau de precariedade de urbanização, afetando a saúde pública em decorrência da insuficiência de infraestrutura essencial. O tipo de ocupação pelo porte, localização e grau de densidade construtiva e populacional demonstram que esses núcleos consolidados são de difícil reversão.

#### **4. AJUSTES APÓS A AUDIÊNCIA PÚBLICA**

A proposta de revisão aqui apresentada foi disponibilizada no site da Seduh, através do Link <http://www.seduh.df.gov.br/audiencias-publicas-2020/> um mês antes da Audiência Pública para sua apreciação por toda a sociedade, incluindo, além da minuta da proposta da revisão, os seus Anexos.

No curso do processo de consulta pública, foi realizada no dia 12 de novembro de 2020 apresentação e discussão da minuta no âmbito de Reunião do Grupo de Trabalho interinstitucional criado para debater as questões do Eixo de Habitação e Regularização Fundiária do PDOT, quando foram apresentadas sugestões pelos membros presentes.

A Audiência Pública foi realizada presencialmente e por meio virtual via CISCO, bem como transmitida na plataforma YOUTUBE, no dia 18 de novembro de 2020 às 9h. Durante a Audiência Pública foram registradas 32 manifestações orais presenciais, 12 questionamentos via Plataforma Cisco e 62 por meio do YOUTUBE, todos respondidos conforme demonstrado no documento SEI nº 51264250.

Após a realização da Audiência Pública, após análise das manifestações apresentadas procedeu-se a realização de pequenos ajustes no texto da minuta.

#### **5. SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES NA MINUTA DE PLC**

Após análise conjunta dos relatores, foi consenso a necessidade de revisão pontual de forma a melhor acomodar os seguintes temas, de forma a adequar a proposta de minuta às necessidades da população do Distrito Federal no que se refere aos processos e procedimentos relativos à regularização fundiária urbana.

Desta forma, recomenda-se a aprovação, com os seguintes ajustes necessários às questões abaixo apontadas:

1. Atribuir ao estudo ambiental a responsabilidade para delimitação das áreas de risco ou não passíveis de ocupação urbana, no projeto de regularização;

2. Qualificar o beneficiário não somente pela renda familiar, incluindo outros dispositivos que denotem acumulação de capital e riqueza, como o padrão construtivo das edificações;
3. Distinguir a caracterização do beneficiário da caracterização do núcleo urbano informal, destacando que ambos apresentam objetivos distintos;
4. Limitar a possibilidade de designação de legitimado compulsório nos casos de Reurb em terras públicas;
5. Retificar a redação da aplicação da REURB, pois existe redundância na proposta ora apresentada no que se refere às restrições às ocupações das áreas de oferta habitacional;
6. Sempre que possível distinguir o processo de REURB em terras públicas nos distintos elementos da lei, desde o que se refere às compensações relativas ao licenciamento ambiental e à provisão de infraestrutura essencial dos NUI, a fim de resguardar o interesse público e eliminar/minimizar gastos públicos que onerem ainda mais o processo de regularização;
7. Incluir a necessidade de regulamentar os procedimentos de licenciamento ambiental atinentes à regularização fundiária urbana;
8. Complementar a caracterização dos beneficiários de interesse social, considerando o tempo de residência no Distrito Federal por pelo menos 5 anos;
9. Prever casos de sucessão para caracterização da doação para as situações de sucessão por herança e cadeia sucessória;
10. Possibilitar a venda direta para áreas não residenciais em cidades consolidadas;
11. Destinar exclusivamente os recursos provenientes da alienação ou da concessão de direito real de uso onerosa dos imóveis residenciais de interesse social ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS.
12. Ajustar o percentual da CDRU Onerosa que pode ser convertida como amortização na alienação por venda direta após 60 meses.
13. Garantir que nas áreas situadas nas ARIS e ARINE situadas em terras públicas, desde que com Plano de Uso e Ocupação aprovados pela SEAGRI, sejam amparadas por concessão de uso.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O PLC proposto vem ao encontro do compromisso e da obrigação do Poder Público na regularização fundiária urbana de interesse social e na redução das desigualdades sociais e do passivo socioambiental no Distrito Federal, abrindo a perspectiva de reconhecimento do direito social à moradia e do direito à cidade mais justa e equilibrada a todos, com a inserção de milhares de famílias de mais baixa renda no DF ao acesso à regularização das suas moradias. A expectativa é beneficiar 14.915 famílias de interesse social, totalizando o atendimento de cerca de 60.000 habitantes à cidade formal, acrescido da possibilidade de titulação de mais 62.000 beneficiários do passivo de titulação final da CODHAB.

O Relatório Técnico apresenta algumas recomendações para a busca da cidadania plena nas novas 8 áreas de regularização fundiária propostas, dentre as quais destacamos:

- implementação do processo de licenciamento ambiental integrado à aprovação

urbanística;

- elaboração do projeto de regularização fundiária com a participação efetiva da comunidade envolvida;
- monitoramento e fiscalização das áreas em processo de regularização;
- avaliação de desempenho de processo implementado e o cumprimento dos objetivos iniciais.

O PLC ora apresentado propõe avanços significativos nos processos de regularização fundiária urbana, na medida em que favorece a retirada de obstáculos legais que impedem ou dificultam os processos que tramitam por muitos anos e causam morosidade na administração pública. Por meio deste PLC, foi dado um passo fundamental na priorização das regularizações das ocupações reconhecidas como de interesse social, sendo justificada a antecipação da revisão de parte da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT.

## VOTO

Considerando o cumprimento da função social da propriedade e a necessidade-dever de ordenamento territorial do Distrito Federal;

Considerando a precedência e prevalência do interesse social e coletivo sobre o individual;

Considerando a edição da Lei federal nº 13.465/2017, que demanda o detalhamento de sua aplicação no Distrito Federal, haja visto que o Plano Diretor desta unidade federativa já possui uma Estratégia de Regularização Fundiária Urbana;

Considerando a necessidade de agilizar os processos de regularização fundiária e os processos de titulação de áreas objeto de parcelamentos promovidos pelos governos do Distrito Federal;

Considerando a urgência de regularização de núcleos urbanos informais já consolidados e ocupados por população de baixa renda da atenção do Estado e de serviços públicos;

As entidades relatoras, Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP cumprimentam a Seduh pela proposta de regulamentação da Lei federal nº 13.465/2017 e de alteração do PDOT expressos no PLC em comento, o que só ratifica sua importância para a gestão territorial do DF e **votam favoravelmente à sua aprovação, ressalvadas as observações destacadas no item 5 do presente relato.**

Cabe ressaltar que o PLC em tela restringe a alteração da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT aos núcleos urbanos informais consolidados de interesse social e que a revisão do PDOT em andamento tratará de complementar os ajustes ora propostos dentro de uma visão mais integrada do território.

A proposta uma vez aprovada pelo CONPLAN deverá ser submetida ao Senhor Governador do Distrito Federal que encaminhará anteprojeto de Lei Complementar à Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em 25 de novembro de 2020.

**SANDRA MARIA FRANÇA MARINHO**

**HAMILTON LOURENÇO FILHO**

Membro Suplente – TERRACAP



Documento assinado eletronicamente por **SANDRA MARIA FRANÇA MARINHO - Matr.0000852-4, Gerente de Assistência em Projetos e Obras**, em 27/11/2020, às 10:43, 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 **HAMILTON LOURENÇO FILHO - Matr. 2875-4, Diretor(a) Técnico(a)**, em 01/12/2020, às 08:14, 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](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=51556200)  
verificador= **51556200** código CRC= **2E0845C5**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SCS Quadra 06 Bloco A Lotes 13/14 2º andar - Bairro Asa Sul - CEP 70306918 - DF

3214-4101