

E-BOOK

**AS INCOERÊNCIAS NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE
INTERESSE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL**

FABIANA FERRARI DIAS



E-book

AS INCOERÊNCIAS NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

1ª EDIÇÃO. VOLUME 01.



AUTORA

Fabiana Ferrari Dias

DOI: 10.47538/AC-2024.04



ISBN: 978-65-89928-48-5



Ano 2024

E-book

AS INCOERÊNCIAS NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

1ª EDIÇÃO. VOLUME 01.

Catálogo da publicação na fonte

Dias, Fabiana Ferrari.

As incoerências na legislação urbanística de regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal [recurso eletrônico] / Fabiana Ferrari Dias – 1. ed. – Natal: Editora Amplamente, 2024.

PDF.

Bibliografia.

ISBN: 978-65-89928-48-5

DOI: 10.47538/AC-2024.04

1. Direito Urbanístico - Brasil. 2. Legislação - Urbanização - Brasil. 3. Regularização Fundiária Urbana. 4. Interesse Social. 4. Distrito Federal. I. Título.

CDU 34:71(81)

D532i

Elaborada por Mônica Karina Santos Reis CRB-15/393
Direitos para esta edição cedidos pelos autores à Editora Amplamente.

Editora Amplamente
Empresarial Amplamente Ltda.
CNPJ: 35.719.570/0001-10
E-mail: publicacoes@editoraamplamente.com.br
www.amplamentecursos.com
Telefone: (84) 999707-2900
Caixa Postal: 3402
CEP: 59082-971
Natal- Rio Grande do Norte – Brasil

Copyright do Texto © 2024 Os autores
Copyright da Edição © 2024 Editora Amplamente

Editora-Chefe: Dayana Lúcia Rodrigues de Freitas
Assistentes Editoriais: Caroline Rodrigues de F. Fernandes;
Margarete Freitas Baptista
Bibliotecária: Mônica Karina Santos Reis CRB-15/393
Projeto Gráfico, Edição de Arte e Diagramação: Luciano
Luan Gomes Paiva; Caroline Rodrigues de F. Fernandes
Capa: Freepik/Canva
Parecer e Revisão por pares: Revisores



Creative Commons. Atribuição-
NãoComercial-SemDerivações 4.0
Internacional (CC-BY-NC-ND).



Ano 2024

AGRADECIMENTOS

A chegada do momento de conclusão do Mestrado me fez refletir sobre tudo o que passei nesses dois anos desde a decisão inicial de realizar essa empreitada. Lembrei-me de todas as pessoas que estiveram comigo, seja colaborando efetivamente, apoiando ou torcendo. Isso deixou meu coração transbordando de felicidade. E para todas elas quero expressar meus mais profundos agradecimentos. Muito obrigada a todos vocês.

Quero agradecer ao Júlio, meu marido, a pessoa que mais insistiu para que eu fizesse esse mestrado, sempre apontando o objetivo final e aos meus menininhos, Gregório e Gabriel, que estiveram ao meu lado o tempo todo, incentivando, apoiando, torcendo e não me deixando desistir nos momentos difíceis. Eu amo vocês.

Aos meus pais que estiveram torcendo de longe o tempo todo, emanando sempre as melhores energias.

Ao meu grande amigo, Leonardo, fundamental com sua amizade, conhecimento e experiência na regularização fundiária. Sem seu apoio, essa dissertação não teria acontecido.

Aos meus colegas de trabalho, especialmente a Carolina, Cristine, Wesley, Marcela e Lêda por todas as contribuições e apoio, importantíssimos para realizar essa dissertação.

Aos meus colegas do Governo do Distrito Federal com a ajuda nos questionários e entrevistas que embasaram minha percepção sobre o assunto.

A minha orientadora, a Professora Dra. Eliete, que esteve ao meu lado orientando e coordenando o trabalho com muito carinho, atenção e paciência. Você é daquelas pessoas no mundo que fazem a diferença pelo amor que doa a tudo que faz.

Ao meu coorientador, Professor Dr. Carmona, que me auxiliou com todo seu conhecimento e enriqueceu meu entendimento sobre o assunto.

Por fim, sou só grato por essa experiência riquíssima e espero corresponder à altura por todo o conhecimento adquirido de forma a fazer a diferença, impactando positivamente nos lugares em que eu estiver.



PREFÁCIO

A escolha do tema vem da angústia, como arquiteta, urbanista e servidora pública do executivo do Governo do Distrito Federal, na aplicação técnica da legislação de regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal que, na hipótese desta dissertação, apresenta incoerências e necessita de complementação ou adaptação para que possa de fato ser aplicável. Nesse sentido, a intenção é abordar as ilogicidades da legislação local e as falhas que impedem sua aplicação nos projetos de regularização dos núcleos urbanos informais de interesse social do Distrito Federal.

A pesquisa foi, portanto, norteada pelo desejo de proporcionar ao sujeito que atua com a regularização fundiária urbana de interesse social no Distrito Federal um panorama geral dessa legislação e apontar as incoerências na sua aplicabilidade quando da elaboração do projeto urbanístico de regularização fundiária de interesse social.

A ideia do tema surgiu no início da minha caminhada profissional, quando atuei na Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal e, recentemente, na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, em que vi nascer a Lei nº 986/2021 que recepcionou a lei federal de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, e que, na minha opinião, foi um enorme avanço para a regularização fundiária, mas que ainda deixa a desejar.

Nós, como agentes públicos, vivenciamos as condições de moradia da população de baixa renda e sentimos a urgência que se faz na promoção da regularização dos núcleos urbanos informais no Distrito Federal.

A intenção é contribuir para que no futuro, se for o caso, alavancar a discussão sobre o tema, apontando os itens de incertezas e interpretação da nossa lei maior de regularização fundiária do Distrito Federal, a Lei nº 986/2021 e, quem sabe, com muita humildade, contribuir para seu aperfeiçoamento.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
-------------------	-----------

-I-

ESTUDO SOBRE LEGISLAÇÃO E OCUPAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

1.1 BREVE RELATO DA OCUPAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	17
1.1.1 Terras desapropriadas em comum	20
1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL	26
1.2.1 O que é regularização fundiária	26
1.2.2 Contexto de normas jurídicas gerais e específicas no Direito Urbanístico	28
1.2.3 Legislação Federal de REURB-S	37
1.2.4 Legislação Distrital de REURB-S	63

-II-

ABORDAGEM METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

99

-III-

COMPARATIVO, ANÁLISE, EXEMPLOS E PROPOSTAS

100

3.1 NÚMEROS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO DISTRITO FEDERAL	100
3.1.1 Levantamento socioeconômico e a Certidão de Regularização Fundiária da Vila São José em Brazlândia	107
3.2 INCOERÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO DISTRITAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL	112
3.2.1 Ampliação da poligonal de regularização da área objeto do projeto de regularização fundiária	116
3.2.2 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS	128
3.2.3 Situação fática	147
3.2.4 Dispensa de exigência de percentual e ao tamanho dos lotes de áreas destinadas ao uso público	169
3.2.5 Aprovação de diretrizes urbanísticas para a elaboração do projeto de regularização fundiária	183

-IV-

METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS	206
4.1 QUESTIONÁRIO	206
4.1.1 Resultado do questionário	213
4.2 ENTREVISTAS	235

-V-

CONCLUSÕES	242
REFERÊNCIAS	245
INFORMAÇÃO SOBRE A AUTORA	245

INTRODUÇÃO

O presente estudo se situa na linha de pesquisa “Cidade, Infraestrutura Urbana, Tecnologia e Projeto”, podendo contribuir para a área de Projeto em Arquitetura e Urbanismo de Regularização Fundiária de Interesse Social e para a área do Direito Urbanístico.

A pesquisa trata da regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, especificamente em sua legislação local. Circunscreve-se à legislação específica para regularização de área de interesse social, no que se refere ao projeto de regularização fundiária, limitando-se à etapa do decreto de sua aprovação. O cerne desse estudo, desta feita, são as incoerências da legislação local, especificamente na elaboração do projeto urbanístico de regularização, seus entraves, limitações, estabelecimentos e vinculação ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal que, de certa forma, comprometem a regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal, seja inviabilizando ou tornando o processo moroso, burocrático ou sem solução.

De forma teórica, a pesquisa aborda a legislação de regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal. A fase posterior que se refere à titulação dos imóveis não foi objeto do presente estudo que apresenta sucintamente a legislação, limitando-se a compilar, comparar, comentar e verificar a aplicabilidade da legislação distrital ao projeto urbanístico de regularização fundiária. Não se pretendeu, assim, legislar sobre o tema, mas tão somente apresentar esquematicamente as incoerências da legislação distrital de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, além de trazer proposições de ajustes que desencadeiem a necessária discussão sobre o tema.

Realizou-se, estritamente, um estudo e comparação das incoerências nos aspectos urbanísticos impostos pela lei do Distrito Federal, apresentando e comparando a recepção das medidas urbanísticas relacionadas ao projeto de regularização fundiária de interesse social da lei federal na distrital no que tange à elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social em um processo de REURB, limitando-se à etapa de decreto de aprovação emitido pelo governo do Distrito Federal.

A pesquisa não tratou do assunto ambiental e seu licenciamento, das fases de registro cartorial, nem tampouco das cidades consolidadas. Está limitada às áreas urbanas e de interesse social.

Resumidamente, essa pesquisa tem enfoque na Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021), sua recepcionalidade à Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017) e sua aplicabilidade no projeto urbanístico de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal. A abordagem, portanto, restringiu-se a uma análise sob a perspectiva urbanística, sem qualquer intenção de se interpretar juridicamente as legislações.

O problema a ser investigado é a legislação distrital de regularização fundiária de interesse social e suas incoerências técnicas e aplicabilidade.

A REURB, Lei nº 13.465, disponível desde 2017 (BRASIL, 2017), avançou nas possibilidades para que a regularização fundiária de interesse social acontecesse de fato. Aqui no Distrito Federal, ela foi recepcionada pela Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021a), e seu Decreto Regulamentador nº 42.669, de 06 de julho de 2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021b), e iniciou uma nova fase nos processos de regularização fundiária urbana.

Porém, o que se intuiu e foi investigado é se, de fato, essa lei abarcou todas as possibilidades de medidas urbanísticas oferecidas na Lei Federal para o projeto de regularização fundiárias de interesse social. Para tanto, foi verificado o arcabouço legislativo que estabelece relação com a regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal e como se comportam na aplicação do projeto urbanístico de regularização do Distrito Federal.

Dentre estas leis, foi analisada como uma das principais e de maior vinculação a REURB-DF, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, PDOT, que visa planejar a ocupação do solo, abarcando as diversas situações de forma a adequar as ocupações espontâneas existentes para sua conformação no território e garantir o ordenamento territorial.

Foi investigado se essas legislações são complementares, se possuem incompatibilidades técnicas, se permitem a produtividade na regularização ou a inviabilizam. Outras questões analisadas foram: Os procedimentos e medidas urbanísticas

propostos na REURB do Distrito Federal e em seu decreto são simplificados ou dúbios? Eles retratam e permitem a regularização fundiária de interesse social de fato ou são leis e documentos técnicos com incoerências, burocratização e que dependem de interpretações nem sempre lógicas? A legislação distrital de regularização fundiária de interesse social está demasiadamente vinculada ao PDOT e, dessa forma, torna o processo de regularização fundiária de interesse social sem aplicabilidade?

A hipótese inicial deste estudo indicava que a legislação de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, especificamente na Lei nº 986/ 2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021a), cumpriu sua função de receber a Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), porém ainda carregava contradições, inexequibilidade, burocratização, incoerências, repetições, padrões que tornam sua aplicabilidade dúbia, muitas vezes sem nexos ou de ordem clara.

Pretendeu-se comprovar que são necessários ajustes técnicos na legislação local para que sua aplicação no projeto de regularização de interesse social do Distrito Federal pudesse realizar a transformação dos núcleos urbanos informais em cidades legais e que, a partir daí, se pudesse planejar o Distrito Federal e proporcionar a sua população moradia digna e compatível com o ordenamento territorial proposto.

A principal justificativa da presente pesquisa é a necessidade urgente de ocorrer no Distrito Federal a efetiva regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal. As ocupações irregulares são um fenômeno que ocorre em todo o território brasileiro que advém do alto déficit habitacional resultado da forma de colonização e das políticas públicas de ordenamento territorial no Brasil.

No Distrito Federal, as ocupações iniciaram na transferência da capital do país para o Distrito Federal, com a desapropriação das fazendas existentes à época, e com a necessidade de moradia para os trabalhadores da construção civil que tinham como tarefa a construção de Brasília. Já na década de 60, esse processo de ocupações irregulares ocorreu e permanece até os dias de hoje. Desde então, o governo do Distrito Federal, por meio de suas ações e legislações, vem trabalhando para que se consiga transformar a capital do país em uma cidade legal.

No tocante ao atendimento a estes anseios, a presente pesquisa demonstra as dificuldades da aplicação da legislação de regularização urbanística e fundiária de

interesse social do Distrito Federal no projeto de regularização e demonstra, de forma prática, essas incoerências, apresentando sugestões de ajustes na legislação local para possibilitar a aplicação dos instrumentos legais disponíveis ofertados pela Lei Federal da REURB, na legislação distrital, recém promulgada no Distrito Federal, a Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021a).

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar e apresentar de forma técnica e crítica, por meio de uma abordagem urbanística, a legislação local de regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal na perspectiva do gestor público que também é arquiteto e urbanista.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- Identificar a legislação federal e distrital de regularização fundiária urbana de interesse social;
- Demonstrar resumidamente os contextos e instrumentos legais de regularização fundiária urbana de interesse social;
- Apresentar as medidas urbanísticas propostas em cada legislação;
- Levantar os dados obtidos nos questionários realizados com os servidores públicos do executivo do Distrito Federal;
- Realizar entrevistas no formato de conversa livre com gestores do Governo do Distrito Federal;
- Investigar e apresentar as incoerências, as incompatibilidades e as dúvidas da legislação distrital de regularização fundiária de interesse social; e
- Apresentar sugestões de ajustes na legislação para atendimento às necessidades de regularização.

O resultado deste trabalho deverá apresentar a legislação de regularização fundiária de interesse social federal e distrital, comparar e abordar suas incoerências e sugerir ajustes na legislação distrital para melhorar a aplicabilidade nos projetos urbanísticos de regularização dos núcleos urbanos informais de interesse social do Distrito Federal.

-I-

ESTUDO SOBRE LEGISLAÇÃO E OCUPAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

O direito à moradia como um direito social fundamental está previsto na Constituição Federal, em seu art. 6º. Assim como, no art. 182, estabelece que os municípios promovam o adequado ordenamento territorial e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade à garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Já o Estatuto da Cidade, Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta o que está previsto na Constituição Federal, estabelecendo as normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, de segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Como se pode perceber, o pressuposto de uma política pública é que seu objetivo seja o de atender ao direito social e a erradicação da pobreza (BRASIL, 2001).

Dessa forma, em seu Cap. III, define que o Plano Diretor Local, é a parte integrante do processo de planejamento urbano municipal, estabelecendo-o como o instrumento mais importante da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Este instrumento é ratificado pela Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993, sendo estabelecido como o dispositivo legal fundamental para orientar a estratégia de regularização fundiária e a execução da política urbana do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 1993).

De acordo com Carmona (2015), o direito à cidade repercute de forma importante com o Estatuto da Cidade, já que ele começa a ter reconhecimento no campo jurídico. Recentemente, a Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017, de Regularização Fundiária Urbana, a REURB, trata das questões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para os núcleos urbanos informais, instituindo os mecanismos para sua regularização com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009 e atualizações, estabelece as áreas passíveis de regularização fundiária, sendo as ARIS, as unidades do território em que constam ocupações informais por proximidade em alguns critérios tais como faixa de renda dos moradores, similaridades urbanas e ambientais (DISTRITO FEDERAL, 2009).

A Lei Complementar nº 986/2021, recepciona a Lei nº 13.465/2017, e teve como intenção simplificar procedimentos relativos ao licenciamento urbanístico e ambiental dos projetos de regularização fundiária, dispondo sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, alterando a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, além de alterar a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências (DISTRITO FEDERAL, 2021a).

1.1 BREVE RELATO DA OCUPAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Com objetivo de descentralizar o desenvolvimento do Brasil na década de 60, a transferência da capital do país para o centro-oeste trouxe inúmeras consequências, positivas e negativas, para a região. Com o estabelecimento da nova capital do país, chegaram os funcionários da construção civil que, após a finalização da construção de Brasília, deveriam ir embora, mas resolveram ficar.

Sem um planejamento para sua moradia, ocorreu uma ocupação desenfreada abarcada pelo discurso do direito à moradia, em núcleos periféricos, sem planejamento ou estrutura adequada que os recepcionasse. Essa posse resultou em um sistema polinucleado com base no qual se organiza o aglomerado urbano de Brasília até os dias de hoje.

Em resposta a essa ocupação, promoveu-se a remoção dessa população não-desejada para outros lugares que não o centro de Brasília e, assim, surgiram as cidades-satélites que, na verdade, eram a periferia da capital. A partir de então, iniciou-se a prática dos grileiros e especuladores imobiliários que, de certa forma, era incentivada pelos governantes à época e resultou na desenfreada ocupação clandestina no Distrito Federal

que ainda pode ser observada. A distribuição de lotes era em grande escala. No Distrito Federal, não existem favelas, porque aqui, elas são chamadas de invasões (KORESSAWA, 2010).

Não havia poder aquisitivo para a classe média adquirir seu imóvel no Plano Piloto (Brasília) e os pobres que não conseguiam morar no centro eram afastados para a periferia que, posteriormente, se valorizavam e eram objetos de aquisição da classe média, que afastava ainda mais os pobres. A solução para estes era ocupar áreas sem infraestrutura e sem planejamento urbano.

A Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, órgão responsável pelas terras públicas urbanas do Distrito Federal e detentora dessas áreas, equivocadamente, priorizou a lucratividade com os parcelamentos dessas propriedades ao invés de suprir as necessidades habitacionais das diversas classes sociais da população do Distrito Federal, o que fez com que as necessidades habitacionais das diferentes classes sociais ficassem em segundo plano.

A valorização dos imóveis no Plano Piloto, decorrente da especulação imobiliária e da falta de oferta de imóveis para a classe média, resultou na ampliação das diversas áreas de ocupação ilegal. O surgimento de núcleos urbanos informais se iniciam em 1992, sendo amparado pela omissão do poder público que nada fez para coibir tais invasões.

Em 1993, logo após a eleição do primeiro governador e dos deputados distritais em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Distrito Federal, que possui um capítulo referente à política urbana, que determinava a elaboração dos planos diretores locais e foi abordada em capítulo posterior e que estabeleceu que o ordenamento territorial do Distrito Federal deverá ser planejado a casa dez anos por meio dos seus planos diretores locais.

Esses planos foram pautados pelos interesses privados em detrimento dos coletivos, o que causou um expressivo número de projetos de leis. Um deles é a Lei nº 54, de 23 de novembro de 1989, que dispôs sobre a regularização ou desconstituição de parcelamentos urbanos implantados no território do Distrito Federal sob a forma de loteamentos ou condomínios de fato. Quando da sua promulgação, o número de loteamentos irregulares era de aproximadamente 170 e na elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, em 1992, em que ocorreu a abertura para novos cadastramentos, esse número subiu para 200. Em decorrência disso, ocorreram

em Brasília dois fenômenos a saber: 1) a implantação de condomínios para a classe média e 2) a proliferação de núcleos urbanos destinados à população de baixa renda.

Em 1995, foram cadastrados 529 empreendimentos que resultaram em uma estimativa de população clandestina de 500 mil habitantes. Os primeiros aconteceram informalmente visando suprir a necessidade de habitação da classe média, tinham o aceite velado do poder público e surgiram por meio da atuação dos grileiros e empreendedores informais. Já os núcleos informais para a população de baixa renda, foram resultado de uma política formal de retirada dos ocupantes de áreas próximas ao Plano Piloto.

A omissão do poder público, somada ao desinteresse da Terracap em utilizar as áreas públicas para promover áreas de habitação, culminou em um território parcelado por sua população de acordo com seus interesses e necessidades. É preciso esclarecer que a Terracap atuou sempre com vistas à rentabilidade com as vendas de seu patrimônio, visando o lucro da empresa, o que determinou enorme lentidão na organização e transformação do uso do solo no Distrito Federal. Essa demora em se planejar para atender as demandas da população das diversas classes sociais dificultou sobremaneira o processo de habitação no Distrito Federal.

O mais agravante nesse contexto, em que prevaleceu a especulação imobiliária, associada à criminalidade de grileiros, foi a formação de diversos núcleos urbanos ocupados de forma desordenada, sem atender às necessidades das diversas classes sociais existentes no Distrito Federal, o que determinou a expulsão de grande parte da população para a periferia tendo em vista que não puderam permanecer próximos ao centro da capital do país.

Resumidamente, a implantação de Brasília, a todo custo e dentro do prazo determinado, favoreceu um processo de favelização (aqui chamada de invasão), que resultou no fatiamento de grande porção territorial do Distrito Federal, gerando as ocupações informais que estão implantadas irregularmente até os dias de hoje.

Ao longo dos anos, as diversas leis que foram editadas incentivaram a proliferação desse fenômeno da invasão, em que as pessoas se sentiam seguras e acreditavam na regularização da sua porção de terra invadida. Essas ocupações, tanto das de classe alta, média ou da população com menor renda, foram se alastrando pelo Distrito Federal,

dificultando o planejamento do uso do solo e formando cidades informais em todo o território distrital.

Dentro deste contexto, a solvência desse embaraço surgiu com a publicação da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e sua recepção aqui no Distrito Federal, na Lei nº 986/2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021a), que serão retratadas em capítulos posteriores. Estas leis, mesmo com suas limitações, proporcionaram um imenso avanço na regularização fundiária urbana. Se considerados diversos fatores como o tempo, as condições da edificação, o caráter excepcional e de interesse social, tornou-se possível trazer, da informalidade para a legalidade, as ocupações irregulares com o objetivo de proporcionar justiça.

Importante destacar que a regularização nunca teve a pretensão do planejamento das áreas ou a melhor destinação do uso do solo. Seu objetivo é legalizar para que as adjacentes e as demais áreas urbanas livres de ocupação possam ser planejadas dentro do contexto dos planos diretores a fim de mitigar os efeitos da regularização das áreas consolidadas.

Por fim, para finalizar o panorama geral do ambiente da ocupação do Centro-oeste do país e da implantação da capital do Brasil no Distrito Federal, é importante destacar o que concluiu Koressawa (2010, p. 43):

É de se ressaltar que os ocupantes de imóveis públicos, como já foi evidenciado, não são possuidores de má-fé, devido ao amplo, irrestrito e público comércio e terras que se viu nestes últimos anos no Distrito Federal, sem nenhum impedimento por parte do Poder Público.

1.1.1 Terras desapropriadas em comum

Em se tratando de regularização fundiária, faz-se importante relatar, mesmo que brevemente, a situação peculiar em que se encontra o Distrito Federal, resultado do que ocorreu na ocasião da implantação da Nova Capital do Brasil no estado de Goiás: os desmembramentos de terras daquele estado que foram incorporados ao território do Distrito Federal em imóveis desapropriados em comum.

Por diversas vezes, quando iniciado um processo de regularização fundiária aqui no Distrito federal, seja ele de interesse social ou de específico, depara-se com a situação

de terras que são imóveis que ainda não sofreram processo de divisão entre os efetivos detentores de títulos de propriedade.

A situação, facilmente encontrada no momento de levantamento da situação fundiária das áreas, remete a quinhões delimitados em que alguns foram desapropriados, outros desapropriados parcialmente e alguns ainda em domínio particular. O processo de divisão das áreas em comum é moroso, resultante das buscas de documentos em diversos cartórios, feitura da cadeia dominial, busca para levantamento de possíveis ações judiciais e elaboração do georreferenciamento das partes do imóvel.

Se tem notícias de que neste momento, a TERRACAP vem realizando estudos e análises em vários imóveis no Distrito Federal que se encontram na situação de desapropriados em comum para determinar quais e quem são os particulares que se encontram em comunhão com aquela empresa para subsidiar a ação demarcatória e divisória para dirimir a questão. Além da identificação, é necessário também a participação de todos os comunheiros e de proprietários dos imóveis confrontantes sob pena de impugnação e nulidade do processo.

Em suma, as terras desapropriadas em comum, situação corriqueira no Distrito Federal, são fruto de desapropriação realizada de forma incompleta, resultando que a propriedade do imóvel não é exclusiva do Poder Público, visto que o domínio do imóvel é compartilhado com particulares, sob regime jurídico de condomínio pró indiviso.

Essa situação decorre da proposta de transferência da Nova Capital para o interior do Brasil, registrada na Constituição da República dos Estados do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, em seu art. 3º, em que se estabeleceu a demarcação de área para instalação da futura capital fixando-a em 14.400 km² no Planalto Central (BRASIL, 1891, p. 01):

Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único – Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

A área foi efetivada por Eptácio Pessoa, presidente da República, por meio do Decreto nº 4.494, de 18 de janeiro de 1922, estabelecendo a pedra fundamental para a área da Nova Capital (GOIÁS, 1922, p. 01):

Determina que a pedra fundamental da Capital Federal seja lançada no planalto de Goyaz, no dia 7 de setembro de 1922 e dá outras providências.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

Art. 1º A Capital Federal será oportunamente estabelecida no planalto central da República, na zona de 14.400 quilômetros quadrados que, por força do art. 3º da Constituição Federal, pertencem à União, para esse fim especial já estando devidamente medidos e demarcados.

Art. 2º O Poder Executivo tomará as necessárias providências para que, no dia 7 de setembro de 1922, seja colocada no ponto mais apropriado da zona a que se refere o artigo anterior, a pedra fundamental da futura cidade, que será a Capital da União.

Art. 3º O Poder Executivo mandará proceder a estudos do traçado mais conveniente para uma estrada de ferro que ligue a futura Capital Federal a lugar em comunicação ferroviária para os portos do Rio de Janeiro e de Santos, bem como das bases ou do plano geral para a construção da cidade, comunicando ao Congresso Nacional, dentro de um ano da data deste decreto, os resultados que obtiver.

Art. 4º Para a execução deste decreto fica o Poder Executivo autorizado a abrir os créditos necessários.

Art. 5º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Em seguida, surgiu a primeira comissão técnica que foi destinada a estudar a área e pormenorizar o Planalto Central. Essa comissão foi nomeada de Comissão exploradora do Planalto Central do Brasil, ou Comissão Cruls. Seu nome se deu porque foi coordenada pelo astrônomo belga Luís Cruls que demarcou a área desde Formosa até as imediações de Pirenópolis. No quadrilátero demarcado, foi indicada a área específica para a construção da Nova Capital, formada pela confluência dos córregos Torto, Bananal, Gama e Riacho Fundo. Foi definido limite de 5.800 km² que correspondem ao Distrito Federal.

Na época da definição da área do Distrito Federal e da Nova Capital Federal, existiam moradores na região. A área era ocupada por latifúndios voltados para a produção agrícola de subsistência e a pecuária extensiva, ou seja, fazendas de gado complementadas por agricultura de subsistência. A economia da região girava em torno disso. Assim, com a escolha e demarcação da área, era necessário tirar as pessoas ali instaladas.

Além disso, novas mudanças políticas ocorreram com o suicídio de Getúlio Vargas em 1954. O vice-presidente, Café Filho, que assumiu o Palácio do Catete, era

contra o projeto de mudança da Nova Capital do Brasil e se recusou a assinar a declaração de utilidade pública das terras situadas no polígono estabelecido. Tal incumbência coube ao então governador do Estado de Goiás, José Ludovico, o qual o fez por meio do Decreto Estadual nº 480, de 30 de abril de 1930, declarando o início das desapropriações das terras, art. 1º:

Declara de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social a área destinada à localização da Nova Capital Federal.

Art. 1º – Fica declarada de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social, para efeito de desapropriação, a área destinada à Nova Capital Federal, e que já escolhida e demarcada pela respectiva Comissão de Localização, dentro dos limites abaixo descritos, será oportunamente incorporada ao domínio da União: - “O perímetro começa no ponto de Lat. 15º 30’ S e Long. 48º 12’ W. Creen. – Desse ponto segue para Leste pelo paralelo de 15º 30’ S até encontrar o meridiano de 47º 25’ W. Creen. – Daí, por êsse meridiano de 47º 25’ W. Creen., para 0 Sul, até encontrar o Talweg do córrego Santa Rita, afluente da margem direita do Rio Preto, Daí, pelo Talweg do citado córrego Santa Rita até a confluência deste com o Rio Preto, logo a jusante da Lagoa Feia. Da confluência do córrego Santa Rita com o Rio Preto, segue pelo Talweg deste último, na direção Sul, até cruzar o paralelo de 16º 03’ S, Daí, pelo paralelo de 16º 03’ na direção Oeste até encontrar o Talweg do Rio Descoberto. Daí, para o Norte, pelo Talweg do Rio Descoberto até encontrar o meridiano de 48º 12’ W’. Creen. – Daí, para o Norte, pelo meridiano de 48º 12’ W. Creen. Até encontrar o paralelo de 15º 30’ S, fechando o perímetro” (GOIÁS, 1930, p. 02).

O governo do Estado de Goiás instituiu também a Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal (CCMCF), o Decreto nº 1.258, de 05 de outubro de 1955, para iniciar os trabalhos das primeiras desapropriações e, dessa forma, assumiu o início do processo de compra das terras necessárias para a construção de Brasília (GOIÁS, 1955). Importante destacar que o governo estadual não era o único responsável por essas desapropriações, designando por meio da Lei nº 2.874 de 1956, já revogada, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP) para realização dessa tarefa, como em seu art. 2º, alínea e, para que aquela companhia firmasse acordo e convênios com o Estado de Goiás, visando a desapropriação dos imóveis situados no polígono escolhido para o Distrito Federal, de forma a desmembrar o território daquele estado e incorporar ao domínio da União (BRASIL, 1956). Essa lei foi revogada, pela Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, em que desmembra a NOVACAP e cria a TERRACAP, que é até hoje a empresa responsável pelas desapropriações das terras cedidas para a implantação do

Faz-se relevante apontar, para entendermos o dilema vivido até hoje com relação às terras desapropriadas em comum no Distrito Federal, que a comissão dos trabalhos para as desapropriações enfrentava desafios como preciosismo jurídico no levantamento da cadeia dominial que se pretendia por aquele grupo versus a escassez de documentação, visto que muitas vezes a propriedade das fazendas eram pautadas por dúvidas e/ou incoerências nos inventários e sucessões.

A Lei do Estado de Goiás nº 1.071, de 11 de maio de 1955, autoriza o poder executivo a efetivar as desapropriações previstas do Decreto nº 480, de 30 de abril de 1955, inclusive aqueles de domínio municipal, destacando que a desapropriação deveria se dar por acordo e que a indenização fosse, sempre que possível, por meio de permuta por outro imóvel expropriado de igual valor, de propriedade do Estado, sendo essas desapropriações feitas na medida que exigissem o desenvolvimento dos trabalhos de planejamento e construção da nova capital (GOIÁS, 1955). Dessa forma se deu o processo de ocupação do Distrito Federal, culminando na complexa estrutura fundiária atual, traduzida em terras de diversas naturezas jurídicas, resultantes de incompletos processos de desapropriações.

Atualmente, a TERRACAP, Companhia Imobiliária de Brasília, vem emitindo esforços a fim de minimizar essa situação. O trabalho consiste em georreferenciar as áreas para delimitação e confrontação com terras vizinhas, para em seguida, realizar um extenso estudo sobre a cadeia dominial dos títulos de propriedade.

Hoje estima-se que a situação das terras desapropriadas em comum é de aproximadamente 9% do território do Distrito Federal. Contudo, a própria empresa pública declara desconhecer até o momento a realidade da situação. Por questões de interesse da própria empresa pública, não são fornecidos dados que possam ser disponibilizados de forma a comprovar a real situação.

1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

1.2.1 O que é regularização fundiária

O conceito de Regularização Fundiária está disposto no art. 9º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que retrata como medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a titulação de seus ocupantes.

Regularizar significa pôr em ordem, normalizar. Fundiário é relativo a terrenos ou que diz respeito a imóveis. Assim, regularização fundiária, dito de modo simplista, é uma atividade que consiste em colocar terrenos em situação de legalidade (CARMONA, 2015, p. 353).

Nos termos da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, a regularização fundiária objetiva identificar os núcleos urbanos informais de forma a regularizá-los para oferecer serviços públicos, melhorando a qualidade de vida de seus ocupantes, as condições urbanísticas e ambientais.

Nos termos do art. 2º do Decreto Regulamentador nº 9.310, de 16 de março de 2018, os objetivos da REURB são:

- I – identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e assegurar a prestação dos serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor de seus ocupantes;
- III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos regularizados;
- IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre os Estados e sociedade;
- VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII – garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X – prevenir e desestimular a formulação de novos núcleos urbanos informais;

XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e

XI – franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017, p. 01 a 02).

A principal função da regularização é cessar as ocupações, tendo em vista que, ao se colocar uma cidade na formalidade, o sentimento de quem é o dono fica evidente e com isso as ocupações indevidas tendem a diminuir, fomentando a economia daquela região e cumprindo a função social da cidade e da propriedade.

Regularizar é muito diferente de planejar. A regularização implica medidas possíveis para cessar uma cultura de apropriação do espaço urbano, superando a mentalidade de já que não o tenho, eu pego; da utilização do solo urbano como enriquecimento de poucos; da utilização como moeda de troca eleitoreira e de medidas populistas.

Regularizar é remediar, corrigir a ocupação do espaço urbano de forma a proporcionar habitação digna e em conformidade com a utilização ambientalmente sustentável e livre de riscos para seus moradores. A regularização deveria ser a prioridade do planejamento do ordenamento do território. Sem regularizar, não é permitido planejar, sem planejar não se pode oferecer, pois que está irregularmente ocupado. A irregularidade exige a regularização e, assim, o círculo vicioso nunca finda.

A regularização, desta feita, cumpre a função social da cidade, como bem retratou, Loures (2019, p. 330):

A regularização fundiária é compreendida como instituto que cuida do direito à cidade, em seus mais diversos aspectos, incluindo o bem-estar de seus habitantes, o controle e a melhoria das disposições entre equipamentos públicos e privados, a ótica socioambiental e também o viés econômico, diante da relevância do mercado local para a satisfação das necessidades dos moradores da urbe e a formação de uma economia local próspera, com geração de emprego e renda. Reconhecem-se, assim, as inúmeras funções sociais relacionadas à cidade, as quais não se resumem no direito à moradia, malgrado sua acentuada importância.

1.2.2 Contexto de normas jurídicas gerais e específicas no Direito Urbanístico

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, em seu art. 24, inciso I, a União, os Municípios e o Distrito Federal são concorrentes em legislar sobre o direito urbanístico. Esta competência afeta diretamente o tema da presente dissertação, visto que foi realizado um comparativo entre a legislação de regularização fundiária federal com a distrital relacionada às incoerências que foram apontadas.

O objetivo principal do presente trabalho foi apresentar as inconsistências da legislação distrital com relação ao projeto de regularização fundiária de interesse social e verificar o que cada uma das leis oferece de forma a beneficiar ou prejudicar o processo de regularização fundiária de interesse social. Para alcançar tal intuito, para cada incoerência foi apontado o que a lei distrital deveria ou poderia abarcar em virtude do estabelecido na legislação federal de regularização fundiária, a Lei nº 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017).

Considerando-se as competências legislativas dos entes federados ao se tratar de matéria do Direito Urbanístico, é fundante destacar o que se entende por esse ramo do direito público. Essa nova área do direito consiste em normas jurídicas para disciplinar os espaços habitáveis e surgiu da forte urbanização ocorrida no Brasil, principalmente após a década de 60, resultado da migração das famílias da área rural para a urbana. Junto com essa urbanização iniciou uma série de problemas socioeconômicos, os quais se destaca o alto déficit habitacional, degradação ambiental, dificuldade de acesso da população a serviços públicos, infraestrutura mínima essencial e a precariedade das habitações.

A nova matéria surge da necessidade da intervenção do Poder Público para minimizar ou mitigar os problemas relatados e proporcionar um ordenamento da urbanização de forma a atender as necessidades de coexistência das pessoas nas cidades e seu meio ambiente, sempre priorizando a coletividade.

O direito urbanístico foi introduzido pelo art. 182 da Constituição Federal em que se estabelece a ordenação do desenvolvimento social da cidade com vistas a garantir o bem-estar de seus habitantes, atingindo sua importância máxima, com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que é a lei

básica desse ramo do direito e que tem como norteadores os princípios da função social da propriedade, função social da cidade, planejamento participativo, justa distribuição dos ônus decorrentes da urbanização e a gestão democrática.

A Constituição, em seu art. 18, dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, constituindo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, destacando sua autonomia. No tocante às normas urbanísticas, a Constituição Federal prescreve que tanto a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre o direito urbanístico e, portanto, a União tem a competência de realizar as normas gerais na área. Os entes locais, municípios e o Distrito Federal, têm competência para estabelecer as normas para seu desenvolvimento territorial, ordenando seu uso do solo, de forma a determinar as formas de planejar e ocupar seu território (BRASIL, 1988).

Essa distinção entre as normas gerais estabelecidas pela União e as especificidades de cada município ou Distrito Federal fica esclarecido pelo art. 3º do Estatuto da Cidade, que estabelece que a União pode legislar sobre as normas gerais do direito urbanístico, sobre normas de cooperação da política urbana entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições de habitação e saneamento básico e, por fim, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano para habitação, saneamento básico, transportes urbanos, planos nacionais e regionais de ordenação do território (BRASIL, 2001).

Cabe destacar que os Estados-membros podem por meio de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formadas por municípios limítrofes. Essas terão por objetivo organizar o planejamento e a execução das ações públicas para as áreas.

Pelo apresentado, destaca-se que é de competência dos municípios ou do Distrito Federal legislar sobre o interesse local. A Constituição de 1988 arrolou os poderes da União nos artigos 21 e 22 e área de atuação comum legislativa paralela no art. 23. Para os Estados, são poderes remanescentes os descritos no art. 25, §1º, e como área comum de atuação administrativa paralela o art. 23; área comum de atuação legislativa paralela o art. 24, sendo ainda que podem legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União, mediante delegação por meio de Lei Complementar,

conforme art. 22, parágrafo único, já para os Municípios são os poderes enumerados no art. 30, área comum de atuação administrativa paralela o art. 23 e suplementar à legislação federal e estadual, no que couber, conforme art. 30, inciso II (CARMONA, 2010).

Por fim, destaque para as competências constitucionais do ente federativo, Distrito Federal, que é uma figura híbrida, não é Estado nem município, dentre os entes federados e, portanto, detém as competências dos Estados e dos municípios:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (BRASIL, 1988, p. 20).

Além disso, tem competência e áreas comuns de atuação administrativa paralela, como estabelecido no art. 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988, p. 15)

E no artigo 24, como áreas comuns de atuação legislativa paralela:

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

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

II – orçamento;

III – juntas comerciais;

IV – custas dos serviços forenses;

V – produção e consumo;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI – procedimentos em matéria processual;

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII – assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV – proteção à infância e à juventude;

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988, p. 15 a 16).

Diante do exposto, entende-se esclarecido que o Distrito Federal detém a prerrogativa de legislar sobre as especificidades locais, especialmente com relação ao seu ordenamento territorial. Cabe à União, por meio da Lei nº 13.465/2017, traçar as linhas gerais da regularização fundiária do Brasil e o Distrito Federal, por meio de sua legislação local, especialmente seu Plano Diretor, traçar os objetivos do seu planejamento territorial e conseqüentemente sua Estratégia de Regularização, assim como de fato o fez e faz como mencionado no item do presente trabalho que trata do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

Esclarece-se também que, no Quadro 10, desta dissertação, serão relacionadas as incoerências apontadas na presente dissertação, e que os conceitos apresentados neste item serão balizadores para o entendimento da recepção das diretrizes urbanísticas elencadas por meio das normas gerais da Lei da REURB com relação a lei de REURB do Distrito Federal.

No Quadro 1, estão apresentadas a legislação federal e distrital que tratam da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 1 – Legislação correlata à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

LEGISLAÇÕES CORRELATAS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL					
Descrição	Lei/Decreto/ Portaria/ Medida Provisória	Âmbito	Data	Correlação c/ a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Link Acesso
Lei Orgânica do Distrito Federal	LODF	Governo do Distrito Federal	08/06/1993	Rege sobre o pleno exercício do Distrito Federal quanto a sua autonomia política, administrativa e financeira, conforme os princípios constitucionais.	http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.
Nota Técnica	NT 02/2015	Governo do Distrito Federal	01/10/2015	Diretrizes para o Sistema Viário para novos parcelamentos – NT 02/2015 DAUrb/SUAT	https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/nt02-2015-diretrizes-sist-viario-novos-parcelamentos.pdf
Portaria	Portaria n. 59	Governo do Distrito Federal	27/05/2020	Regulamenta a emissão dos Estudos Territoriais Urbanísticos e das Diretrizes Urbanísticas Específicas	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/db246fbca6c44bea7147902aebef41/Portaria_59_27_05_2020.html
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil	CF 1891	Governo Federal	2/24/1891	Demarca a áreas do Distrito Federal	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm
Constituição da República Federativa do Brasil	CF 1998	Governo Federal	05/10/1988	Estabelece o direito social à moradia como direito fundamental	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/compilado.htm
Decreto	Decreto nº 480	Governo do Estado de Goiás	30/04/1955	Declara de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao 33nteresse social a área destinada à localização da Nova Capital do Brasil	https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/105417/pdf#:~:text=ABRIL%20DE%201955-Declara%20de%20necessidade%20e%20utilidade%20p%C3%BAblica%20e%20de%20conveni%C3%A4ncia%20ao,localiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Nova%20Capital%20Federal.
PDOT	Lei nº 803	Governo do Distrito Federal	25/04/2009	Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html

Atualiza o PDOT	Lei nº 854	Governo do Distrito Federal	15/10/2012	Atualiza a Lei Complementar n. 803, de 25 de abril de 2009	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei_Complementar_854_15_10_2012.html
LUOS	Lei nº 950	Governo do Distrito Federal	07/03/2019	Dispõe sobre o desdobro de lote e remembramento de lotes e projeções no território do Distrito Federal e dá outras providências.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9e2d740163d24c5ea74df0740a7c0439/Lei_Complementar_950_07_03_2019.html
PDOT	Lei nº 951	Governo do Distrito Federal	25/03/2019	Altera o artigo 135 e anexos da Lei Complementar n. 803, de 25 de abril de 2009	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8815d609bb134b6fa055711bab4e2b49/Lei_Complementar_951_25_03_2019.html

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 1.1 – Legislação correlata à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Descrição	Lei/Decreto/Portaria/Medida Provisória	Âmbito	Data	Correlação c/ a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Link Acesso
REURB/DF	Lei Complementar nº 986	Governo do Distrito Federal	30/06/2021	Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal	http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3e31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/Lei_Complementar_986_30_06_2021.html
LUOS	Lei nº 1007	Governo do Distrito Federal	28/04/2022	Altera a Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019, que aprova a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS nos termos dos artigos 316 e 318 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências, e dá outras providências.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5e658a130ee84ee19785c3d9286f3943/Lei_Complementar_1007_28_04_2022.html
Lei	Lei nº 1.071	Governo do Estado de Goiás	11/05/1955	Autoriza o Poder Executivo a efetivar a desapropriação prevista pelo Decreto n. 480, de 30 de abril de 1955 e dá outras providências.	https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/7567
Decreto	Decreto m. 1.258	Governo do Estado de Goiás	05/10/1955	Instituiu a Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal e dá outras providências.	https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/105418/decreto-1258
Medida Provisória	MP 2.220	Governo Federal	02/09/2001	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o & 1. Do art. 183 da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm
Lei	Lei nº 2.874	Governo Federal	19/09/1956	Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12874.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%202.874%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201956.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20mudan%C3%A7a%20da%20Capital%20Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,que%20se%20refere%20o%20art.
Lei	Lei nº 3.877	Governo do Distrito Federal	26/06/2006	Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54611/Lei_3877_26_06_2006.html
Decreto	Decreto nº 4.494	Governo Federal	18/01/1922	Determina o lançamento da pedra fundamental da Capital Federal.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4494-18-janeiro-1922-545132-republicacao-91197-pl.html
Lei	Lei nº 5.547	Governo do Distrito Federal	06/10/2015	Dispõe sobre as autorizações para localização e funcionamento de atividades econômicas e auxiliares e dá outras providências.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bab56a3f344a41898d8a5136641f268c/Lei_5547_06_10_2015.html
Lei	Lei nº 6.269	Governo do Distrito Federal	29/01/2019	Dispoõe sobre o Zoneamento Econômico-Ecológico – ZEE-DF.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/912a61dfc1134ffebb691aa3e864673e/Lei_6269_29_01_2019.html
Lei de Parcelamento do Solo	Lei nº 6.766	Governo Federal	19/12/1979	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm
Decreto Regulamentador da REURB	Decreto nº 9.310	Governo Federal	16/03/2018	Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 1.2 – Legislação correlata à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Descrição	Lei/Decreto/ Portaria/ Medida Provisória	Âmbito	Data	Correlação c/ a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Link Acesso
Decreto REURB	Decreto nº 9.497	Governo Federal	04/12/2018	Altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, e o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9597.htm
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257	Governo Federal	10/07/2001	Regulamenta os artigos 182 e 183 da CF de 1988 e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Estabelece a obrigatoriedade dos Planos Diretores Locais aos municípios com mais de 20 mil habitantes.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm
PMCMV	Lei nº 11.977	Governo Federal	07/07/2009	Programa Minha Casa, Minha Vida.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm
REURB	Lei nº 13.465	Governo Federal	11/07/2017	Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm
Lei faixas de domínio de rodovias	Lei nº 13.913	Governo do Distrito Federal	25/11/2019	Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm
Sistema viário urbano do DF	Decreto nº 38.047	Governo do Distrito Federal	09/03/2017	Regulamenta o art. 20, da Lei Complementar n. 803, de 25 de abril de 2009, no que se refere às normas viárias e aos conceitos e parâmetros para o dimensionamento de sistema viário urbano do Distrito Federal, para o planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos, e dá outras providências.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efd1811f71f249fd8b41021b8966ef97/Decreto_38047_09_03_2017.html
Decreto	Decreto nº 38.427	Governo do Distrito Federal	23/08/2017	Dispõe sobre os procedimentos para distribuição de unidades imobiliárias e concessão de áreas de domínio público destinadas a equipamentos públicos aos órgãos do Distrito Federal e dá outras providências.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1c391f901eba4940ab09f1c40807a24c/Decreto_38427_23_08_2017.html
Decreto	Decreto nº 40.254	Governo do Distrito Federal	11/11/2019	Dispõe sobre os procedimentos aplicáveis à REURB/DF.	REVOGADO
Decreto Regulamentador da REURB/DF	Decreto nº 42.669	Governo do Distrito Federal	06/07/2021	Regulamenta a Lei Complementar n. 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal.	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=dd64e5d58f8b4ec3b017006b3cccbbf8#:~:text=Ementa%3A,Urbana%20E%20%80%93%20REURB%20no%20Distrito%20Federal.
Comitê Energia Legal	Decreto nº 43.328	Governo do Distrito Federal	17/05/2022	Cria o Comitê Energia Legal, para otimizar o processo de regularização de ligações informais de energia elétrica no Distrito Federal.	http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8e5966e81f74466695a2c3a81cadeb89/Decreto_43328_17_05_2022.html#:~:text=Cria%20o%20Comit%C3%AA%20Energia%20Legal,p%C3%BAblico%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias

Fonte: Elaboração própria.

1.2.3 Legislação Federal de REURB-S

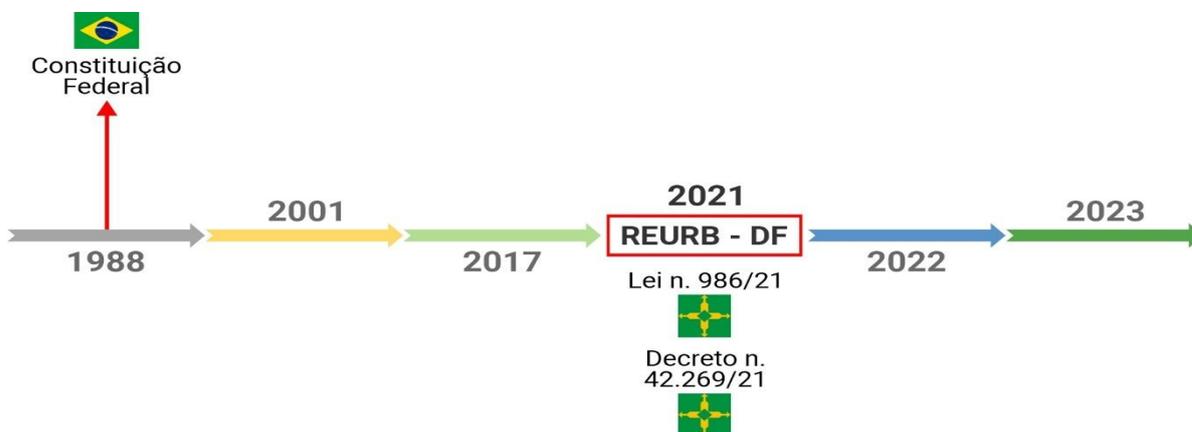
1.2.3.1 Constituição Federal de 1988

Consta do Preâmbulo da Constituição Federal do Brasil:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988, p. 1).

A terra é um bem essencial à vida. O direito à moradia está previsto no art. 6 da Constituição Federal de 1988: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, p. 6). E assim, a primeira Constituição que tratou da política urbana do país foi a de 1988 por meio do Capítulo II, Política Urbana. Na Figura 2, temos uma linha do tempo em que se estabelece a relação entre a previsão constitucional e sua relação com a legislação REURB-S:

Figura 2 – Linha do tempo da Constituição Federal de 1988 e sua relação com a legislação de REURB-S do Distrito Federal



Fonte: Elaboração própria

Em seus artigos 182 e 183, a Carta Magna traz que a política urbana deve ser exercida pelo poder municipal e que deve ter como objetivo ordenar o uso do solo de forma a garantir as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Essas funções dizem respeito ao direito à moradia, ao trabalho, à possibilidade de ir e vir e ao acesso ao lazer. Estabelece que os municípios com mais de 20 mil habitantes deverão ter o principal instrumento desse ordenamento territorial e deverá garantir o desenvolvimento e a expansão urbana de forma planejada e eficaz. Ele deve ser aprovado pela Câmara Municipal (BRASIL, 1988).

Assim, a Constituição expressa de forma clara que a propriedade urbana deve cumprir a função social, por meio do Plano Diretor, de forma a atender todas as exigências desse ordenamento da cidade indicadas nele. Estabelece que a desapropriação urbana é mais um instrumento para se cumprir a função social da propriedade e determina que esta deve ser feita com prévia e justa indenização.

No tocante a esse tema, traz ainda que, para os solos urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, por meio de lei específica e desde que a área conste do Plano Diretor, o poder municipal pode exigir a adequada utilização da área, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórias, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação, assegurados o valor de indenização e juros legais.

No art. 183, vai além, permitindo que os que possuem área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo período superior a cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, terão direito ao domínio do referido imóvel. Para isso, se faz necessário que não seja proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural. Esse direito não será concedido ao mesmo possuidor mais de uma vez. Os imóveis públicos são exceção a essa regra, uma vez que não podem ser adquiridos por usucapião. É importante destacar que, em seu art. 24, a Constituição estabelece que, em legislação concorrente, compete à União limitar-se a estabelecer as normas gerais (BRASIL, 1988).

No Quadro 2 estão apresentadas as medidas urbanísticas da Constituição Federal de 1988, destacadas uma vez que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 2 – Medidas urbanísticas da Constituição Federal de 1988 e sua aplicabilidade na REURB-S.

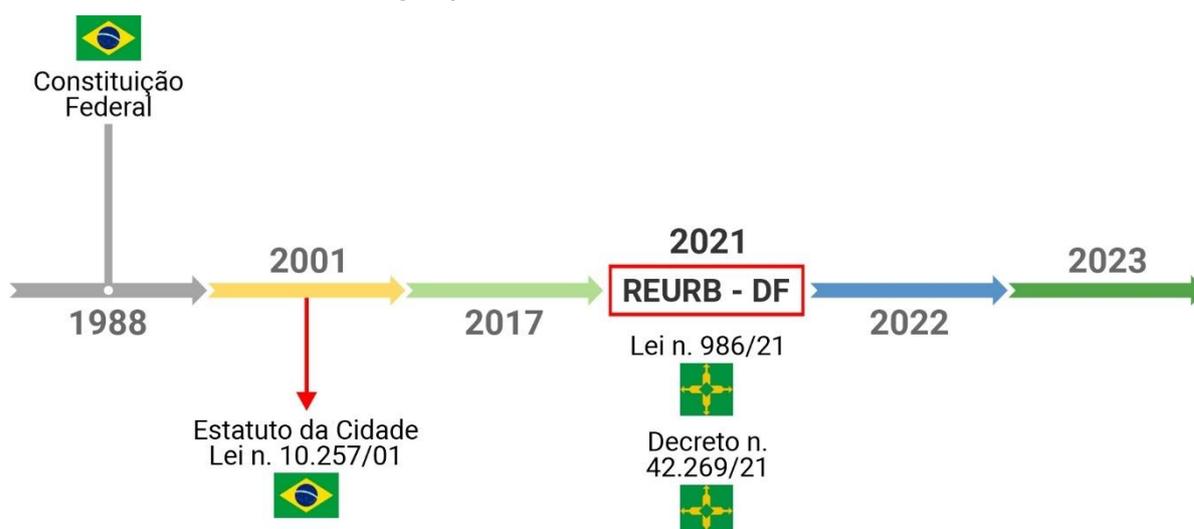
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Plano Diretor	Estabelece as áreas de regularização.	Art. 182, § 2º
Desapropriação	Permite a utilização de áreas urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas.	Art. 182, § 4º
Parcelamento ou edificação compulsórios	Permite a utilização de áreas urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas.	Art. 182, § 4º
Imposto sobre a propriedade predial e territorial no tempo	Permite a cobrança de IPTU diferenciado para áreas urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas.	Art. 182, § 4º
Usucapião	Prevê o título de domínio ou concessão de uso para imóveis que são utilizados por mais de 5 anos e sem oposição.	Art. 183º

Fonte: Elaboração própria.

1.2.3.2 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257/2001, ou Estatuto da Cidade, regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e dando outras providências (BRASIL, 2011). É considerada um marco para aprofundar a função social da cidade e da propriedade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Traz as normas e instrumentos para regular a propriedade urbana visando o bem social e ambiental por meio da política urbana. Na Figura 3, tem-se a linha do tempo da relação do Estatuto da cidade com a legislação REURB-S do Distrito Federal:

Figura 3 – Linha do tempo do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e sua relação com a legislação de REURB-S do Distrito Federal.



Fonte: Elaboração própria.

O Estatuto da Cidade é lei e, em 2022, completou 20 anos, trazendo a nova matéria do direito, o Direito Urbanístico e ditando as regras para a realização da função social da cidade e da propriedade através da instrumentalização da grande ferramenta do Urbanismo moderno, o Plano Diretor das Cidades. Assume enorme importância por trazer pautas a serem consideradas pelos gestores públicos, em seu art. 2º, quais sejam: o acesso a cidades sustentáveis; a participação popular; a cooperação entre os governos; o papel da iniciativa privada e da sociedade, visando o interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades, objetivando evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; a oferta de equipamentos públicos e comunitários; o transporte e demais serviços públicos; e a ordenação e controle do uso do solo.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e elenca as normas e diretrizes gerais que, através dos seus instrumentos, garantem a ordem pública e o interesse social a fim de regular o uso da propriedade urbana. Este uso deve estar em correspondência com o bem coletivo, a segurança e bem-estar dos cidadãos, observando o equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Resultou da regulamentação dos art. 182 e 183, do caput. II, da Política Urbana, da Constituição Federal de 1988, que trata da política de desenvolvimento urbano a ser

executada pelo Poder Público Municipal e do forte crescimento das cidades brasileiras na década de 60. Arruda (2011) destaca tal crescimento ao afirmar que o Estatuto foi elaborado levando em conta a mudança, do campo para as cidades, de 80 milhões de pessoas, entre as décadas de 1940 e 1980. No início da década de 80, foi proposta a Lei de Desenvolvimento Urbano. A discussão em torno dela repercutiu na Assembleia Nacional Constituinte e, em 1989, já estando em vigor a nova Constituição, o senador Pompeu de Souza apresentou um projeto de Estatuto da Cidade.

Esse desenfreado parcelamento do solo urbano, com distribuição de terras de forma desordenada e equivocada, além do crescimento populacional nas zonas urbanas, resultou na concentração da população e trouxe diversas consequências para o meio físico como o surgimento das ocupações informais irregulares, a impossibilidade de atendimento da demanda para o sistema viário, a impermeabilização do solo de forma inadequada, a falta de infraestrutura urbana, como abastecimento de água, esgoto e energia elétrica, dentre os diversos desafios e problemas.

Assim, visando buscar as soluções para os problemas decorrentes dessa urbanização sem planejamento adequado, a Constituição versou sobre a Política Urbana, o que resultou, mais tarde, no Estatuto da Cidade. Logo em seu caput. I, nas “Diretrizes Gerais” traz, em três artigos, de forma geral, as normas e regras para o atingimento do objetivo de cumprir as normas de ordem pública e de interesse social na política urbana. Elenca dezenove incisos para estabelecer essas diretrizes gerais, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar dos cidadãos. Em seguida, no caput. II, destacam-se os Instrumentos da Política Pública, versando nas seções de I a XII os elementos necessários para a implementação dessa política (BRASIL, 2001).

Segundo Dallari (2002, p. 4), na Seção I, em seu art. 4º, o Estatuto enumera um rol de instrumentos que são colocados à disposição do Poder Público visando à organização conveniente dos espaços habitáveis e ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Estes instrumentos cumprem sua função de intervenção do poder municipal no uso da propriedade privada, na regularização fundiária das áreas de interesse social, no incremento ao desenvolvimento urbano e na redistribuição de seus benefícios de forma mais igualitária a toda a população brasileira e, por fim, permitem a democratização da gestão urbana e do direito à habitação.

Nesse art. 4º, há ainda a validação de instrumentos já previstos anteriormente ao Estatuto e a possibilidade de criação de novos, através dos estados e municípios como instrumentos de gestão urbana. Importante se faz destacar ainda que, no final desta seção, há a previsão de que a gestão orçamentária deva ser feita de forma participativa, ou seja, aberta e em conjunto com todos os cidadãos (BRASIL, 2001).

Dentre esses instrumentos, vale destacar especialmente aspectos como a previsão do planejamento municipal como o plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento industrial, plano plurianual, diretrizes orçamentárias participativas; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2001).

Além destes, destacam-se ainda os institutos tributários e financeiros, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; a contribuição de melhoria; e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros que possibilitam a indução dos usos e atividades consideradas relevantes para a política urbana que se pretende aplicar (BRASIL, 2001).

E, por fim, cabe destacar os institutos jurídicos e políticos que oferecem variadas formas de intervenção social sobre o direito de propriedade, dentre os quais a instituição de zonas de interesse social, concessão de direito real de uso, regularização fundiária; a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (BRASIL, 2001).

Como destaca Dallari (2002), quando a lei se refere a instrumentos de política urbana ela pretende identificar meios e instrumentos, de diferentes espécies, por meio dos quais o governo municipal deve implementar suas decisões de mérito, suas opções quanto a objetivos que devam ser atingidos para assegurar a melhor qualidade de vida de sua população e as prioridades que, em seu entender, devem ser observadas.

Na seção II, o Estatuto discorre sobre o parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios e, dessa forma, possibilita regular a subutilização ou não utilização de uma área, de forma a evitar os vazios urbanos e coibir a especulação imobiliária, evitando a segregação espacial por meio da promoção de habitações acessíveis a toda a população (BRASIL, 2001).

Na seção III, em seu art. 5º, trata do imposto progressivo no tempo, que é uma taxaço aos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, em que o município pode aumentar progressivamente a alíquota do IPTU, de forma a obrigar o cumprimento dos prazos fixados em lei específica municipal. O IPTU é calculado como uma porcentagem do valor de mercado do imóvel. Importante ressaltar que o Estatuto vedou a possibilidade de concessão de isenções ou anistias visando que este instrumento atinja sua eficácia e combata a ociosidade fundiária (BRASIL, 2001).

Na seção IV, trata da desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, que será utilizado quando, passados os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo e o proprietário não tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do imóvel. Este instrumento possibilita evitar a especulação imobiliária em detrimento do desenvolvimento sustentável da cidade, além de possibilitar a utilização dessas áreas vazias para suprimento do déficit habitacional existente no Brasil (BRASIL, 2001).

Na seção VI, a usucapião de imóvel urbano concede o direito de domínio ao possuidor de área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos, desde que sua utilização seja para sua moradia e de sua família e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esta seção reafirma o poder instituído pela Constituição Federal de que uma propriedade particular pode sofrer intervenção em favor de um bem público ou de interesse social, retratando aqui, o verdadeiro sentido da função social da cidade e da propriedade. Nessa desapropriação para fins urbanos, o valor será o real, que é a base de cálculo para o IPTU, retirando o investimento feito pelo poder público, implementando assim a justa distribuição dos benefícios da urbanização (BRASIL, 2001).

A seção VI tratava da concessão do uso especial para fins de moradia, em que os imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem intervenção pública, pudessem ser regularizados como os particulares de usucapião. Neste caso, não haveria a transferência da propriedade. Este dispositivo foi vetado pelo Presidente da República (BRASIL, 2001).

Na seção VII, o direito de superfície traz a possibilidade de se utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo do terreno estabelecido em contrato e na forma de legislação

urbanística. Ela pode ser gratuita ou onerosa e pode ser transferida a terceiros (BRASIL, 2001).

A seção VIII, com o direito de preempção possibilita o direito de preferência do Poder Público Municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, assegurado pelo prazo de vigência e expressa designação da área para esse fim no Plano Diretor. Essa preferência detém as seguintes possibilidades: regularização fundiária, programas e projetos de interesse social, reserva fundiária, expansão urbana, para equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes, para conservação ou proteção de áreas ambientais e de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001).

A seção IX, da outorga onerosa do direito de construir, possibilita que sejam definidas no Plano Diretor, por meio de lei municipal, as áreas onde este instituto poderá ser utilizado. Quando previstas para essa possibilidade, elas poderão assumir coeficientes de aproveitamento (relação entre a área edificável e a área do terreno) acima do estipulado na lei a partir de contrapartida do beneficiário. Os limites máximos que poderão ser atingidos deverão estar estipulados também no Plano Diretor e serão fixados a partir da proporção de infraestrutura urbana da área e o aumento da densidade esperado com a medida. Será possível também alterar o uso do solo em áreas pré-estipuladas no Plano Diretor aprovado em lei, e a partir da contrapartida do beneficiário. Estes instrumentos permitem a arrecadação do município, o adensamento de áreas em que o poder público pretenda direcionar o crescimento populacional no seu planejamento urbano e possibilitar a valorização dos imóveis em detrimento dos investimentos ali executados, ou seja, recuperar para algumas áreas previstas na lei, a valorização imobiliária resultante dos investimentos públicos (BRASIL, 2001).

Na seção X, estão previstas as operações urbanas consorciadas que poderão prover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas especificadas no Plano Diretor. Estas áreas, quando forem objeto de operação urbana consorciada, deverão possuir um plano de operação urbana com alguns itens mínimos como a definição da área, o programa básico de ocupação, o atendimento econômico e social para a população que será diretamente atingida, além dos estudos de impacto de vizinhança, contrapartida dos envolvidos, a forma de controle da operação e

seu representante da sociedade civil e a natureza dos incentivos. Esta operação poderá modificar índices e características dos parcelamentos, uso e ocupação do solo, alteração de normas, regularização de construções e concessões de incentivos. Subentende-se deste tópico que se use a operação urbana consorciada para inclusão de programas habitacionais para a população de baixa renda, visto que a valorização dos imóveis é inerente e a consequente expulsão desse grupo mais vulnerável a esse fenômeno (BRASIL, 2001).

Na seção XI, a transferência do direito de construir possibilita, no sentido literal, a transferência do potencial construtivo previsto no Plano Diretor, para outro local. Essa possibilidade visa garantir o potencial econômico de um imóvel ao seu proprietário quando há interferência ao seu direito de construir por limitação do poder público, que o faz com objetivo de proteger o relevante interesse público na preservação do meio ambiente e de áreas de especial interesse histórico, cultural, paisagístico ou social. Este dispositivo permite também a implantação de equipamentos públicos para fins de regularização fundiária ou para áreas ocupadas por população de baixa renda (BRASIL, 2001).

Na seção XII, o estudo de impacto de vizinhança (EIV) estabelece que estarão pré-definidos, no Plano Diretor, os empreendimentos públicos ou privados em área urbana que necessitarão de estudos prévios de impacto de vizinhança. Somente após esses estudos, é que serão concedidas as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. Estes deverão apresentar os impactos positivos e/ou negativos relativos ao empreendimento e deverá constar no mínimo o adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação, iluminação e paisagem urbana; e patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

O Estatuto ainda dispôs um capítulo para definir os instrumentos que deverão ser utilizados para garantia da gestão democrática da cidade, como órgãos colegiados de política urbana, conferências de assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de lei e de plano, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No quadro 3, estão apresentadas as medidas urbanísticas da Lei nº 10.257, de 2001, destacadas uma vez que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 3 – Medidas urbanísticas da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade e sua aplicabilidade na REURB-S.

LEI N. 10.257/2001		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Áreas de Interesse Social – ARIS	Indicação no Plano Diretor Local as áreas de interesse social garantindo classificação expressa da modalidade de REURB.	Art. 42-B, V.
Solo urbano não edificável ou subutilizado	Determinação do parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios.	Art. 4º, III, i.
Concessão do Direito Real de Uso – CDUR	Direito Real viável sobre um bem público ou privado, onde é destinado à utilização privativa, com sua destinação estabelecida por legislação específica. E é uma forma de regularizar um núcleo urbano informal.	Art. 4º, III, g.
Demarcação urbanística	Delimitação de uma área ocupada para habitação de interesse social, contendo sua localização, limites, área de superfície de um bem público ou privado para fins de regularização fundiárias de interesse social.	Art. 4º, III, t.
Subutilização ou não utilização de área	Evitar espaços vazios e especulação imobiliária.	Art. 2º, VI, e.
Imposto sobre a propriedade predial e urbana – IPTU progressivo no tempo	Majoração da alíquota do imposto pelo prazo de cinco anos consecutivos para áreas subutilizadas ou vazias.	Art. 7º e 8º.
Usucapião do imóvel	Aquisição originária de propriedade pelo decurso de tempo para área até 250 m2.	Art. 4º, III, j.
Direito de superfície	Direito de utilizar o solo, subsolo ou espaço aéreo relativo ao terreno.	Art. 4º, III, l.
Direito de preempção	Direito do poder público em adquirir imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.	Art. 4º, III, m.
Outorga onerosa do direito de construir	Direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico previsto para a área podendo ser mediante contrapartida do beneficiário.	Art. 4º, III, n.
Operação consorciada urbana	Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal para transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e preservação ambiental.	Art. 32, 33 e 34.
Transferência do direito de construir	Autorização ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local o direito de construir.	Art. 4º, III, o.
Órgãos colegiados de política urbana	Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN para aprovação dos projetos de regularização de interesse social.	Art. 43, I.

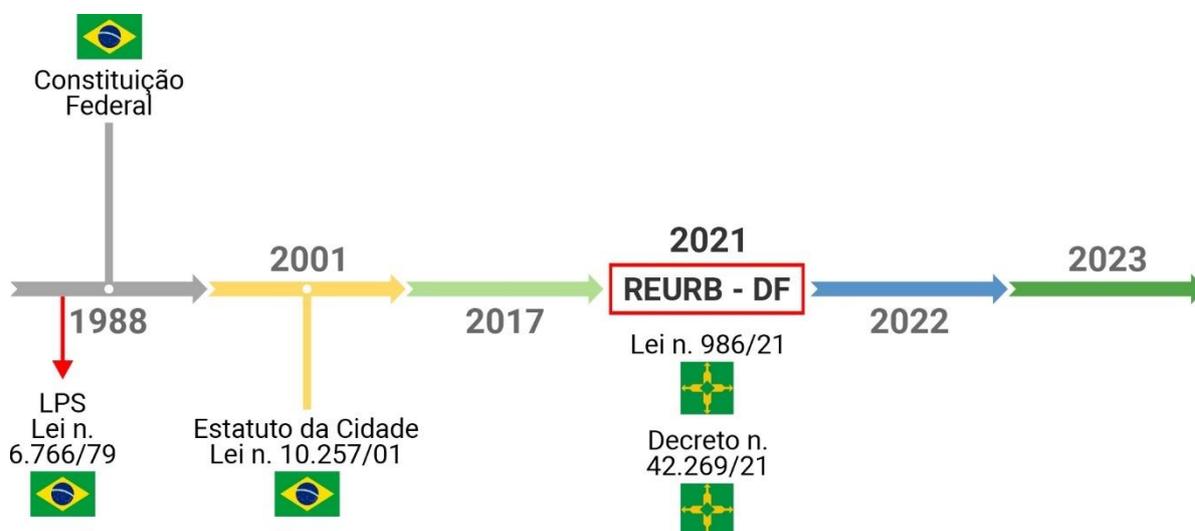
Fonte: Elaboração própria.

1.2.3.3 Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, LPS

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. A Lei de Parcelamento do Solo, conhecida como LPS, não tem relação direta com a legislação de regularização fundiária, por tratar de novos parcelamentos. No entanto, é a lei que trata das normas urbanísticas, sanitárias, visando à ocupação do solo e o desenvolvimento urbano e é com ela que se dá o regramento para as leis e planos diretores do ordenamento territorial (BRASIL, 1979).

Na Figura 4, apresenta-se a linha do tempo que relaciona a Lei nº 6766 de 1979 com a REURB-S do DF:

Figura 4 – Linha do tempo da Lei de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e sua relação com a legislação de REURB-S do Distrito Federal.



Fonte: Elaboração própria.

Inicialmente, a lei estabelece que o parcelamento do solo se dá de duas formas, uma com o loteamento que é a subdivisão de uma gleba em lotes para edificação e com abertura de vias, e que o desmembramento é a subdivisão da gleba em lotes com aproveitamento das vias existentes. Define que o lote é o terreno dotado de infraestrutura básica e que cumpre os índices urbanísticos previstos nos planos diretores.

A infraestrutura básica determinada pela lei é constituída pela drenagem pluvial, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia

elétrica pública domiciliar e vias de circulação, mas que para a de interesse social, a energia pública não é pré-requisito.

O lote pode ser uma unidade autônoma ou pertencente a um condomínio de lotes, e determina o loteamento de acesso controlado, que foi incluído pela Lei nº 13.465 de 2017, que deve ser regulamentado pelo poder público municipal (BRASIL, 2017).

Designa como empreendedor o responsável pela implantação do parcelamento. Que pode ser o proprietário do imóvel, compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que com anuência do proprietário, ente da administração pública direta ou indireta habilitado, pessoa física ou jurídica contratado pelo proprietário do imóvel e cooperativa habitacional ou associação de moradores. O parcelamento do solo só é permitido em zonas urbanas em áreas de expansão urbana ou de urbanização específica definidas no Plano Diretor ou lei municipal.

Não é permitido o parcelamento em terrenos alagadiços e sujeitos à inundação, antes das providências para o escoamento das águas; terrenos com material nocivo à saúde pública; com declividade superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas de autoridades competentes; em terrenos com condições geológicas não propícias a edificação; e em áreas de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

Os requisitos urbanísticos previstos na lei estão as áreas destinadas à circulação, equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de uso público proporcionais à densidade populacional prevista no plano diretor ou lei municipal, área mínima de lote de 125 m², com frente mínima de 5 metros, salvo para destinação de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

A lei ainda determina faixa de domínio de rodovia mínima de 15 metros, excetuando-se para redução de 5 metros mínimos aprovados por lei municipal ou distrital. Para as ferrovias, a faixa não edificável é de 15 metros, sem exceção; e ao longo das águas correntes e dormentes, vale o aprovado em lei municipal ou distrital e deverá constar em diagnóstico socioambiental elaborado pelo município.

Determina ainda que as vias de circulação devem se integrar às existentes e se conformar com a topografia local. As áreas mínima e máxima dos lotes serão definidas

por zonas e em plano diretor de planejamento local, assim como seus coeficientes de aproveitamento. Define como equipamentos públicos os de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Fica evidente que todas as alterações sofridas pela LPS vão ao encontro da importância dada ao Plano Diretor local dos municípios, uma vez que flexibiliza diversos parâmetros para definição desses estudos técnicos. Fica a critério do licenciamento ambiental a faixa de domínio de dutovias, quando for o caso. E para lotes pertencentes a condomínio de lotes, poderão ser especificadas faixas não edificáveis administrativas como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.

Os equipamentos urbanos aqui são definidos como os de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás centralizado e o poder público poderá definir faixas não edificáveis para eles.

A partir do art. 6º, trata dos passos que o interessado deve efetuar quando da elaboração do loteamento, dentre eles estão: diretrizes para uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres, equipamentos públicos e urbanos. Determina ainda que se apresente para isso as divisas da gleba, curvas de nível, localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes, arruamentos contíguos, vias de comunicação, indicando as áreas livres, tipo de uso predominante a que se pretende no loteamento, para que o município ou Distrito Federal, sinalize nas plantas do requerimento as ruas e estradas projetadas ou existentes relacionadas ao loteamento, traçado básico do sistema viário principal, localização aproximada dos equipamentos urbanos e comunitários e das áreas livres de uso público; faixas sanitárias para escoamento das águas e as zonas de uso predominante da área.

Essas diretrizes terão validade de quatro anos e os municípios com menos de cinquenta mil habitantes e os que possuem plano diretor aprovado que contenham diretrizes urbanísticas para a zona requerida poderão ser dispensadas, por meio de lei, da fase de diretrizes urbanísticas previstas na lei.

Superada a etapa das diretrizes, o projeto deverá ser apresentado contendo no mínimo: subdivisão das quadras em lotes, com dimensões e numeração; sistema de vias com a hierarquia; dimensões dos projetos, perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças, indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento

localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas; indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais; e o memorial descritivo deverá conter no mínimo: descrição sucinta do loteamento com características da zona ou de uso predominante, condições urbanísticas e as limitações que incidem sobre os lotes e construções, inclusive as já fixadas. Indicação das áreas públicas, equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública.

Para o desmembramento, deverá ser apresentada, junto ao requerimento, a certidão atualizada da matrícula da gleba, a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos; indicação do tipo de uso predominante no local; e indicação da divisão de lotes pretendida na área.

Serão aplicadas, ao desmembramento, as disposições urbanísticas vigentes para a zona em que se situe. Caso o desmembramento seja em lotes, em que houve a flexibilização de área pública, ou seja, inferior ao mínimo exigido no § 1º, art. 4º desta lei, serão fixados os requisitos que serão exigidos (BRASIL, 1979).

Não se pode efetuar parcelamento e desmembramento em área de riscos definidas como não edificáveis no plano diretor. Além disso, caberá aos Estado disciplinar loteamento e desmatamentos, respeitando as diretrizes dos municípios, em áreas localizadas em zonas de interesse especial, como proteção dos mananciais ou patrimônio cultural, histórico, paisagístico ou arqueológico, limítrofes a outro município, regiões metropolitanas (caberá a autoridade metropolitana) ou aglomerações urbanas, quando possuir área superior a 1.000.000 m². As áreas de proteção especial serão definidas pelos estados por meio de decretos.

Os prazos de aprovação serão definidos por meio das leis municipais ou quando omissa, os prazos serão de 90 dias para aprovação ou rejeição e de 60 dias para aceitação ou recusa devidamente fundamentada. É importante destacar que o cronograma apresentado na ocasião da aprovação do loteamento ou desmembramento deve ser cumprido sob pena de caducidade da aprovação.

O caput. VI se refere ao registro do loteamento e desmembramento e o caput. VII refere-se aos contratos, que não são objetos da presente pesquisa.

Inicialmente a lei traz que os estados, municípios e o Distrito Federal podem estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo de sua

competência. A Lei de Parcelamento do Solo não se aplica à legislação de Regularização Fundiária, com exceção dos artigos 37, 38 e 39, no caput que trata da infraestrutura essencial e de seus responsáveis, dos núcleos urbanos informais situados em áreas de riscos geotécnicos, inundações ou outros riscos e em procedimento administrativo de titulação.

No Quadro 4, estão apresentadas as medidas urbanísticas da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que foram destacadas uma vez que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 4 – Medidas urbanísticas da Lei de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e sua aplicabilidade na REURB-S.

LEI N. 6.766/1979		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Infraestrutura urbana mínima p/ áreas de regularização	Pré-requisito para aprovação do projeto de regularização fundiária e urbana.	Art. 2º, § 6º

Fonte: Elaboração própria.

1.2.3.4 Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, REURB e Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018

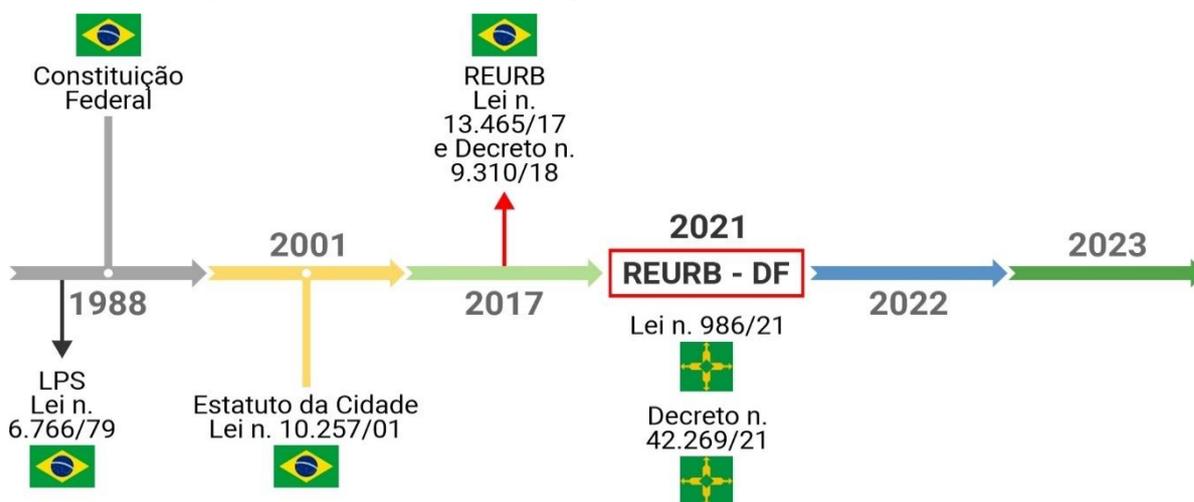
A Lei nº 13.465 de 2017, por meio do Decreto nº 9.310, de 2018 institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União:

Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de

julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1988, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências (BRASIL, 2017, p. 1).

Visando cumprir o direito à moradia, previsto no art. 6º da nossa Constituição Federal de 1988 e os preceitos estabelecidos no Estatuto da Cidade, da função social da propriedade e da gestão municipal do ordenamento territorial do Município, em 22 de dezembro de 2016, foi encaminhado à Câmara dos Deputados a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que culminou na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Na Figura 5, apresenta-se a linha do tempo com a relação entre a Lei nº 13.465, de 2017, REURB e Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018, com a legislação de REURB-S do Distrito Federal:

Figura 5 – Linha do tempo da Lei nº 13.465, de 17 de julho de 2017, REURB e Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018 e sua relação com a legislação de REURB-S do Distrito Federal.



Fonte: Elaboração própria.

Dentre os motivos explicitados na mensagem enviada à Câmara, destaca-se como ponto principal o de que o crescimento da população urbana no país, em curto espaço de tempo, culminou em desordenado avanço dos grandes centros urbanos, que se somou à falta de regramento jurídico ou ao descompasso entre as normas existentes e a situação fática, produzindo malefícios para o ordenamento territorial e o descumprimento da Constituição quanto ao direito à moradia para todos os cidadãos brasileiros.

Dessa forma, com a publicação da referida lei, foram criados instrumentos que desburocratizaram os processos para a regularização das áreas informais em todo o país. Ela permite um protagonismo municipal que pode definir como será a regularização fundiária nas áreas de sua competência e detém todas as etapas previstas para fazer com que a regularização de fato aconteça.

Com a lei, é possível colocar, nas mãos dos moradores de áreas irregulares, os títulos de seus imóveis e melhorar o ambiente do ordenamento territorial das cidades. Como se pode constatar, essa lei trouxe novos instrumentos e facilitou a realização da regularização fundiária em todo o país. A lei possibilita que os municípios assumam o protagonismo na agenda do ordenamento territorial de forma a incluir os núcleos urbanos informais existentes por todo o Brasil. É importante destacar que a Lei da REURB possui ações de inconstitucionalidade que serão breve e posteriormente apresentadas, na presente dissertação.

Do art. 1º ao art. 18, a lei trata da regularização fundiária rural. Esta pesquisa limitou-se a tratar a regularização fundiária urbana, porém é importante destacar que nesse título a lei altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária de áreas pertencentes à União no âmbito da Amazônia Legal, e determina que a regularização pode ser realizada nas ocupações com áreas não superiores a 2500 ha (dois mil e quinhentos hectares) (BRASIL, 2017).

Em seguida, inicia o Título II que discorre sobre a Regularização Fundiária Urbana, denominando-a de REURB e caracterizando-a como as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Essas políticas deverão estar embasadas nos princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e de ordenação territorial e deverão ser realizadas no âmbito do poder municipal que deve buscar a eficiente ocupação do espaço urbano. Estabelece ainda o marco temporal de 26 de dezembro de 2016 para comprovação da existência do núcleo urbano informal para promoção da REURB por meio da legitimação fundiária.

Obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outras coisas, a identificarem as áreas consideradas como núcleos urbanos informais, propiciando a seus ocupantes o acesso aos serviços públicos, sempre priorizando a melhoria urbanística e

ambiental; criarem unidades imobiliárias compatíveis ao ordenamento territorial; oferecerem o direito real delas a seus ocupantes; ampliarem o acesso e priorizarem a permanência de seus ocupantes nos próprios núcleos a serem regularizados, garantindo a efetiva função social da propriedade e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; além de cumprirem o princípio constitucional da eficiência da ocupação e uso do território.

Institui, além disso, a obrigatoriedade de participação dos interessados na regularização fundiária. A lei determina que, para fins da REURB, poderão ser dispensados, pelos municípios, parâmetros urbanísticos e edilícios, percentuais das áreas destinadas ao uso público e a área dos lotes. Esta possibilidade traduz o verdadeiro objetivo da REURB, regularizar mediante a situação fática e é um instrumento que possibilita a regularização dos núcleos urbanos como eles são.

Esta possibilidade permite que a regularização seja feita de qualquer forma, à exceção dos casos em que o núcleo urbano informal se situar em área de preservação permanente, ou de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, mesmo que parcialmente, em que a regularização só será possível mediante estudos técnicos que comprovem a melhoria ambiental em relação à situação anterior e, quando for o caso, com compensações ambientais. Excetua-se também a essa lei, ou seja, não podem ser regularizados os núcleos urbanos informais situados em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional ou da defesa estabelecidas por decreto federal.

A REURB possui duas modalidades, a REURB-S, de interesse social e a REURB-E, de interesse específico. A de interesse social é para os núcleos urbanos informais que possuem população de baixa renda e a de interesse específico para os demais. Essas modalidades têm como objetivo identificar o responsável pela implantação das obras de infraestrutura essencial.

É possível ter as duas modalidades de REURB no mesmo núcleo urbano e será tratado como REURB-S a parte ocupada que tenha predominância de população de baixa renda e o restante como REURB-E. É possível também que haja um único lote ou alguns em uma modalidade dentro de uma parte com classificação diferente, mesmo assim se implantar a REURB e regularizar o núcleo urbano informal.

Essa classificação pode ser feita de forma integral, em partes ou isolada por unidade imobiliária e será definida e a critério do Município ou Distrito Federal, ou quando for o caso, dos Estados ou da União. A diferenciação em duas modalidades se dá para identificação dos responsáveis pela implantação da infraestrutura essencial e a gratuidade, no caso de REURB-S das custas e dos emolumentos notariais.

A caracterização da população de baixa renda será feita pela renda familiar e a composição ou a faixa será definida pelo município ou Distrito Federal, considerando as particularidades locais, não podendo ser superior ao quádruplo do salário-mínimo vigente no País. É permitido regularizar imóveis com uso misto a fim de se promover a integração social e a geração de emprego para a área a ser regularizada.

Os legitimados para requerer a REURB podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, beneficiários, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações ou organizações sociais, da sociedade civil, proprietários das áreas, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

A lei estabelece diversos institutos jurídicos para serem utilizados na regularização fundiária urbana. Dentre os principais, citem-se: a legitimação fundiária e de posse, a usucapião, a arrecadação de bem vago, a desapropriação por interesse social, o consórcio imobiliário, o direito de preempção, transferência do direito de construir, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, a doação e a compra e venda.

A legitimação fundiária permite reconhecer o direito real de aquisição do originário, ou seja, o ocupante; a legitimação de posse permite conferir o título de posse; a usucapião individual ou coletivo pode ser utilizado também na regularização para aqueles que estiverem no imóvel por cinco anos consecutivos e sem oposição, desde que não ultrapasse a área de 250 metros quadrados e que o proprietário não possua outro imóvel; a desapropriação em favor dos possuidores, instrumento previsto no Código Civil, em que um imóvel de grande área pode ser reivindicado para fins de regularização fundiária no caso de posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, no caso de efetuado obras e serviços de interesse social que beneficia um importante número de pessoas. Essas obras podem ser em conjunto ou separadamente. Neste caso, o juiz pode determinar a justa indenização devida ao proprietário.

Outra possibilidade é a arrecadação de bem vago em que se permite que um imóvel abandonado cujo proprietário não tenha mais a intenção de o manter em seu patrimônio, passar para o município ou Distrito Federal, após três anos e, assim, ser utilizado para fins de regularização, em forma de consórcio imobiliário de área estabelecida no plano diretor de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Nesta modalidade, o poder público viabiliza a urbanização de área urbana, onde o proprietário transfere ao município ou Distrito Federal seu imóvel e em troca recebe unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas no valor da sua propriedade.

A desapropriação por interesse público de imóvel ocorre com a condescendência do proprietário para fins de regularização a núcleos com mais de dez famílias que ali tenham construído sua habitação. Assim como também a possibilidade de o município ou Distrito Federal ter preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares para regularização fundiária urbana. Essas áreas deverão estar definidas em plano diretor.

O Direito de construir é a permissão ao proprietário de imóvel urbano para construir em outro local, o que está previsto em plano diretor ou lei decorrente dele. Essa possibilidade é permitida para programas habitacionais, regularização fundiária urbana para população de baixa renda e habitação de interesse social.

A usucapião, consórcio imobiliário, direito de preempção, transferência do direito de construir são decorrentes do Estatuto da Cidade. Todos esses institutos possibilitam as diversas formas para realização da regularização fundiária, especialmente a de interesse social. Podem ser utilizados mais de um deles na REURB.

Fica estabelecido no âmbito da lei, as ZEIS, Zonas de Interesse Social, que devem ser discriminadas pelo poder público municipal e do Distrito Federal em seu plano diretor local ou lei específica de ordenamento territorial. Estas áreas são destinadas prioritariamente à população de baixa renda.

Importante destacar que, em seu art. 18, § 2º, fica explícito que a REURB não está condicionada à existência de ZEIS. Neste parágrafo, a lei deixa evidente que, na regularização fundiária, por vezes, não será possível a constatação do núcleo urbano informal na ocasião da aprovação do Plano Diretor Local do município ou do Distrito Federal e, portanto, não obriga a vinculação da regularização ao mesmo (BRASIL, 2017).

A Regularização pode ser iniciada pela demarcação urbanística que permite que seja demarcada a área ou as áreas a serem regularizadas de forma a identificar os seus confrontantes e permitir que apresentem impugnação. Salienta-se, no entanto, que ela não é condição para o processamento e efetivação da REURB, e pode ser feita em uma única área ou em várias. Ela acontece com a caracterização de toda a situação da área com as medidas perimetrais, suas limitações e confrontações, coordenadas georreferenciadas, matrículas ou transcrições atingidas, dentre outros detalhes explicitados na lei.

O instituto da legitimação fundiária é o que garante o direito real de propriedade em que o poder público, no âmbito da REURB, repassa esse direito ao ocupante de núcleo urbano informal consolidado até o marco temporal de 22 de dezembro de 2016.

Já a legitimação de posse, é quando o poder público confere o título reconhecendo a posse do imóvel pertencente ao processo de REURB. Serve para identificar o ocupante, seu tempo de ocupação e a natureza da sua posse. O título da legitimação de posse é, dessa maneira, convertido no direito real de propriedade. Importante destacar que o possuidor pode aproveitar o tempo exigido em legislação específica desde o seu antecessor.

A lei estabelece os critérios administrativos para o processo de regularização fundiária. Determina que, na REURB-S, quando a titularidade for do ente público ou do particular, caberá a ele a elaboração do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial quando for o caso.

Determina o conteúdo mínimo para o Projeto de Regularização Fundiária que deve conter o levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento e demonstrando todas as unidades, construções, sistema viário, áreas públicas, topografia e toda a caracterização que se fizer necessária da área. Importantíssimo destacar que, no art. 35, em seu parágrafo único, estabelece-se que o projeto de regularização deverá considerar as características do núcleo urbano informal para definição dos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos (BRASIL, 2017).

Estabelece ainda que infraestrutura essencial diz respeito aos equipamentos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, rede de energia elétrica, drenagem e outros que podem ser identificados pelo município conforme a situação e características da área. A regularização poderá ser realizada no núcleo urbano de maneira

integral ou parcial e as obras de infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e quaisquer melhorias necessárias às habitações podem ser realizadas antes, durante ou após a finalização da REURB, sendo, no caso da REURB-S, de responsabilidade do ente público.

No caso das áreas de regularização que estiverem disponíveis, os beneficiários da REURB ficam obrigados a efetuarem a ligação da sua unidade à rede de equipamentos urbanos e infraestrutura de distribuição de energia, coleta de esgoto, abastecimento de água, dentre outros serviços, salvo se houver disposição contrária na legislação do município ou do Distrito Federal.

A legislação ressalta, mais uma vez, que núcleos urbanos informais a serem regularizados, e que estão situados em áreas de riscos geotécnicos, como de inundações ou de quaisquer outros riscos, devem ser submetidos a estudos técnicos específicos a fim de verificar a possibilidade da implantação dos núcleos com a correção, eliminação ou administração do referido risco. Caso essa possibilidade não exista, no caso da REURB-S, o ente público é responsável pela recolocação dos ocupantes situados nessas áreas. Importante destacar ainda que, caso haja a possibilidade de manutenção, as medidas de adequação, correção ou administração dos riscos devem estar implantadas na ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária urbana.

A lei estabelece também que o proprietário pode ceder o direito de laje superior (espaço aéreo) ou inferior (subsolo) a um ocupante por ocasião da construção do solo, configurando assim, duas unidades imobiliárias distintas e autônomas, em terrenos públicos ou privados. No direito de laje não são contempladas as demais áreas, edificadas ou não, que pertencem ao proprietário da construção-base. Ele dá direito ao espaço aéreo ou subsolo em projeções verticais. Elas devem ter acessos independentes e confirmação da estabilidade da construção-base para possibilitar esse direito.

No caso da REURB de interesse social, cabe ao município ou Distrito Federal verificar essa estabilidade. Quando estabelecido, cada titular do direito real de laje responde pelos encargos e tributos incidentes pela unidade imobiliária, em que cada qual terá suas matrículas próprias. Neste caso, não se aplica a fração ideal do terreno ao adquirente do direito real de laje, nem tampouco de áreas já edificadas.

O Município e o Distrito Federal poderão determinar parâmetros edilícios e urbanísticos para a aplicação do direito real de laje. Assim como fica estabelecido por esta lei, que serão aplicáveis às normas de condomínios edilícios, e que despesas referentes à conservação e à fruição das partes que sirvam ao edifício deverão ser partilhadas entre o proprietário da construção-base e do titular da laje.

Esta lei estabelece que, em um mesmo terreno, pode haver lotes de propriedade individual ou comum dos condomínios. Esta previsão consiste no condomínio de lotes e a fração ideal de cada condômino pode ser proporcional à área do solo de cada unidade ao potencial construtivo ou a outro parâmetro indicado na constituição do condomínio. Nesta modalidade, aplicam-se as normas de condomínios edilícios.

Com os conjuntos habitacionais, é feita a regularização dos núcleos urbanos informais nos quais a ocupação se iniciou com a alienação de unidades edificadas pelo empreendedor, seja ele público ou privado. E ocorre de diversas formas, conjuntos habitacionais de parcelamento com unidades edificadas isoladamente, com edificações em condomínios, horizontais ou verticais, ou em ambas as situações.

A regularização de condomínios urbanos simples dirige-se aos casos em que há mais de uma edificação no mesmo imóvel. Para fins da REURB, eles serão discriminados em matrícula, cada qual da sua parte ocupada no terreno, assim como as partes de uso comum, de uso exclusivo e de circulação. Deverão ser respeitados os parâmetros urbanísticos locais. Neste caso, não é necessária apresentação de convenção de condomínio, a gestão das partes comuns será realizada em comum acordo entre os condôminos, que pode ser formalizada por meio de instrumento particular. Todas as unidades do condomínio deverão ter acesso ao logradouro público.

Os imóveis urbanos privados vazios, que estejam abandonados, em que o proprietário não manifeste o interesse em mantê-lo como patrimônio, poderão ser arrecadados pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago. Esta constatação se dará pela inadimplência do proprietário com as despesas fiscais, por mais de cinco anos. Para este imóvel, deverão ser feitos, direta ou por meio de terceiros, os investimentos necessários e utilizados para fins sociais, como programas habitacionais, prestação de serviços públicos, para promoção da REURB-S ou concessão de direito real de uso para entidades com cunho social.

Ainda nas disposições finais, altera a redação da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, possibilitando algumas opções para concessão de uso especial de forma individual, coletiva (quando divide a área para o número de moradores e a área total não ultrapassa o limite do regramento) e para lotes comerciais. As regras são para aqueles que possuem por mais de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, e até a data de 22 de dezembro de 2016, imóvel público de até 250 metros quadrados e com características urbanas para fins de sua moradia e de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001).

A Lei altera também o Estatuto da Cidade, em seu art. 10, quando possibilita a usucapião coletivo para fins de regularização de núcleo urbano informal que, quando dividido pelo número de possuidores, constar de menos de 250 metros quadrados por possuidor, desde que ocupados por mais de cinco anos ininterruptamente e sem oposição (BRASIL, 2017).

Por fim, estão previstos no art. 21, incisos de I a V, as etapas da REURB que precedem a publicação do decreto do governador: requerimento dos legitimados, processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes, elaboração do projeto de regularização fundiária, saneamento do processo administrativo e a decisão da autoridade competente que se dará publicidade com o Decreto de aprovação publicado (BRASIL, 2017).

É fundante destacar que, na REURB de parcelamento do solo, as edificações existentes nos lotes poderão ser regularizadas, em momento posterior, a critério do Poder Público, de forma individual ou coletiva.

No Quadro 5, estão apresentadas as medidas urbanísticas da Lei nº 13.465 de 2017 e Decreto nº 9.310, de 2018, que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 5 – Medidas urbanísticas da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018, e sua aplicabilidade na REURB-S.

LEI N. 13.465/2017 e DECRETO N. 9.310/2018		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Dispensa de exigências de percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes	Possibilita regularizar de acordo com a situação fática, evitando remoções ou realocações.	Lei nº 13.465/2017, art. 11, § 1º; e Decreto nº 9.310/2018, art. 3º, § 1º.
Dispensa de parâmetros urbanísticos	Possibilita regularizar de acordo com a situação fática.	Lei nº 13.465/2017, art. 11, § 1º.
Admissão de uso misto de atividades	Possibilita a regularização dos lotes que geram renda e emprego no próprio núcleo urbano informal, que na maioria dos casos são do próprio ocupante da unidade de uso residencial.	Lei nº 13.465/2017, art. 13, § 4º; Decreto nº 9.310/2018, art. 5º, § 5º; e Decreto nº 9.597/2018, art.1º, § 5º.
Dispensa à REURB a obrigatoriedade do núcleo urbano informal pertencer a Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS	Permite a celeridade das ações para regularização fundiária e abranger todos os núcleos urbanos informais.	Lei nº 13.465/2017, art. 18, § 2º.
Permissão para o projeto de regularização fundiária considerar as características do núcleo urbano informal para definição dos parâmetros urbanísticos	Permite regularizar conforme a situação fática.	Lei nº 13.465/2017, art. 35, Parágrafo único e Decreto nº 9.301/2018, art. 30, § 3º.
Possibilidade de realização de estudos técnicos para núcleos urbanos informais situado em áreas de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais	Permite verificar a possibilidade de melhorias ambientais à situação anterior à ocupação para manutenção dos ocupantes, mediante compensações ambientais, quando for o caso.	Lei nº 13.465/2017, art.11, § 2º e 3º; Decreto nº 9.310/2018, art. 3º, § 3º e 5º; e Art. 4º, § 4º.
Possibilidade de realização de estudos técnicos para áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos ambientais. Essas medidas, caso permitem a manutenção, deverão ser implantadas para a aprovação do projeto	Permite verificar a possibilidade de manutenção dos ocupantes nas áreas desde que apontado as medidas para eliminação, correção ou administração dos riscos.	Lei nº 13.465/2017, art. 39, Caput e Decreto nº 9.310, art. 36.
Legitimação fundiária	Possibilita reconhecer o direito real de propriedade ao originário.	Lei nº 13.465/2017, art. 11, VII; Decreto nº 9.310/2018, art. 8º, I e art. 16, Caput.
Legitimação de posse	Possibilita conceder o título de reconhecimento de posse.	Lei nº 13.465/2017, art. 11, VI e Decreto nº 9.310/2018, art. 8º, I e art. 18, Caput.
Direito de Laje	Permite e regularização conforme a situação fática do imóvel em espaço aéreo ou subsolo.	Lei nº 13.465/2017, Capítulo V e Decreto nº 9310/2018, Capítulo VI.
Direito de Preempção	Permite que o Município ou Distrito Federal tenha preferência de aquisição onerosa de imóvel para fins de regularização urbana.	Decreto nº 9310/2008, art. 8º, VII e Lei nº10.257/2001, art. 26, I.
Consórcio Imobiliário	Possibilita a utilização de área para urbanização a ser realizada pelo poder municipal ou do Distrito Federal.	Decreto nº 9310/2008, art. 8º, V e Lei nº 10.257/2001, art. 46, § 1º.
Condomínio de Lotes	Permite a regularização de terrenos designando partes de propriedade exclusiva e comuns.	Lei nº 13.465/2017, Capítulo VII e Decreto nº 9310/2018, Capítulo VII.
Conjuntos Habitacionais	Permite a regularização de núcleos urbanos informais que foram constituídos para alienação, e podem ser de unidade isoladas, edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais, ou ambas as modalidades (parcelamento ou condomínio).	Lei nº 13.465/2017, Capítulo VII e Decreto nº 9310/2018, Capítulo VIII.
Condomínio Urbano Simples	Permite a regularização de imóvel com construções de casas ou cômodos.	Lei nº 13.465/2017, Capítulo VII e Decreto nº 9310/2018, Capítulo IX.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5.1 – Medidas urbanísticas da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018, e sua aplicabilidade na REURB-S.

Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Arrecadação de imóveis abandonados	Possibilidade de utilização de imóveis abandonados para fins de realocação procedentes de regularização fundiária.	Lei nº 13.465/2017, Capítulo VII e Decreto nº 9310/2018, Capítulo X.
Concessão de Uso Especial	Possibilita a concessão de imóvel para regularização e pode ser individual, coletiva ou para área comercial.	Lei nº 13.465/2017, art. 77: altera a Medida Provisória nº 2.220/2001.
Usucapião individual e coletivo	Permissão para fins de regularização fundiária urbana aos núcleos urbanos informais, desde que a área quando dividida entre os possuidores não ultrapassar 250 metros cada e que esteja ocupado por mais de cinco anos e sem oposição.	Lei nº 13.465/2017, art. 79 e Lei nº 10.257/2001, Seção V.
Desapropriação em favor dos possuidores	Possibilita para fins de regularização fundiária urbana, a reivindicação de imóvel de extensa área. Desde que haja a ocupação por mais de cinco anos, ininterrupta e de boa-fé, de um considerável número de pessoas e que ali tenham sido realizadas obras e serviços individuais ou coletivos.	Decreto nº 9.310/2018, art. 8, III e Lei nº 10.406/2002, Código Civil, art. 1.228, § 4º e 5º.
Desapropriação por interesse social	Manutenção dos ocupantes em núcleos urbanos com mais de dez famílias que construíram suas residências e em que o proprietário tenha tolerado a ocupação.	Decreto nº 9.310/2018, art. 8º, VI e Lei nº 4.132/1962, art. 2º, IV.
Duas modalidades de REURB em um mesmo núcleo urbano informal	Possibilidade de regularizar todos os imóveis em um núcleo urbano à exceção dos apontados por estudos técnicos de impedimento ambiental ou de riscos à população. Ela pode ser feita de forma integral, em partes ou isolada.	Decreto nº 9.310/2018, art. 5º, § 4º e 7º e Decreto nº 9.597/2018, art. 1º, § 4º.
Transferência do direito de construir	Possibilidade de construir em outro local para fins de regularização fundiária urbana de interesse social.	Decreto nº 9.310/2018, art. 8º, VIII e Lei nº 10.257/2001, art. 35, II.

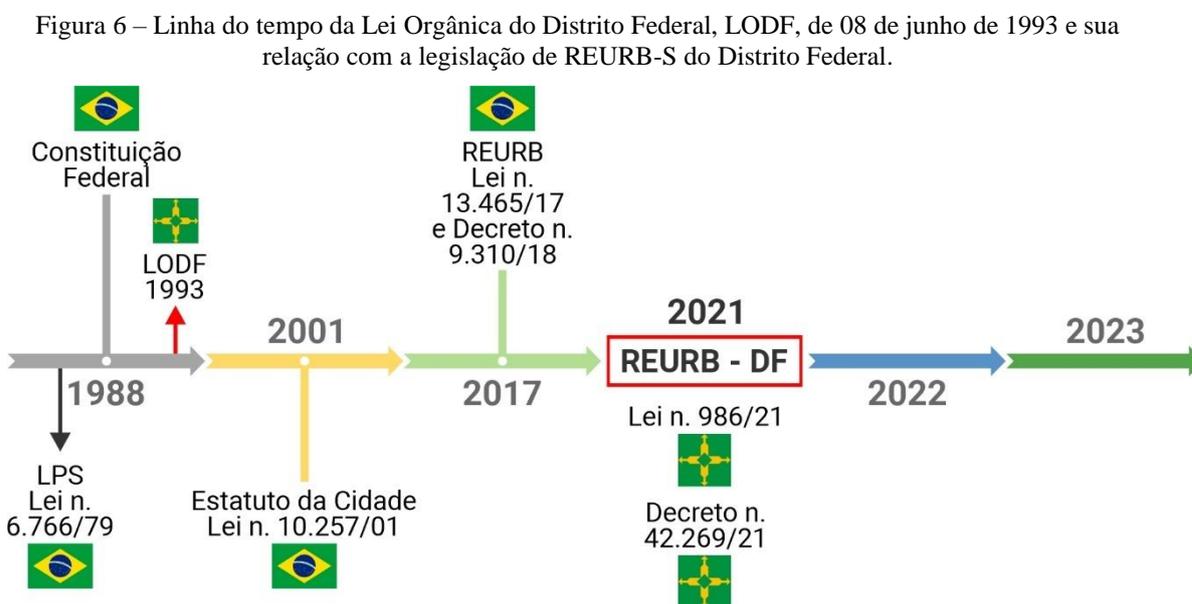
Fonte: Elaboração própria.

1.2.4 Legislação Distrital de REURB-S

1.2.4.1 Lei Orgânica do Distrito Federal, LODF, de 08 de junho de 1993

A Lei Orgânica do DF, LODF, de 08 de junho de 1993 rege sobre o pleno exercício do Distrito Federal quanto a sua autonomia política, administrativa e financeira, conforme os princípios constitucionais (DISTRITO FEDERAL, 1993).

Em seu capítulo que trata da Política Urbana do Distrito Federal, demonstra que deve ser assegurada a função social da propriedade de forma a possibilitar a qualidade de vida da população. Para isso, traz diversos preceitos para que este objetivo seja atendido, dentre os principais, a participação da sociedade civil no processo de planejamento e ordenamento territorial. A Figura 6 traz a relação da LODF de 1993 com a legislação de REURB-S do Distrito Federal:



Fonte: Elaboração própria.

A LODF de 1993, logo de início, reforça o instrumento de desapropriação para ser utilizado em caso de utilidade pública e interesse social, no caso de necessidade de implantação de infraestrutura urbana, proteção de recursos hídricos, combate à poluição e criação ou expansão de loteamentos urbanos.

Detalha que o desenvolvimento urbano no Distrito Federal deve estar em conformidade com as funções sociais da cidade de forma a garantir o bem-estar, a qualidade de vida, o uso do solo adequado e a distribuição dos serviços públicos de forma a atender toda a população.

Possui como principais princípios os relacionados à regularização fundiária urbana com o uso equilibrado social e ecológico do seu território; acesso de toda a população à moradia adequada, saneamento, transporte, saúde, segurança pública, educação, cultura e lazer; justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização de seu território; interesse coletivo e público como principal no planejamento do uso do solo; adequação do direito de construir às normas urbanísticas e ambientais de forma a priorizar o interesse social e público; e, por fim, destaca que se deve evitar a não edificação, subutilização e não utilização do solo urbano.

Coloca o Plano Diretor de Ordenamento Territorial como o instrumento principal do controle, ordenamento e desenvolvimento do solo urbano do Distrito Federal, completando-o com a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento locais. Determina que o PDOT tenha vigência de dez anos e que deva ser revisado a cada cinco anos.

No Quadro 6 estão apresentadas as medidas urbanísticas da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993, destacadas uma vez que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social:

Quadro 6 –Instrumentos urbanísticos da Lei Orgânica do Distrito Federal, LODF, de 08 de junho de 1993 e sua aplicabilidade na REURB-S.

LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Função social da propriedade	Permite aplicação dos instrumentos urbanísticos e regularização de fato.	Art. 312.
Participação da sociedade civil	Permite a regularização com a caracterização local e conforme as necessidades dos ocupantes dos núcleos urbanos informais.	Art. 312, IV.
Desapropriação	Permite a utilização de áreas para implantação da infraestrutura urbana, equipamentos públicos e regularização de núcleos urbanos informais com a manutenção da maioria ou totalidade dos ocupantes.	Art. 313.
Acesso de toda a população à moradia adequada e ao saneamento básico	Confirma a urgência da regularização fundiária urbana de interesse social e permite a manutenção dos ocupantes.	Artigo 314, II.
Justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização	Estabelece que regularizar não é planejar e que todos devem arcar com o ônus das ocupações irregulares e buscar alternativas para mitigação dos danos urbanísticos e ambientais.	Artigo 314, III.
Adequação do direito de construir, normas urbanísticas e ambientais de forma a priorizar o interesse social e público	Demonstrar a flexibilização necessária na regularização fundiária urbana a fim de considerar a característica local e regularizar o máximo possível na situação existente.	Art. 314, IX.
Evitar a não edificação, subutilização e não utilização do solo urbano	Utilizar áreas para realocação, implantação de equipamentos públicos para fins de regularização fundiária urbana.	Art. 314, XI, c.

Fonte: Elaboração própria

1.2.4.2 Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012 e Lei nº 951, de 25 de março de 2019, PDOT

A Lei nº 803 de 2009 aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. (DISTRITO FEDERAL, 2009). O PDOT visa cumprir o que se refere à política urbana e instrumentos constantes na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 10.257 de 2001, no Estatuto da Cidade e na Lei orgânica do Distrito Federal, especificamente no Título VII.

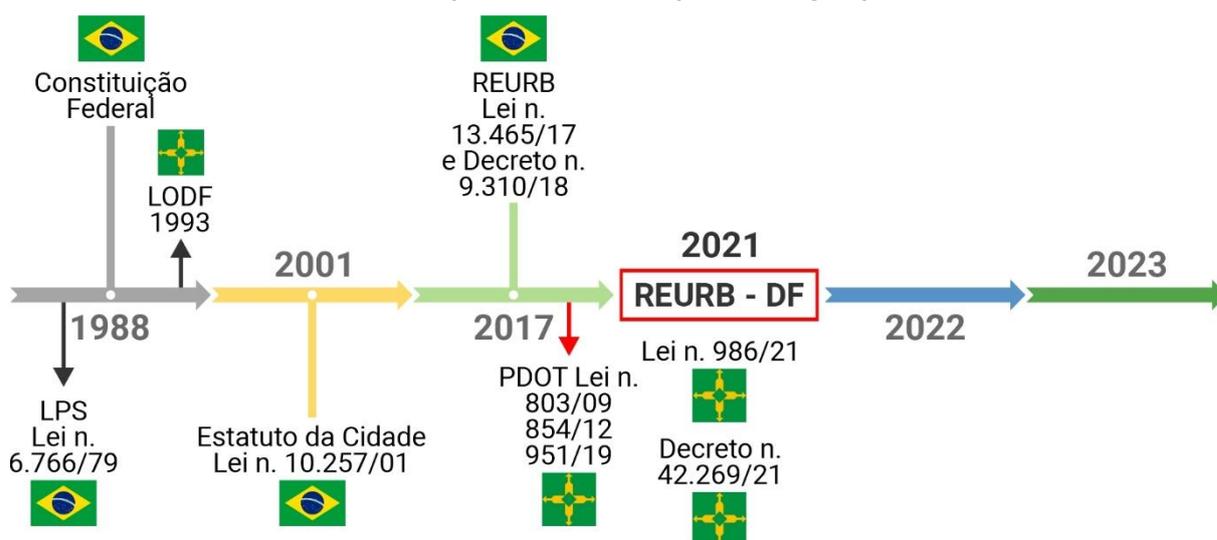
Esta lei tem por objetivo proporcionar bem-estar aos habitantes, aplicando o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, considerando o uso sustentável e ambientalmente equilibrado, de forma a atender a população, especialmente a de baixa renda.

A Lei nº 854 de 2012 atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências (DISTRITO FEDERAL, 2012).

A Lei nº 951 de 25 de março de 2019 altera o art. 135 da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e os artigos 4º e 14 da Lei nº 5.022, de 4 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV e dá outras providências (DISTRITO FEDERAL, 2019).

A atualização da Lei 803 de 2009, por meio da Lei nº 951 de 25 de março de 2019, atende as demandas mais atuais de organização do espaço urbano. A Figura 7 traz a linha do tempo da relação estabelecida entre o PDOT e a legislação de REURB-S:

Figura 7 – Linha do tempo do PDOT, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012 e Lei nº 951, de 25 de março de 2019 e sua relação com a legislação de REURB-S.



Fonte: Elaboração própria.

A Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, é denominada de PDOT e trata do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. É o instrumento básico da política urbana do Distrito Federal e é nele que se deve basear o planejamento das cidades e compatibilizar as condicionantes ambientais visando o ordenamento do uso e ocupação do solo em conjunto com a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal. É o balizador para os planejadores urbanos e agentes públicos de todas as esferas do poder público, assim como dos agentes de empresas privadas.

O Distrito Federal possui um processo de planejamento territorial contínuo e integrado, e dentre seus instrumentos constam o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social e o Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- PDOT.

Dentre seus princípios estão a justa distribuição dos benefícios e os ônus do desenvolvimento urbano, visão sistêmica do processo de desenvolvimento urbano e a promoção da sustentabilidade da cidade sempre considerando as questões sociais, econômicas, ambientais, culturais e espaciais.

Em seus objetivos, constam a melhoria da qualidade de vida dos moradores; a diminuição da desigualdade social; a proteção e a preservação do patrimônio ambiental do Distrito Federal, sempre com a participação popular no planejamento, gestão e

controle das políticas urbanas de ordenamento territorial. Há também prioridade em otimizar a população urbana em áreas com infraestrutura urbana para 68ecebe-las e utilização dos vazios urbanos das áreas consolidadas para 68ecebe-las. Tem como objetivo principal valorizar a ordem urbanística, tratando-a como função pública e, dessa forma, promover a integração e a implantação dos assentamentos informais à cidade legal, com a promoção da regularização fundiária urbana, pública ou privada.

O PDOT estabelece coeficientes de aproveitamento para as áreas integrantes das Estratégias de Regularização Fundiária e estão relacionadas em seus anexos de 1 a 3. A atualização do PDOT por meio da Lei nº 854/2012 estabelece que a Lei de Uso e Ocupação do Solo deve rever os coeficientes estabelecidos no PDOT de 2009. Isso possibilitou a atualização referente à regularização fundiária.

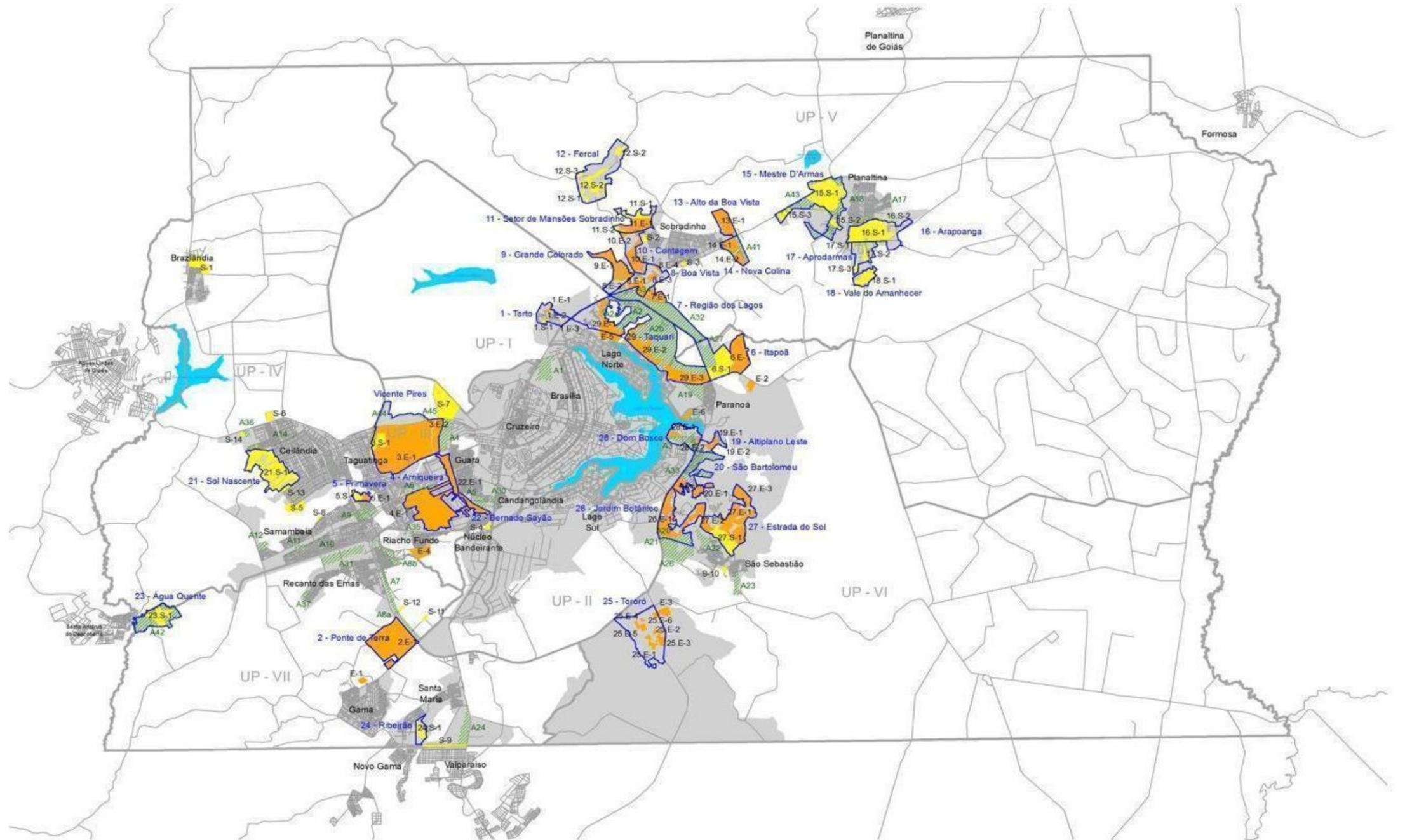
O PDOT estabelece área mínima de 125 metros quadrados e frente mínima de 5 metros para os lotes, excetuando-se para as ZEIS, assim como para os lotes de condomínio urbanístico. A mesma exceção se dá às ZEIS para a área máxima do lote, que deve ser de 10.000 metros quadrados para habitação unifamiliar e 60.000 metros quadrados para habitação coletiva e condomínio urbanístico. Prevê o estabelecimento de novas ZEIS por meio de leis específicas, ampliando a possibilidade de áreas especiais de zonas de interesse social.

Em seu art. 49, caput VII, que trata da habitação do Distrito Federal, deixa explícito que, dentre as diretrizes da política de habitação do Distrito Federal, estão o de promover a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais não registrados em cartório.

Na Zona Urbana de Uso Controlado II, áreas permitidas para baixa e média densidade demográficas, o PDOT estabelece que devam ser compatibilizados o uso urbano com a conservação ambiental e traz como uma de suas diretrizes a regularização do uso e ocupação do solo de assentamentos informais, prevendo as questões urbanísticas, ambientais, de salubridade ambiental, edilícia e fundiária, que nesta zona estiverem. Essa regularização deverá ser feita conforme estabelece a lei na sessão da Estratégia de Regularização Fundiária. Prevê ainda a recuperação das áreas degradadas por consequência da ocupação informal com o objetivo de minimizar os danos ambientais causados por ela.

A Zona Urbana de Expansão e Qualificação compõe as áreas propensas à ocupação urbana e com interface direta a áreas consolidadas e áreas de assentamentos informais que necessitam de intervenção para sua qualificação e tem como diretriz a utilização dos instrumentos da política urbana para qualificar, ocupar e regularizar o uso do solo. A Figura 8 traz o mapa das áreas de regularização fundiária previstas no PDOT:

Figura 8 – Mapa das Áreas de Regularização Fundiária do PDOT.



Estratégias
 Oferta de Áreas Habitacionais

Regularização

- Setores Habitacionais de Regularização
- Área de Regularização de Interesse Social
- Área de Regularização de Interesse Específico

Unidades de Planejamento Territorial

Macrozona Urbana

Sistema Viário

Lagos

MAPA 2 - Estratégias de Regularização Fundiária e de Oferta de Áreas Habitacionais

PDOT/2012 - Lei Complementar nº 854 de 15 outubro de 2012

Fonte: Mapa 2 – Lei nº 803, de 25 de abril de 2009.

Inicialmente, o PDOT estabelece que a Lei nº 986 de 2021 visa adequar as ocupações informais, os denominados Núcleos Urbanos Informais – NUI, com ações prioritárias. Essas áreas estão elencadas no art. 125 e retratadas no Anexo 4. Essa priorização visa cumprir o direito à moradia, à função social da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando a definição de regularização fundiária dada pela Lei 986/2021 como as medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais e sociais por motivos sociais ou específicos.

O PDOT estabelece, no art. 118, as áreas de regularização em três:

I – Áreas de Regularização: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares ocupados com características urbanas, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no processo de regularização, conforme o Anexo II, Mapa 2, e os parâmetros urbanísticos descritos no Anexo VI desta Lei Complementar;

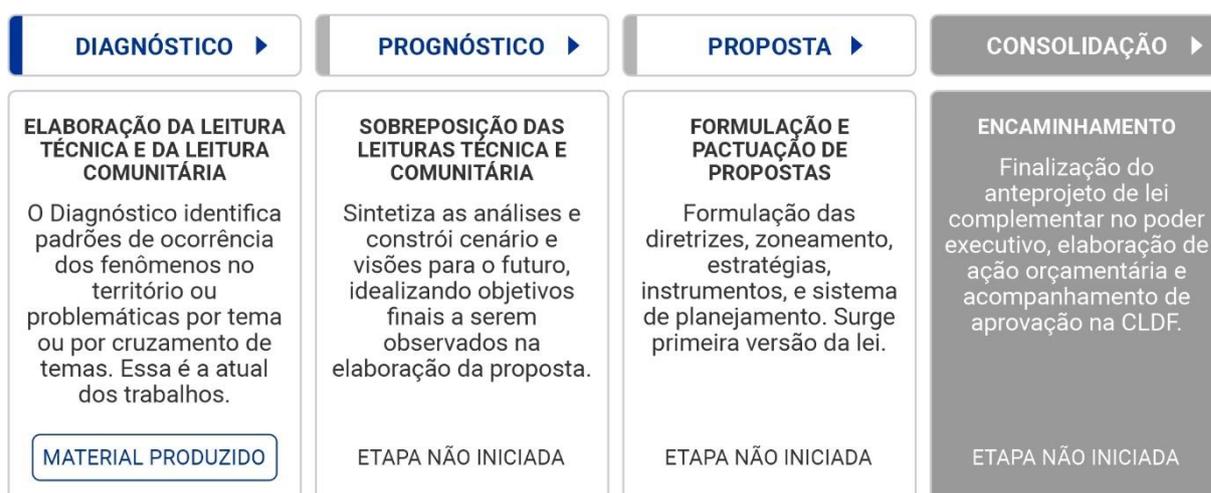
II – Setores Habitacionais de Regularização: correspondem à agregação de Áreas de Regularização e áreas não parceladas, com o objetivo de auxiliar a promoção do ordenamento territorial e o processo de regularização a partir da definição de diretrizes mais abrangentes e parâmetros urbanísticos, de estruturação viária e de endereçamento;

III – Parcelamento Urbano Isolado: aquele com características urbanas implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 41).

No plano diretor, os artigos 122 a 129, tratam especificamente da regularização fundiária urbana, apresentando incoerências com a legislação e aplicabilidade de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social do Distrito Federal. Abaixo será relatado brevemente, o que a Lei propõe e posteriormente, na análise, serão comentadas, uma a uma, as implicações que das inconsistências nos referidos artigos.

É importante destacar que o PDOT está, neste momento, em revisão. De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal, essa revisão tem como etapas metodológicas a do diagnóstico, prognóstico, proposta e consolidação, conforme esquema apresentado na Figura 9:

Figura 9 – Metodologia de revisão do PDOT do Distrito Federal.



Fonte: SEDUH. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/PDOT>. Acesso em: 15/04/2023.

Atualmente, encontra-se finalizada a fase de diagnóstico que consiste na elaboração técnica e da leitura comunitária. Essa etapa tem participação da sociedade civil e academia em reuniões temáticas e leituras comunitárias. São realizados também levantamentos de dados e estudos para obtenção do diagnóstico necessário do cenário dos últimos dez anos, de maneira que as propostas constem da revisão do plano diretor.

A revisão possui diversos eixos temáticos como Habitação e Regularização, Gestão de Valorização Social da Terra, Ruralidades, Território Resiliente, Meio Ambiente e Infraestrutura, Mobilidade, Desenvolvimento Econômico Sustentável e Centralidades e Participação Social e Governança.

Há que se destacar o eixo Habitação e Regularização que tem como objetivo, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal, verificar todas as ações, políticas públicas e programas, dos últimos dez anos, relacionados ao tema, visando analisar a efetividade quanto ao combate do déficit habitacional e da irregularidade fundiária para propostas futuras.

Logo de início, em seu art. 122, a lei estabelece os critérios e ações para a regularização fundiária urbana do Distrito Federal. Dentre eles, a promoção da regularização por meio do agrupamento dos núcleos urbanos informais com características semelhantes a fim de possibilitar a elaboração dos projetos de regularização de forma integrada para os Setores Habitacionais, as Áreas de

Regularização dos Parcelamentos Urbanos Isolados, proporcionando, assim, a habitabilidade, as melhorias urbanísticas e as ambientais (DISTRITO FEDERAL, 2009).

No inciso IV, sugere que a regularização seja feita em etapas, considerando as particularidades de cada empreendimento, de forma a propor soluções conjuntas em sequência ou alternadas para os quesitos urbanísticos, ambientais, fundiários e cartorários. No mesmo artigo, recomenda-se a utilização da parceria público-privada para tornar mais célere o processo de regularização fundiária, priorizando os processos de núcleos urbanos informais de interesse social e consolidados (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Indica, caso seja constatada a necessidade de manutenção dos ocupantes, minimizar e propor medidas de compensação ao dano ambiental causado pela ocupação. Em casos de áreas de regularização que estejam em terras desapropriadas que estejam em comum com terceiros indica a divisão por meio de ações divisórias. Propõe também regularizar, como condomínios urbanísticos, os assentamentos informais consolidados com diretrizes especiais para unidades autônomas.

Determina que o Poder público deva fiscalizar, prevenir e combater novas ocupações, intervir sempre que constatado que os responsáveis não atenderam às exigências e restrições estabelecidas no processo de regularização fundiária e promover a regularização em consonância com a política habitacional do Distrito Federal.

E por fim, a própria lei estabelece que devam ser aprimorados os instrumentos e medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais relativas à regularização fundiária para que o processo seja célere, proporcionando a facilidade de intervenção do Poder Público, quando for o caso.

Reconhece que podem ser regularizados os assentamentos urbanos em registro anterior a 19 de dezembro de 1979, os núcleos urbanos informais de interesse social que ocupem lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários – EPC ou os Equipamentos Públicos Urbanos – EPU, os Núcleos urbanos informais localizados na Zona de Contenção Urbana, desde que observado o estipulado no art. 78 desta lei (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Para a ocupação de equipamentos públicos, determina que a áreas devem possuir 80% de uso residencial, com ocupação mínima de cinco anos, e terrenos com área

predominante de 250 metros quadrados, limitado ao máximo de 500 metros quadrados, e realização de estudo técnico pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal, que embasa a dispensa ou a oferta do equipamento em outra área que esteja em conformidade com o público-alvo, seus deslocamentos, acessos e dimensões adequadas.

A lei divide as áreas de regularização em áreas de regularização de interesse social, as ARIS, e as de interesse específico, as ARINES e determina que, para efeitos do projeto de regularização fundiária urbana, ao polígono delas podem ser acrescidos 20% quando localizados em ARIS ou Parcelamento Urbanos Isolados – PUI-S, mas que estes necessitam da anuência do órgão planejador de ordenamento territorial do Distrito Federal.

O art. 131 deixa claro que para os índices urbanísticos previstos para as áreas de regularização é considerada a situação fática da ocupação e que devem ser considerados os usos permitidos, tamanho mínimo e máximo de lotes, coeficientes de aproveitamento básico e máximo, percentual mínimo de áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários de cada área de regularização estabelecidos nesta lei. De toda a forma, esclarece que deve ser considerada a realidade da ocupação consolidada e que esses índices urbanísticos podem ser ajustados, desde que elaborados estudos técnicos e ambientais e aprovados pelo órgão gestor do ordenamento territorial e ambiental do Distrito Federal.

Elenca os Parcelamentos Urbanos Isolados e determina que, no início do processo de regularização, a poligonal deva ser definida em seus limites e não pode ser ampliada.

Estabelece a realização da apuração dos confrontantes, característica da ocupação e determina o tempo dela. Este deverá ser aprovado em conjunto com o projeto urbanístico. Pode ser implantada a demarcação urbanística prevista na REURB aos PUI-S. As agrovilas são consideradas PUI-S desde que sua demarcação seja feita por grupo de trabalho composto por órgãos do Governo do Distrito Federal, previstos em lei, que tenham contrato de concessão de uso.

A Lei nº 986 de 2021 estabelece que os PUI-S são os que forem predominantemente ocupados por população com renda familiar de até cinco salários-mínimos vigente no Brasil e características urbanísticas compatíveis com as de interesse social, as ZEIS. Para eles, serão admitidos densidade demográfica média, percentual

mínimo de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público de cinco por cento. Serão permitidos usos residenciais (coeficiente máximo igual a 1,2), comercial (coeficiente máximo igual a 1,5), misto (coeficiente máximo igual a 1,5) e coletivo (institucional – coeficiente máximo igual a 1,2) (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Em seu art. 147 designa, conforme previsto da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF e na Lei Federal nº 10.257, Estatuto da Cidade, os instrumentos de ordenamento territorial aqueles institutos de planejamento territorial e ambiental, jurídicos, tributário, financeiros e de participação popular para a execução da política urbana de uso do solo.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal legisla sobre os instrumentos de ordenamento territorial, como a utilização dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados em Zona Urbana para fins de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, com algumas exceções. Serão, de preferência, os situados em áreas com condições favoráveis de infraestrutura, topografia e qualidade ambiental.

Estabelece que o imóvel não edificado é aquele em que é zero a relação entre a área edificada e a área do terreno; o subutilizado aquele destinado ao uso residencial unifamiliar e que a área da edificação seja inferior a 5 % do potencial construtivo estabelecido pela legislação do Distrito Federal; e inferior a 20 % aos demais usos e as áreas ocupadas por estacionamentos ou atividades com ou sem edificação precária com uso diferente do estabelecido pela legislação do Distrito Federal ou que este uso não seja justificado por estudo de demanda; e, por fim, o solo não utilizado aquele em que a edificação está em ruínas ou com obras paralisadas, ambos por período maior que cinco anos. Os imóveis que estiverem nessa situação e forem submetidos a este instrumento serão notificados e informados do prazo para regularizarem a situação de imóvel. É facultado a eles proporem ao Poder Público um consórcio imobiliário a fim de viabilização financeira do empreendimento no imóvel. No caso de descumprimento dos prazos estabelecidos na lei específica, será aplicado imposto predial e territorial urbano com alíquotas progressivas, majoradas anualmente, por cinco anos consecutivos até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o referido imóvel.

Além disso, estabelece que o poder público poderá utilizar do direito de preempção para fins de regularização fundiária para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação entre particulares.

O Distrito Federal pode aplicar a outorga onerosa do direito de construir ou alteração de uso e o recurso dessa contrapartida pode ser utilizado para fins de regularização fundiária. A arrecadação em pecúnia será destinada ao FUNDURB.

Pode ser utilizada também a transferência do direito de construir para imóveis de que se necessita para o programa de regularização fundiária urbana de interesse social. O proprietário poderá exercer seu direito de construir, limitado ao coeficiente máximo previsto em lei para o imóvel em outro local, após autorização do órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal.

Outro instrumento previsto do PDOT é a concessão do direito real de uso e pode ser aplicado para fins de regularização fundiária urbana de interesse social para áreas públicas ou particulares. Consiste no título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais. Os recursos oriundos dessa concessão se destinarão ao FUNDURB.

Estabelece também a usucapião individual ou coletiva para fins da regularização em áreas particulares que são ocupadas para fins de moradia e ocorrem por meio de ações judiciais, sendo apenas uma ao mesmo possuidor. A área não pode ultrapassar 250 metros quadrados e deve estar ocupada há mais de cinco anos ininterruptamente e sem oposição, ser para população de baixa renda e os ocupantes não podem possuir outro imóvel, seja ele urbano ou rural.

A Lei nº 951 de 25 de março de 2019, altera o art. 135 da revisão do PDOT e os artigos 4º a 14 da Lei nº 5.022, de 2013, que trata dos Estudos de Impacto de Vizinhança. Esta alteração dispensa a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança para os projetos urbanísticos de Zonas Especiais de Interesse Social.

Nos Quadros 7 e 7.1 estão apresentadas as medidas urbanísticas do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, destacadas uma vez que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 7 – Medidas urbanísticas da Lei nº 803, PDOT, de 25 de abril de 2009, Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012 e Lei nº 951, de 25 de março de 2019 e sua aplicabilidade na REURB-S.

LEI N. 803/2009, 854/12 e 951/19 – PDOT		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Coeficientes de aproveitamento para áreas de Estratégia de Regularização Fundiária	Inviabiliza a regularização.	Lei nº 803/2009, art. 40, § 4º.
LUOS deverá rever os coeficientes	Flexibiliza a regularização.	Lei nº 803/2009, art. 40, § 6º.
Exceção para as ZEIS: área mínima de 125 m ² e frente mínima de 5 m	Possibilita regularizar na situação fática.	Lei nº 803/2009, art. 43, II.
Estabelecer novas ZEIS por meio de leis específicas	Amplia a possibilidade de áreas especiais de zonas de interesse social para promoção de regularização.	Lei nº 803/2009, art. 43, § 3º.
Exceção às ZEIS da área mínima de lote de 125 metros quadrados e frente mínima de 5 metros para condomínio de lotes	Amplia a possibilidade de regularizar mais lotes mediante a situação fática.	Lei nº 803/2009, art. 45, § 2º.
Estabelecimento de novas ZEIS	Permite ampliar as possibilidades de áreas a serem regularizadas por meio de leis específicas.	Lei nº 803/2009, Seção IV.
A política habitacional do Distrito Federal deve promover a regularização fundiária nos assentamentos habitacionais não registrados em cartório	Diretriz da política habitacional explícita no PDOT demonstrando a importância da regularização fundiária de interesse social.	Lei nº 803/2009, art. 49, IX.
Zona Urbana de Uso Controlado II	Área de ocupação de baixa e média densidade demográfica e que devam ser regularizados (as que constam na Estratégia de Regularização Fundiária do PDOT).	Lei nº 803/2009, art. 71, III e Título III, Capítulo IV, Seção IV.
Participação popular no planejamento, gestão e controle das políticas urbanas de ordenamento territorial	Permite regularizar conforme a expectativa da população, na medida do possível, cumprindo a função social da cidade.	Lei nº 803/2009, Seção IV.
Utilizar os vazios urbanos das áreas consolidadas para regularizá-las	Prioriza a população de baixa renda e a possibilidade de manutenção e/ou realocação das pessoas nas áreas dos núcleos urbanos informais.	Lei nº 803/2009, art. 49, IX.
Possibilidade de ajustes de coeficiente de aproveitamento	Considerar a característica da ocupação bem como a regularização priorizando a situação fática.	Lei nº 803/2009, Seção IV.
Possibilidade de ajustes de área mínima de 125 metros quadrados e frente mínima de 5 metros para lotes e condomínios urbanísticos nas ZEIS	Considerar a característica da ocupação, priorizando a regularização conforme a situação fática.	Lei nº 803/2009, Seção IV.
Estabelece a regularização fundiária como estratégica para o ordenamento territorial	Prioridade de ações para a regularização fundiária.	Lei nº 803/2009, art. 105, IV.
Ações prioritárias para a adequação das ocupações informais	Tratar como prioritário permite a celeridade do processo e a necessidade da regularização na situação fática.	Lei nº 803/2009, Seção IV.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7.1 – Medidas urbanísticas da Lei nº 803, PDOT, de 25 de abril de 2009, Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012 e Lei nº 951, de 25 de março de 2019 e sua aplicabilidade na REURB-S.

LEI N. 803/2009, 854/12 e 951/19 – PDOT		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Área de regularização: unidades territoriais que reúnem assentamentos informais c/ características próximas	Define as áreas de regularização.	Lei nº 803/2009, art. 1118, I.
Setores Habitacionais de Regularização: agregação de áreas de regularização e áreas não parceladas		Lei nº 803/2009, art. 1118, II.
Parcelamento Urbano Isolado: com características urbanas implantados em áreas rurais		Lei nº 803/2009, art. 1118, III.
Regularização em terras desapropriadas	Propor a divisão por meio de ações divisórias.	Lei nº 803/2009, art. 122, VIII.
Fiscalização, prevenção e combate às novas ocupações	Medidas para garantir a regularização no Distrito Federal.	Lei nº 803/2009, art. 122, X.
Intervir sempre quando constatado que os responsáveis não atenderam às exigências e restrições estabelecidas no processo de regularização fundiária	Garantia da regularização como foi aprovada e do ordenamento territorial do Distrito Federal.	Lei nº 803/2009, art. 122, IX.
Aprimoramento dos instrumentos e medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais	Permite a adaptação da legislação e ações visando o sucesso da regularização fundiária.	Lei nº 803/2009, art. 122, XIII.
Considerar a situação fática para os parâmetros urbanísticos	Regularização célere e de fato.	Lei nº 803/2009, art. 131.
Utilização dos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados em Zona Urbana	Possibilidade de áreas para realocação.	Lei nº 803/2009, art. 157.
Utilização dos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados em ocupações irregulares de particulares que não entrem com processo de regularização	Demonstra a intervenção do poder público em desestimular novas ocupação e possibilita a utilização dessas áreas para realocação e para a política habitacional do Distrito Federal.	Lei nº 803/2009, art. 157, § 6º.
Consórcio imobiliário	Viabilização financeira para a utilização de imóvel não edificadas, subutilizado ou não utilizado.	Lei nº 803/2009, art. 158, § 3º.
IPTU progressivo	Obrigar a utilização de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados a fim de se evitar os vazios urbanos, a otimização da infraestrutura urbana e de equipamentos urbanos de forma a evitar novas ocupações irregulares.	Lei nº 803/2009, art. 159.
Direito de preempção	Preferência para compra de imóvel objeto de alienação entre particulares que seja necessário para a regularização fundiária urbana.	Lei nº 803/2009, art. 163.
Utilização dos recursos da ODIR (outorga onerosa do direito de construir) E ONALT (outorga onerosa da alteração de uso) para regularização fundiária urbana	Possibilidade de obtenção de recursos para contratação de projetos de regularização fundiária urbana para áreas de interesse social.	Lei nº 803/2009, art. 171 e 174 a 177.
Transferência do direito de construir	Possibilita utilizar imóvel para fins de regularização de forma a proporcionar ao proprietário a possibilidade de transferência do direito de construir do seu imóvel em outro local e com isso a manutenção dos ocupantes dos núcleos urbanos informais.	Lei nº 803/2009, art. 178, II.
Concessão do direito real de uso – CDRU	Título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.	Lei nº 803/2009, art. 193 a 195.
Usucapião individual ou coletivo	Para áreas particulares e por meio de ações judiciais.	Lei nº 803/2009, art. 196 e 197.
Dispensa de elaboração de EIV para ZEIS	Simplifica o processo de regularização.	Lei nº 951, 02/03/2019, art. 5º, I, § 9º.

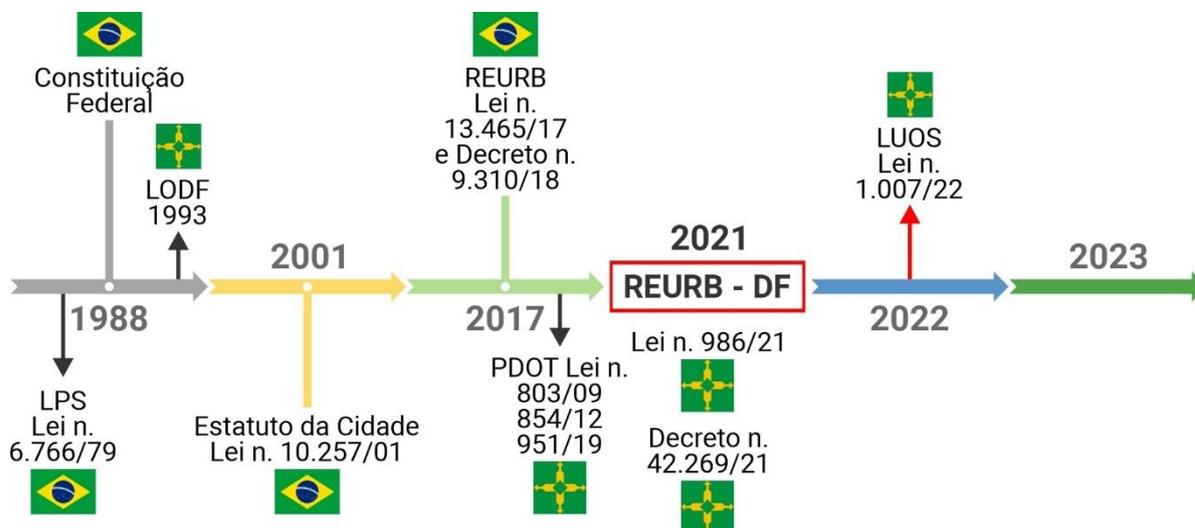
Fonte: Elaboração própria

1.2.4.3 Lei nº 1.007, de 28 de abril de 2022, LUOS/DF

A Lei nº 1.007, de 28 de abril de 2022, altera a Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019, que aprova a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS nos termos dos artigos 316 e 318 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências (DISTRITO FEDERAL, 2022).

A Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS, Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019, foi alterada recentemente pela legislação corrente. Ela estabelece os parâmetros para os usos e ocupações em todo o Distrito Federal para os parcelamentos urbanos registrados em cartório de registro de imóveis competente. A Figura 10 apresenta a linha do tempo da relação desta Lei com a legislação de REURB-S do DF:

Figura 10 – Linha do tempo da LUOS, Lei nº 1.007, de 28 de abril de 2022 e sua relação com a legislação de REURB-S do Distrito Federal.



Fonte: Elaboração Própria.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS, Lei Complementar nº 948, de 2019, não mantém ou interfere na legislação de regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal.

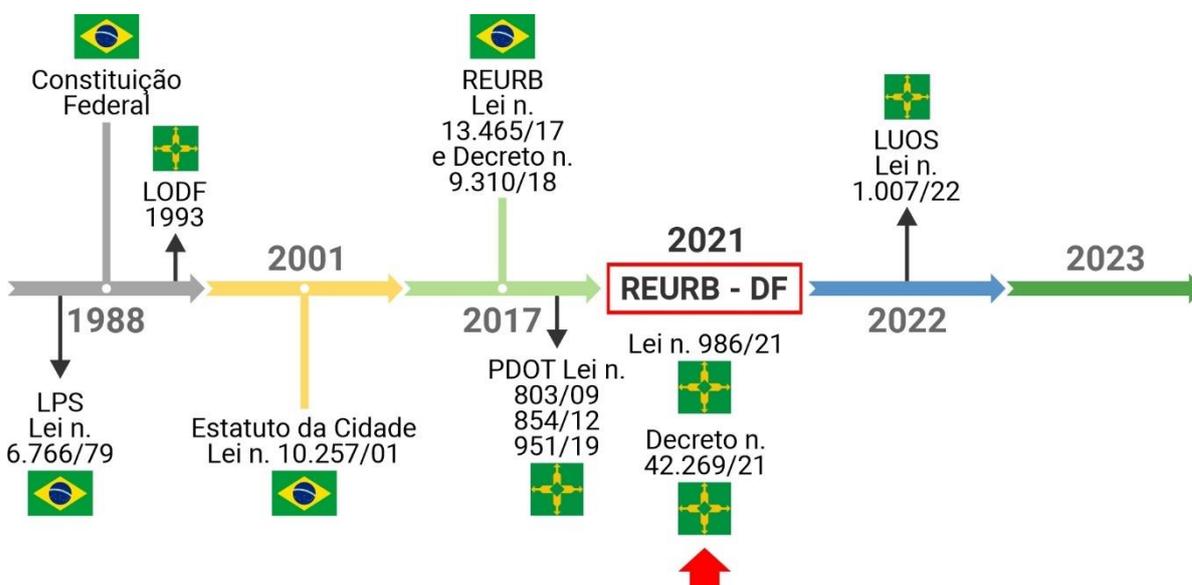
1.2.4.4 Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, REURB/DF e Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021

A Lei nº 986, REURB do Distrito Federal, dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal, alterando a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, alterando também a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências (DISTRITO FEDERAL, 2021).

O Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021 regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2021).

A lei nº 986, de 30 de junho de 2021 e seu Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021, ratificaram a admissão da REURB, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 no âmbito do Distrito Federal. A Figura 11 apresenta a linha do tempo da relação entre a legislação referente à REURB/DF e a legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social:

Figura 11 – Linha do tempo da REURB/DF, Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 e Decreto nº 42.669, de 06 de julho de 2021 e sua relação com a legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.



Fonte: Elaboração própria.

Com a confirmação da nova lei de regularização fundiária no Distrito Federal, evidencia-se a simplificação dos processos, o surgimento de instrumentos jurídicos, urbanísticos e ambientais e a celeridade nas aprovações dos casos de núcleos urbanos informais de interesse social e específicos do Distrito Federal.

Após a publicação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal, inicia uma nova fase com seu tratamento por meio da Lei nº 986 de 30 de junho de 2021, mais conhecida como a Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB-DF) e permite que os moradores das regiões com ocupações clandestinas do Distrito Federal sejam beneficiados pela segurança jurídica e possibilidade de implantação da infraestrutura essencial para a população com moradias situadas em áreas informais em todo o Distrito Federal.

A nova lei de regularização fundiária do Distrito Federal destaca que a estratégia de regularização fundiária urbana visa adequar os Núcleos Urbanos Informais por meio de ações prioritárias e o que poderia ser mais prioritário no ordenamento territorial do que organizar o que se tem implantado para poder ter a liberdade de planejar o futuro?

Não há nada de mais importante na agenda urbana e é isso que a nova lei proporciona, esperança para aqueles esquecidos no planejamento e na utilização do solo e para os agentes públicos a possibilidade de planejar as cidades. Aqui, no Distrito Federal, a legislação foi recepcionada no ano de 2021, quase 5 anos após a publicação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, REURB.

De acordo com dados obtidos no Portal da Regularização da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, desde 06 de julho de 2021 até 31 de dezembro de 2022, 13.932 moradores, totalizando 1.189.487,52 metros quadrados de área em 4177 unidade habitacionais, Tabelas 1 e 2, foram beneficiados pela segurança jurídica proporcionada com a regularização fundiária em diversas cidades do Distrito Federal.

Não se trata apenas da titularidade, mas da possibilidade de entregar, com a formalização desses núcleos urbanos de ocupação irregular, serviços públicos de infraestrutura essenciais como esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica domiciliar, drenagem de águas pluviais, pavimentação de vias de circulação, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos e iluminação pública.

A simplificação do processo de regularização fundiária trouxe novas possibilidades de atuação do poder público com a entrega de procedimentos e instrumentos aplicáveis que culminam em um projeto de regularização com possibilidade de aprovação e publicação de decreto governamental para seu registro. É crucial chamar atenção para o fato de que a celeridade na condução desses processos proporcionada por esta lei, dentre tudo o que ela oferece, seja o fator mais importante. Antes, os processos eram burocráticos, dependiam de aprovação de lei para diversas ações, o que hoje, não se faz mais necessário.

Logo de início ela conceitua o que é REURB como o processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, para fins de garantir o direito social à moradia.

Estabelece que o procedimento é do Poder Executivo, competindo ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal o detalhamento do processo e que a identificação dos núcleos urbanos informais e sua classificação preliminar em uma das modalidades de regularização urbana compete a este mesmo órgão.

Quando a modalidade requerida coincidir com a prevista no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, não se faz necessária a apresentação do cadastro socioeconômico, tampouco sua análise. Caso não seja verificada tal coincidência, há que se apresentar tal cadastro junto ao requerimento e fundamentar o pedido. Esse cadastro deve estar de acordo com o regulamento, hipótese na qual o órgão gestor pode fixar modalidade distinta de REURB.

O art. 5 estabelece que a REURB é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados como áreas de regularização, excepcionalizando os localizados em áreas de proteção integral e parques ecológicos, áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, reconhecidas por decreto federal ou área de riscos ou passíveis de não ocupação urbana, identificadas por meio de estudos ambientais aprovados por órgão ambiental que serão partes integrantes do projeto de regularização. (BRASIL, 2017)

Os núcleos situados em áreas de preservação permanente – APP, em Áreas de Proteção de Manancial – APM ou em unidade de conservação de uso sustentável, exceto os parques ecológicos devem seguir o previsto nos art. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651,

de 25 de maio de 2012, que estabelece que a regularização nessas áreas será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária e que nele deve estar incluído estudo técnico que demonstre as melhorias de condições ambientais em relação à situação anterior e com a adoção de medidas específicas (BRASIL, 2012).

Neste estudo, deve constar a caracterização da situação ambiental a ser regularizada, especificação dos sistemas de saneamento básico, proposição de intervenções para a preservação e o controle de riscos geotécnicos e de inundações, recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização, comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação. Deve-se comprovar também a melhoria da habitabilidade dos moradores e a garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. É obrigatória, se for o caso, apresentar também as compensações ambientais.

No caso de regularização em área de unidades de conservação de uso sustentável, aquelas permitidas pela Lei nº 827, de 22 de julho de 2010 (lei que institui o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC), será necessária a anuência do órgão gestor da unidade e o estudo comprovar a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Além disso, deverá ser respeitada faixa de área de preservação permanente para reservatórios artificiais de água que são destinados à geração de energia ou abastecimento público na cota máxima operativa e a cota máxima maximorum (BRASIL, 2010).

Assim como previsto na Lei nº 13.465, aqui no Distrito Federal, quando aceita a lei federal, prevê-se a possibilidade de duas modalidades de REURB em um mesmo núcleo urbano informal, de interesse social e específico. Para que seja de interesse social será necessário constatar a renda familiar inferior a cinco salários-mínimos, e outros parâmetros definidos em regulamento, que observem, no mínimo, a caracterização urbanística no núcleo urbano informal. Essa ocupação predominante é configurada por mais de 50 % das famílias ocupantes, não afastando a caracterização individual do ocupante.

A lei prevê que os parâmetros urbanísticos aplicáveis às áreas de REURB são definidos pelo projeto de regularização fundiária urbana e as diretrizes urbanísticas

fornecidas pelo órgão gestor de desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, observado o disposto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). Esta vinculação ao PDOT será abordada posteriormente na análise da presente dissertação uma vez que limita a atuação na regularização fundiária no Distrito Federal.

Ainda podem ser regularizadas ocupações de interesse social situadas em lotes destinados a equipamentos públicos comunitários – EPC ou equipamentos públicos urbanos – EPU, estabelecidas no PDOT, quando indicadas em estudo técnico realizado pelo órgão gestor do desenvolvimento do território e urbano do Distrito Federal demonstrando a possibilidade de dispensa ou de oferta em área adequada, sempre considerando os usuários, seus deslocamentos, as dimensões dos lotes e os acessos. Caso não haja essa possibilidade, o poder público deve fazer a realocação dos beneficiários.

São diversos os legitimados previstos na lei, dentre eles a União e o Distrito Federal, entidades administrativas, beneficiários individual ou coletivamente, associações de moradores, dentre outros. Cabe destacar que, após 180 dias da publicação da lei, o órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, pode designar legitimados para promover atos específicos para promoção da REURB em áreas de regularização definidas na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, excetuando-se as terras públicas do Distrito Federal.

A modalidade de REURB-S compreende as áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) e os parcelamentos Urbano Isolado de Interesse Social (PUIS), ambos previstos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, as ocupações informais de interesse social localizadas em lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários – EPC ou Equipamento Público Urbano – EPU, as ocupações informais identificadas como passivo histórico, com caracterização urbanística como de interesse social, núcleos urbanos informais caracterizados como de interesse social localizados em Zona de Contenção Urbana, nos termos do art. 78 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2009). Este artigo limita as áreas passíveis de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal e será objeto de análise da presente dissertação em capítulo posterior.

Para identificação do ocupante como beneficiário, é necessário que o núcleo urbano informal tenha predominância de uso habitacional, renda familiar inferior a 5 salários-mínimos, não ter sido beneficiado em programas habitacionais do Distrito Federal, ou de outra unidade federativa, não ser e nem ter sido proprietário, beneficiário, concessionário, foreiro ou promitente comprador de imóveis em áreas urbanas ou rurais no Distrito Federal ou em unidade federativa.

Além disso, não pode ter sido contemplado por legitimação fundiária ou legitimação de posse no Distrito Federal ou em outra unidade federativa, devendo residir nos últimos cinco anos no Distrito Federal, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado. Todos os demais casos excetam-se de regularização de interesse social e, portanto, são classificados como de interesse específico. No caso de não se comprovar a predominância do uso habitacional, mas em que haja o interesse público, é possível o enquadramento como REURB-S mediante a justificativa declarada em ato específico do poder executivo.

Ademais, a Lei prevê a instalação de infraestrutura essencial em caráter provisório no processo de regularização fundiária para os núcleos urbanos informais e devem seguir as condições estabelecidas pelas agências reguladoras. Aqueles que estiverem indicados na estratégia de regularização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) ficam dispensados de instauração de processo para a infraestrutura essencial. A instalação de infraestrutura essencial em caráter provisório não se refere a reconhecimento de regularidade de posse, de propriedade, nem em indenização ao particular no caso de remoção após esse investimento.

Esta lei permite também que o procedimento de licenciamento ambiental seja simplificado, que deve ser regulamentado pelo CONAM. O órgão ambiental de licenciamento tem até 180 dias da publicação desta lei para emitir as diretrizes ambientais das áreas passíveis de regularização que devem balizar a elaboração do projeto da REURB.

No caso de compensações ambientais, e nos casos da REURB-S, a infraestrutura pode ser convertida em melhorias das condições ambientais em relação à situação anterior e deverá estar previsto em regulamento a ser expedido pelo órgão ambiental juntamente com a comprovação da melhoria das intervenções implantadas em estudo técnico. No

caso de REURB-S, essa compensação ambiental pode ser dispensada em áreas públicas e deve constar nos termos do regulamento a ser expedido pelo órgão ambiental competente.

É possível ainda, em situação de duas modalidades de REURB, quando constatado unidades caracterizadas como REURB-S em poligonal de REURB-E, pode ser dispensada a compensação em terras públicas. Essa excepcionalidade só ocorrerá nos casos de processos que ainda não tiveram os termos de concordância firmados.

Fica permitido também que o órgão ambiental emita licença de operação ou equivalente, de caráter permanente, a depender de avaliação técnica, para os processos de regularização que entendam que estão dispensadas as renovações posteriores.

A nova legislação trouxe como instrumentos da REURB os previstos no art. 15 da Lei Federal nº 13.465 de 2017, legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião e desapropriação. De acordo com o art. 11 da Lei nº 13.465 de 2017, a legitimação fundiária é o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB (BRASIL, 2017).

A legitimação de posse, conforme art. 11, VI, caput 1, seção I, da Lei nº 13.465 de 2017 é o ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

Elenca também como instrumento de regularização fundiária a usucapião que possibilita o domínio de imóvel urbano ou rural para aqueles que possuírem como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição e desde que esteja sendo utilizado como moradia ou de sua família.

Concebe também a desapropriação como procedimento pelo qual o Poder Público, fundado na necessidade pública ou interesse social, adquire para si o bem, móvel ou imóvel regular, em caráter originário, mediante justa e prévia indenização. Esses procedimentos são oriundos da lei nacional e foram recepcionados pela legislação do Distrito Federal.

A lei alterou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT nos artigos 117, 118, 124, 125, 126, 131 e 132 e considerou como ações prioritárias o que está elencado no art. 125, do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, com intuito de garantir o direito à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Destaca que os Núcleos Urbanos Informais – NUI, são, de acordo com a Lei nº 13.645, de 11 de julho de 2017, áreas tidas como clandestinas, irregulares ou para as quais não foi possível dar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. Estes devem possuir a característica urbana e estar comprovadamente ocupados para fins de moradia, não importando ser área pública ou privada.

Outrossim, estabelece três categorias de núcleos urbanos, no PDOT, que podem ser objetos de regularização fundiária nos termos de legislação específica, quais sejam as áreas de regularização que correspondem a unidades territoriais de ocupações irregulares com características urbanas, estas áreas estão definidas no tratamento integrado no processo de regularização, conforme mapa do Anexo II do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.

Altera ainda o art. 124 do PDOT e estabelece que, no processo de regularização fundiária, fica permitida a implantação de infraestrutura e de equipamentos públicos comunitários após manifestação do órgão de ordenamento territorial e o art. 125 que elenca novas áreas de regularização fundiária indicadas nos Anexos II, Mapa 2 e Tabelas 2ª, 2B e 2C, as descritas no art. 127, os núcleos urbanos informais e os da Zona de Contenção Urbana, previstos no art. 78 (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Para regularizar as áreas constantes da Zona de Contenção Urbana devem ser consideradas as questões urbanísticas, ambientais, de salubridade ambiental, edilícia e fundiária, de recuperação e qualificação de áreas degradadas. Nessas áreas, se públicas, poderão ser concedidos contratos de Concessão de Uso – CDRU.

Por fim, nas disposições gerais, a lei reforça que o ordenamento territorial do Distrito Federal deve ser promovido pelo Governo do Distrito Federal por meio do efetivo

monitoramento dos núcleos urbanos informais e que devem ser adotadas as providências judiciais, fiscais e administrativas, caso sejam constatadas irregularidades ou conflitos.

No art. 125, § 2, altera a possibilidade de ampliação dos polígonos definidos no PDOT das áreas de regularização de forma que podem ser ajustados em até 20% quando localizados em ARIS e Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI, observando as restrições ambientais. Condiciona essa ampliação à anuência do órgão de ordenamento territorial. Este tópico será objeto de análise em capítulo posterior (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Em continuidade, acrescenta ao art. 125 do PDOT que, para reconhecimento das áreas como de interesse social, devem respeitar cumulativamente aos critérios de 80% dos terrenos para fins de moradia e com, no mínimo 5 anos de ocupação, e que estes sejam constituídos predominantemente por terrenos de até 250 metros quadrados limitados a 500 metros quadrados.

Altera o art. 126 do PDOT, em que elenca as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e traz no parágrafo primeiro que, a depender da realidade consolidada, é possível ajustes nos índices urbanísticos estabelecidos, desde que realizados e aprovados estudos ambientais e urbanísticos nos órgãos competentes.

No art.131, admite-se o uso misto de atividades de acordo com as diretrizes urbanísticas estabelecidas pelo órgão gestor do ordenamento territorial. Destaca que deve ser prioritário o atendimento às áreas inseridas em situação de risco, visando à proteção da população.

Importante destacar que as áreas públicas, se Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) ou Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE), com uso agrícola e com o plano de uso e ocupação aprovado pelo órgão gestor do ordenamento territorial, sempre que possível, deve ser objeto de Concessão de Direito de Real de Uso (CDRU).

A lei distrital traz da lei federal todas as questões relacionadas à gratuidade dos emolumentos e custas relacionados aos atos notariais e registrais para a regularização de interesse social. Por fim, traz que o descumprimento dos parâmetros e obrigações previstos nesta lei, deva ser penalizado por meio de multas ou a remoção da ocupação.

Destaca que as ocupações existentes devem se adequar ao previsto nesta Lei Complementar e em seu regulamento, em detrimento da obrigação de retirar por conta do responsável pela ocupação, pela demolição e pelo recolhimento das instalações. Destaca que o procedimento administrativo de instalação da infraestrutura essencial é o definido por ato específico do governo do Distrito Federal. Em seu último artigo, revoga as disposições contrárias, especificamente as que tratam da regularização fundiária no Distrito Federal.

O Decreto regula as fases da REURB: requerimento de instauração pelos legitimados, procedimento administrativo do requerimento e, nesta fase, serão garantidos a saber: prazo de manifestação dos titulares dos direitos reais sobre o imóvel e confrontantes; classificação e instauração da REURB; licenciamento ambiental; elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo; decisão do processo administrativo; expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), e quando for o caso, registro da certidão e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis.

O órgão gestor de ordenamento territorial do Distrito Federal irá se manifestar com relação à possibilidade do enquadramento requerido, que deve se basear na adequação da poligonal das áreas passíveis de regularização prevista na Lei nº 986 de 2021, sendo inclusive verificado se há interferência com áreas em processo de regularização em andamento.

A classificação da REURB será realizada em até 180 dias da indicação da modalidade e será realizada pelo órgão gestor do planejamento territorial do Distrito Federal, que levará em conta o estudo socioeconômico do projeto de regularização fundiária urbana, lembrando que, nos casos em que a classificação requerida pelo legitimado coincidir com o estabelecido no PDOT, fica dispensada a apresentação do levantamento socioeconômico cadastral, assim como a análise da classificação. Esse levantamento deve ter como base o perfil amostral da população da área com significância estatística.

Após definida a classificação, fica instaurada a REURB onde o legitimado deve cumprir, no prazo de 60 dias, as buscas para determinar a titularidade do domínio dos lotes e a notificação dos titulares de domínio, dos responsáveis para o caso de

apresentarem no prazo de 30 dias da data de recebimento da notificação, a impugnação, se for o caso. Se o legitimado comprovar que é o titular do domínio dos imóveis situados no núcleo, fica dispensada a fase de notificação.

Dando continuidade ao processo, deve-se apresentar o projeto de regularização e o requerente deve obter o licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental. Nesta etapa, serão definidas, por este órgão, as diretrizes a serem incorporadas ao projeto de regularização fundiária.

O projeto de regularização fundiária deve constar de levantamento planialtimétrico e cadastral, com 90eorreferenciamento que demonstre as unidades imobiliárias, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e demais elementos caracterizadores da ocupação a ser regularizada. Essa caracterização deve indicar as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes ou projetadas, confrontações das unidades imobiliárias, localização, nome do logradouro, quadras e subdivisões, espaços livres e áreas destinadas a equipamentos públicos e outros equipamentos urbanos, dentre outros.

Importante destacar que deve indicar as medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias medidas para a mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e realocação das edificações, quando necessárias, assim como as obras de infraestrutura essencial.

No Decreto, em seu art. 23, § 1, destaca-se que o projeto de regularização deve considerar características da ocupação para definição dos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos.

Deve-se apresentar a planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível, estudo de desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, projeto urbanístico e propostas de soluções para as questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento das ocupações, quando for o caso.

É ainda necessário apresentar estudo para as situações de risco, quando for o caso, e o cronograma físico-financeiro de serviços e implantação das obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e outras, quando houver, que deverá estar em forma de minuta a ser assinada pelos responsáveis, privados, pelo cumprimento do previsto.

No Decreto consta, em seu art. 26, que os parâmetros urbanísticos são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização fundiária urbana e devem considerar a situação existente, mas que deve ser obedecido o previsto nas legislações distrital ou federal, quando for aplicável, e comprovando a situação existente até a data do reconhecimento da ocupação.

A aprovação do projeto de regularização fundiária dependerá da aprovação do levantamento topográfico georreferenciado, das anuências das concessionárias de serviços públicos e demais órgãos competentes, do cumprimento das diretrizes para regularização da área, da aprovação do estudo preliminar, da aprovação do projeto urbanístico de regularização que seja em formato de memorial descritivos, das plantas geral e parciais, das normas de edificações, uso e gabarito; e da aprovação do processo de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental.

Todo o processo deverá ser aprovado junto ao Conselho de Planejamento do Distrito Federal (CONPLAN) e após sanadas todas as questões do processo, o chefe do executivo emitirá decisão final e publicará decreto de aprovação do projeto de regularização fundiária, se for o caso.

Com relação à instalação de infraestrutura essencial, o decreto estabelece que são os seguintes equipamentos: o abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar e iluminação pública; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos identificados pelas concessionárias de serviços públicos como necessários em função das necessidades locais e características regionais.

Os custos do projeto de regularização são, no caso da REURB-S do poder público, ou no caso de particulares, quando comprovada a impossibilidade de arcar com esses custos, do órgão gestor do ordenamento territorial do DF.

Poderão ser empregados os instrumentos jurídicos previstos no art. 15 da Lei Federal nº 13.465, de 2017, como legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, arrecadação de bem vago, consórcio imobiliário, desapropriação por interesse social, direito de preempção, transferência do direito de construir, requisição em caso de perigo público iminente, intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, alienação de imóvel pela

administração pública diretamente para seu detentor, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, doação e a compra e venda.

Após, comprovada toda a documentação para a aprovação da utilização do instrumento excepcional, será emitido o Atestado de Viabilidade de Instrumentos de REURB (AVIR), habilitando o legitimado à utilização do respectivo instrumento.

A demarcação urbanística deverá ser utilizada preferencialmente, e sempre que houver pendência fundiária na área, a ser objeto da REURB. Excepcionam-se os casos em que se demonstre que outro instrumento se configure mais viável para solução do problema fundiário. Ela é o procedimento para identificação dos imóveis públicos e privados da área a ser regularizada para obtenção da anuência dos respectivos titulares de direito.

Inicia-se após a emissão da AVIR e deve ser apresentada a minuta do auto de demarcação urbanística pelo legitimado. Em seguida, o órgão gestor do ordenamento territorial irá avaliar se foram cumpridas todas as formalidades referentes à demarcação e dará prosseguimento à aplicação desse instrumento da REURB. Devem ser notificados os titulares de domínio ou confrontantes da área demarcada para que, quando for o caso, apresentem impugnação à demarcação no prazo de 30 dias. Caso os notificados não forem encontrados ou se recusarem a receber a notificação, serão comunicadas por meio de edital que constará do resumo do auto de demarcação com a descrição para identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado. A ausência de manifestação ensejará em concordância com a demarcação, no caso de impugnação de partes da área, fica facultada ao legitimado a possibilidade de continuidade de parcela da demarcação.

No caso de demarcação total, poderá ser tratado de forma extrajudicial de composição de conflitos ou judicial, se for o caso. Superada essa etapa, a demarcação urbanística deverá conter toda a documentação necessária: planta e memorial descritivo da área a ser regularizada com medidas perimetrais, área total confrontante, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores, planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

Posteriormente, o legitimado será comunicado da emissão do auto de demarcação para adoção dos procedimentos de registro e averbação em cartório, que deve informar a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado, as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística, a existência de áreas que ainda não tenham sido identificadas em razão de imprecisões de registros. Finalizada a etapa de averbação, o legitimado deve comunicar o órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal no prazo de 15 dias a contar do ato do registro.

Outro instrumento também aplicável e regulamentado pelo decreto é o da legitimação fundiária, que é a forma originária de aquisição do direito real de propriedade obtido por meio de decreto do poder executivo. Ocorre exclusivamente no âmbito da REURB e em qualquer das modalidades previstas. Ela é possível para quem detiver área pública ou possuir em área privada, unidade imobiliária urbana em um núcleo urbano informal que esteja consolidado até a data de 22 de dezembro de 2016 e que seja confirmado pelo órgão gestor do ordenamento territorial.

A legitimação fundiária possibilita que o ocupante adquira a unidade livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames e ou inscrições. Esse procedimento também se inicia após a emissão da Atestado de Viabilidade de Instrumentos de REURB (AVIR), e dependerá da apresentação da minuta do atestado de marco temporal, que deve constar de comprovante de ocupação anterior à referida data, comprovante de que o legitimado não seja foreiro, concessionário ou proprietário de imóvel urbano ou rural, que não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária urbana de imóvel urbano com a mesma finalidade, mesmo que em outro distrito e, em caso de imóvel não residencial, que seja reconhecido, pelo poder público, o interesse público da ocupação.

Salienta-se que, de acordo com este decreto, o órgão gestor do Distrito Federal poderá editar ato normativo próprio, dispensando ou simplificando algumas etapas do processo de regularização.

Em seu art. 73, o decreto estabelece que o órgão gestor do ordenamento do Distrito Federal deve subsidiar e atualizar, com frequência mínima semestral, a base de dados com imagens de satélite de resolução suficiente para identificação de parcelamentos irregulares do solo. A base utilizada no Distrito Federal é o Sistema de Informações

Territoriais e Urbanas do Distrito Federal (SITURB). Essa ferramenta é fundamental para a fiscalização e gestão dos projetos de regularização fundiária no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Os processos anteriores a 31 de março de 2020, que já tenham sido aprovados no Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN), deverão obedecer à legislação pertinente à época da sua edição.

Com a regulamentação, ficam autorizadas as obras de implantação de infraestrutura essencial, como demarcação do sistema viário, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, antes, durante ou após a conclusão da REURB.

No quadro 8 estão apresentadas as medidas urbanísticas da Lei nº 986, de junho de 2021 e seu Decreto Regulamentador nº 42.269, de 2021, destacadas uma vez que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 8 – Medidas urbanísticas da Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 e Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021 e sua aplicabilidade na REURB-S.

LEI N. 986/2021 e DECRETO N. 42.269/2021		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Dispensa de exigências de percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes deles	Permite e regularização conforme a caracterização da área. Depende de aprovação do órgão gestor.	Lei nº 986/2021, art. 6º
Dispensa de cadastro socioeconômico quando a modalidade da REURB coincidir com a prevista no PDOT	Permite a celeridade da classificação da modalidade da REURB.	Lei nº 986/2021, art. 4º, § 1º.
Caracterização na modalidade de interesse social	50% da população do núcleo urbano informal deve possuir renda de até 5 salários-mínimos.	Lei nº 986/2021, art. 5º, § 6º, 7º e 8º.
Regularização em lotes de EPC – equipamentos públicos comunitários, desde que constatado em estudo técnico realizado pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal a possibilidade da dispensa	Permite a regularização na situação fática, o máximo possível, possibilitando a manutenção dos ocupantes.	Lei nº 986/2021, art. 6º.
Os terrenos sem predominância habitacional podem ser regularizados como REURB-S, desde que comprovados o interesse público	Permite regularizar conforme a situação fática visando o interesse público.	Lei nº 986/2021, art. 11, Parágrafo único.
Dispensa para instalação provisória de infraestrutura para núcleos urbanos informais para os previstos no PDOT	Possibilita a implantação de infraestrutura mínima.	Lei nº 986/2021, art. 15.
Ações prioritárias para a regularização das áreas previstas no Art. 125 do PDOT	Permite celeridade do processo de regularização.	Lei nº 986/2021, art. 29, I.
Ampliação do polígono de regularização em 20% no caso de interesse social, desde que o órgão de ordenamento territorial dê a anuência	Adequação da área de regularização mais próximo da situação existente.	Lei nº 986/2021, art. 29, alteração do art. 125 do PDOT.
Ajuste de índices urbanísticos para áreas de realidade consolidada	Altera o PDOT permitindo ajustes para regularização conforme a situação fática, desde que aprovados pelo órgão gestor de ordenamento territorial.	Lei nº 986/2021, art. 29, alteração do art. 126, IX do PDOT.
Permite a demarcação urbanística aos Parcelamentos Urbanos Isolados	Possibilidade de áreas para regularização.	Lei nº 986/2021, art. 29, X.
Possibilidade de realização de estudos técnicos para núcleos urbanos informais situado em áreas de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais	Permite verificar a possibilidade de melhorias ambientais à situação anterior à ocupação para manutenção dos ocupantes, mediante compensações ambientais, quando for o caso.	Decreto nº 42.269/2021, art. 4º, § 4º.
Cadastro socioeconômico para fins de classificação da REURB pode ser amostral da população com significância estatística	Para aqueles que não constam classificação como de interesse social no PDOT.	Decreto nº 42.269/2021, art. 14, § 4º.
Considerar a característica da ocupação para definição dos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos	Permite a regularização na situação fática.	Decreto nº 42.269/2021, art. 23, § 1º e art. 26.
Admissão de uso misto de atividades, desde que mantido a predominância do uso habitacional no setor	Possibilita a regularização dos lotes que geram renda e emprego no próprio núcleo urbano informal, que na maioria dos casos, são do próprio ocupante da unidade de uso residencial.	Decreto nº 42.269/2021, art. 27.
Aprovação de plano de ocupação no CONPLAN	Para áreas extensas e de características diferentes. Permite agilidade na aprovação.	Decreto nº 42.269/2021, art. 29, § 2º.
AVIR – Atestado de Viabilidade de Instrumento da REURB	Atesta a possibilidade da REURB.	Decreto nº 42.269/2021, art. 47, § 3º.
Demarcação urbanística	Facilitam o processo de regularização.	Decreto nº 42.269/2021, Seção III.
Auto de demarcação urbanística		Decreto nº 42.269/2021, art. 54, § 1º.
Atestado de marco temporal p/ legitimação fundiária	Modelo a ser fornecido pelo órgão gestor do ordenamento territorial.	Decreto nº 42.269/2021, art. 56.
Legitimação fundiária	Marco temporal de 22/12/2016.	Decreto nº 42.269/2021, art. 55.

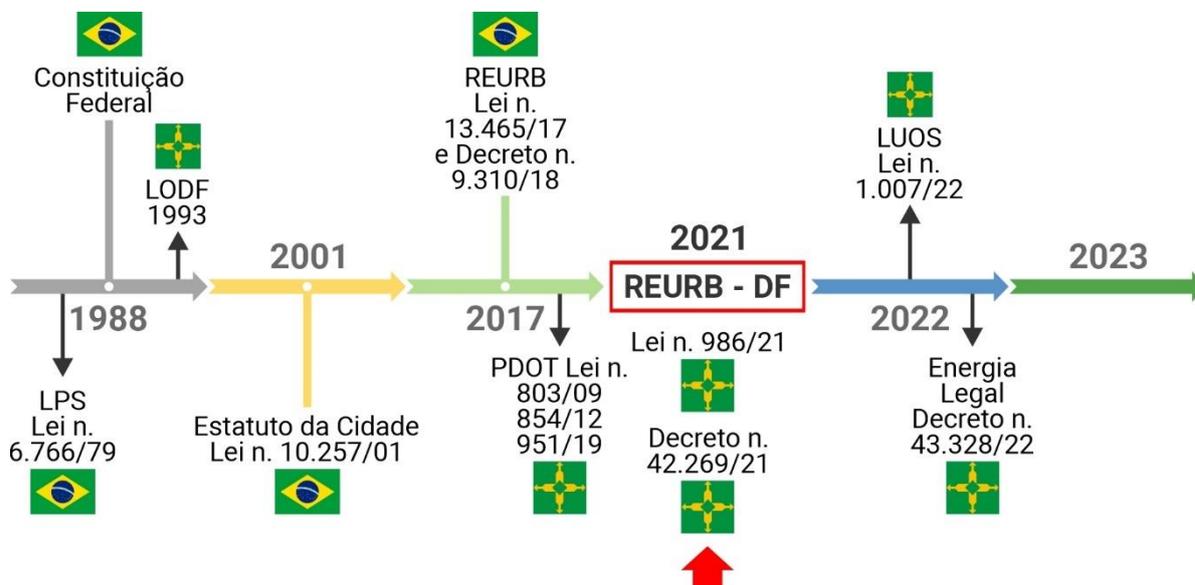
Fonte: Elaboração própria.

1.2.4.5 Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022, Comitê Energia Legal

O Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022, cria o Comitê Energia Legal, com o objetivo de otimizar o processo de regularização das ligações informais de energia elétrica no Distrito Federal, buscando o fornecimento eficaz para as comunidades consolidadas em áreas urbanas ou rurais que estejam em fase de regularização pelo poder público, e dá outras providências (DISTRITO FEDERAL, 2022).

Esse Decreto foi criado para coordenar e intermediar os processos para regularizar as ligações informais de energia elétrica no Distrito Federal. O objetivo é instalar energia de forma eficaz para núcleos urbanos informais, em áreas urbanas e rurais, que estejam em fase de regularização pelo poder público. A Figura 12 apresenta a relação entre o Decreto nº 43.328/2022 e a REURB-S:

Figura 12 – Linha do tempo do Comitê de Energia Legal, Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022 e sua relação com a REURB-S do Distrito Federal.



Fonte: Elaboração própria.

Este comitê é de caráter consultivo e as áreas devem ser habitacionais e serem ocupações consolidadas que constam do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). De qualquer forma, o decreto não descarta as demais áreas de interesse social, uma vez que possibilita que sejam atendidas mediante solicitação do interessado à companhia de energia do Distrito Federal. Elas serão analisadas e

devidamente instruídas pelo comitê e posteriormente encaminhadas às secretarias de ordenamento territorial específicas para área urbana e rural, em que emitirão parecer com anuência expressa e formal.

Caso a área tenha interferência com as de proteção ambiental, deve ser consultado também o órgão gestor de área protegidas, com exceção das situadas em zona consolidadas passíveis de uso de interesse público, de Áreas de Proteção Ambiental (APA), em que não é possível a regularização e conseqüentemente a instalação da ligação de energia.

Este comitê é constituído por diversos órgãos e entidades do governo do Distrito Federal o que lhe confere um caráter transversal dentro do governo do Distrito Federal, resultando em mais agilidade e eficiência de decisões e pareceres. Deve-se realizar consultas, documentos técnicos e encaminhar a análise para as secretarias responsáveis pelas áreas urbanas ou rurais, que irão, em caráter definitivo, decidir quanto ao enquadramento nas normas e políticas territoriais e ambientais vigentes.

Além disso, deve-se identificar e levantar as áreas de riscos aos moradores e a situação das habitações e estabelecer as prioridades de atendimento, verificando a possibilidade de inclusão no planejamento anual da empresa de fornecimento de energia para sua programação financeira quanto às possíveis instalações. A coordenação é realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal e deve estabelecer as metas, apresentar plano de atuação, assim como os resultados do comitê.

O grupo tem a possibilidade de propor soluções, inclusive de alterações de normas jurídicas, visando a celeridade das ações e resultados para a substituição das ligações clandestinas do Distrito Federal, sempre que possível. Importante destacar que deve também planejar em conjunto com a Neoenergia e a CEB, as redes de baixa tensão para iluminação pública de todas as áreas de regularização.

As obras devem ser custeadas por meio das fontes de investimento ou custeio especificadas pela Empresa Concessionária da Distribuição de Energia Elétrica do Distrito Federal (Neoenergia), quando se tratar de obras de sua responsabilidade. Por fim, tem a missão de atuar como interlocutor entre o Governo do Distrito Federal e a Neoenergia.

No Quadro 9 estão apresentadas as medidas urbanísticas do Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022, destacadas uma vez que são relevantes para a aplicabilidade da legislação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Quadro 9 – Medidas urbanísticas do Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022 e sua aplicabilidade na REURB-S.

DECRETO N. 43.328/2022		
Medidas Urbanísticas	Aplicabilidade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	Previsão Legal
Ligações informais ou definitivas de energia para ocupações informais no Distrito Federal	Permite oferecer mínimo de infraestrutura essencial. Depende da anuência do órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal.	Decreto nº 43.328/2022.
Levantar áreas de riscos e estabelecer as prioridades	Permite o levantamento da infraestrutura de energia concomitante ao início do processo de regularização.	Art. 4º, III.
Inclusão da ligação de energia no plano anual da empresa	Permite levantamento dos custos e prioridade de atendimento da população de baixa renda.	Art. 3º, § 2º.

Fonte: Elaboração própria.

-II-

ABORDAGEM METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O desenvolvimento do trabalho inclui quatro etapas principais: apresentação e compilação da legislação federal e distrital pertinentes à regularização fundiária de interesse social; destaque dos instrumentos legais e medidas urbanísticas proporcionadas pelas legislações com relação à regularização fundiária de interesse social; coleta de dados com servidores públicos do executivo do Governo do Distrito Federal que atuam com projetos de regularização fundiária para informações referentes à coerência e à aplicabilidade da legislação e, por fim, apresentação das incoerências com análise dos entraves e percalços para suscitar o debate, visando os ajustes propostos pela pesquisa.

O método será hipotético-dedutivo, de modalidade técnica e descritiva. As técnicas utilizadas serão entrevistas, questionários e análise da legislação local, por meio de comparação das medidas urbanísticas previstas nas legislações, assim como a observação da pesquisadora.

Dessa forma, serão utilizadas, na pesquisa, fontes primárias como a legislação federal e distrital, assim como os questionários, entrevistas e bibliografia de legislação comentada.

-III-

COMPARATIVO, ANÁLISE, EXEMPLOS E PROPOSTAS

Para fins da análise, foi elaborado um quadro com as incoerências da legislação distrital de regularização fundiária de interesse social apontadas na pesquisa. Esse quadro apresenta as incoerências, tomando por base o comparativo de suas medidas urbanísticas entre a legislação federal e a distrital.

As incoerências são relacionadas à aplicabilidade das medidas urbanísticas da legislação distrital no projeto urbanístico de regularização de interesse social. A apresentação das incoerências foi analisada e comentada de forma a apresentar exemplos que demonstram a dificuldade de aplicação das medidas urbanísticas decorrentes das incoerências apontadas. Por fim, foram apresentadas sugestões de ajustes da legislação distrital.

As análises referem-se à Lei Federal, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e seu Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018 e à Lei Distrital, a Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 e seu Decreto Regulamentador nº 42.269, de 07 de julho de 2021.

3.1 NÚMEROS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO DISTRITO FEDERAL

Para início da análise, são apresentadas as Tabelas 1 e 2 que demonstram os números alcançados pela regularização fundiária urbana no Distrito Federal após a publicação da Lei da REURB do Distrito Federal.

Desde a publicação do decreto regulamentador da nova lei de regularização fundiária do Distrito Federal, foram regularizados 1.189.487,52 metros quadrados, totalizando 4.177 unidades habitacionais beneficiadas com as aprovações de projetos urbanísticos de regularização, como demonstram as Tabelas 1 e 2, referentes aos anos de

2021 e 2022 respectivamente. No ano de 2023, até o presente momento, não foi aprovado nenhum projeto de regularização fundiária no Distrito Federal.

Os dados das tabelas foram obtidos por meio do Portal da Regularização do Governo do Distrito Federal.

Tabela 1 – Regularização Fundiária Urbana do Distrito Federal em 2021.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM 2021									
N.	Parcelamento	Setor Habitacional	URB	ÁREA (m2)	População estimada	Total de unidades habitacionais	Decreto de aprovação	Classificação	Responsável
1	Residencial Meus Sonhos	Setor Habitacional Contagem	URB -RP032-10	29.808,00	99	30	N. 41.999 – 15.09.2021	ARINE	Particular
2	Residencial Novo Horizonte	Setor Habitacional Contagem	URB-RP038-10	19.827,00	333	101	N. 42.279 - 08.07.2021	ARINE	Particular
3	Residencial Marina	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 110-10	21.721,00	53	16	N. 42.360 – 04.08.2021	ARINE	Particular
4	Residencial Sobradinho	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 059-10	23.441,00	184	56	N. 42.464 – 30.08.2021	ARINE	Particular
5	São Jorge	Setor Habitacional Contagem	URB – RP153-10	9.265,00	205	62	N. 42.510 – 16.09.2021	ARINE	Particular
6	Halley	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 130-09	21.851,00	568	172	N. 42.511 – 16.09.2021	ARINE	Particular
7	São José	Setor Habitacional Contagem	URB-RP054-10	20.399,82	205	62	N. 42.609 – 14.10.2021	ARINE	Particular
8	Império dos Nobres – Etapa IV	Setor Habitacional Boa Vista	URB-RP 018-17	42.806,00	155	47	N. 42.610 – 14.10.2021	ARINE	Particular
9	Serra Dourada I	Setor Habitacional Contagem	URB – RP061-10	24.391,00	218	66	N. 42.692 – 29.10.2021	ARINE	Particular
TOTAL				213.509,82	2020	612		ARINE: 100%	Particular: 100%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Regularização Fundiária Urbana do Distrito Federal em 2022.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM 2022									
N.	Parcelamento	Setor Habitacional	URB	ÁREA (m2)	População estimada	Total de unidades habitacionais	Decreto de aprovação	Classificação	Responsável
1	Vivendas Campestre	Setor Habitacional Contagem	URB-RP037-10	153.643,78	502	151	Nº 43.018 – 17.02.2022	ARINE	Particular
2	Paraíso	Setor Habitacional Contagem	URB-RP055-10	16.640,00	128	20	Nº 43.080-10.03.2022	ARINE	Particular
3	Recanto dos Nobres	Setor Habitacional Contagem	URB-RP127-10	57.151,00	227	84	Nº 43.100-15.03.2022	ARINE	Particular
4	Vivendas Paraíso	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 034-10	76.844,00	238	73	Nº 43.101 – 15.03.2022	ARINE	Particular
5	Fraternidade – Etapa II	Setor Habitacional Contagem	URB – 040-21	5.694,00	250	76	Nº 43.102 – 15.03.2022	ARINE	Particular
6	Sobradinho III	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 062-10	36.198,00	722	219	Nº 43.103 – 15.03.2022	ARINE	Particular
7	Vivendas da Serra	Setor Habitacional Contagem	URB-RP069-10	65.413,00	261	79	Nº 43.119 – 17.03.2022	ARINE	Particular
8	Lotes Compartilhados – Guará QE 38 e QE 44	Fora de Setor Habitacional	URB- 018-19	6.553,94	298	104	Nº 43.274 – 03.05.2022	ARIS	CODHAB
9	Residencial Shalon	Setor Habitacional Tororó	URB – 202-21	19.563,00	70	21	Nº 43.454 – 20.06.2022	ARINE	Particular
10	Lotes Compartilhados Quadra QN 08D, 08E e 08F	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 021-19	59.098,98	3.810	1.104	Nº 43.302 – 10.05.2022	ARIS	CODHAB
11	Vivendas da Serra	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 020-19	5.850,00	247	106	Nº 43.377 – 31.05.2022	ARIS	CODHAB
12	Versalles	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 063-10	54.124,00	1.073	325	Nº 43.540 – 12.07.2022	ARINE	Particular
13	Boa sorte	Setor Habitacional Contagem		10.573,00	284	86	Nº 43.546 – 13.07.2022	ARINE	Particular
14	Vila Rosada	Setor Habitacional Contagem	URB-RP056-10	52.876,00	1.087	329	Nº 43.559-15.07.2022	ARINE	Particular
15	Residencial Morada	Setor Habitacional Contagem	URB-RP-020-10	33.483,00	505	153	Nº 43.560 – 15.07.2022	ARINE	Particular
16	Vivendas Colorado II	Setor Habitacional Contagem		117.147,00	310	94	Nº 43.587 – 26.07.2022	ARINE	Particular
17	Vila Centro Sul	Setor Habitacional Contagem	URB-RP 064-10	10.141,00	238	72	Nº 43.587 – 26.07.2022	ARINE	Particular
18	Vila Verde	Setor Habitacional Contagem		110.456,00	845	220	Nº 43.588 – 26.07.2022	ARINE	Particular
19	Petrópolis	Setor Habitacional Contagem		12.485,00	162	51	Nº 43.629 – 08.08.2022	ARINE	Particular
20	Bem Estar	Setor Habitacional Contagem		67.237,00	627	190	Nº 43.630 – 08.08.2022	ARINE	Particular
21	Nosso Lar	Setor Habitacional Boa Vista		4.806,00	26	8	Nº 43.631 – 08.08.2022	ARINE	Particular
TOTAL				975.977,70	11.910	3.565		ARINE: 85,71% ARIS: 14,29%	Particular: 85,75% CODHAB: 14,29%

Fonte: Elaboração própria.

Pela análise dos números, observa-se uma diferença grande entre as áreas regularizadas por particulares e de interesse específico em comparação com os de interesse social e do poder público.

Em 2020, por exemplo, foram aprovados nove projetos, sendo todos de interesse específico e de particulares, somando 213.509,82 metros quadrados para 612 unidades habitacionais, beneficiando uma população estimada de 2020 pessoas.

Já em 2021, foram aprovados vinte e um projetos, sendo dois deles de interesse social e realizados pelo poder público, especificamente pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB. Esses dois projetos somam 64.948,98 metros quadrados com 1.212 unidades habitacionais para uma população aproximada de 4.057 pessoas, representando uma taxa de 14,29% do total realizado neste ano.

Entender o que os números da regularização fundiária do Distrito Federal refletem, principalmente pelo resultado apresentado, em que se constata que o maior número de projetos regularizados que culminaram em aprovação são os das áreas de interesse específico, pode-se chegar a uma conclusão, a qual se explica: em virtude do objetivo da presente pesquisa, não foram analisadas as interfaces de projeto de regularização de interesse específico, apenas os de interesse social. Mas, diante da análise da legislação distrital e das incoerências apontadas, conclui-se que o que pode ter contribuído para os números apresentados é a dificuldade de aprovação do projeto de regularização de interesse social em virtude das ilogicidades da legislação distrital. A insistência dos legisladores, em vincular a classificação das áreas de interesse social no PDOT, parâmetros urbanísticos e regras incompatíveis com as conformações resultantes das ocupações de baixa renda, inviabiliza o projeto de regularização de interesse social. Somado a isso, tem-se o tempo de tramitação dos processos de regularização em razão da dificuldade de entendimentos que suscitam em tempo maior para dirimir dúvidas relacionadas às aprovações de projetos. Dúvidas essas, resultantes das incoerências da legislação distrital, da dificuldade do legislador em se desprender do conceito de planejar a cidade, cujo objetivo é alcançar uma qualidade urbana ideal em detrimento da promoção da regularização fundiária de interesse social em que o propósito é remediar a situação encontrada a fim de minimizar seus efeitos nas áreas ocupadas e em seus ocupantes.

Essa conclusão está apresentada nos itens que discorrem sobre as incoerências apontadas em que se poderá entender os argumentos apresentados com relação às dificuldades de aprovação dos projetos de regularização fundiária de interesse social.

No intuito de apresentar o alcance da nova lei, serão apresentados os requerimentos de REURB de interesse social formulados à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, dados esses fornecidos pela própria Secretaria.

Os requerimentos de REURB-S, em áreas públicas, são formulados pela Companhia Habitacional do Distrito Federal, que é a empresa responsável por solicitar os requerimentos das áreas qualificadas como de interesse social pelo PDOT. Contudo, segundo aquela Secretaria, a companhia pública optou por não formular nenhum requerimento preliminar de REURB-S até o momento, com exceção de dois processos para tratar da regularização em lotes de EPC/EPU, por opção em dar continuidade aos processos de regularização já em andamento antes no novo normativo distrital.

Demais protocolos realizados por particulares:

1 – Região Administrativa do Gama

- 7 pedidos indeferidos por áreas não estarem qualificadas como de interesse social no PDOT;
- 1 pedido indeferido por coincidir com área de projeto em andamento por responsabilidade da TERRACAP, em que está classificada como de interesse específico; e
- 1 pedido aguardando realização do Termo de Compromisso dos ocupantes com a CODHAB.

2 – Região Administrativa de Taguatinga

- 1 pedido indeferido por área não estar qualificada como de interesse social no PDOT.

3 – Região Administrativa de Brazlândia

- 2 pedidos indeferidos por áreas não estarem qualificadas como de interesse social no PDOT.

4 – Região Administrativa Sobradinho I e II

- 3 pedidos indeferidos por áreas não estarem qualificadas como de interesse social no PDOT.

5 – Região Administrativa de Planaltina

- 1 processo de REURB que substitui 10 pedidos individuais;
- 5 pedidos que foram abandonados pelos interessados.

6 – Região Administrativa de Paranoá

- 2 pedidos que foram abandonados pelos interessados.

7 – Região Administrativa de Guará

- 1 pedido indeferido por coincidir com área de projeto registrado;
- 2 pedidos indeferidos por áreas não estarem qualificadas como de interesse social no PDOT;
- 1 pedido que área resultou na criação da ARIS Vila dos Carroceiros por meio da Lei Complementar nº 134, de 13 de setembro de 2022.

8 – Região Administrativa do Recanto das Emas

- 1 pedido indeferido por tratar de área em macrozona rural.

9 – Região Administrativa do Riacho Fundo

- 3 pedidos indeferidos por áreas não estarem qualificadas como de interesse social no PDOT;
- 1 pedido aguardando realização do Termo de Compromisso dos ocupantes com a CODHAB.

10 – Região Administrativa do Lago Norte

- 2 pedidos indeferidos por áreas não estarem qualificadas como de interesse social no PDOT;
- 2 pedidos que foram abandonados pelos interessados.

11 – Região Administrativa do Varjão

- 1 pedido indeferido por áreas não caracterizar Núcleo Urbano Informal.

12 - Região Administrativa do Parkway

- 2 pedidos indeferidos por caracterizarem como ocupações precárias e não estarem qualificadas como áreas de interesse social no PDOT.

13 - Região Administrativa de Arniqueiras

- 1 pedido indeferido por coincidir com área de projeto em andamento por responsabilidade da TERRACAP e ocupação aparenta ser de interesse específico.

Dos processos relacionados, apenas 3 apresentaram evolução na tramitação, sendo que 2 aguardam a manifestação da CODHAB para passar para etapa de projeto e 1 encontra-se na fase de elaboração do projeto.

Diante do exposto, entendem-se apresentados os números da regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal após a recepção da lei federal no âmbito do Distrito Federal e conclui-se que as análises desenvolvidas com relação às incoerências da legislação distrital apontaram para parte dos motivos do resultado expressado nos números.

3.1.1 Levantamento socioeconômico e a Certidão de Regularização Fundiária da Vila São José em Brazlândia

O levantamento ou cadastro socioeconômico na regularização fundiária é utilizado para determinar a classificação da área de regularização quando não estiver estabelecida pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial ou lei específica. Ocorre no momento da VOI - Verificação de Ocupação do Imóvel, ocasião para cadastrar a família ocupante do imóvel, coletar a documentação pessoal e fotografar o possível beneficiário junto à fachada do imóvel para abertura de processo.

No processo individual de habilitação de cada beneficiário como de interesse social, é verificado se atende cumulativamente aos critérios estabelecidos na lei de regularização distrital, nº 986, de 30 de junho de 2021, quais são:

Art. 10. Para fins de identificação do ocupante como beneficiário e fixação da REURB-S, devem ser obedecidos, cumulativamente, os seguintes critérios:

I – o núcleo urbano informal deve possuir predominância de uso habitacional;

II – o beneficiário de REURB-S deve atender aos seguintes requisitos:

a) possuir renda familiar igual ou inferior a 5 salários mínimos;

b) não ter sido beneficiado em programas habitacionais do Distrito Federal ou de outra unidade federativa, observado o disposto na legislação vigente;

c) não ser nem ter sido proprietário, beneficiário, concessionário, foreiro ou promitente comprador de imóvel urbano ou rural no Distrito Federal ou em outra unidade federativa;

d) não ser nem ter sido beneficiário contemplado por Legitimação Fundiária ou Legitimação de Posse no Distrito Federal ou em outra unidade federativa; e

e) residir no Distrito Federal nos últimos 5 anos, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 3 a 4).

A predominância dos ocupantes na área de regularização é determinada pela proporcionalidade, conforme previsto na lei distrital:

Art. 5º A REURB é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados áreas de regularização, conforme indicado no art. 125 da Lei Complementar nº 803, de 2009.

§ 8º Considera-se modalidade de ocupação predominante aquela configurada por mais de 50% das famílias ocupantes do respectivo núcleo urbano informal, não afastando a caracterização individual do ocupante para a regularização do imóvel (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 2).

No caso da regularização fundiária da Vila São José de Brazlândia, a área constava nas indicações de área de regularização de interesse social – ARIS, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, mas quando da realização do cadastro socioeconômico e da convocação dos beneficiários para entrega da documentação, realizadas pela Companhia Habitacional do Distrito Federal, foram verificadas as duas modalidades de REURB, de interesse social e específico, possibilidade prevista na lei distrital:

Art. 5º A REURB é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados áreas de regularização, conforme indicado no art. 125 da Lei Complementar no 803, de 2009.

§ 6º Pode haver no mesmo núcleo urbano informal 2 modalidades de REURB, na hipótese de existir uma parte ocupada predominantemente por população de interesse social e outra parte ocupada predominantemente por população de interesse específico (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 2).

Durante o processo de convocação para apresentação da documentação, foram constatados 1.031 beneficiários habilitados para doação e 391 habilitados para alienação

onerosa, os quais foram habilitados por meio de venda direta ou licitação por direito de preferência.

De posse da lista dos beneficiários, aquela companhia deu continuidade ao processo de regularização, realizando a titulação em lista, que é a titulação por certidão de regularização fundiária - CRF. Sem dúvida, dentre os facilitadores que a legislação de regularização fundiária conferiu, a titulação por certidão de regularização fundiária é um de relevante importância. A CRF é o ato administrativo de titulação em lista dos beneficiários de projeto de regularização fundiária aprovado.

No Decreto nº 42.269, de 06 de junho de 2021, que regulamentou a Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, da REURB do Distrito Federal, consta o seguinte com relação à Certidão de Regularização Fundiária - CRF:

Art. 40. A Certidão de Regularização Fundiária - CRF é o ato administrativo expedido após a aprovação de que trata o art. 31 deste Decreto e deve conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da REURB;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma, quando for o caso; V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes previamente habilitados que houverem adquirido a respectiva unidade.

§ 1º A CRF será acompanhada:

I - do projeto de regularização fundiária aprovado;

II - do Termo de Verificação de Obras ou Termo de Compromisso de Execução de Obras; e

III - da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, com a respectiva classificação do cadastro socioeconômico (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 12).

Trata-se, assim, da última fase da REURB que consiste no registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto aprovado no cartório de registro de imóveis. Passa-se para um breve relato da regularização fundiária da Vila São José de Brazlândia, especificamente do cadastro dos beneficiários à titulação em lista.

Em 13 de junho de 2019, por meio do Decreto nº 39.891, aprovou-se o Projeto Urbanístico de Regularização do Parcelamento da Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Expansão da Vila São José, Quadras 33, 34, 45 a 48, 55 a 58, EQ 47/48,

EQ 55/56 e EQ 55/58, localizado na Região Administrativa de Brazlândia - RA IV, como consta na Figura 13:

Figura 13 – Mapa de Localização - Expansão da Vila São José – Brazlândia.



Fonte: MDE 173/2017 – SISDUC.

A área da Expansão da Vila São José se localiza na Região Administrativa de Brazlândia — RA IV e limita-se ao Norte e a Leste com áreas rurais; ao Sul com a Vila São José — Quadras 35 a 38 e DF-430; e a Oeste com a BR-080/DF-180.

O projeto aprovado tem a área de 163,96ha (cento e sessenta e três hectares e noventa e seis metros quadrados), e corresponde ao Projeto de Urbanismo 137/2017, com o Memorial Descritivo MDE 173/2017 e as Normas de Gabarito, NGB 173/2017, NGB 090/2018, NGB 091/2018. É composto por 3.101 lotes residenciais de habitação unifamiliar e 686 lotes de uso misto, 14 lotes institucionais e 24 lotes de equipamentos públicos.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal publicou o edital da REURB, no Diário Oficial do Distrito Federal, número 168, de 03 de setembro de 2020.

EDITAL DE NOTIFICAÇÃO REURB N° 09/2020

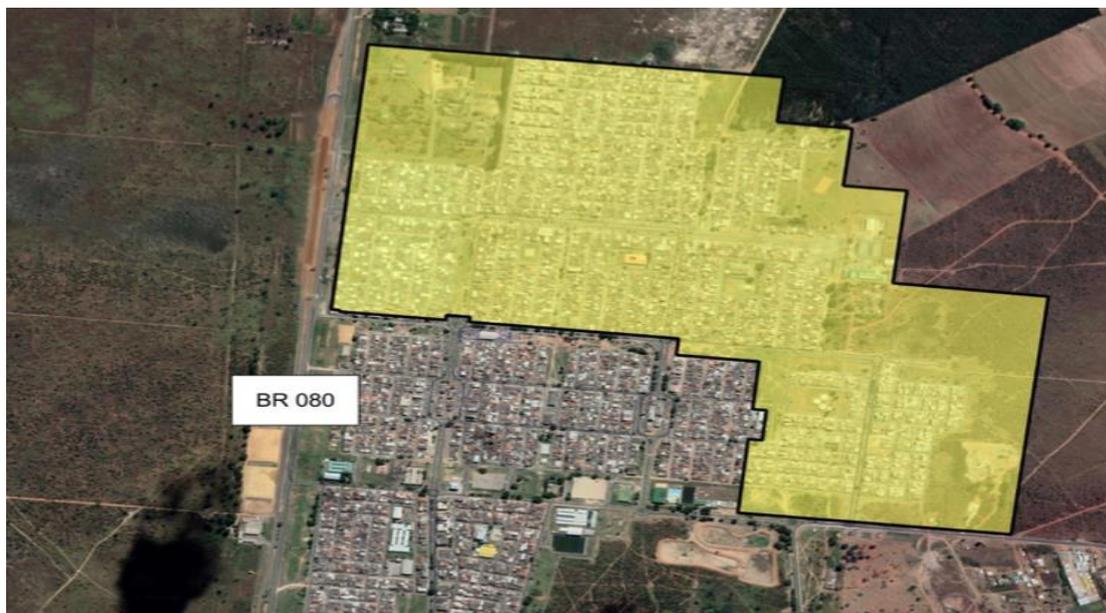
A Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB vem através deste edital NOTIFICAR, nos termos da Lei Federal 13.465/17, a todos os moradores, confrontantes e a quem possa interessar, que está em fase de REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA os Lotes da Expansão da Vila São José de Brazlândia, Quadras 33, 34, 45 a 48, 55 a 58, EQ 47/48, EQ 55/56, EQ 55/58, da Região Administrativa de Brazlândia – RA IV, a fim de emissão de matrícula individualizada aos beneficiários ocupantes destes lotes, conforme poligonal constante no anexo I deste Edital.

Os confrontantes dos lotes acima citados e terceiros interessados, em querendo, deverão apresentar impugnação à Regularização, no prazo comum de trinta dias, contado da data de publicação do presente edital.

A ausência de manifestação dos indicados neste edital será interpretada como concordância com a Regularização Fundiária Urbana – REURB.

A lista dos beneficiários e o Edital no 97 na íntegra podem ser consultados junto ao DODF de 14/08/2020 (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 53).

Figura 14 – Anexo I - Publicação DODF n° 168



Fonte: Diário Oficial do Distrito Federal - 03/09/2020 - Anexo I - página 53

Por fim, como providências para de fins de concessão da titulação dos beneficiários, aquela Companhia encaminha a certidão de regularização fundiária na modalidade de REURB-S, de interesse social, tipo de núcleo loteamento, anexando a publicação do edital da Notificação de REURB n° 09/2020, o modelo do instrumento de

legitimação fundiária e a listagem de beneficiários ao Cartório de 9º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal em 08 de outubro de 2020.

3.2 INCOERÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO DISTRITAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

Na análise da legislação distrital de regularização fundiária foram constatadas incoerências das medidas urbanísticas previstas no novo normativo, sejam em comparação com a diretriz geral estabelecida pela legislação federal, seja por excesso de preocupação do legislador com a qualidade do espaço urbano e do receio de incentivar novas ocupações irregulares no território do Distrito Federal. Fato é que, pela pesquisa apresentada, elas são impeditivas e limitadoras da plena promoção da regularização fundiária de interesse social no momento da aplicação nos projetos urbanísticos de regularização.

Diante do exposto, o presente estudo aponta cinco incoerências na legislação distrital, as quais merecem um olhar cuidadoso dos legisladores no sentido de promoverem os ajustes necessários para que haja um enfrentamento efetivo na regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, cujo objetivo maior deva ser o de garantir o direito social à moradia.

O Quadro 10 demonstra de forma esquemática um comparativo das medidas urbanísticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e seu Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018, a REURB Federal com a nova legislação do Distrito Federal, Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 e seu Decreto Regulamentador nº 42.269, de 06 de junho de 2021 e suas incoerências apontadas pelo presente estudo.

Cabe ainda esclarecer que se definem como medidas urbanísticas os instrumentos jurídicos, regras, proposições e determinações com relação ao projeto urbanístico de regularização fundiária de interesse social que constam nas legislações objeto do presente estudo.

Quadro 10 – Comparativo das medidas urbanísticas da Lei Federal nº 13.465/2017, REURB e Lei Distrital nº 986/2021, REURB/DF.

COMPARATIVO LEI N. 13.465/2017 (REURB FEDERAL) e LEI N. 986/2021 (REURB DISTRITAL)										
Lei n. 13.465/2017 (REURB FEDERAL)				REURB FEDERAL X REURB DISTRITAL			LEI 986/2021 (REURB DISTRITAL)			
ITEM	LEI N. 13.465/2017	Como está previsto	Previsão Legal	Norma geral ou específica	Obrigatoriedade de aplicação?	Aplicado na LEI N. 986/21?	Como está previsto	Previsão Legal	INCOERÊNCIA	Proposta
4.2.1	X	Não há limitação.	X	X	NÃO	NÃO APLICADO	§ 2º Os polígonos das Áreas de Regularização e dos Setores Habitacionais indicados no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2ª, 2B e 2C, desta Lei Complementar podem ser ajustados quando da elaboração do projeto de regularização fundiária urbana, visando garantir a melhor qualificação do projeto e a observância das restrições socioambientais do território, sendo respeitado o limite de: I – 20% em relação ao polígono original , quando localizados em ARIS e Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI-S;	Lei nº 986/2021, art. 29, IV, altera o PDOT, art. 125, § 2º, I.	Limita a possibilidade de contemplar toda a área da ocupação no projeto de regularização. Essa restrição impõe a escolha de quais ocupações, dentre as que extrapolam o limite do polígono, serão atendidos pelo projeto de forma a resultar no limite % máximo, estipulado na lei.	Alterar a Lei nº 986/2021: 1 – Retirar o percentual de ampliação a fim de permitir o crescimento da poligonal da área de regularização sem indicar percentual máximo. Essa ampliação fica condicionada a aprovação do órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal; 2 – Estabelecer prazo de 45 dias corridos, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal, para a resposta de aprovação ou não do pedido de ampliação da poligonal. Caso, o prazo estipulado não seja atendido, acarretará em aprovação tácita do pedido de ampliação; e 3 – Sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de resposta do estudo, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
4.2.2		Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. § 2º A REURB não está condicionada à existência de ZEIS.	Lei nº 13.465/2017, Art. 18, § 2º.	GERAL	SIM	NÃO APLICADO	São enquadrados na modalidade de Regularização Fundiária de Interesse Social – REURB-S os núcleos urbanos informais identificados como: I – Área de Regularização de Interesse Social – ARIS pelo PDOT; II – Parcelamento Urbano Isolado de Interesse Social – PUI-S, nos termos do PDOT; III – ocupações informais de interesse social localizadas em lotes destinados a EPC ou EPU; IV – ocupações informais identificadas como passivo histórico, cuja caracterização urbanística seja compatível com o interesse social; V – núcleos urbanos informais caracterizadas como de interesse social localizados em Zona de Contenção Urbana nos termos do art. 78 do PDOT.	Lei nº 986/2021, Art. 9º, I a V.	Limita a regularização de interesse social em áreas consolidadas não contempladas no PDOT.	Alterar a Lei nº 986/2021: 1 – Estabelecer expressamente a dispensa da indicação dos polígonos das áreas passíveis de regularização no PDOT ou lei específica; 2 – A dispensa será permitida para as ocupações informais estabelecidas há mais de cinco anos e de caráter irreversível; 3 – A classificação da área como de interesse social será por meio do levantamento socioeconômico, em que seja comprovado a ocupação por mais de 50% da população com renda de até 5 salários mínimos; 4 – A aprovação da área para promoção da regularização de interesse social será realizada pelo órgão gestor do ordenamento territorial no momento da aprovação da poligonal do projeto e da classificação da REURB por meio do levantamento socioeconômico; 5 – O prazo de aprovação da área e da classificação da REURB será de 45 dias corridos, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal, para a resposta de aprovação ou não. Caso, o prazo estipulado não seja atendido, acarretará em aprovação tácita do pedido de aprovação da área a ser regularizada e da classificação da REURB; e 6 – Sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de resposta da aprovação ou não da área e da classificação da REURB, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 10.1 – Comparativo das medidas urbanísticas da Lei Federal nº 13.465/2017, REURB e Lei Distrital nº 986/2021, REURB/DF.

COMPARATIVO LEI N. 13.465/2017 (REURB FEDERAL) e LEI N. 986/2021 (REURB DISTRITAL)										
Lei n. 13.465/2017 (REURB FEDERAL)				REURB FEDERAL X REURB DISTRITAL			LEI 986/2021 (REURB DISTRITAL)			
ITEM	LEI N. 13.465/2017	Como está previsto	Previsão Legal	Norma geral ou específica	Obrigatoriedade de aplicação?	Aplicado na LEI N. 986/21?	Como está previsto	Previsão Legal	INCOERÊNCIA	Proposta
4.2.3	Situação fática	Possibilidade de regularização conforme a situação fática do núcleo urbano informal e dispensa de parâmetros urbanísticos.	§ 1º Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.	ESPECÍFICA	NÃO	APLICADO PARCIALMENTE	Os parâmetros urbanísticos específicos para as áreas classificadas na forma deste Decreto são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização fundiária urbana, e devem considerar a situação consolidada na data do reconhecimento da ocupação, assim como suas especificidades urbanísticas, ambientais e sociais, obedecidos os parâmetros urbanísticos definidos na legislação distrital e federal aplicável.	Decreto nº 42.269/2021, art. 26.	Estabelece que os parâmetros urbanísticos são definidos pelo projeto de regularização e devem considerar a situação consolidada, contudo, determina que devem obedecer aos parâmetros definidos na legislação distrital e federal aplicável. Da forma em que está disposto na legislação distrital resulta em 114urabilidade de entendimento e dúvida, uma vez que as informações da lei estão desconstruídas.	Alterar a Lei nº 986/2021: 1 – Seja estabelecido expressamente que o projeto de regularização deve considerar e aplicar a situação fática da ocupação; 2- Serão exceção a sugestão 1 as áreas com restrições ambientais e de riscos de moradia aos ocupantes. Para essas deverão ser realizados estudos a fim de verificar a possibilidade de manutenção da moradia na área e as medidas mitigadoras que se fazem necessárias para essa permanência. Esse estudo deverá ser aprovado pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal; 3 – Seja estabelecido expressamente que estão dispensados os parâmetros urbanísticos para as áreas de regularização fundiária de interesse social, objeto de projeto de regularização com poligonal aprovada pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal; 4 – Estabelecer expressamente que os parâmetros urbanísticos, serão para as áreas desocupadas e vazias, quando houver, no núcleo informal; 5 – Obrigar o órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal elaborar estudo, visando melhoria na qualidade do espaço urbano. Este estudo é apartado do projeto de regularização e deve ser desenvolvido após o decreto de aprovação do projeto de regularização de interesse social; 6 – O prazo de aprovação do estudo para verificar a manutenção das ocupações em áreas com restrição ambiental e/ou de riscos à moradia será de 45 dias, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal, após a entrega de todos os documentos técnicos pertinentes à avaliação que se fizerem necessários. Esses documentos devem ser solicitados pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal e serão para orientar a análise; 7 – O prazo de aprovação do estudo de melhoria da qualidade urbana do novo parcelamento será de 180 dias corridos após o decreto de aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social; e 8 – Sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de aprovação do estudo para manutenção dos ocupantes em áreas com restrição ambiental e/ou riscos de moradia e o de elaboração do estudo de melhoria da qualidade urbana, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
							Os parâmetros urbanísticos aplicáveis às áreas de REURB são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização fundiária urbana e as diretrizes urbanísticas fornecidas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, observado o disposto no PDOT.	Lei nº 986/2021, art. 5º, § 9º.		
							Áreas de Regularização: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares ocupados com características urbanas, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no processo de regularização, conforme o Anexo II, Mapa 2, e os parâmetros urbanísticos descritos no Anexo VI desta Lei Complementar;	Lei nº 986/2021, art. 118, I.		

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 10.2 – Comparativo das medidas urbanísticas da Lei Federal nº 13.465/2017, REURB e Lei Distrital nº 986/2021, REURB/DF.

COMPARATIVO LEI N. 13.465/2017 (REURB FEDERAL) e LEI N. 986/2021 (REURB DISTRITAL)											
Lei n. 13.465/2017 (REURB FEDERAL)				REURB FEDERAL X REURB DISTRITAL			LEI 986/2021 (REURB DISTRITAL)				
ITEM	LEI N. 13.465/2017	Como está previsto	Previsão Legal	Norma geral ou específica	Obrigatoriedade de aplicação?	Aplicado na LEI N. 986/21?	Como está previsto	Previsão Legal	INCOERÊNCIA	Proposta	
4.2.4	Dispensa de exigências de percentual e ao tamanho dos lotes de áreas destinadas ao uso público	Possibilidade de regularização conforme a situação fática da ocupação.	§ 1º Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados , assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.	Lei n. 13.465/2017, Art. 11, § 1º e Decreto n. 9.310/2018, Art. 3º, § 1º.	ESPECÍFICA	NÃO	APLICADO PARCIALMENTE	As ocupações informais identificadas como de interesse social e situadas em lotes destinados a equipamentos públicos comunitários – EPC ou equipamentos públicos urbanos – EPU, nos termos do PDOT, podem ser regularizadas quando houver estudo técnico realizado pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal que demonstre a possibilidade de dispensa ou de oferta desses equipamentos em área adequada, considerado no mínimo o público-alvo, os deslocamentos necessários, as dimensões dos lotes disponíveis e seus acessos.	Lei nº 986/2021, art. 6º	Limita a regularização quando não permite regularizar sem percentual mínimo de áreas públicas e ao tamanho dos lotes.	Alterar a Lei nº 986/2021: 1 – Estabelecer expressamente que está dispensado o percentual mínimo e ao tamanho dos lotes de áreas públicas na regularização de interesse social; 2 – A dispensa se refere a ocupações com mais de cinco anos e de caráter irreversível; 3 – Obrigar o órgão gestor do ordenamento territorial a elaboração de estudo após a aprovação do projeto de regularização a fim de verificar a necessidade de compensar a área pública em outra. Sendo constatada a necessidade aquele órgão deverá indicar a área; 4 – O prazo para formalização da dispensa ou indicação de área pública para compensar será de 180 dias corridos, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal; e 5 – Sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de formalização da necessidade ou dispensa de área pública, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
4.2.5	Aprovação de diretrizes urbanísticas para elaboração do projeto de regularização fundiária	X	Não há menção.	X	NÃO	APLICADO PARCIALMENTE	§ 9º Os parâmetros urbanísticos aplicáveis às áreas de REURB são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização fundiária urbana e as diretrizes urbanísticas fornecidas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, observado o disposto no PDOT.	Lei nº 986/2021, art. 6º, § 9º.	Para a regularização de interesse social deve-se considerar a situação fática e, portanto, é ilógico a obrigatoriedade de diretrizes urbanísticas para retratar as condições da ocupação ou que sejam instruções inviáveis de aplicação.	Alterar a Lei nº 986/2021: 1 – Estabelecer expressamente que está dispensada às diretrizes urbanísticas para a poligonal aprovada pelo órgão de ordenamento territorial dos projetos de regularização fundiária de interesse social.	

OBSERVAÇÕES:
 1 – O comparativo das medidas urbanísticas da lei federal e distrital e as propostas de ajustes apresentados no quadro se referem exclusivamente a regularização fundiária de interesse social.
 2 – A análise e justificativa das propostas das incoerências aqui listadas estão apresentadas nos itens correspondentes a elas na dissertação.

Fonte: Elaboração própria.

Como se pode verificar, no Quadro 10, está demonstrada a recepção integral ou parcial das medidas urbanísticas relacionadas às incoerências da lei de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal com relação à lei federal. Cada medida urbanística e sua respectiva incoerência estão listadas em itens e terão suas respectivas análises e exemplificação nos itens correspondentes na sequência. A coluna “ITEM” apresenta o numeral e o título a que a incoerência é apresentada no texto da análise. A coluna “Lei nº 13.465/2017” apresenta o resumo da incoerência relacionada à legislação federal. A coluna “Como está previsto” retrata fielmente o texto da lei e a da “Previsão Legal” indica o artigo da lei ou decreto. A coluna “REURB FEDERAL x REURB DISTRITAL” apresenta se a medida se refere à competência geral ou específica da lei federal, se há a obrigatoriedade da lei distrital em acatar e se foi aplicado na legislação distrital o que está previsto na lei federal. Em seguida, as colunas “Como está prevista” e “Previsão legal” trazem as análises referentes à legislação distrital, seguida da coluna da “Incoerência e das sugestões para alteração da lei”.

A seguir, está apresentada a análise descritiva e comentada de cada item do comparativo das medidas urbanísticas e incoerências da legislação distrital com as propostas de ajustes, visando à contribuição da presente pesquisa para a regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal.

Para efeito das análises, considera-se legislação federal a Lei nº 13.465, de 07 de julho de 2017, conhecida como REURB Federal e seu Decreto Regulamentador nº 9.310, de 16 de março de 2018 e como legislação distrital, a Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, a REURB/DF e seu Decreto Regulamentador nº 42.269, de 06 de junho de 2021.

3.2.1 Ampliação da poligonal de regularização da área objeto do projeto de regularização fundiária

Como já visto anteriormente, são inúmeros os fatores para desenvolvimento do projeto de regularização e a definição da poligonal da área a ser regularizada é um dos principais aspectos iniciais a serem considerados, tendo em vista que define e delimita a área de atuação do projeto de regularização. Em sua maioria, as poligonais já estão definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, PDOT, Lei nº

803, de 25 de abril de 2009. No decorrer da vigência do plano, foram acrescentadas áreas, conforme o órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal foi identificando ou por solicitação de moradores residentes nos diversos núcleos urbanos espalhados pelo Distrito Federal, por meio de leis que atualizaram o PDOT.

Além disso, quando ocorreu a publicação da Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, por meio de alteração daquele plano, foram acrescentadas diversas áreas de interesse social e suas respectivas poligonais. Assim, as poligonais ficam formalizadas e à disposição, determinando as áreas permitidas por lei a serem abordadas no projeto de regularização fundiária de interesse social. Elas delimitam com coordenadas geográficas a área que será objeto do projeto.

Com a nova lei distrital de regularização, Lei nº 986, de 2021, em seu art. 29, estabeleceu-se que essas poligonais podem ter seus limites ampliados em até 20% do polígono original, alteração que a lei realizou no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, no § 2º do art. 125:

IV- O art. 125, caput e §§ 2º a 5º, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 125. Para fins de regularização fundiária e ordenamento territorial no Distrito Federal, são reconhecidas como Áreas de Regularização:

§ 2º Os polígonos das Áreas de Regularização e dos Setores Habitacionais indicados no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, desta Lei complementar podem ser ajustados quando da elaboração do projeto de regularização fundiária urbana, visando garantir a melhor qualificação do projeto e a observância das restrições socioambientais do território, sendo respeitado o limite de:

I – 20% em relação ao polígono original, quando localizados em ARIS e Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI-S; (...)

§ 3º O ajuste de polígono indicado no § 2º está condicionado à anuência da unidade de planejamento do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal. (...)

§ 5º A ampliação de poligonal de que trata o caput também pode ser aplicada aos Setores Habitacionais indicados nesta Lei Complementar, de forma a adequá-la aos ajustes realizados pelos processos de regularização (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 9).

Antes de a lei de regularização alterar o plano diretor, a permissão de ampliação do polígono estava prevista em 10% da área original. Essa alteração permitiu, a partir de então, uma maior atuação em busca da regularização das áreas ocupadas informalmente no Distrito Federal, mas ainda limita a atuação. O estabelecimento do percentual de ampliação em número reprime a possibilidade de abrangência do projeto de forma a

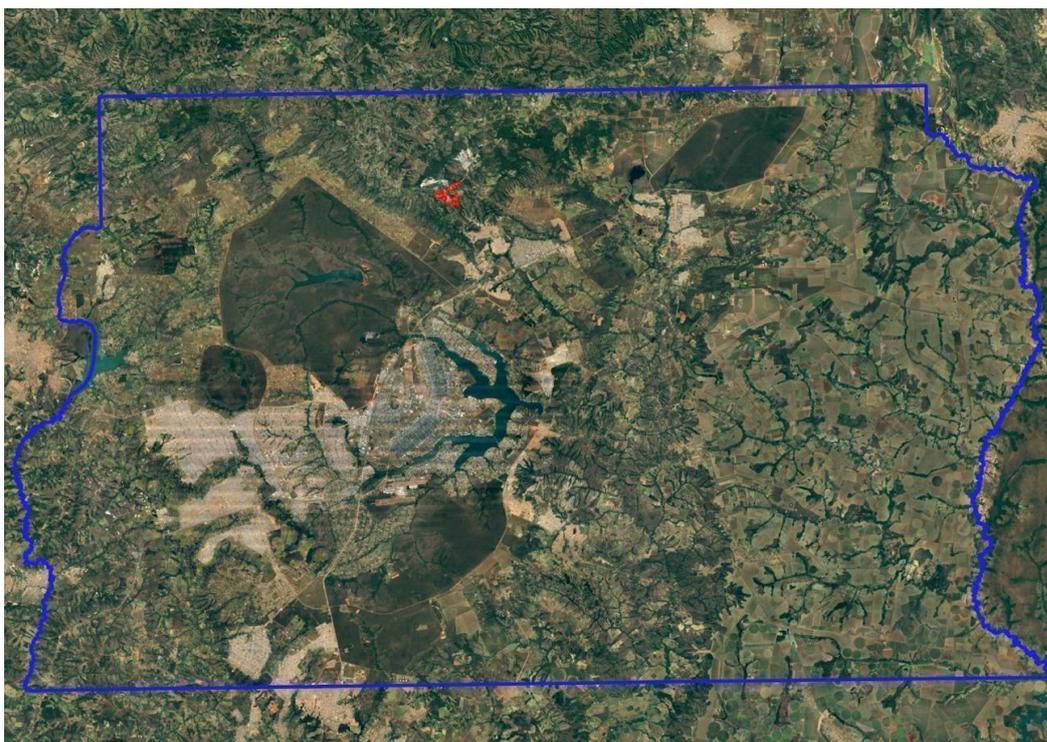
promover a regularização em toda a área identificada com ocupações informais consolidadas.

Diante do exposto, em virtude de a indicação da lei distrital de regularização restringir a 20% a ampliação do polígono da área a ser abordada no projeto urbanístico de regularização e, por tratar-se de questão determinante para a promoção da regularização dos núcleos urbanos informais do Distrito Federal, a limitação da área a 20% está apresentada na presente dissertação como uma incoerência da legislação de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal.

Apesar de se tratar de norma específica e, portanto, de especificidade local e de competência do Distrito Federal, é imprescindível salientar que essa limitação não está indicada na Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Para contextualizar e demonstrar a justificativa de ser apontada como incoerência pela presente pesquisa, descreve-se brevemente o caso da Área de Regularização Habitacional de Interesse Social - ARIS Fercal I.

A ARIS Fercal I localiza-se dentro do Setor Habitacional denominado Fercal, pertencente ao território do Distrito Federal, como é possível observar nos mapas a seguir:

Figura 15 – Localização ARIS Fercal no Distrito Federal.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 16 – Localização da ARIS Fercal e suas proximidades.



Fonte: Elaboração própria.

A ARIS Fercal foi definida pelo PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Suas diretrizes urbanísticas estão definidas pela DIUR 05/2017, elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH, aprovada por meio da Portaria nº 105, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 152, de 09 de agosto de 2017.

A ARIS Fercal I possui 1.973.977,17m² ou 197,39ha, não se constituindo loteamento urbano registrado em cartório. É uma área de interesse social de ocupação em área urbana com 9.440 lotes, representando uma população de 32.096 habitantes. Possui infraestrutura parcial de rede de abastecimento de água, de energia elétrica e de pavimentação. Sua conformação ocorre há algum tempo, como se pode observar na Figura 17:

Figura 17 - Ocupação ARIS no ano de 2013 e 2016.

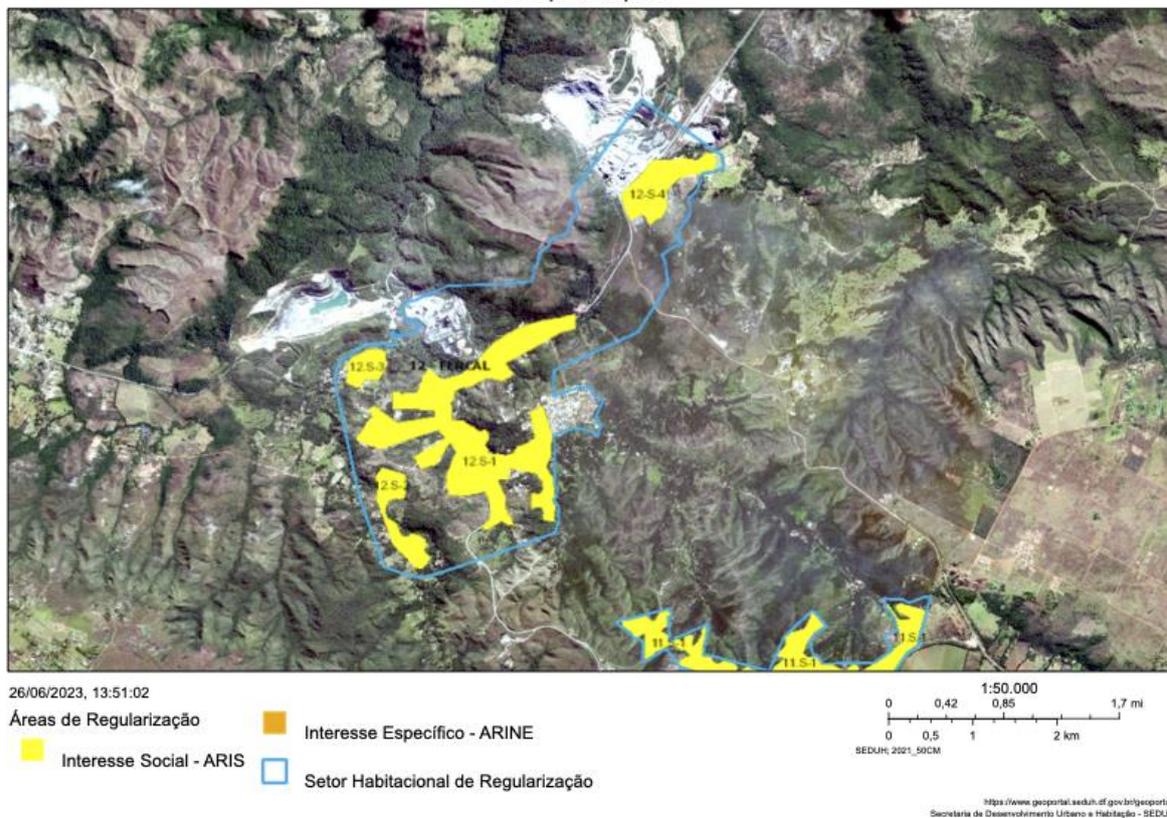


Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Sua poligonal está definida no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, PDOT, Figura 18 e pertence à Zona Urbana de Uso Controlado II.

Figura 18 – Poligonal ARIS Fercal I – PDOT.

Geoportal | DF



Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

Após a devida contextualização da ARIS, destacamos a ocupação existente na área no ano de 2022, representada na Figura 19:

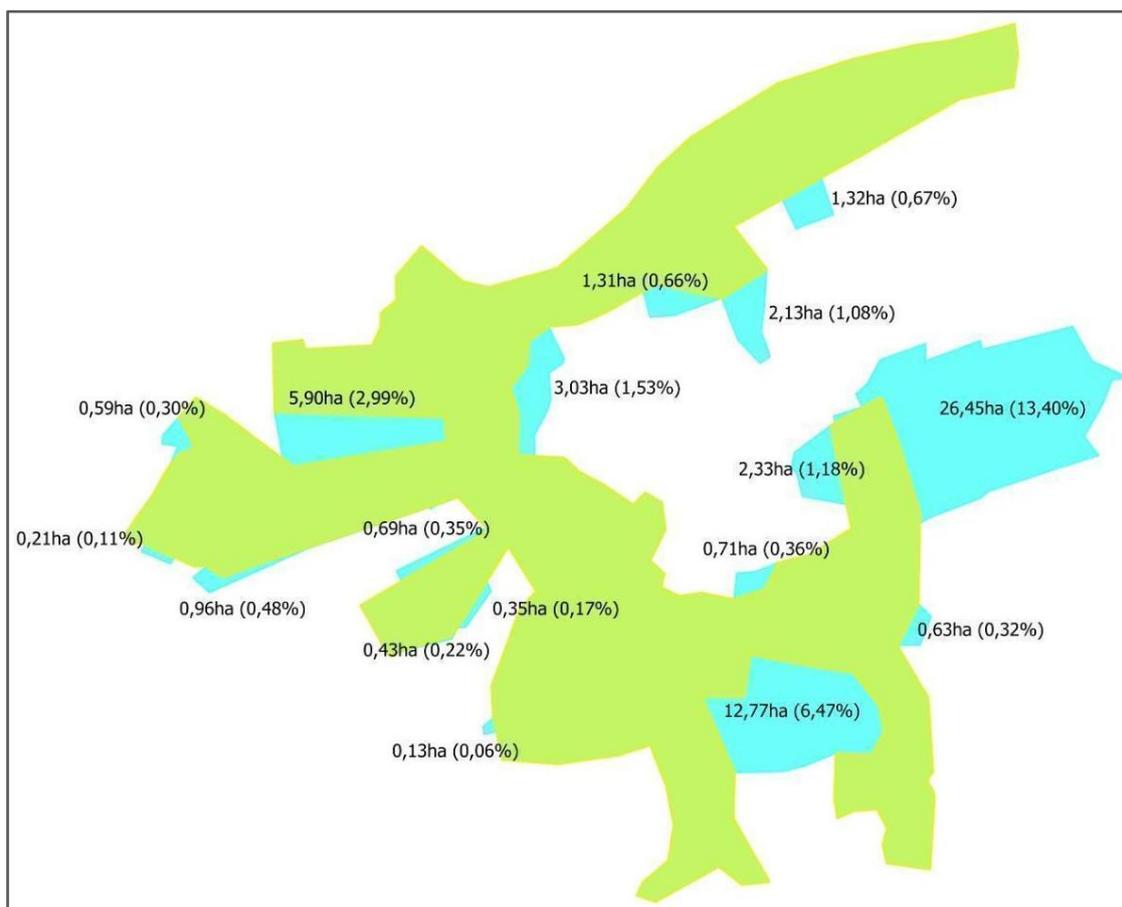
Figura 19 – Ocupação ARIS no ano de 2022.



Fonte: Elaboração própria com utilização do Google Earth.

A linha em vermelho representa a poligonal da ARIS Fercal estabelecida pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Percebe-se que a ocupação em 2022, aqui representada, extrapola os limites dessa poligonal, sendo de fácil visualização as ocupações situadas fora dos limites em diversos pontos. Considerando os espaços ocupados e fora dos limites dessa poligonal e visando promover a regularização fundiária da área de forma a atender todos os ocupantes, essa poligonal tem que ser ampliada, conforme proposta representada na Figura 20:

Figura 20 – Proposta de ampliação da poligonal.



Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

A Figura retrata a proposta que foi simulada pela pesquisadora com intuito de abranger todas as ocupações situadas fora da poligonal permitida pela legislação de regularização fundiária. A ampliação, que se demonstra necessária, destacada em azul, acarretaria um aumento de 30,18%, correspondente a 59,59 ha e, portanto, 10,18 % a mais do que a legislação distrital de regularização fundiária permite.

Pode-se auferir, neste exemplo, que de acordo com a legislação de regularização fundiária, Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, na forma como se apresenta, vinculando as poligonais das ARIS ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e estabelecendo ampliação de poligonal em até 20% não seria possível a regularização plena da ocupação consolidada.

A saída possível, e utilizada hoje, nas elaborações dos projetos urbanísticos de regularização fundiária do Distrito Federal seria a de ampliar o polígono em até 20%,

numa tentativa de regularizar o máximo possível. Para tanto, cerceado a esse limite de ampliação permitido por lei, o agente responsável pela elaboração do projeto se vale de algum critério que lhe pareça pertinente, para escolher dentre as poligonais propostas, destacadas em azul, no entorno imediato, a somatória delas de forma que se restrinjam aos 20% estabelecidos.

Em mais um exercício de entender as limitações para a regularização plena da ARIS Fercal, utilizada nesse exemplo, destaca-se também, que a ampliação da poligonal proposta, destacada em azul, do ponto de vista ambiental e do zoneamento do PDOT, não possuem restrições para a promoção da regularização da área de forma a atender todos os ocupantes ali existentes, conforme Figuras 21 e 22.

Figura 21 – Mapa ambiental.



Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

Figura 22 – Zoneamento PDOT.



Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

A poligonal destacada em azul na Figura 21 e, em vermelho, na Figura 22, está a poligonal proposta com ampliação em 30,18% do polígono original permitido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Na Figura 21, destacadas em cinza, estão apresentadas as APP de cursos d'águas.

Na prática, é muito comum e viável, como no exemplo demonstrado, a possibilidade de ampliação da poligonal, sem quaisquer restrições ambientais, urbanísticas e com as ocupações visualmente consolidadas. No entanto, evidencia-se a impossibilidade de regularização de forma integral da área, em função da incoerência da legislação distrital de regularização em estabelecer um percentual máximo de ampliação da poligonal.

Importante destacar que o presente estudo aponta a incoerência na delimitação em número específico de percentual. As consequências dessa limitação são inúmeras, dentre as principais, cite-se a escolha aleatória e/ou por critério subjetivo do que regularizar ou

não, suscitando questões relacionadas à escolha das áreas ocupadas que merecem ou não integrar o projeto de regularização.

O processo de regularização possui várias etapas para sua realização, demanda tempo e recursos de elaboração do projeto urbanístico, que tem como etapas mínimas, a saber: o levantamento topográfico, socioeconômico; as vistorias na área e a elaboração de pareceres técnicos pela equipe de arquitetos e urbanistas. Além disso, consiste em um conjunto de projetos os quais incluem os de infraestrutura urbana. Todos os projetos são elaborados conforme o número de unidades imobiliárias e conformação proposta na poligonal do projeto.

No que tange às ocupações não contempladas dentro da poligonal, as implicações negativas são inúmeras, pois tais áreas ficam de fora dos projetos de infraestrutura, o que impede a obrigatória otimização das redes de abastecimento de água, energia, esgoto, como também pavimentação, drenagem e sistema viário. Desta feita, tal delimitação inviabiliza a otimização do projeto, seja na sua elaboração, nas contratações de levantamentos socioeconômicos, levantamentos topográficos, estudos técnicos e pareceres urbanísticos e ambientais que se fizerem necessários, de implantação de infraestrutura essencial mínima, dentre tantos outros.

Deixar ocupações de fora do projeto de regularização é um prato cheio para novas ocupações, posto que essa área continua parcialmente irregular à medida que já foi ocupada informalmente, passa por um processo de regularização e, como no exemplo utilizado, deixa sem escritura os ocupantes de 10,18% dessa mesma área. Essa situação reforça a cultura de invasões ocorridas indiscriminadamente no Distrito Federal, em que prevalece a visão de que onde não tem dono, todos são donos.

Para além do aspecto citado, uma área regularizada se valoriza, assim como seu entorno imediato. Essas áreas remanescentes de uma poligonal de projeto regularizado podem virar alvo de novas especulações de grilagem, por exemplo. Se existem algumas residências de um núcleo urbano informal atendido por um processo de regularização, em que para alguns casos não se efetivou a regularização dos lotes, ou seja, lotes em que há ocupação, mas não há regularidade, pode-se ter como consequência novas ocupações nas áreas remanescentes. Quando não se tem a escritura, tem-se a ideia de que tudo ali é permitido, até mesmo uma nova divisão de um lote que não foi contemplado na

regularização e que, com sua valorização, vislumbra-se um lucro, por meio do parcelamento de áreas não escrituradas, por exemplo.

Diante dessa realidade, pode-se afirmar que a lei de regularização avançou quando ampliou o percentual, e foi fundamental que assim o fizesse. Porém, manteve-se incoerente quando estabeleceu um percentual específico. Limitar em número, reduz as possibilidades para o projeto de regularização se ajustar à situação consolidada da área a ser regularizada, conforme as características da ocupação do núcleo urbano informal.

3.2.1.1 Proposta para incoerência da ampliação do polígono de regularização da área objeto do projeto de regularização fundiária.

Considerando que a própria lei condiciona a possibilidade de ampliação em até 20% do polígono das áreas a serem regularizadas à anuência do órgão gestor de ordenamento territorial, propõe-se que seja retirada da lei a limitação numérica do percentual de ampliação e deixe-a condicionada à análise por meio de estudo técnico a ser realizado pelo proponente e submetida à aprovação do órgão gestor de ordenamento territorial do Distrito Federal. Em suma, propõe-se que seja permitida a ampliação da poligonal sem especificação do percentual, mantendo a condicionante de aprovação da poligonal pelo órgão gestor do ordenamento territorial.

Importante ressaltar que, na presente dissertação, como apresentado no item 4.2.2, entende-se como fundamental que a lei dispense a obrigatoriedade de ZEIS para regularizar. Contudo, não há impedimento para que elas estejam elencadas e planejadas no Plano Diretor. Todavia, mesmo se a área a regularizar não estiver relacionada como passível de processo de regularização, entende-se que deve ser permitida a REURB-S, como indicado na incoerência exposta no item 4.2.2.

Em complementação à sugestão, propõe-se ainda que seja estipulado prazo de 45 dias corridos, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa, para que o órgão de ordenamento territorial do Distrito Federal apresente a análise de aceite ou não de ampliação do polígono proposto pelo proponente para a áreas de projeto de regularização. A ausência de resposta de aprovação ou não da ampliação da poligonal no prazo estipulado resulta em autorização tácita do pedido do proponente e fica permitida a ampliação da poligonal apresentada pelo solicitante.

A fim de garantir o cumprimento do prazo de resposta de aprovação do estudo e evitar que aprovações tácitas sejam corriqueiras, sugere-se também que seja aplicada sanção administrativa a ser prevista na legislação distrital de regularização para o gestor da pasta do órgão de ordenamento territorial do Distrito Federal, a ser punida com multa de trinta por cento dos vencimentos do gestor, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Resumo das propostas de alteração na Lei nº 986/2021, conforme apresentado no Quadro 10 desta dissertação:

1 - Retirar o percentual de ampliação a fim de permitir o crescimento da poligonal da área de regularização sem indicação de percentual máximo. Essa ampliação fica condicionada a aprovação do órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal;

2 - Estabelecer prazo de 45 dias corridos, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal, para a resposta de aprovação ou não do pedido de ampliação da poligonal. Caso o prazo estipulado não seja atendido, acarretará em aprovação tácita do pedido de ampliação; e

3 – Prever sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de resposta do estudo, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

3.2.2 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS

De acordo com a Lei nº 13.465, de 2017, art. 18, § 1º, ZEIS são as Zonas Especiais de Interesse Social, definidas em Plano Diretor ou por outra lei municipal, em que se destina parte de área urbana para fins de moradia à população de baixa renda. Elas ficam sujeitas a regras específicas quanto ao uso e ocupação do solo (BRASIL, 2017).

No Distrito Federal, as ZEIS estão definidas na lei distrital de regularização, Lei nº 986, de 2021, art. 29 que alterou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Lei nº 803, de 2009 e suas atualizações (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 8).

Art. 29. A Lei Complementar nº 803, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

II – o art. 118, caput e I, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 118. Para os fins de regularização previstos nesta Lei Complementar, ficam estabelecidas 3 categorias de núcleos urbanos, para os quais deve ser elaborado projeto de regularização fundiária nos termos da legislação específica:

I – Áreas de Regularização: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares ocupados com características urbanas, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no processo de regularização, conforme o Anexo II, Mapa 2, e os parâmetros urbanísticos descritos no Anexo VI desta Lei Complementar;

II – Setores Habitacionais de Regularização: correspondem à agregação de Áreas de Regularização e áreas não parceladas, com o objetivo de auxiliar a promoção do ordenamento territorial e o processo de regularização a partir da definição de diretrizes mais abrangentes e parâmetros urbanísticos, de estruturação viária e de endereçamento;

III – Parcelamento Urbano Isolado: aquele com características urbanas implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei federal no 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Ainda no âmbito do Distrito Federal, as ZEIS estão elencadas na Lei Distrital de Regularização, art. 29, quando alterou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal:

Art. 29. A Lei Complementar no 803, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

VI – o art. 126 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 126. São consideradas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, nos termos da Lei federal no 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e têm como objetivo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda as:

I – ARIS indicadas no Anexo II, Mapa 2 e na Tabela 2B, desta Lei Complementar;

II – ARIS listadas no art. 127, parágrafo único, desta Lei Complementar;

III – ocupações informais identificadas como passivo histórico previsto no art. 125, III, desta Lei Complementar, que possuam caracterização urbanística compatível com o interesse social;

IV – ocupações informais de interesse social previstas no art. 125, IV, desta Lei Complementar (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 10).

De acordo com a lei federal de regularização fundiária, art. 18, Parágrafo 2, há dispensa de obrigatoriedade para o núcleo urbano informal pertencer a Zona Especial de Interesse Social:

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

§ 2º A REURB não está condicionada à existência de ZEIS. (BRASIL, 2017, p. 17)

Em contrapartida, na Lei Distrital em seu art. 9, I a V, estabelece a obrigatoriedade quando elenca quais são essas áreas:

Art. 9 São enquadrados na modalidade de Regularização Fundiária de Interesse Social – REURB-S os núcleos urbanos informais identificados como:

I – Área de Regularização de Interesse Social – ARIS pelo PDOT;

II – Parcelamento Urbano Isolado de Interesse Social – PUI-S, nos termos do PDOT;

III – Ocupações informais de interesse social localizados em lotes destinados a EPC ou EPU;

IV – Ocupações informais identificadas como passivo histórico, cuja caracterização urbanística seja compatível com o interesse social;

V – Núcleos urbanos informais caracterizados como de interesse social localizados em Zona de Contenção Urbana nos termos do art. 78 do PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 3).

As áreas que não estão indicadas no referido artigo, podem ser objeto de regularização por meio de lei específica, conforme estabelecido pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em seu art. 43: “Para novos parcelamentos urbanos, fica estabelecido: § 3º Novas ZEIS poderão ser estabelecidas mediante lei específica”. (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 15)

Diante do exposto, nota-se que, no Distrito Federal, a premissa para realização de um processo de regularização fundiária de interesse social, considerando a legislação distrital de regularização fundiária, a Lei nº 986, de 2021, o núcleo urbano informal deve estar categorizado como área de regularização de interesse social descrita no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal ou lei específica.

Em contrapartida, a lei federal flexibiliza a regularização de núcleos urbanos informais de interesse social independentemente de sua indicação como área de regularização de interesse social. Sabe-se que a opção pela determinação das áreas em lei tem referência com a especificidade local e, portanto, é de competência do poder local,

ou seja, o Distrito Federal tem autonomia para sua definição. Cabe à legislação federal indicar as diretrizes gerais da lei. Dessa forma, em virtude dessa discricionariedade, aqui no Distrito Federal, a opção foi determinar na lei de regularização distrital que as áreas passíveis de regularização sejam as indicadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

Essa decisão resulta em consequências para a regularização fundiária local. Predeterminar as áreas que podem ou não ser contempladas com um processo de regularização por meio de um instrumento de planejamento urbano como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, ou por meio de lei específica, dificulta a regularização, processo que já não é, por si só, simples.

Ainda de acordo com a Lei nº 10.257, de 2001, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal deve ser atualizado a cada dez anos. Além do processo de atualização demandar tempo, em virtude da realização de várias etapas, a dinâmica das ocupações irregulares é acelerada. O plano diretor do Distrito Federal, vigente no ano de 2009, encontra-se neste momento em elaboração, como apresentado anteriormente nessa dissertação, no item 2.2.4.2. Até o presente momento, foi realizada a etapa de diagnóstico, que consiste na etapa de elaboração de leitura técnica e da leitura comunitária, visando o levantamento de dados como fenômenos, padrões e problemática no uso do solo urbano de acordo com os temas dos eixos temáticos.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento e Habitação do Governo do Distrito Federal, em meados de 2023, iniciou-se a segunda etapa do processo de regulação, a etapa de Prognóstico que, explicada resumidamente, sintetiza as análises do material produzido até o momento e realiza propostas de possíveis cenários futuros, objetivando a elaboração das propostas. Ainda de acordo com informações dessa mesma Secretaria, essa etapa não será concluída até o final do ano de 2023. Diante do exposto, pode-se presumir que o Plano Diretor Distrital não finda em 2023. A previsão, de acordo com o Governo do Distrito Federal, é que sua aprovação aconteça no segundo semestre do ano de 2024.

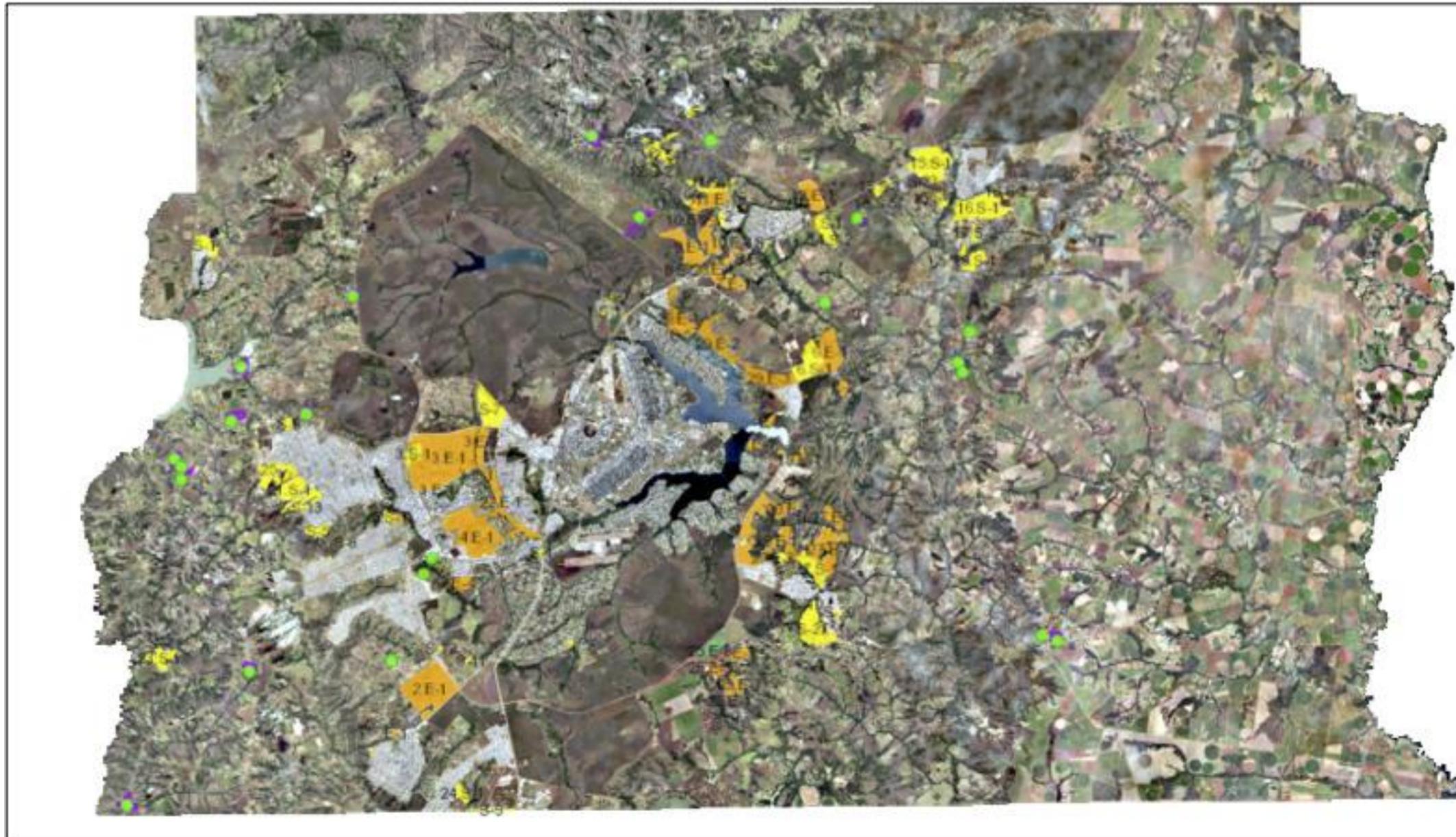
Nesse ínterim, nota-se que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial sofreu alterações visto o tempo decorrido da sua aprovação. Suas atualizações foram aprovadas por meio da Lei nº 854, de 2012; da Lei nº 951, de 2019 e da Lei nº 986, de 2021. Esta última, de regularização fundiária, fez-se necessária justamente para alterar o plano

diretor no que se refere ao acréscimo de áreas propensas à regularização. Assim como foi necessário também que a Lei Complementar nº 1.016, de 2022, alterasse os Anexos II e VI da Lei Complementar nº 803, de 2009, aprovando a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, incluísse a Vila dos Carroceiros, localizada na Região Administrativa de Santa Maria, na estratégia de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais de forma a permitir que aquele núcleo fosse autorizado a realizar um processo de regularização fundiária.

Considerando a lei distrital atual, em que as áreas passíveis de regularização são as previstas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, temos o seguinte cenário de áreas aptas à regularização:

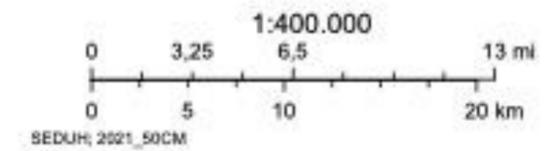
Figura 23 – Área passíveis de regularização.

Geoportal | DF



27/06/2023, 14:18:45

- | | | | |
|---|--------------------------------------|---|------------------------------|
|  | Parcelamento Urbano Isolado - PUI | Áreas de Regularização | |
|  | Parcelamento Urbano Isolado - Pontos |  | Interesse Social - ARIS |
| | |  | Interesse Específico - ARINE |



<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal - SEDUH .

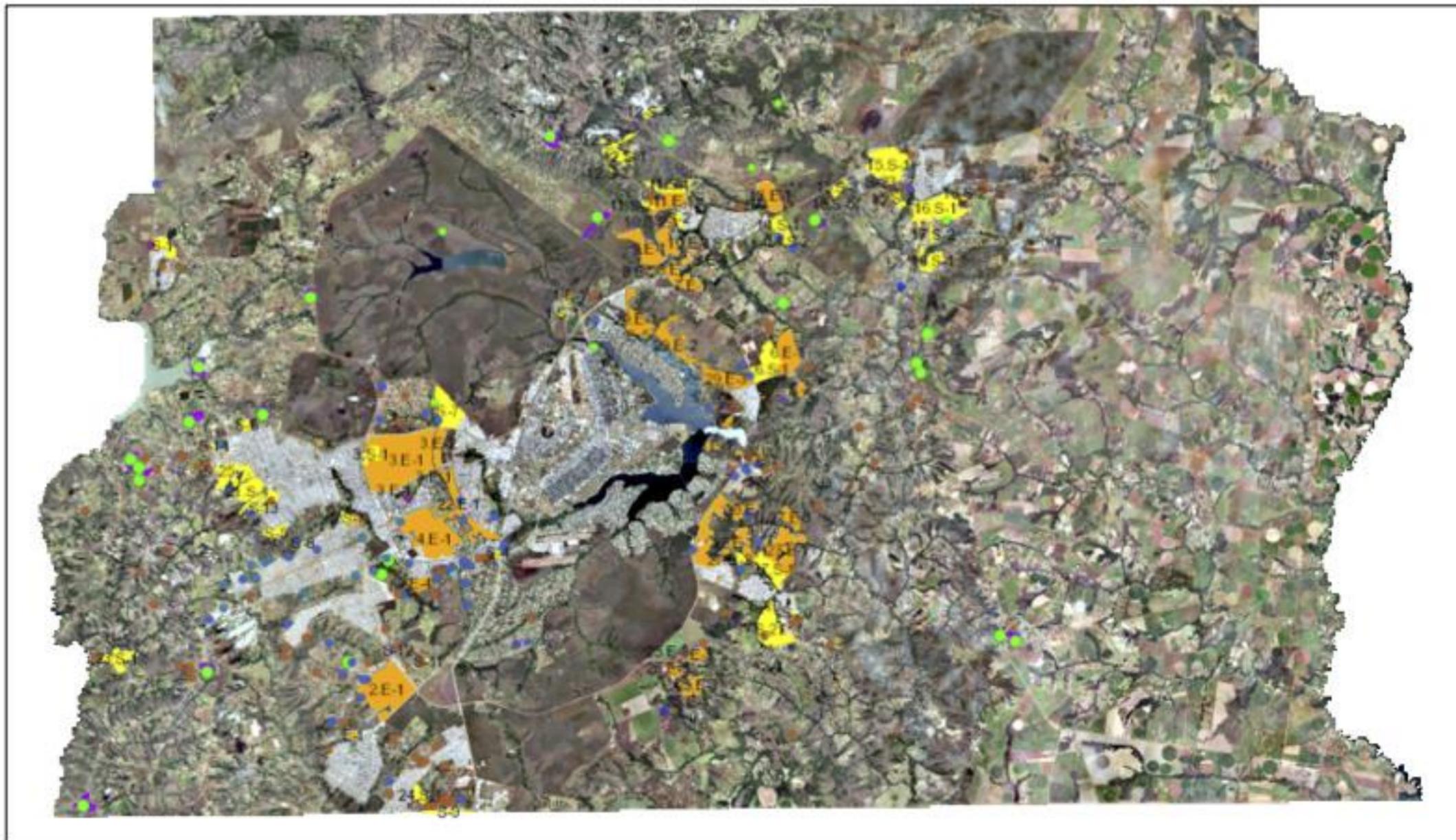
O mapa representado na Figura 23 foi elaborado pela pesquisadora e apresenta as áreas que são autorizadas pela legislação distrital a serem regularizadas. Para que um núcleo urbano informal possa fazer parte de um processo de regularização de interesse social deve constar da lista apresentada no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

No Geoportal da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal, tem-se uma camada denominada como requerimentos do PDOT. Nela, constam os pedidos que são efetuados por meio de requerimentos na Secretaria, em que a população solicita a inclusão de seu assentamento informal nas áreas passíveis de regularização no âmbito do Distrito Federal.

Para ilustrar os pedidos de inclusão das ocupações informais no Plano Diretor, foram elaborados pela pesquisadora dois mapas. O primeiro, ilustrado na Figura 24, apresenta os requerimentos destacados na cor azul com as áreas de regularização do Distrito Federal permitidas pelo Plano Diretor e o segundo, representado pela figura 25, em que constam apenas os requerimentos das ocupações também destacados em pontos da cor azul. Em ambos os mapas, a cor azul representa os pedidos de inclusão no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal relacionados à habitação.

Figura 24 – Requerimento do PDOT com as Áreas passíveis de Regularização Fundiária.

Geoportal | DF



27/06/2023, 15:12:30

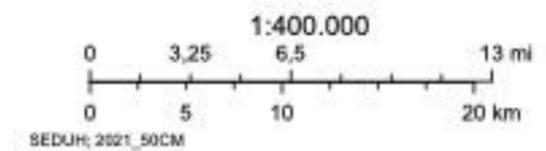
Requerimentos Para Revisão do PDOT

● <all other values>

● DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E CENTRALIDADES

● GESTÃO SOCIAL DA TERRA
● HABITAÇÃO

● MACROZONEAMENTO



<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

Figura 25 – Requerimentos do PDOT.

Geoportal | DF

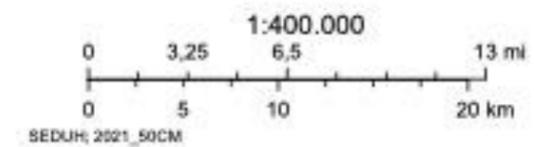


27/06/2023, 17:18:10

Requerimentos Para Revisão do PDOT

- <all other values>
- DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E CENTRALIDADES

- GESTÃO SOCIAL DA TERRA
- HABITAÇÃO
- MACROZONEAMENTO



<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

Como se sabe, o processo de regularização deve seguir os ritos previstos no diploma legal de regularização fundiária, especificamente na Lei nº 986, de 2021. E é assim mesmo que deve ser. O que não é cabível é que áreas, comprovadamente ocupadas há um tempo, não sejam devidamente avaliadas para serem regularizadas por não terem sido abrangidas nas alterações do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e legislações específicas, indicando-as como áreas passíveis de regularização.

A validação que se faz pertinente, e que foi o que a lei federal introduziu, é de que o que determinará a possibilidade de regularização é a situação consolidada de moradia. Se ela será tratada na regularização como de interesse social ou não, a característica da ocupação é que determinará, ou seja, um levantamento socioeconômico, em que se caracterize a área com mais de 50 % da ocupação com população de faixa de renda abaixo de 5 salários-mínimos.

Obrigar a população de uma área ocupada irregularmente aguardar a alteração no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, que deve ocorrer de dez em dez anos, o que nem sempre acontece, como é o caso do Distrito Federal, ou que seja indicada por meio de leis específicas, é negligenciar e ir na contramão ao que proporcionou o novo dispositivo legal, disponível desde 2017. Importante destacar que muitas das áreas ocupadas estão consolidadas e possuem infraestrutura parcial implantada.

A legislação de regularização fundiária veio como um avanço para possibilitar o controle do uso do solo. Regularizar é trazer para a legalidade o uso do território, visto que se assim não se faz, permite-se o uso inadequado e descontrolado à margem de especulações imobiliárias, grilagem de terra e injustiças à população mais carente de moradia, furtando-as de residências com habitabilidade mínima. Regularizar é remediar e não prevenir. A prevenção vem no planejamento urbano. Uma vez em que se permitiu a ocupação, não há mais que se falar em postergar para que o uso daquela área seja contemplado em um Plano Diretor que tem como premissa o planejamento da cidade para os próximos dez anos.

A determinação expressa de quais áreas podem ser regularizadas dispostas na legislação distrital resulta na limitação das áreas possíveis para promoção da regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal e, dessa forma, está apontada pela presente pesquisa como uma incoerência da lei distrital de regularização.

A título de exemplificação da incoerência, será apresentado o caso da ocupação informal denominada de Vitória Régia, situada em área rural contígua a área urbana do Riacho Fundo I.

Figura 26 – Localização no Distrito Federal.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 27 – Localização.



Fonte: Elaboração própria.

Esta área está inserida na Região Administrativa do Riacho Fundo I no Distrito Federal e foi objeto de requerimento para inclusão no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, conforme camada do Geoportal "Requerimento PDOT".

Figura 28 – Requerimento PDOT Geoportal - SEDUH/GDF.

The screenshot displays the GeoPortal interface with an aerial map of a residential area. A popup window titled "Requerimentos Para Revisão do PDOT: 00390-00002526/2021-01" is overlaid on the map, showing the following details:

Requerimentos Para Revisão do PDOT: 00390-00002526/2021-01	
reqpdot_sei	00390-00002526/2021-01
reqpdot_interessado	LÍVIO FERNANDES DE LOURENÇO
reqpdot_origem_geom	DIMOT COM BASE NO REQUERIMENTO N. 67011500
reqpdot_tema_req	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
reqpdot_subtema_req	NÃO INFORMADO
created_user	PDOT
created_date	10/6/2022 2:22 PM
last_edited_user	PDOT
last edited date	10/6/2022 2:24 PM
Zoom para	...

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal - SEDUH/GDF.

Figura 29 – Requerimento para Regularização fundiária.

Geoportal | DF



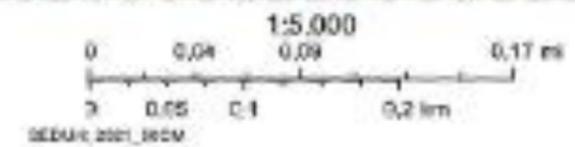
27/06/2023, 17:11:17

Requerimentos Para Revisão do PDOT

● call other values?

● DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E CENTRALIDADES

● GESTÃO SOCIAL DA TERRA ● MACROZONAMENTO
● HABITAÇÃO



<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal - SEDUH/GDF.

Observa-se que a área está ocupada desde o ano de 2013, como demonstrado nos mapas das Figuras 30, 31 e 32, correspondentes aos anos de 2013, 2016 e 2021, respectivamente.

Figura 30 – Ocupação da área no ano de 2013.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Figura 31 – Ocupação da área no ano de 2016.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Figura 32 – Ocupação da área no ano de 2022.



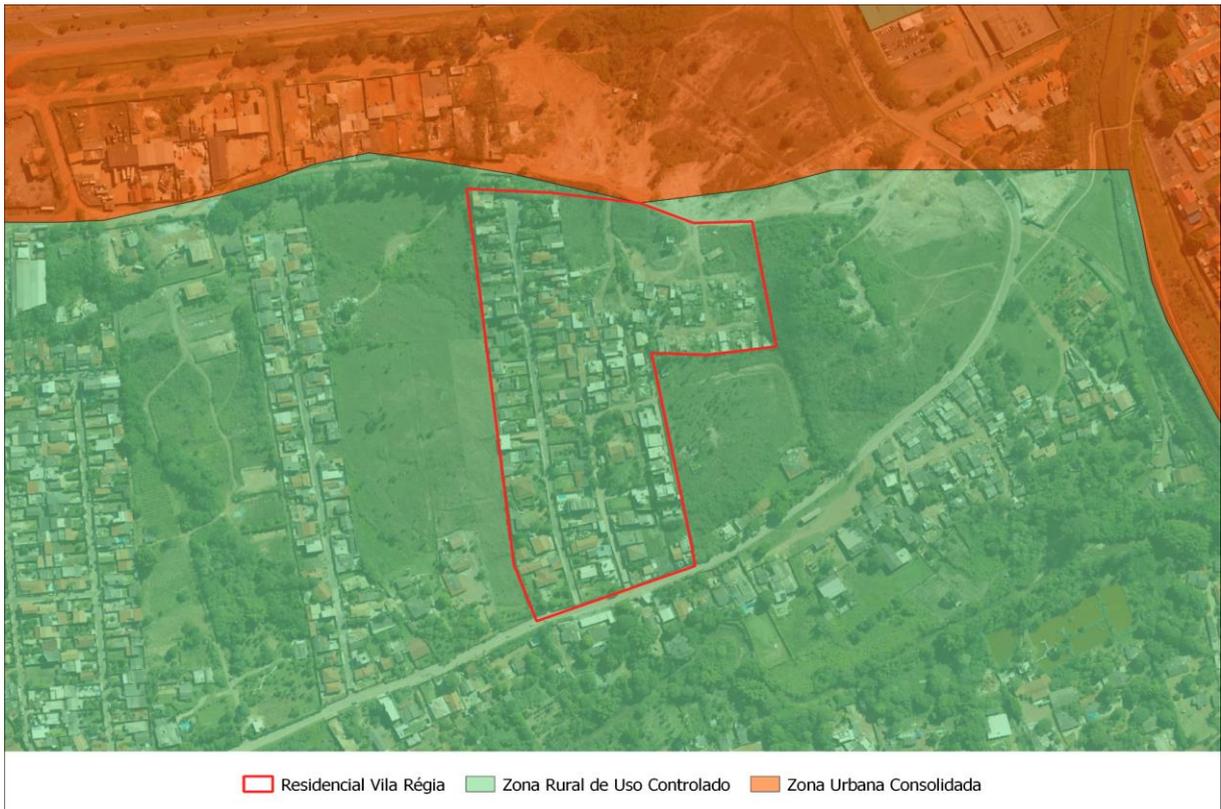
Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Importante destacar que a área está ocupada desde 2013 e sua ocupação vem se intensificando. Dentre os problemas advindos da não regularização de uma área parcelada informalmente, enquanto não regularizada, está a continuação do processo de ocupação, sendo parcelada conforme a conveniência e a necessidade dos ocupantes ali estabelecidos. Pela conformação dos lotes, percebe-se visualmente se tratar de ocupação de interesse social, a qual poderia ser confirmada por meio de um levantamento socioeconômico.

Hoje, conforme estabelecido pela legislação distrital de regularização, a promoção da regularização da área exemplificada não é admissível, em que pese o núcleo, mesmo pertencente a Zona Rural de Uso Controlado ter notavelmente característica urbana e não possuir restrições ambientais, conforme observa-se nas figuras 33 e 34.

Como se pode observar na Figura 34, não há restrições ambientais para a área.

Figura 33 – Zoneamento do PDOT.



Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal - SEDUH / GDF.

Figura 34 – Mapa ambiental.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Hoje, com a nova legislação de regularização fundiária federal e com o alastramento de ocupações informais no Distrito Federal, regularizar já não é apenas mais uma opção viável, mas uma necessidade. Como no exemplo apresentado, a regularização se faz obrigatória, tendo em vista a imprescindibilidade de se frear o crescimento de novas ocupações de forma a preservar o núcleo para uma regularização mais sustentável urbanística e ambientalmente. Evidencia-se que a regularização de um núcleo visivelmente de interesse social e contígua a área urbana não deveria estar condicionada a sua indicação no Plano Diretor de Ordenamento Territorial ou por lei específica.

Diante do exposto, entende-se que exigir a indicação das áreas para promoção da regularização fundiária de interesse social no Plano Diretor ou por lei específica é uma incoerência e, portanto, deve ser revista na legislação distrital.

3.2.2.1 Proposta para incoerência das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS

Diante da incoerência apresentada, sugere-se que no caso de um núcleo informal consolidado, de interesse social, ocupado há mais de cinco anos não estar classificado em legislação específica ou no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal como de interesse social passível de regularização fundiária, a possibilidade de promoção de processo de regularização para área seja permitida e a comprovação da sua classificação como de interesse social seja por meio do levantamento socioeconômico que, para este fim, deve ter como base o perfil amostral da população da área com significância estatística como previsto no decreto regulamentador da Lei Distrital, em seu art. 14, § 4º.

Em que pesem as áreas indicadas como passíveis de regularização no Plano Diretor de Ordenamento Territorial ou por lei específica continuem ocorrendo como forma de planejamento do território do Distrito Federal, se não as forem que seja dispensada essa obrigatoriedade de forma expressa na lei de regularização distrital. Assim, sugere-se que seja declarada expressamente a dispensa.

Propõe-se que a autorização da área a ser contemplada por um projeto urbanístico venha por meio da aprovação da poligonal do projeto de regularização, validação que deve ser fornecida pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal. Indica-se ainda que seja estipulado prazo de 45 dias corridos, prorrogáveis por mais uma

vez, mediante justificativa, para que o órgão de ordenamento territorial do Distrito Federal apresente a análise de aceite ou não da área para poligonal de regularização fundiária.

A ausência de resposta de permissão ou não para a área realizar sua regularização fundiária no prazo estipulado resulta em autorização tácita do pedido do proponente e fica autorizada a promoção do projeto urbanístico de regularização da poligonal da área proposta pelo proponente. Para efeito de classificação da área como de interesse social, sugere-se que seja realizado o levantamento socioeconômico após aprovação da poligonal, que servirá para classificação e congelamento do núcleo urbano informal, de forma a não permitir nenhuma ocupação nova na poligonal aprovada.

A fim de garantir o cumprimento do prazo de elaboração do referido estudo, sugere-se que seja aplicada sanção administrativa a ser prevista na legislação distrital de regularização para o gestor da pasta do órgão de ordenamento territorial do Distrito Federal, a ser punida com multa de trinta por cento dos vencimentos do gestor, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Resumo das propostas de alteração na Lei nº 986/2021, conforme apresentado no Quadro 10, dessa dissertação:

1 - Estabelecer expressamente a dispensa da indicação dos polígonos das áreas passíveis de regularização no PDOT ou lei específica;

2 – Definir que a dispensa será permitida para as ocupações informais estabelecidas há mais de cinco anos e de caráter irreversível;

3 – Determinar que a classificação da área como de interesse social será por meio do levantamento socioeconômico, em que seja comprovada a ocupação por mais de 50% da população com renda de até 5 salários-mínimos;

4 – Definir que a aprovação da área para promoção da regularização de interesse social será realizada pelo órgão gestor do ordenamento territorial no momento da aprovação da poligonal do projeto e da classificação da REURB por meio do levantamento socioeconômico;

5 – Estabelecer que o prazo de aprovação da área e da classificação da REURB será de 45 dias corridos, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal,

para a resposta de aprovação ou não. Caso o prazo estipulado não seja atendido, acarretará em aprovação tácita do pedido de aprovação da área a ser regularizada e da classificação da REURB; e

6 – Prever sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de resposta da aprovação ou não da área para regularização e da classificação da REURB, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

3.2.3 Situação fática

Regularizar significa colocar em ordem o que já existe, é ação caracteristicamente pretérita. Diante da quantidade de ocupações informais no Distrito Federal, é obrigatório aceitar a situação consolidada e irreversível de forma a remediar e ordenar o território, na medida do possível, em áreas em que se permitiu a ocupação sem planejamento. Ou seja, regularizar é fazer a conformação da situação fática.

Com relação à conjuntura de fato de uma ocupação informal, a legislação de regularização fundiária federal deixa, a critério do Município ou do Distrito Federal, a dispensa das exigências de parâmetros urbanísticos e edifícios, o tamanho de lotes regularizados e o percentual e as dimensões de área destinadas ao uso público, art. 11, § 1º:

§ 1º Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios (BRASIL, 2017, p. 15).

Observa-se que a lei federal direciona positivamente com a possibilidade do município ou o Distrito Federal dispensar os parâmetros urbanísticos na regularização, assim como permite regularizar unidades habitacionais implantadas em lotes destinados ao uso público e ao percentual de áreas de uso público na área de regularização.

Ocorre que, na lei distrital e seu decreto regulamentador, a regularização conforme a situação fática está estabelecida de algumas formas, a saber:

Lei nº 986, de 2021:

Art. 5º A REURB é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados áreas de regularização, conforme indicado no art. 125 da Lei Complementar nº 803, de 2009.

§ 9º Os parâmetros urbanísticos aplicáveis às áreas de REURB são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização fundiária urbana e as diretrizes urbanísticas fornecidas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, observado o disposto no PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 2).

Lei nº 986, de 2021:

Art. 29. A Lei Complementar nº 803, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

VIII – O art. 131, parágrafo único, é renumerado para § 1º, com a seguinte redação:

§ 1º Considerando a realidade consolidada, os índices urbanísticos para as áreas de regularização definidos nesta Lei Complementar podem ser ajustados, mediante estudos ambientais e urbanísticos específicos, desde que aprovados pelos órgãos legalmente competentes (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 10).

Lei nº 986, de 2021:

Art. 29. A Lei Complementar nº 803, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

II – O art. 118, caput e I, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 118. Para os fins de regularização previstos nesta Lei Complementar, ficam estabelecidas 3 categorias de núcleos urbanos, para os quais deve ser elaborado projeto de regularização fundiária nos termos da legislação específica:

I - Áreas de Regularização: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares ocupados com características urbanas, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no processo de regularização, conforme o Anexo II, Mapa 2, e os parâmetros urbanísticos descritos no Anexo VI desta Lei Complementar (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 8).

Decreto nº 42.269, de 2021:

Art. 26. Os parâmetros urbanísticos específicos para as áreas classificadas na forma deste Decreto são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização fundiária urbana, e devem considerar a situação consolidada na data do reconhecimento da ocupação, assim como suas especificidades urbanísticas, ambientais e sociais, obedecidos os parâmetros urbanísticos definidos na legislação distrital e federal aplicável (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 9).

Fica evidente que a legislação distrital, tanto na lei quanto no decreto regulamentador, tende a considerar a situação consolidada na data do reconhecimento da

ocupação e propõe que o projeto de urbanismo deva atender às especificidades urbanísticas, ambientais e sociais da ocupação. Contudo, ao final acrescenta, nos quatro artigos destacados, e se contrapõe quando estabelece que devem ser obedecidos os parâmetros urbanísticos definidos na legislação distrital e federal aplicável e o disposto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

A forma como se apresenta a legislação distrital suscita dúvida de entendimento e aplicabilidade, resultando em insegurança na promoção da regularização fundiária de interesse social quanto a possibilidade de regularizar de acordo com as características da ocupação. Destaca-se ainda, que a legislação submete a regularização de interesse social à emissão de diretrizes, incoerência que será apresentada no item 4.2.5.

Estabelecer que a regularização fundiária de interesse social pode considerar, no projeto urbanístico, a situação consolidada da ocupação, tem como objetivo promover a regularização de fato e não uma regularização teórica. Isso significa dizer que regularizar uma área, desconsiderando as situações nela existentes, implica ignorar as necessidades daqueles ocupantes retratados na ocupação realizada. Mais uma vez, não se pretende, por meio dessa pesquisa, ignorar o parcelamento do solo por meio do planejamento urbano e idealizado para aquele território. Contudo, uma vez constatada a permissividade do Estado, ao se proceder à regularização daquele parcelamento implantado irregularmente, que se mostra consolidado e irreversível, não se pode ignorar suas particularidades, posto que seria privilegiar o ideal em detrimento da realidade.

Diante do exposto, apresenta-se no estudo a regularização em inconformidade com a situação fática como uma incoerência e no exercício de exemplificar a situação será apresentado o caso da ARIS Primavera, que foi objeto de Projeto de Regularização de lotes de interesse social que teve como finalidade regularizar o núcleo urbano informal consolidado e ocupado predominantemente por população de baixa renda e que, como na maioria dos projetos de regularização, deparou-se com situações de dúvida e entendimento com relação à aplicação da legislação distrital em detrimento da situação fática do núcleo urbano informal.

Figura 35 – ARIS Primavera.



Fonte: Apresentação CODHAB p/ CONPLAN.

A ARIS Primavera possui 15 anos de ocupação, situando-se na Região Administrativa de Taguatinga e tem confrontação com a ARINE Primavera, com o Setor de Mansões de Taguatinga e com Samambaia Sul. A área já se encontrava parcialmente ocupada em 2004, como se pode ver na Figura 36:

Figura 36 – Ocupação ARIS Primavera em 2004.



Fonte: Estudo Urbanístico-Ambiental Específico - CODHAB/GDF.

O projeto de regularização da ARIS Primavera, consubstanciado no Projeto Urbanístico URB 135/2018 e seu respectivo Memorial Descritivo de Regularização de Parcelamento - MDE - 135/2018, foi aprovado em 22 de junho de 2021 e teve seu decreto de aprovação publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 116, de 23 de junho de 2021, página 4 (DISTRITO FEDERAL, 2021).

O Projeto Urbanístico de Regularização do Parcelamento ARIS Primavera contou com a aprovação pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, por intermédio da Decisão nº 35/2020, emitida na 79ª Reunião Extraordinária e Decreto nº 42.223, de 27 de junho de 2021:

DECRETO No 42.223, DE 22 DE JUNHO DE 2021
Aprovação do Projeto Urbanístico - URB 135/2018, referente à regularização fundiária da Aris Primavera, situado na Região Administrativa de Taguatinga - RA-III.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que dispõe a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, o art. 75 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, atualizada pela LC nº 854, de 15 de outubro de 2012, Lei nº 992, de 28 de dezembro de 1995, o Decreto nº 28.864, de 17 de março de 2008, e o que consta dos autos do Processo SEI nº 00392-00006838/2019-12, DECRETA:
Art. 1º Fica aprovado o Projeto Urbanístico referente à regularização fundiária da ARIS Primavera, situado na Região Administrativa de Taguatinga - RA-III, consubstanciado Memorial Descritivo - MDE 135/2018; Normas de Edificação, Uso e Gabarito – NGB 135/2018 e Projeto de Urbanismo - URB 135/2018.
Art. 2º A aprovação do parcelamento de que trata o art. 1º deste Decreto está excluída da cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso - ONALT, nos termos dos §§1º, 3º e 4º do art. 1º do Decreto nº 39.151, de 27 de junho de 2018.

Parágrafo único. A exclusão da cobrança de ONALT regulada no caput refere-se exclusivamente à aprovação do parcelamento, ressaltando-se a possibilidade de sua cobrança, na forma da legislação aplicável, caso haja ulterior alteração de uso ou atividade das unidades imobiliárias que compõem o parcelamento aprovado.

Art. 3º Os documentos urbanísticos mencionados no art. 1º encontram-se disponíveis no endereço eletrônico <http://www.sisduc.seduh.df.gov.br/>.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 1)

Em 02 de março de 2023, o projeto foi submetido novamente ao Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - CONPLAN em sessão extraordinária para aprovação do projeto que sofreu alterações.

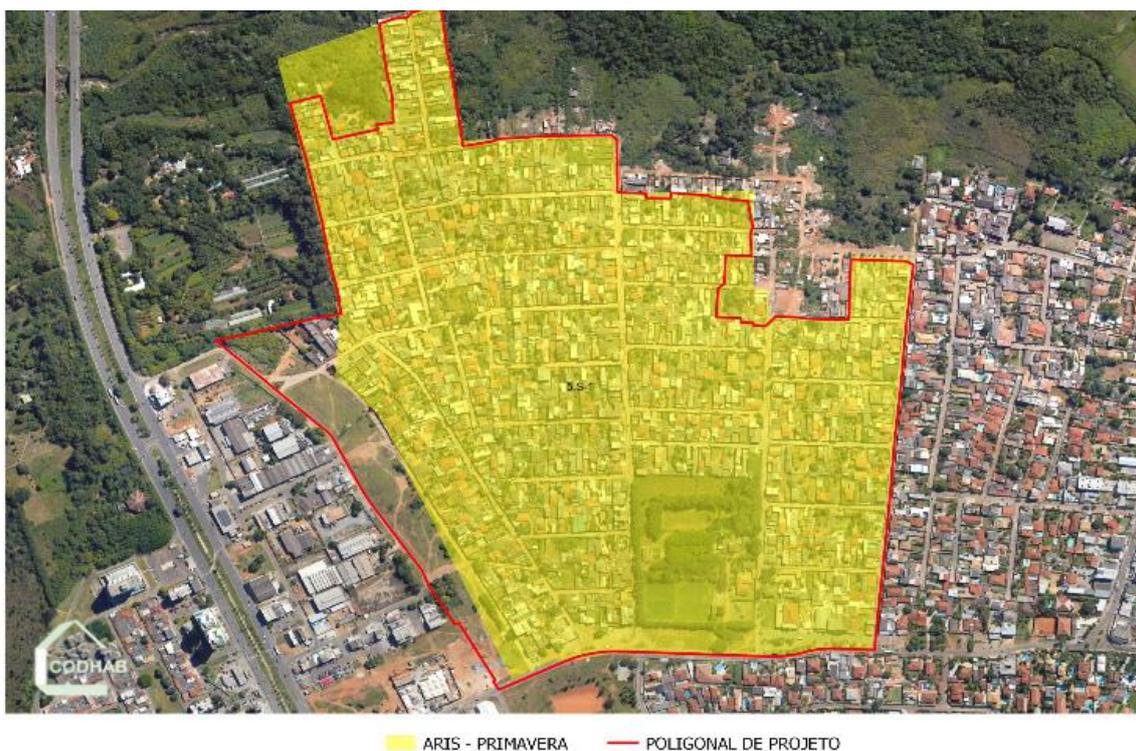
De acordo com a apresentação realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, por meio da Diretoria de Regularização Fundiária de Interesse Social, as alterações foram decorrentes na continuidade de processo de regularização da área após a aprovação do projeto, especificamente na etapa de titulação, com possível expedição da CRF, Certidão de Regularização Fundiária, uma vez foram constatadas situações consolidadas em desconformidade com o projeto aprovado por ocasião do cadastramento e levantamento no local para titulação dos lotes.

Essas desconformidades poderiam prejudicar e dificultar a etapa de titulação e, por isso, a empresa pública optou pela solicitação de ajustes nos índices urbanísticos em vigor, com base no disposto no §1º do art. 131 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Eles encaminharam o Estudo Urbanístico-Ambiental Específico à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, órgão do Governo do Distrito Federal, responsável pela gestão do território. Nele, constam as propostas de ajustes dos índices urbanísticos para serem utilizados na nova versão do Projeto de Regularização da ARIS Primavera.

Dentre os ajustes solicitados, destaca-se a alteração de área e testada mínima e área máxima de lotes residenciais e a impossibilidade de implantação de chanfros e raios de giros das vias de circulação que será utilizada para exemplificação da incoerência da legislação e da necessidade em ser acatada a situação fática de um processo de regularização.

A poligonal do projeto abrangeu praticamente toda a poligonal da ARIS prevista no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal com uma ampliação para instalação dos equipamentos públicos, ver figura 37:

Figura 37 – Poligonal do projeto.



Fonte: Apresentação CODHAB p/ CONPLAN.

O pedido de ajustes dos índices urbanísticos teve como base o disposto no §1º do art. 131 da Lei nº 803, de 2009, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e foi solicitado por meio das argumentações técnicas do Estudo Urbanístico-Ambiental Específico apresentado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal.

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:

§ 1º Considerando a realidade consolidada, os índices urbanísticos para as áreas de regularização definidos nesta Lei Complementar podem ser ajustados, mediante estudos ambientais e urbanísticos específicos, desde que aprovados pelos órgãos legalmente competentes (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 47).

As divergências entre a situação fática e o projeto de urbanismo elaborado e aprovado, de acordo com a argumentação apresentada no estudo, foram relacionadas a alguns aspectos da situação encontrada naquela área, os quais, para exemplificação da incoerência destacamos:

Ajuste 1 - 03 Lotes com testada mínima de 2,51m, 3,02m e 3,27m, inferior ao exigido na DIUR 02/2019 e no PDOT, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, Anexo VI;

Ajuste 2 - 06 Lotes com área mínima de 43,22 m², 65,56 m², 71,79 m², 73,79 m² e 78,61 m², inferior ao exigido na DIUR 02/2019 e no PDOT, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, Anexo VI;

Ajuste 3 - 111 Lotes com área máxima de 665,89 m² a 1.000 m² e 6 lotes com área máxima de 1.000 m² a 1.766 m², superior ao exigido na DIUR 02/2019 e no PDOT, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, Anexo VI;

Ajuste 4 - Raios de giro interno mínimo e chanfros de vias com impossibilidade de aplicação conforme estabelecido no Anexo II do Decreto nº 38.047/2017, que regulamenta o art. 20, da Lei nº 803, de 2009, no que se refere às normas viárias e aos conceitos e parâmetros para o dimensionamento de sistema viário urbano do Distrito Federal, para o planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos, e dá outras providências;

Inicialmente, apresentaremos os ajustes 1 e 2 solicitados no estudo que se referem a área e testada mínima dos lotes.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal estabelece os seguintes parâmetros quanto à área e testada mínima para os lotes residenciais na ARIS Primavera, ver Figura 38:

Figura 38 - Cópia Parcial do Anexo VI - PDOT - ARIS Primavera.

TORTO, PRIMAVERA, ITAPOÃ, CONTAGEM, MANSÕES SOBRADINHO E ESTRADA DO SOL											
Área de Regularização	Tamanho dos lotes residenciais (m²)		USOS								
			Coefficiente de aproveitamento básico						Coefficiente de aproveitamento máximo		
	Máximo	Mínimo	R≤450m²	R>450m²	C	I	Ind	M	C	M	R
Área de Reg. Interesse Específico – ARINE (1.E-1; 1.E-2; 1.E-3; 5.E-1; 6.E-1; 10.E-1; 10.E-2; 11.E-1; 27.E-1; 27.E-2, 27.E-3)	1.000	125	1	0,8	1	1	1	1	2	4	2
			R≤300m²	R>300m²							
Área de Reg. Interesse Social – ARIS (1.S-1; 1.S-2; 5.S-1; 6.S-1; 11.S-1; 11.S-2; 27.S-1)	650	-	1	0,8	1	1	1	2	-	-	-

OBS:

01 – Lotes destinados à produção agrícola podem ter área superior a 2.500m² (dois mil e quinhentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento básico de 0,3 (três décimos).

02 – Podem ser regularizados os lotes residenciais unifamiliares ocupados até a data de publicação desta Lei que possuam área inferior à estabelecida para o lote mínimo, desde que não seja inferior a 88m² (oitenta e oito metros quadrados) e com testada mínima de 5m (cinco metros), dispensada esta exigência para as ARIS. (grifo nosso)

Legenda: R – Residencial; C – Comercial; I – Institucional; M – Mista; CH – Chácara; Ind – Industrial; EU – Equipamento Urbano; EC – Equipamento Comunitário; ELUP – Espaço Livre de Uso Público

Fonte: Lei nº 803 de 25 de abril de 2009 - PDOT / GDF.

Importante destacar que a Lei Complementar nº 986, de 2021 alterou a Tabela VI do PDOT, suprimindo o tamanho e frente de lotes no caso das ARIS relacionadas na tabela e, portanto, não haveria o que se falar em área e testada mínima de lotes.

No entanto, como já mencionado, a legislação estabeleceu que os parâmetros urbanísticos são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização e as diretrizes urbanísticas fornecidas pelo órgão gestor do ordenamento territorial, destacando o trecho que se refere às diretrizes urbanísticas e, para tanto, registra-se novamente a lei distrital.

Lei nº 986, de 2021:

Art. 5º A REURB é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados áreas de regularização, conforme indicado no art. 125 da Lei Complementar no 803, de 2009.

§ 9º Os parâmetros urbanísticos aplicáveis às áreas de REURB são definidos pelo projeto de urbanismo de regularização fundiária urbana e as diretrizes urbanísticas fornecidas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, observado o disposto no PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 2).

A Portaria nº 82, de 2019 aprovou a DIUR 02/2019 que emitiu as diretrizes correspondentes a ARIS Primavera. Nela, estão previstas as premissas para a elaboração do projeto e destaca-se o item 5, das diretrizes de uso e ocupação do solo, especificamente quanto ao estabelecido no item 5.9:

5. Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo

5.9. Para as áreas inseridas na ARIS o tamanho mínimo do lote é de 88 m² e máximo de 650 m². Já para as áreas inseridas em ARINE o tamanho mínimo é de 125 m² e máximo de 1000 m²; (DISTRITO FEDERAL, 2019, p. 5).

Pode-se observar que, enquanto o anexo do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, por meio da alteração decorrente da lei distrital de regularização suprimiu o tamanho e testada mínima dos lotes, a diretriz urbanística determinou a área mínima. Importante destacar que a diretriz urbanística foi aprovada no ano de 2019 e a alteração do artigo do plano diretor, em 2021.

Essas informações desencontradas ou não atualizadas adequadamente e que estão estabelecidas na legislação distrital geram incertezas. Qual a real necessidade de uma diretriz estabelecer área e testada mínima de lotes de uma área que foi ocupada informalmente e que está consolidada?

Observa-se aqui que a lei de regularização distrital, na opção de abdicar de estar expressamente estabelecido que estão dispensados os parâmetros urbanísticos e edílios da área de regularização de interesse social de núcleo informal consolidado e que o projeto de regularização deve considerar a situação fática, resulta em insegurança de aplicabilidade, demandando trabalhos desnecessários e mais tempo de análise para aprovação.

E assim, na incerteza das informações e no intuito de promover a regularização da área, fez-se necessária a solicitação por meio do referido Estudo Urbanístico-Ambiental Específico da autorização para a regularização de seis lotes, conforme se encontravam na

ocupação informal. Destaca-se que se referem a seis lotes com áreas de quarenta e três, sessenta e cinco, setenta e um, e dois lotes com setenta e oito metros quadrados para a área objeto do projeto.

São ilógicas as confusões que permeiam a regularização fundiária, especialmente, no exemplo apresentado. É incoerente a demanda de tempo para as análises e conclusões dos setores envolvidos na aprovação de excepcionalidades que, do ponto de vista urbanístico, não afetam a coletividade e tampouco o próprio ocupante, que já está naquela situação consolidada há anos.

Em continuidade à exemplificação, passa-se a apresentar o ajuste 3, que se refere ao solicitado no Estudo Urbanístico-Ambiental Específico com relação à área máxima do lote e, para tanto, destaca-se novamente a Figura 39, que representa o Anexo VI do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei nº 803 de 2009, que estabelece seiscentos e cinquenta metros quadrados como limite máximo.

Figura 39 – Cópia Parcial do Anexo VI - PDOT - ARIS Primavera.

TORTO, PRIMAVERA, ITAPOÁ, CONTAGEM, MANSÕES SOBRADINHO E ESTRADA DO SOL											
Área de Regularização	Tamanho dos lotes residenciais (m²)		USOS								
			Coefficiente de aproveitamento básico						Coefficiente de aproveitamento máximo		
	Máximo	Mínimo	R≤450m²	R>450m²	C	I	Ind	M	C	M	R
Área de Reg. Interesse Específico – ARINE (1.E-1; 1.E-2; 1.E-3; 5.E-1; 6.E-1; 10.E-1; 10.E-2; 11.E-1; 27.E-1; 27.E-2, 27.E-3)	1.000	125	1	0,8	1	1	1	1	2	4	2
			R≤300m²	R>300m²							
Área de Reg. Interesse Social – ARIS (1.S-1; 1.S-2; 5.S-1; 6.S-1; 11.S-1; 11.S-2; 27.S-1)	650	-	1	0,8	1	1	1	2	-	-	-

OBS:

01 – Lotes destinados à produção agrícola podem ter área superior a 2.500m² (dois mil e quinhentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento básico de 0,3 (três décimos).

02 – Podem ser regularizados os lotes residenciais unifamiliares ocupados até a data de publicação desta Lei que possuam área inferior à estabelecida para o lote mínimo, desde que não seja inferior a 88m² (oitenta e oito metros quadrados) e com testada mínima de 5m (cinco metros), dispensada esta exigência para as ARIS. (grifo nosso)

Legenda: R – Residencial; C – Comercial; I – Institucional; M – Mista; CH – Chácara; Ind – Industrial; EU – Equipamento Urbano; EC – Equipamento Comunitário; ELUP – Espaço Livre de Uso Público

Fonte: Lei nº 803 de 25 de abril de 2009 - PDOT / GDF.

A área máxima dos lotes permitida para serem regularizados estabelecida pelo Plano Diretor coincide com o disposto na DIUR 02/2019:

5. Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo

5.9. Para as áreas inseridas na ARIS o tamanho mínimo do lote é de 88 m² e máximo de 650 m². Já para as áreas inseridas em ARINE o tamanho mínimo é de 125 m² e máximo de 1000 m²; (DISTRITO FEDERAL, 2019, p. 5).

Diante da impossibilidade de aprovação dos lotes, o referido estudo solicita ajustes dos parâmetros urbanísticos, especificamente quanto à área máxima permitida para os lotes.

Antes de prosseguir, se faz necessária uma ponderação. Sem julgamento dos motivos pelos quais o ocupante de um lote com área maior que o permitido manteve sua área preservada, é de se respeitar o porquê o fez. Entende-se que o ocupante de área maior em uma ocupação irregular que, durante anos, como é o caso da Aris Primavera, preservou sua área se negando a dividir e/ou parcelar durante todo ou quase todo o processo de ocupação do núcleo urbano informal será aquele ocupante que, na promoção do projeto de regularização estará impedido de obter o seu título de propriedade? Ou postergá-lo, solução adotada no caso exemplificado, visto que os 117 lotes com áreas maiores que o máximo permitido pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial foram designados no projeto urbanístico de regularização aprovado como área de parcelamento futuro?

Ora, se a justificativa para assim o fazer é a dúvida de como essa área será utilizada ou comercializada após a regularização, bastava estabelecer no projeto de regularização os parâmetros urbanísticos permitidos, como por exemplo, determinar o uso e os coeficientes de aproveitamento das edificações, dentre outros. Dessa maneira, seria possível controlar e até mesmo realizar planejamento urbano nessas áreas maiores e com espaços vazios dentro do parcelamento irregular, de forma a possibilitar inclusive medidas que poderiam melhorar a qualidade urbanística do parcelamento como um todo. Junto a esses parâmetros urbanísticos, poderiam ser utilizados instrumentos de política urbana para se fazer cumprir o desejado e planejado no momento do projeto de regularização.

Na continuidade de entender a lógica de proibir a regularização conforme os lotes se apresentam na ocupação e, nesse exemplo, com área maior que o permitido, pode-se vislumbrar que o receio do legislador é de que o ocupante que utiliza sua área para a agricultura de subsistência, após a regularização ceda à especulação imobiliária e comercialize seu lote. Ainda assim, é possível controlar essa prática por meio do que será estabelecido como parâmetros urbanísticos permitidos para aquele lote. Com isso, é possível coibir sua utilização de forma diferente do planejado e, por meio de fiscalização do poder público, realizar o controle do uso do solo urbano como em qualquer outra unidade imobiliária registrada em cartório.

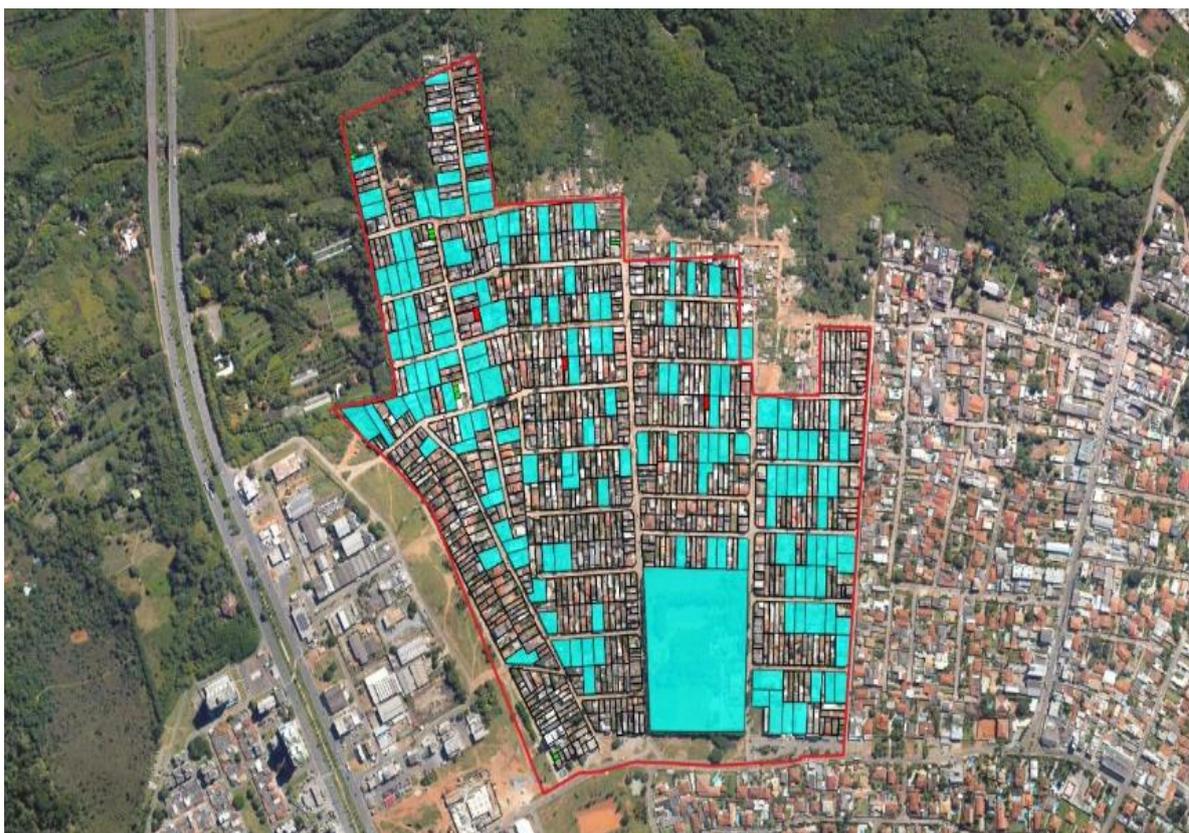
Entretanto, se a justificativa é de que esses lotes não apresentam características de interesse social, bastava incluí-lo no projeto urbanístico, como lote de interesse específico e, dessa forma, regularizá-lo conforme o normativo legal prevê para essa classificação de regularização. De acordo com a Lei nº 986, de 2021:

Art. 5º A REURB é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados áreas de regularização, conforme indicado no art. 125 da Lei Complementar nº 803, de 2009.

§ 6º Pode haver no mesmo núcleo urbano informal 2 modalidades de REURB, na hipótese de existir uma parte ocupada predominantemente por população de interesse social e outra parte ocupada predominantemente por população de interesse específico (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 2).

Para ilustrar a situação apresentada, o estudo relaciona os lotes com área maior que o permitido, apresentando o mapa da Figura 40, que demarca os lotes em verde como os que possuem área acima do permitido.

Figura 40 – Lotes com área maior que a máxima permitida.



Fonte: Estudo Urbanístico-Ambiental Específico CODHAB/GDF.

O que se pretendia evitar para os 117 lotes com áreas maiores que o permitido são alternativas de projeto para mantê-los inseridos no processo de regularização e submetê-los à divisão de área, como demonstrado na Figura 41 que resultaram em lotes com metragem dentro do limite estabelecido, porém em projeto de regularização aprovado com incoerências no momento da titulação, ou seja, projeto que estão compatíveis apenas teoricamente e não com a situação fática da ocupação.

Figura 41 – Simulação de alternativa para lotes com área maior que a máxima permitida.



Fonte: Estudo Urbanístico-Ambiental Específico CODHAB/GDF.

Diante do exposto, o que não se pode mais admitir é que haja limitações para a promoção da regularização do núcleo informal em sua totalidade. Limitação essa imposta por incoerência da legislação, que deveria promover a regularização de forma integral e efetiva. Infere-se, assim, que deixar áreas soltas dentro do processo de regularização, designadas no projeto como área de parcelamento futuro, da maneira como foi feito no caso apresentado é, inevitavelmente, incentivar a continuação de parcelamentos indevidos segundo a conveniência daqueles que se utilizam da cultura de implantação de moradias ocupadas de forma irregular.

Por fim, explica-se o ajuste 4 solicitado no estudo com o objetivo de obedecer ao exigido nas normas viárias, estabelecidas por meio do Decreto nº 38.047, de 2017, que regulamenta o art. 20, da Lei nº 803, de 2009, no que se refere às normas viárias e aos conceitos e parâmetros para o dimensionamento de sistema viário urbano do Distrito Federal, para o planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos.

Importante ressaltar que a DIUR 02/2019, de diretrizes urbanísticas para a área, estabeleceu que, com relação ao sistema viário, o projeto deve considerar a situação fática da ocupação, citando o art. 131 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Em contrapartida, em seguida, estabelece que deve ser obedecido o disposto no referido decreto:

4. Diretrizes de Sistema Viário e Circulação

4.3. O sistema viário deve seguir o disposto no Decreto 38.047/2017 e na Nota Técnica nº 02/2015-DAUrb/SUAT; (...)

4.7. O sistema viário deve considerar a situação fática da ocupação conforme disposto no art. 131 do PDOT; (DISTRITO FEDERAL, 2019, p. 4).

Com relação à área padrão de visibilidade e segurança, denominado chanfro, o art. 7 do referido decreto do sistema viário, estabelece que os chanfros devem ser propostos com as seguintes condicionantes:

Art. 7º Na elaboração de novos projetos urbanísticos é obrigatória a previsão de área padrão de visibilidade e segurança, conforme Figura A do Anexo III:

I - Nas esquinas das vias; e

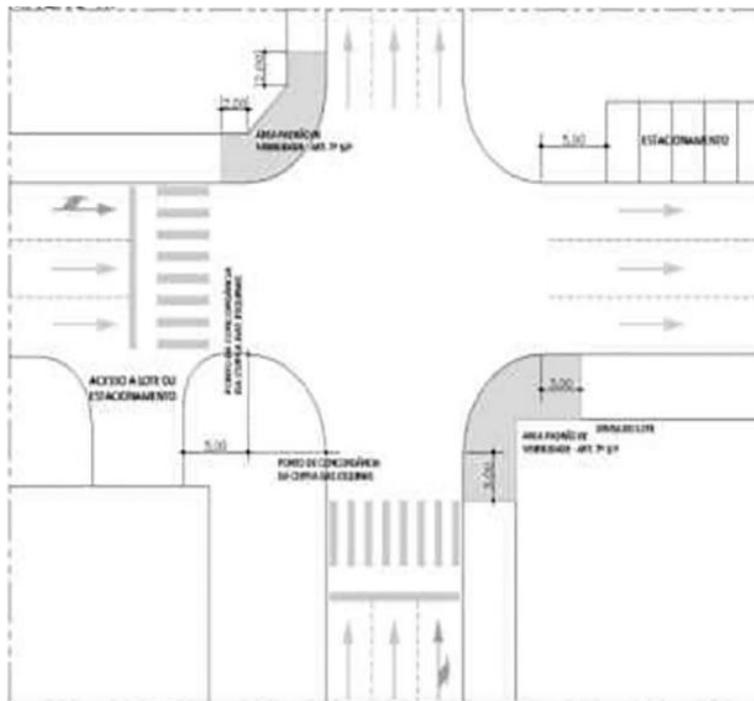
II - Nas entradas e saídas de estacionamentos.

§ 1º A área padrão de visibilidade e segurança deve ser tomada a partir de 3,0 metros da intersecção das divisas de lotes, em ambos os lados, até o meio-fio da via, para conversão à direita.

§ 2º No caso de lotes chanfrados a área padrão deve ser tomada a partir de 2,0 metros do início do chanfro, em ambos os lados, até o meio-fio da via;

§3º É vedada a localização de mobiliário urbano como banca de jornal, telefone público, caixa de correio, quiosque, lixeira, container e outros elementos, tais como cerca, grade, elementos vazados, propaganda, barraca de ambulante e vegetação arbustiva na área padrão de visibilidade e segurança (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 2 a 3).

Figura 42 – Anexo III - Figura A decreto nº 38.047/2017.



Fonte: Decreto nº 38.047/2017.

Com relação ao raio de giro mínimo, o Decreto estabelece no Anexo II as seguintes medidas em metros, Figura 43:

Figura 43 – Anexo II do Decreto nº 38.047/2017.

TABELA II RAIOS DE GIRO INTERNO MÍNIMO (em metros)			
Via	ARTERIAL	COLETORA	LOCAL
ARTERIAL	15,00	10,00	-
COLETORA	10,00	5,00	5,00
LOCAL	-	5,00	5,00

Fonte: Decreto nº 38.047/2017.

De acordo com o apresentado no Estudo Urbanístico-Ambiental Específico, considerando a situação fática e consolidada, de implantação de forma irregular e sem planejamento, é inviável cumprir as medidas para os chanfros em lotes de esquina que interferem em edificações existentes na ocupação, assim como em muitas vias internas, não há possibilidade de implantação de raios de giro mínimo de cinco metros, como demonstrado nas Figuras 44 e 45:

Figura 44 – Impossibilidade de implantação do chanfro.



Fonte: Estudo Urbanístico-Ambiental Específico.

Figura 45 – Impossibilidade de implantação do chanfro e raio de giro mínimo.



Fonte: Estudo Urbanístico-Ambiental Específico.

Importante destacar que, no Decreto, caput VIII, das Disposições Gerais, art. 44, há a previsão de excepcionalidades, salientando que, mediante a impossibilidade de implantação dos parâmetros especificados, é possível apresentar a justificativa técnica para aprovação no órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal.

Art. 44. Quando não houver viabilidade técnica de aplicação dos parâmetros estabelecidos neste Decreto, a solução proposta deve ser submetida à análise e aprovação do órgão de planejamento e gestão urbana. (...)

§ 2º Nos casos previstos no caput deste artigo, o projeto deve ser encaminhado com justificativa baseada em estudo técnico (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 9).

Em que pese a excepcionalidade, mais uma vez, essas informações desconstruídas da forma como estão estabelecidas na legislação distrital geram incertezas e, portanto, são incoerentes.

Queda demonstrado que as inseguranças e imprecisões são decorrentes da incoerência da legislação distrital, a qual gera a ambiguidade nas informações ao estabelecer que o projeto de regularização deve considerar a situação consolidada da ocupação, mas ao mesmo tempo, vincula os parâmetros urbanísticos aos elencados na legislação distrital de regularização, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e legislações correlatas.

Com esse exemplo, evidencia-se o tempo e, conseqüentemente, os recursos despendidos para aprovação de um projeto de regularização, que foi confirmado no Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, na data de 22 de junho de 2021. À revelia da sua aprovação, quando da realização do levantamento dos dados de cadastro para titulação, são constatadas as incompatibilidades demonstradas.

Nesse sentido, faz-se necessário que a legislação de regularização, especialmente a de interesse social, seja clara e objetiva. O projeto de regularização fundiária deve sempre ser iniciado com o levantamento da área conforme sua situação fática. A legislação federal proporcionou que o Distrito Federal e seus municípios pudessem permitir que a situação fática, consolidada e reversível, fosse a norteadora do projeto, conforme o art. 11. Uma vez que a legislação federal direcionou para que, para fins de regularização, poderão ser dispensadas as exigências relativas ao tamanho dos lotes

regularizados quanto aos parâmetros urbanísticos e edifícios e que o próprio Plano Diretor, por meio de seu art. 131, também permite ajustar os parâmetros urbanísticos, considerando a realidade consolidada, mediante estudos ambientais e urbanísticos específicos, não há o que se falar em estabelecer limites ou parâmetros urbanísticos para as áreas a serem regularizadas.

Sabe-se da intenção do legislador em garantir a qualidade do espaço urbano e a acessibilidade aos serviços públicos indispensáveis à qualidade de vida da população. No entanto, as ambiguidades presentes na legislação não podem impor limites que não são viáveis e factíveis, atrapalhando a promoção da regularização para fins de melhoria das condições estabelecidas com a ocupação irregular e indiscriminada. Deve-se, portanto, buscar alternativas de urbanização a fim de melhorar a qualidade do espaço urbano resultante daquela ocupação. Para isso, existem inúmeras possibilidades, como por exemplo, as utilizadas para solucionar os problemas do sistema viário como pinturas em vias, sinalização viária, paisagismo etc.

Além disso, com a quantidade de pessoas morando em situação irregular e com o alto índice de déficit habitacional vivenciado no Distrito Federal, é imprescindível que as situações de projeto que decorram em realocações sejam evitadas e que só ocorram remoções por questões de impedimentos ambientais ou de riscos de segurança da família ocupante do lote.

Com relação aos lotes apontados no estudo com área e testada abaixo do mínimo, não há o que se falar em lote e testada mínima. Como já dito anteriormente, não regularizar não é uma opção viável. O que deve ser considerado e, portanto, unicamente na pós-regularização é a segurança da edificação, ou seja, no Habite-se e não na regularização do parcelamento. Diante do exposto, reconhece-se a incoerência da legislação distrital ao permitir os ajustes dos parâmetros de forma a considerar a situação fática e, em seguida os contraria, quando os estabelece em outros instrumentos normativos.

3.2.3.1 Proposta para incoerência da situação fática

Sugere-se que, na legislação de regularização fundiária, seja expressamente afirmado que o projeto de regularização de interesse social deve considerar e aplicar a situação consolidada no projeto urbanístico de regularização fundiária de interesse social, com exceção das áreas ambientalmente sensíveis e/ou de riscos de segurança à moradia. Para essas, deverá ser realizado estudo específico a fim de verificar a possibilidade de regularização conforme a situação fática.

Recomenda-se ainda que sejam abertamente dispensados os parâmetros urbanísticos para uma área de regularização fundiária de interesse social e que os casos necessários para estabelecer os parâmetros urbanísticos em legislação distrital sejam apenas as indicadas para áreas novas e desocupadas, se houver, integrantes da área e inseridas no projeto de regularização fundiária. Dessa forma, deve-se anunciar claramente que na promoção da regularização a situação fática prevalece e será a norteadora para as propostas de unidades imobiliárias a serem regularizadas no projeto de regularização.

E por fim, sugere-se que seja realizado estudo urbanístico, elencando as medidas urbanísticas necessárias para proporcionar o equilíbrio sustentável do núcleo urbano informal que foi inserido na legalidade. Essas ações urbanísticas de melhoria da qualidade do espaço urbano devem ser realizadas como política urbana para proporcionar tratamento urbanístico de pós-regularização para o novo parcelamento habitacional. Essas melhorias devem estar relacionadas a paisagismo, sistema viário, qualidade das vias compartilhadas, mobiliário urbano, dentre outros com vistas à promoção da qualidade de vida no novo parcelamento urbano. Tais aspectos não devem estar relacionados com a aprovação do projeto de regularização, nem tampouco serem impeditivos para sua aprovação, deve ter como objetivo a melhoria da qualidade de vida daquela área inserida na formalidade.

Resumo das propostas de alteração na Lei nº 986/2021, conforme apresentado no Quadro 10, desta dissertação:

1 – O projeto de regularização deve considerar e aplicar a situação fática da ocupação;

2 – As áreas com restrições ambientais e de riscos de moradia aos ocupantes serão exceção à primeira sugestão. Para essas, deverão ser realizados estudos a fim de verificar

a possibilidade de manutenção da moradia na área e as medidas mitigadoras que se fazem necessárias para essa permanência. Esse estudo deverá ser aprovado pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal;

3 – Os parâmetros urbanísticos para as áreas de regularização fundiária de interesse social, objeto de projeto de regularização com poligonal aprovada pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal serão dispensados;

8 – Os parâmetros urbanísticos para as áreas desocupadas e vazias, quando houver, no núcleo informal serão claramente estabelecidos;

8 – O órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal será obrigado a elaborar um estudo urbanístico, visando melhoria na qualidade do espaço urbano. Este estudo é apartado do projeto de regularização e deve ser desenvolvido após o decreto de aprovação do projeto de regularização de interesse social;

8 – O prazo de aprovação do estudo para verificar a manutenção das ocupações em áreas com restrição ambiental e/ou de riscos à moradia será de 45 dias, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal, após a entrega de todos os documentos técnicos pertinentes à avaliação que se fizerem necessários. Esses documentos devem ser solicitados pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal e serão para orientar a análise;

7 – O prazo de aprovação do estudo de melhoria da qualidade urbana do novo parcelamento será de 180 dias corridos após o decreto de aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social; e

8 – Sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de aprovação do estudo para manutenção dos ocupantes em áreas com restrição ambiental e/ou riscos de moradia e o de elaboração do estudo de melhoria da qualidade urbana, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

3.2.4 Dispensa de exigência de percentual e ao tamanho dos lotes de áreas destinadas ao uso público

Na legislação federal, está expressamente estabelecida a possibilidade de regularização fundiária para as ocupações implantadas em áreas destinadas ao uso público. Essa dispensa se refere tanto ao percentual mínimo exigido para as áreas de regularização, como também em relação à dimensão dos lotes, como se pode observar no art. 11, § 1º:

§ 1º Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios (BRASIL, 2017, p. 15).

A lei distrital acatou a lei federal, estabelecendo essa possibilidade de dispensa no art. 6º:

Art. 6º As ocupações informais identificadas como de interesse social e situadas em lotes destinados a equipamentos públicos comunitários – EPC ou equipamentos públicos urbanos – EPU, nos termos do PDOT, podem ser regularizadas quando houver estudo técnico realizado pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal que demonstre a possibilidade de dispensa ou de oferta desses equipamentos em área adequada, considerado no mínimo o público-alvo, os deslocamentos necessários, as dimensões dos lotes disponíveis e seus acessos (BRASIL, 2021, p. 2).

Observa-se que o alinhamento entre a lei distrital e a lei federal permite a regularização de ocupações implantadas em áreas de uso público, condicionando a realização de estudo técnico, pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal, a fim de verificar a possibilidade de dispensa ou oferta em outra área, considerando aspectos como deslocamentos, usuários etc.

Entende-se que o legislador é solidário à necessidade de se regularizar, o máximo possível, dentro da situação consolidada da ocupação, especialmente nas áreas consideradas de interesse social e, portanto, fica justificada a realização dos estudos para que se verifique o interesse coletivo daquela ocupação e se a autorização não afetar o acesso da população aos serviços públicos e infraestrutura essencial mínima.

Para exemplificação dessa possibilidade prevista em lei e utilizada no Distrito Federal, serão apresentados dois exemplos. O primeiro da ARIS Primavera em que a solução adotada, e possível, foi a de compensação do percentual de áreas públicas em

uma outra área de regularização, no caso, no projeto da ARINE Primavera e o outro exemplo, do lote registrado, denominado AE1, Área Especial 1 na Vila Estrutural, na ARIS Estrutural, que é uma situação de projeto já aprovado em desconformidade com a situação fática e que até o momento não foi regularizada.

A caracterização da ARIS Primavera consta do item 4.2.3 da presente dissertação, contudo destaca-se novamente, que o Projeto Urbanístico de Regularização do Parcelamento ARIS Primavera contou com a aprovação pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, por intermédio da Decisão nº 35/2020, emitida na 79ª Reunião Extraordinária e Decreto nº 42.223, de 27 de junho de 2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Em 02 de março de 2023, o projeto foi submetido pela segunda vez ao Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, em sessão extraordinária, para aprovação do projeto que passou por alterações. De acordo com a apresentação realizada pela Companhia de Habitação do Distrito Federal àquele conselho, por meio da Diretoria de Regularização Fundiária de Interesse Social, na continuidade do processo de regularização da área, especificamente na etapa de titulação, com possível expedição da CRF, Certidão de Regularização Fundiária, foram constatadas situações consolidadas em desconformidade com o projeto aprovado na realização do cadastramento e levantamento no local para titulação dos lotes.

Essas desconformidades poderiam prejudicar e dificultar a etapa de titulação e, por isso, a empresa pública optou pela solicitação de ajustes dos índices urbanísticos em vigor, com base no disposto no §1º do art. 131 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Eles encaminharam o Estudo Urbanístico-Ambiental Específico à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, órgão do Governo do Distrito Federal, responsável pela gestão do território. Nele constam as propostas de ajustes dos índices urbanísticos para serem utilizados na nova versão do Projeto de Regularização da ARIS Primavera. Dentre os ajustes solicitados, destaca-se o percentual de áreas públicas referente ao projeto, com relação à proporcionalidade de equipamentos públicos, uma vez que o projeto não alcançou o percentual mínimo exigido na DIUR 02/2019.

7. Diretrizes de Áreas Públicas

7.1. O item 7. Diretrizes de Áreas Públicas do Estudo Técnico 02/2019 -DIRUR/COPLAN/SUPAR/SEDUH apresenta os estudos elaborados para as Diretrizes de Equipamentos Públicos Comunitários – EPCs, Equipamentos Públicos Urbanos – EPU e Espaços Livres de Uso Público – ELUPs;

7.2. Pelo menos 10% da área parcelável deve ser constituída de EPC, EPU e ELUP, de uso e domínio público, conforme disposições do PDOT; (DISTRITO FEDERAL, 2019, p. 6).

O percentual exigido pelas diretrizes urbanísticas é de pelo menos 10% da área parcelável, sendo para EPC, EPU e ELUP. Destaca-se que EPC são os equipamentos públicos comunitários; EPU são os equipamentos públicos urbanos e ELUP são os espaços livres de uso público. Para o cálculo do percentual deve ser considerada a área passível de parcelamento dentro da poligonal do projeto que consiste na área total, excluídas as APPs, que são as áreas de proteção ambiental, unidades de conservação e as faixas de domínios de rodovias e rede de infraestrutura.

Em complementação às exigências descritas da DIUR, tem-se que os EPCs e ELUPs devem estar localizados em vias acessíveis e próximas às rotas de transporte público e estarem integradas ao tecido urbano, contendo calçadas e ciclovias, proporcionando a mobilidade ativa e acessibilidade a toda a população. Importante ressaltar que, para os ELUPs, podem ser consideradas áreas do parcelamento desde que seja possível traçar um raio mínimo de dez metros.

Diante da condição estabelecida pela diretriz urbanística, foi proposta a seguinte conformação de áreas públicas apresentadas ao CONPLAN, conforme indica a Figura 46:

Figura 46 – Percentual áreas públicas ARIS Primavera.



Fonte: Estudo Urbanístico-Ambiental Específico CODHAB.

A área da poligonal corresponde a 58,82ha, sendo 53,36ha a área passível de parcelamento. Em cinza escuro, estão representadas as áreas de parcelamento condicionado por restrições ambientais; em cinza claro, as de parcelamento futuro por se constituírem de lotes com área maior que o máximo permitido para a área; em azul, os lotes destinados a equipamento público para uso institucional que somaram 2,17% e, em verde, as áreas de espaço livre de uso público em 6,21%. Ao todo, resultou em área destinada ao uso público 8,38% da área total.

Diante do apresentado, em virtude da situação consolidada da ocupação, não foi possível atingir o percentual mínimo exigido na diretriz. Assim, o projeto URB 135/2018, foi proposto com 8,4% de área destinada ao uso público. Para tanto, foi necessário firmar um Termo de Compromisso entre a Companhia Imobiliária de Brasília, a Terracap, com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, SEDUH, para compensar a

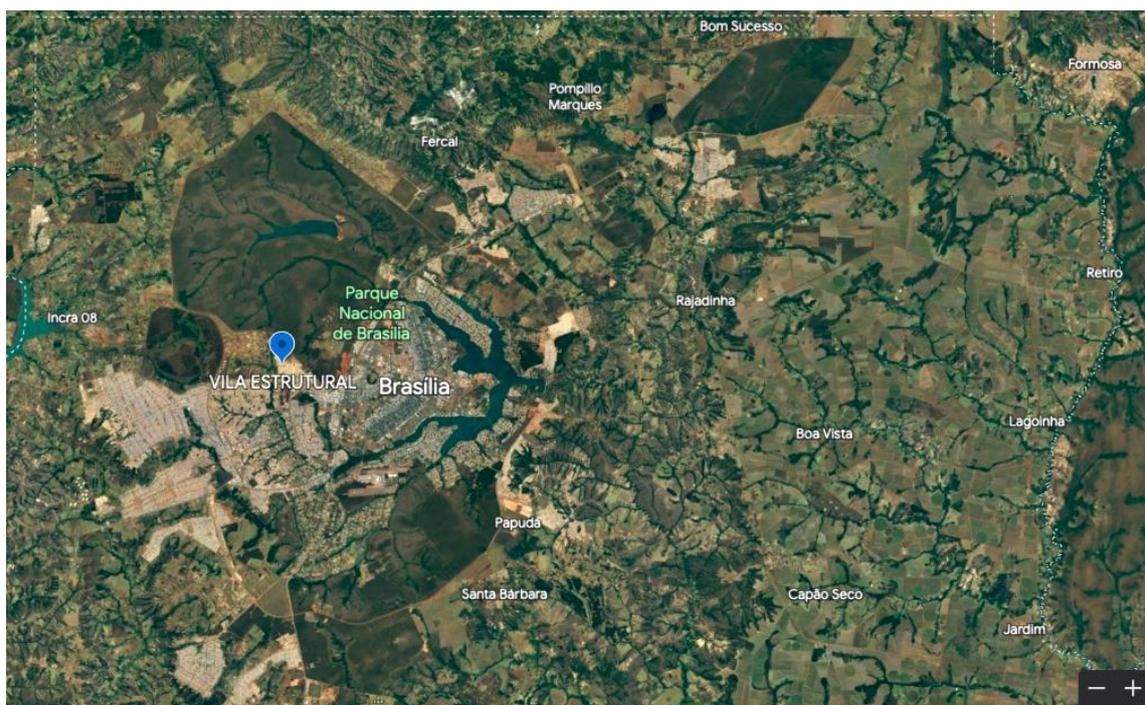
diferença de área pública no projeto de regularização da ARINE Primavera, cujo projeto de regularização fundiária está sob a responsabilidade daquela empresa.

Com a solução adotada, neste caso, deu-se por satisfeita a exigência do índice urbanístico de percentual de área pública exigida na diretriz urbanística da área e, portanto, não houve impedimento de aprovação do projeto de regularização de interesse social da ARIS Primavera com um percentual de área pública menor que o exigido, já que foi compensado em outra área.

No caso explicitado, objetivou-se demonstrar a importância da dispensa proporcionada pela lei distrital visando a promoção da regularização das áreas informais do Distrito Federal, conforme a situação apresentada na ocupação informal. Ocorre que, muitas vezes, a solução adotada no exemplo nem sempre é possível. A regularização deve ser realizada considerando a situação fática. Não regularizar não é mais uma opção viável e, portanto, não é admissível que a legislação de regularização imponha limites para regularizar. Todos os esforços possíveis devem estar voltados a regularizar os núcleos informais espalhados pelo Distrito Federal, objetivando transformar as cidades ilegais em áreas regularizadas.

A título de corroborar a importância da lei distrital com relação à dispensa de percentual e ao tamanho dos lotes de áreas públicas ocupadas irregularmente, passa-se a apresentar mais um exemplo, representado por lote de projeto registrado, localizado na ARIS Estrutural, na Região Administrativa do Setor de Indústria e Abastecimento – SCIA – RA XXV, como se pode observar na Figura 47:

Figura 47 – Vila Estrutural no DF.

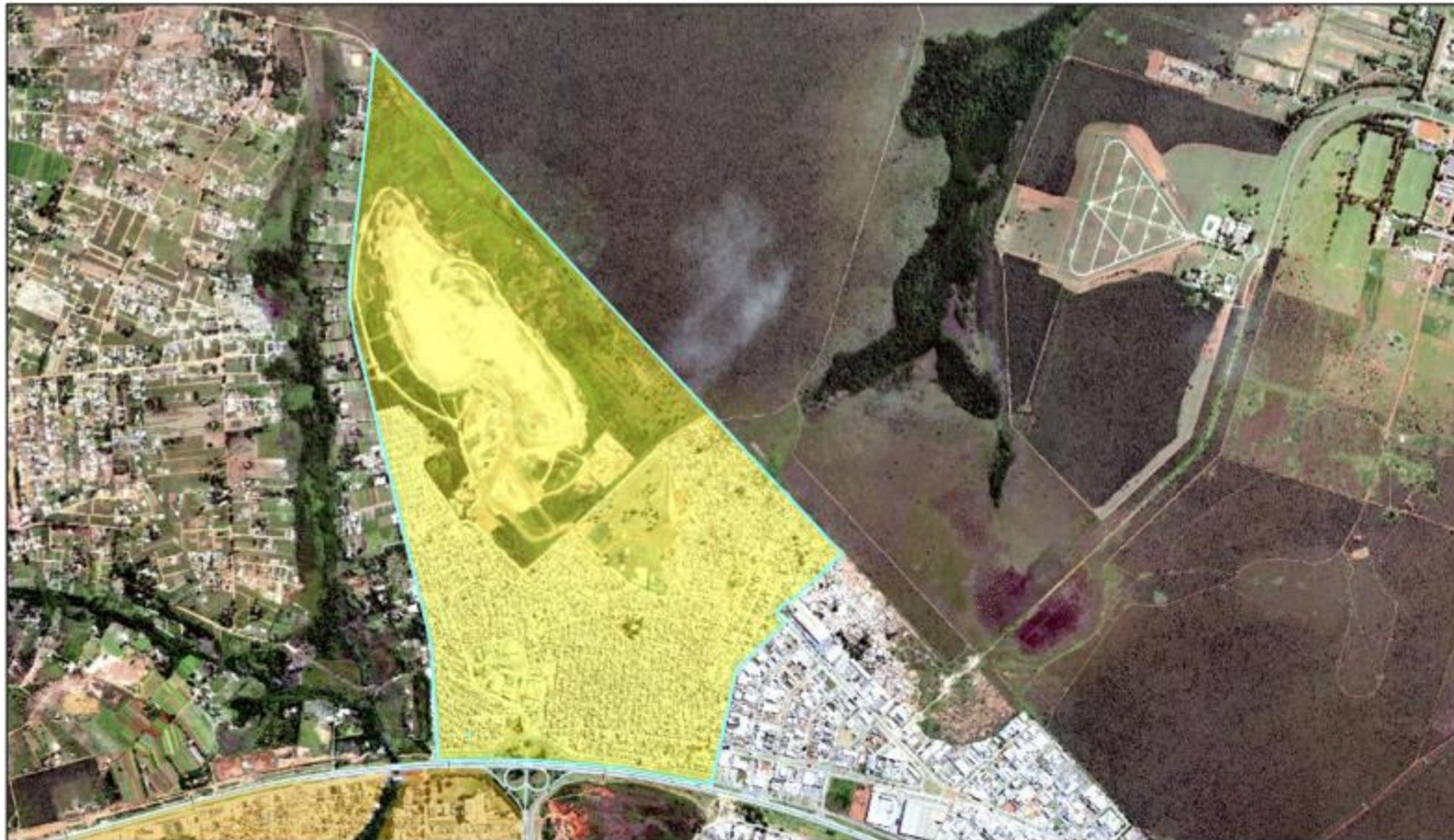


Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

A ARIS Estrutural consta da lista de áreas caracterizadas como Áreas de Regularização de Interesse Social do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Figura 48, e foi objeto do projeto da Vila Estrutural URB 25/11, aprovado e registrado em cartório em dezembro de 2012. Este projeto, apesar de aprovado e registrado, possui algumas divergências com a situação fática. Dentre elas, destacam-se as ocupações existentes em área destinada a lote de equipamento comunitário.

Figura 48 – ARIS Estrutural.

Geoportal | DF



03/07/2023, 20:23:00

Áreas de Regularização

Interesse Social - ARIS

Interesse Específico - ARINE

1:25.000
0 0,2 0,4 0,8 mi
0 0,33 0,65 1,3 km
SEDUH, 2021_50CM

<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

O lote se refere à unidade imobiliária situada na Quadra 01 – Área Especial, Setor Leste da Vila Estrutural, denominado como AE1 no Projeto URB 25/11, o qual pode ser verificado na Figura 49:

Figura 49 – URB 025/11 – Lote AE1.



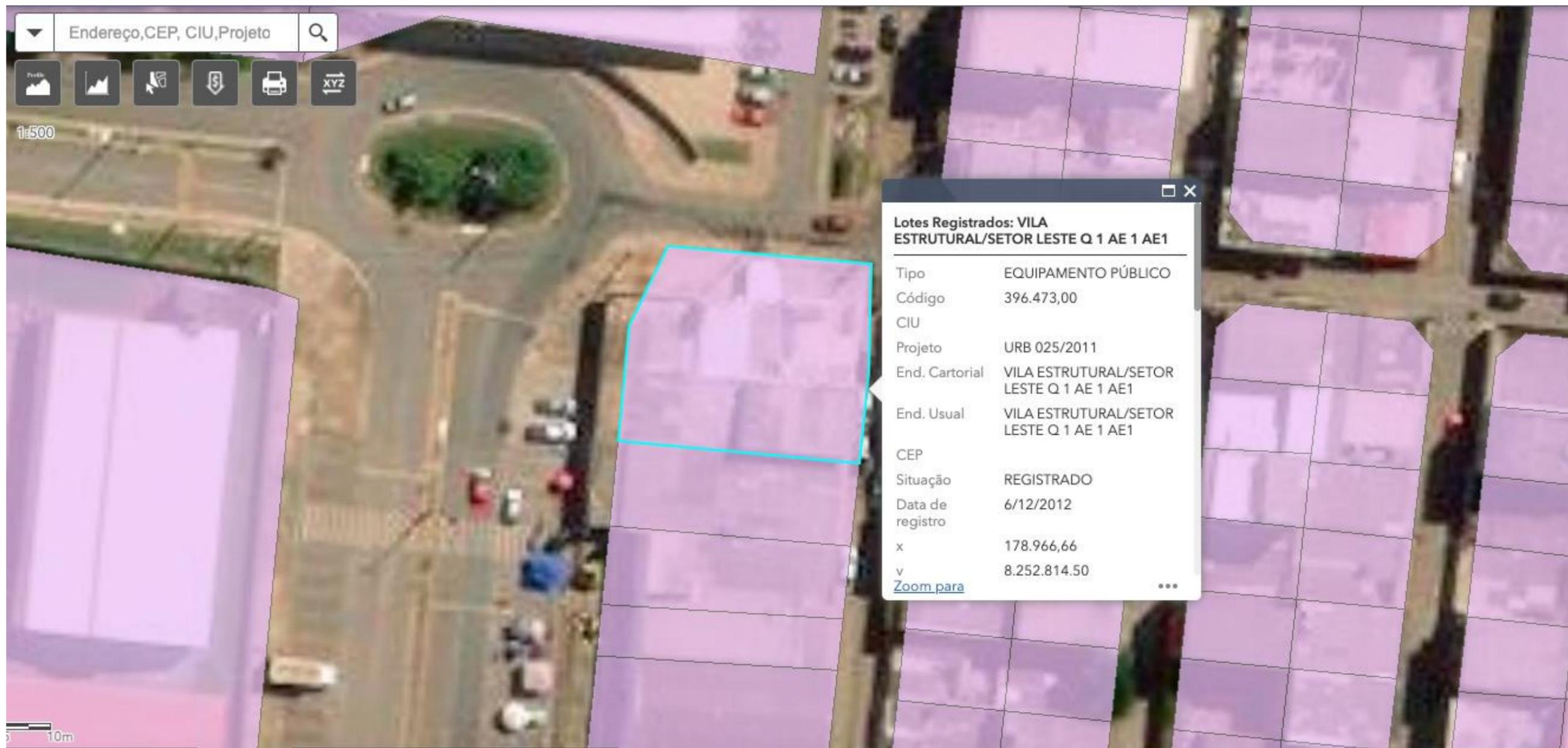
Fonte: SIDUSC – Recorte da URB 25/11.

De acordo com o Macrozoneamento do Distrito Federal, a área encontra-se em Zona Urbana de Uso Controlado II, segundo o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, Lei nº 803, de 2009 e suas alterações.

No Memorial Descritivo – MDE 25/11, Parte B, páginas 59 a 63, no Quadro de Unidades Imobiliárias, consta sua destinação como EPC, Equipamento Público Comunitário, com área de 584,96m² para uso como Postos CEB e CAESB, Figura 50. Ele está definido como Unidade de Uso e Ocupação UOS – Inst EP, Institucional Equipamento Público, de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, Lei nº 948, de 16 de janeiro de 2019, e sua alteração na Lei nº 1.007, de 28 de abril de 2022:

IX – UOS Inst. EP – Institucional Equipamento Público, onde são desenvolvidas atividades inerentes às políticas públicas setoriais, constituindo lote de propriedade do poder público que abrigue, de forma simultânea ou não, equipamentos urbanos ou comunitários (DISTRITO FEDERAL, 2022, p. 59-63).

Figura 50 – Unidade Imobiliária de Equipamento público – URB 025/2011.



Fonte: Elaboração própria por meio do Geopal – SEDUH.

Importante destacar que a aprovação do projeto ocorreu no ano de 2012 e a área já estava ocupada antes disso. As Figuras 51, 52 e 53 apresentam a ocupação da área pública nos anos de 2011, 2016 e 2023.

Figura 51 – Ocupação AE1 no ano de 2011.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Figura 52 – Ocupação AE1 no ano de 2016.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Figura 53 – Ocupação AE1 no ano de 2023.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

A situação apresentada demonstra o que ocorria antes da lei distrital de regularização. O projeto era elaborado visando a regularização de forma a atender a legislação vigente. No entanto, antes da nova lei de regularização do Distrito Federal, não existia a possibilidade de regularizar um parcelamento sem o mínimo exigido. Contudo, o que de fato acontecia era um projeto teoricamente aprovado, com muitas divergências com relação à realidade implantada nas áreas. São inúmeras as situações dessa natureza no Distrito Federal, destacando-se a ARIS Sol Nascente como uma das mais importantes.

Retomando o exemplo em análise, a ocupação existente na área do lote de equipamento público comunitário de uso institucional, está dividida em quatro partes, o que configura a área com tamanho aproximado de 146m² cada uma.

Pretende-se, com o exemplo apresentado, demonstrar a importância de se regularizar conforme a situação existente, mesmo que, para isso, seja necessário dispensar o percentual de área pública mínimo exigido. E deve-se dispensar, tendo em vista que essas quatro famílias não foram contempladas pela regularização à época e convivem desde então na informalidade às custas de o projeto cumprir formalmente o exigido pela

legislação à época, visto que desde sua aprovação, o lote designado para uso institucional nunca o foi assim utilizado e, tampouco, submetido a ações para assim o ser. Ora, se de fato há a necessidade de destinar-se lote institucional para uso da CAESB e CEB, como previsto em seu projeto de regularização, qual a razão dessas ocupações não terem sido retiradas?

Dessa forma, há que se questionar sobre o porquê e para quê o legislador da regularização fundiária se propõe a projetos que não saem do papel ao invés de privilegiar um processo de regularização que atenda de fato a realidade posta.

É verdade, no entanto, que se entende a necessidade e obrigatoriedade em proporcionar acesso de infraestrutura urbana mínima e aos serviços públicos essenciais a todo e qualquer cidadão. Mas é fundamental que essa necessidade e obrigatoriedade não se configurem como uma regularização de ficção. É urgente que a regularização aconteça realmente.

Em que pese a legislação de regularização fundiária distrital possibilitar a avaliação da dispensa de percentual mínimo e ao tamanho do lote de áreas ocupadas informalmente, entende-se que seja indispensável que ela o faça de forma expressa, sem necessidade de avaliação pelo órgão gestor de ordenamento territorial para a aprovação do projeto conforme a situação fática, ou seja, com as ocupações implantadas na área pública.

Não é cabível, como se pode atestar nos exemplos dados, que um projeto de regularização deva aguardar a elaboração e avaliação de um estudo técnico para sua aprovação. Ele deve ser aprovado conforme a situação fática, visando a celeridade do processo. Contudo, reconhecendo a importância da oferta e disponibilidade dos serviços públicos essenciais, o órgão gestor do ordenamento territorial, sem condicionar a aprovação do projeto, deve realizar o referido estudo técnico visando avaliar a necessidade de compensar o percentual residual não atingido em outra área a ser proposta por aquele órgão.

Destaca-se, assim, que estas ações devem ser apartadas e cada uma seguir sua linha de atuação. De um lado, o projeto de regularização deve ser aprovado conforme a situação fática e de outro, o estudo técnico a ser realizado na pós-regularização, não sendo um impeditivo do outro. Diante do exposto a partir dos dois exemplos supracitados, não

obstante a lei distrital de regularização possibilite a avaliação da autorização de dispensa do percentual e do tamanho dos lotes de áreas públicas ocupados irregularmente, a presente pesquisa aponta essa possibilidade de dispensa como incoerência no entendimento de que projeto de regularização deve seguir a situação fática e, portanto, não há que se falar em percentual mínimo exigido. O que se deve, no entanto, por ocasião de pós-regularização, obrigar ao órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal elaborar estudo técnico a fim de confirmar a necessidade do percentual para a área em questão.

3.2.4.1 Proposta para dispensa de exigência de percentual e do tamanho dos lotes de áreas destinadas ao uso público

Considerando a importância de regularizar o núcleo informal conforme a situação fática, pelos motivos apresentados na exemplificação da incoerência da legislação distrital de possibilidade de dispensa de percentual e do tamanho do lote de área pública e objetivando promover a regularização fundiária de fato ao invés de projetos obsoletos ou que atendam a apenas teoricamente as demandas de regularização, sugere-se a alteração da lei distrital de regularização de forma que seja estabelecido expressamente que fica autorizada a regularização de lotes em área pública ocupada informalmente, desde que comprovada a caracterização de área de interesse social e a consolidação da ocupação há mais de cinco anos.

Em ação apartada da aprovação do projeto, sugere-se que, para garantir o atendimento da população com as áreas públicas necessárias para disponibilizar os serviços públicos essenciais e infraestrutura mínima, no período após aprovação do projeto, o órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal tenha a obrigação de elaborar o estudo técnico a fim de verificar a necessidade de compensar ou a possibilidade de dispensa de áreas públicas para a área de regularização recém aprovada. No caso de constatação da necessidade de compensação de área pública, deverá aquele órgão indicar a área para realizar a compensação, considerando raios de abrangência, deslocamentos e quantidade de usuários de forma a atender o novo parcelamento do solo.

Sugere-se ainda que o órgão gestor do ordenamento territorial tenha o prazo de cento e oitenta dias após a publicação do decreto de aprovação do projeto de regularização

para elaboração do referido estudo. A fim de garantir o cumprimento do prazo de elaboração do estudo, sugere-se que seja aplicada sanção administrativa a ser prevista na legislação distrital de regularização para o gestor da pasta do órgão de ordenamento territorial do Distrito Federal, a ser punida com multa de trinta por cento dos vencimentos do gestor, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Resumo das propostas de alteração na Lei nº 986/2021, conforme apresentado no Quadro 10, presente nesta dissertação:

1 - Estabelecer expressamente que estão dispensados o percentual mínimo e a exigência do tamanho dos lotes de áreas públicas na regularização de interesse social;

2 – Definir que a dispensa se refere a ocupações com mais de cinco anos e de caráter irreversível;

3 - Obrigar o órgão gestor do ordenamento territorial a elaboração de estudo após a aprovação do projeto de regularização, a fim de verificar a necessidade de compensar a área pública em outra. Sendo constatada a necessidade, aquele órgão deverá indicar a área;

4 – Determinar que o prazo para formalização da dispensa ou indicação de área pública para compensar será de 180 dias corridos, prorrogáveis por mais uma vez, mediante justificativa formal; e

5 – Prever aplicação de sanção administrativa ao gestor da pasta de ordenamento territorial do Distrito Federal pelo não atendimento do prazo de formalização da necessidade ou dispensa de área pública, em multa de 30% do valor de seus vencimentos, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

3.2.5 Aprovação de diretrizes urbanísticas para a elaboração do projeto de regularização fundiária

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, é obrigatória a elaboração do Plano Diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes. Aqui no Distrito Federal, o instrumento maior de planejamento urbano é o Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Este documento é realizado a cada dez anos e é a política norteadora do ordenamento do

uso do solo, o que possibilita conhecer o panorama geral do planejamento urbano do Distrito Federal para o território como um todo.

Já para o olhar mais aproximado de uma área, tem-se o detalhamento do que foi proposto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial realizado por meio das diretrizes urbanísticas, denominadas DIUR. Nelas, estão detalhadas as regras urbanísticas para uma região, sempre tomando como referencial o plano diretor. Em resumo, as Diretrizes Urbanísticas são elaboradas como ferramenta de planejamento e ordenamento do uso do solo de forma a complementar o previsto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Nelas, estão consideradas ainda as questões ambientais e urbanas locais que determinam o que deve ser considerado e utilizado na elaboração dos projetos urbanísticos e de regularização fundiária.

As diretrizes urbanísticas estão estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, art. 43, para novos parcelamentos urbanos:

(...)

§ 1º Os demais índices urbanísticos serão definidos pelas diretrizes urbanísticas elaboradas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal. (alterado(a) pelo(a) Lei Complementar 854 de 15/10/2012)

§ 2º As diretrizes urbanísticas serão emitidas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, considerando-se as disposições constantes neste Plano Diretor e o estabelecido no art. 6º da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, podendo ser estabelecidos condicionantes mais restritivos mediante estudos ambientais e urbanísticos (alterado(a) pelo(a) Lei Complementar 854 de 15/10/2012) (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 14-15).

A Portaria nº 59, de 27 de maio de 2020, regulamenta a emissão dos Estudos Territoriais e das Diretrizes Urbanísticas Específicas - ETU/DIUR, nos termos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, de parcelamento do solo, da Lei nº 803 de 25 de abril de 2009, do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e da Lei nº 5.547, de 6 de outubro de 2015, que dispõe sobre as autorizações para localização e funcionamento de atividades econômicas em uma região. Ela estabelece o cenário para promover o desenvolvimento de novas áreas e das integrantes das Estratégias de Regularização Fundiária e de Ofertas Habitacionais conforme proposto no plano diretor. De acordo com a referida portaria, as diretrizes urbanísticas devem conter no mínimo as

diretrizes do sistema viário, de uso e ocupação do solo, para as áreas públicas e a densidade populacional da área a que ela se refere. Elas têm validade de quatro anos.

Diante do esclarecido, faz-se necessário explicar do ponto de vista do presente estudo, a diferença entre a finalidade de diretrizes urbanísticas para um parcelamento do solo planejado que é proposto para uma área nova e das diretrizes realizadas para uma área de regularização fundiária.

Uma área vazia permite que se faça o parcelamento de forma a intencionar o ideal, dentro dos parâmetros e práticas mais eficazes ou muito próximo do entendido como o adequado para se fazer cumprir a função social da cidade. Nessas áreas, é possível propor um sistema viário eficiente, aplicar a proporcionalidade de áreas públicas, oferecer infraestrutura mínima e serviços públicos essenciais de forma a proporcionar à população uma qualidade de vida e adequada habitabilidade, em conformidade com a densidade populacional planejada e almejada para otimização dos recursos que ali serão dispensados. Já em uma área ocupada irregularmente, especificamente as de interesse social, o que se pode fazer é remediar, tentar melhorar, na medida do possível, o que está ali implantado há tempos, comprovadamente consolidado e de difícil reversão, mitigando, dentro do possível, os problemas urbanísticos existentes.

Essa é a situação da maioria dos núcleos urbanos informais do Distrito Federal. Para tanto, as diretrizes propostas para essas áreas devem estar em conformidade com a realidade da ocupação. Propor algo inatingível ou apenas para tranquilizar o legislador, com diretrizes urbanísticas que não sairão do papel é atitude imperdoável, ou porque não dizer, irresponsável.

Na presente pesquisa, parte-se da premissa que, para área ocupada, não há o que se falar em diretrizes urbanísticas. Entende-se que quaisquer diretrizes devam partir da premissa de que a situação fática se sobrepõe a qualquer outro aspecto, sob a pena de não poderem ser implantadas, e considerando que devem retratar a realidade da ocupação, conclui-se que serão a descrição da ocupação. Dessa forma, considera-se que não há por que descrever a ocupação em diretrizes se isso já será feito na elaboração do projeto. O projeto de regularização nada mais é que a descrição da ocupação em planta (URBs) e em textos no memorial descritivo (MDEs). Perde-se assim a finalidade de mais um documento para a regularização. E é isso que propõe a presente pesquisa nesse ponto da

análise, qual seja demonstrar que não se faz necessária emissão de diretrizes urbanísticas para projetos de regularização fundiária de interesse social. Essa deve ser realizada para uma área do território, considerando a proximidade e características, para propor diretrizes visando as conexões entre as áreas e o entorno delas e não para dentro da poligonal de regularização de interesse social.

Para exemplificar a questão será apresentado a Aris Vida Nova, localizada na Região Administrativa de Samambaia, que teve sua DIUR emitida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal:

Figura 54 – Localização Aris Vida Nova no Distrito Federal.



Fonte: Apresentação CONPLAN – CODHAB.

A área da gleba do projeto de regularização da Aris Vida Nova é de 69.613,26 metros quadrados, localizada na Região Administrativa de Samambaia no Distrito Federal.

Figura 55 – Aris Vida Nova.



Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

Ela está classificada como área de interesse social de acordo com a Lei nº 803 de 25 de abril de 2009 e é área passível de parcelamento em toda sua totalidade.

Figura 56 – Figura 65 - ARIS Vida Nova.

Geoportal | DF

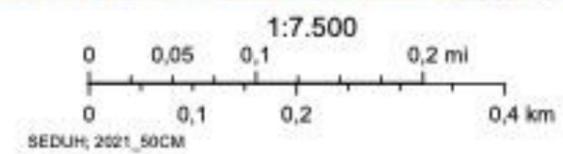


05/07/2023, 10:07:49

Áreas de Regularização

Interesse Social - ARIS

Interesse Específico - ARINE



<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

A ARIS Vida Nova está definida como Área de Regularização de Interesse Social pelo Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. A responsável pelo projeto de regularização fundiária da ARIS Vida Nova foi a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB, que assim o realizou por meio do projeto urbanístico, URB 186/2020 para regularização de 224 lotes residenciais unifamiliares.

A área está consolidada desde 2003, como demonstrado nas figuras 57, 58 e 59 e é dotada de atendimento de sistemas de drenagem pluvial, abastecimento de energia elétrica e água, rede de tratamento de esgoto sanitário e coleta de resíduos sólidos urbanos.

Figura 57 – Ocupação da Aris Vida Nova no ano de 2003.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Figura 58 – Ocupação da Aris Vida Nova no ano de 2013.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Figura 59 – Ocupação da Aris Vida Nova no ano de 2021.



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth.

Está situada em Zona Urbana de Uso Controlado II, de acordo com a Macrozona Urbana do Distrito Federal, previsto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei nº 803 de 25 de abril de 2009, ver Figura 60.

Figura 60 – Zoneamento da Aris Vida Nova no Distrito Federal.

Geoportal | DF

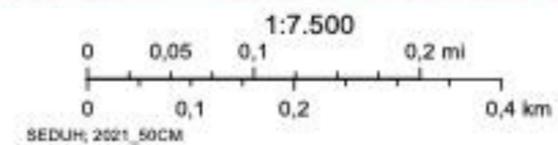


05/07/2023, 10:54:39

Zoneamento do Distrito Federal

- MACROZONA DE PROTEÇÃO INTEGRAL
- ZONA RURAL DE USO CONTROLADO

- ZONA RURAL DE USO DIVERSIFICADO
- ZONA URBANA CONSOLIDADA



<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

Fonte: Elaboração própria por meio do Geoportal – SEDUH.

Em outubro do ano de 2020, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal iniciou o projeto de regularização da ARIS Vida Nova, que está contemplada pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial em seu anexo II, Mapa 2 e os parâmetros urbanísticos descritos no Anexo VI.

Logo no início da elaboração do projeto, deparou-se com a impossibilidade de cumprimento do estipulado por aquele normativo de dez por cento de área pública. E diante da situação consolidada, aquela companhia afirma que o projeto se refere à área urbana já abastecida de equipamentos públicos com acréscimo populacional pouco significativo e solicita a dispensa da obrigatoriedade desse percentual de área públicas se baseando no art. 131 do próprio Plano Diretor em que a nova legislação de regularização fundiária do Distrito Federal, Lei nº 986 de 2021 que renumera o § 1º:

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: (...)

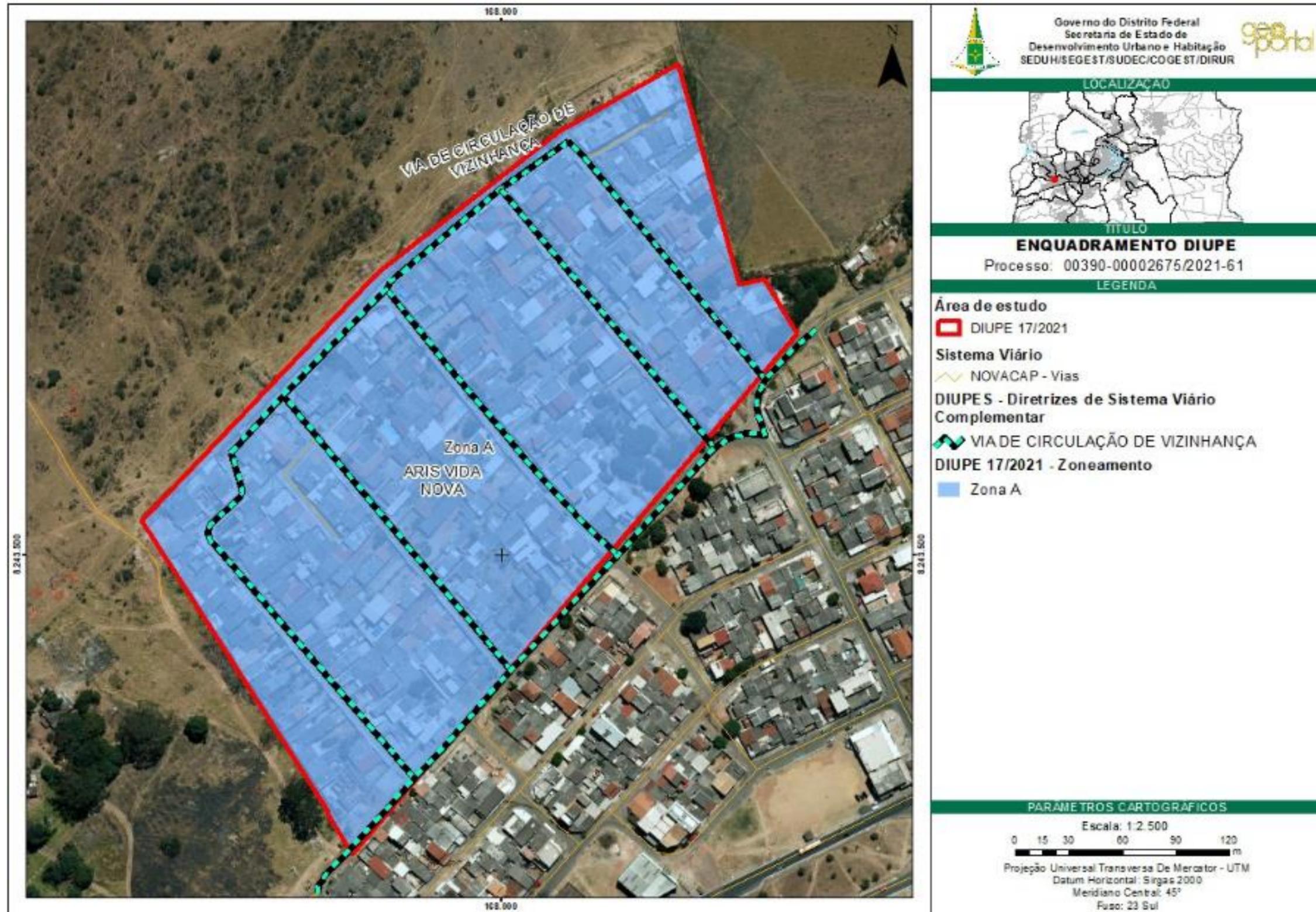
§ 1º Considerando a realidade consolidada, os índices urbanísticos para as áreas de regularização definidos nesta Lei Complementar podem ser ajustados, mediante estudos ambientais e urbanísticos específicos, desde que aprovados pelos órgãos legalmente competentes (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 10).

Diante do exposto e após a tramitação do processo, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal emitiu a DIUPE 17/2021, em 13/07/2021, e com alteração material emitiu DIUR revisada em 18 de agosto de 2021. Dentre os aspectos principais estão os destacados a seguir.

No item 2.4, a DIUPE estabelece que, com relação aos índices urbanísticos das Áreas de Regularização, deve ser considerado o estabelecido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, art. 131, conforme alterações dadas pela lei distrital de regularização fundiária, destacando especialmente o caput V, que trata da Alteração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

Para o sistema viário, a DIUPE acata a situação consolidada da ocupação ali existente e considera apenas as vias existentes e as classifica como Vias de Circulação de Vizinhaça, como se pode ver na Figura 61:

Figura 61 – Diretrizes do Sistema Viário da ARIS Vida Nova.



Fonte: Figura 13 - DIUPE 17/2021 - 13/07/2021 - SEDUH/GDF.

Importante destacar que, com relação aos índices urbanísticos e ao sistema viário, como demonstrado anteriormente, a diretriz permitiu retratar a situação consolidada da ocupação. E entende-se que seria ilógico fazer diferente uma vez que a ocupação está implantada desde 2003.

Em contrapartida, adiante, no item 4.16, determina que devem ser implantadas ciclovias/ciclofaixas/vias compartilhadas, ao longo do sistema viário do parcelamento, existente ou projetado, possibilitando caso a situação fática não seja possível, apresentar justificativa técnica e aprovar no órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal.

Neste ponto, é importante destacar que, embora tenha estabelecido que deve ser considerada a situação fática, no mesmo documento, a diretriz estabelece que devem ser implantadas ciclovias/ciclofaixas/via compartilhada e que, caso não seja possível, deve ser apresentada justificativa técnica e aprovada no órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal. Ora, se o projeto de regularização deve considerar a situação fática, a justificativa técnica é a própria conformação existente na área. Configura-se como incongruente que a própria legislação distrital, disponível para promover a regularização, estabeleça que a situação consolidada deve ser considerada e, ao mesmo tempo, emita diretrizes determinando a aprovação técnica no órgão gestor. Frisa-se ainda que a justificativa técnica já é a premissa que a lei propõe: considerar a situação fática e, portanto, não há o que se falar em aprovação de diretrizes ou estudos técnicos. Essas ações limitam e atrasam a promoção da regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal.

Continuando, no item 4.7, da mesma DIUPE, estabelece-se que “O projeto do parcelamento deve prever o espaço necessário para a implantação de caixas da via com todos os seus componentes” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 10)

Mais uma vez, a diretriz que demandará justificativa técnica, cabendo análises que geram dúvidas para o analista de aprovação e resultam em tempo desnecessário de tramitação em decorrência de inseguranças a serem dirimidas.

Com relação ao percentual mínimo de áreas públicas, destaca no item 6.1, do item 6, Diretrizes de Áreas Públicas, da DIUPE que “não será exigida a obrigatoriedade do atendimento do percentual de áreas públicas de 10% destinadas a EPC, EPU e ELUP, de

uso e domínio público, conforme o art. 4º da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 12).

Neste caso, a DIUPE da ARIS Vida Nova dispensou o percentual de área pública, considerando a situação fática, ação acertada, porém na perspectiva da pesquisa, desnecessária, já que se encontra estabelecida desde o ano de 2003.

Por fim, é crucial destacar que esse projeto foi aprovado na 193ª Reunião Ordinária do CONPLAN, realizada em 27 de abril de 2022 por meio da Decisão nº 16/2022 publicada no DODF nº 71, de 13 de abril de 2022, página 45, e encontra-se em fase de elaboração de projeto urbanístico executivo sendo realizado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal para sua efetiva aprovação na SEDUH e posterior encaminhamento para registro.

Dessa maneira, pretendeu-se demonstrar, com o exemplo da ARIS Vida Nova, que as diretrizes urbanísticas, quando parcialmente coerentes a fim de objetivar a promoção da regularização fundiária é emitida considerando a situação fática e retrata a realidade constatada. É ilógico emitir diretrizes de forma diferente, ou caso assim não seja, resultará em limitação ao projeto de regularização, contrariando o que a legislação de regularização fundiária propõe, que é promover a regularização fundiária de forma a proporcionar ao núcleo informal a legalidade, atendimento de infraestrutura essencial, oferta de serviços públicos mínimos, sustentabilidade ambiental, segurança jurídica para, a partir de então, retomar o controle do uso do solo visto que se não o fizer, ficará à mercê do parcelamento do solo feito por poucos e por motivos diversos.

Importante destacar também que diretrizes condizentes com a realidade da ocupação são exceção, e que mesmo essa apresentada, possui divergências de informação que suscitam dúvidas de entendimento por parte dos analistas de aprovação e dos elaboradores do projeto de regularização fundiária. Esse tipo de situação deve ser evitado. A legislação de regularização deve ser clara e promover a regularização de fato e sem receios. Para a elaboração de projeto de regularização, não há necessidade de diretrizes urbanísticas. Não há necessidade de um documento apenas para formalizar o que já é conhecido quando é iniciado, não existe justificativa para emissão de propostas urbanísticas para tradução da realidade constatada na poligonal da área de regularização.

Por fim, a título de demonstrar que diretrizes urbanísticas coerentes com a realidade constatada são exceção, destaca-se o exemplo utilizado no item 4.2.3, em que foi apresentada a ARIS Primavera, que é um projeto aprovado, mas que no processo de aprovação se fez necessário Estudo Urbanístico-Ambiental Específico para contrapor a situação fática às diretrizes propostas de metragem e testada mínima de lote, área máxima de lotes e de raios de giros e chanfros para vias internas na área de regularização.

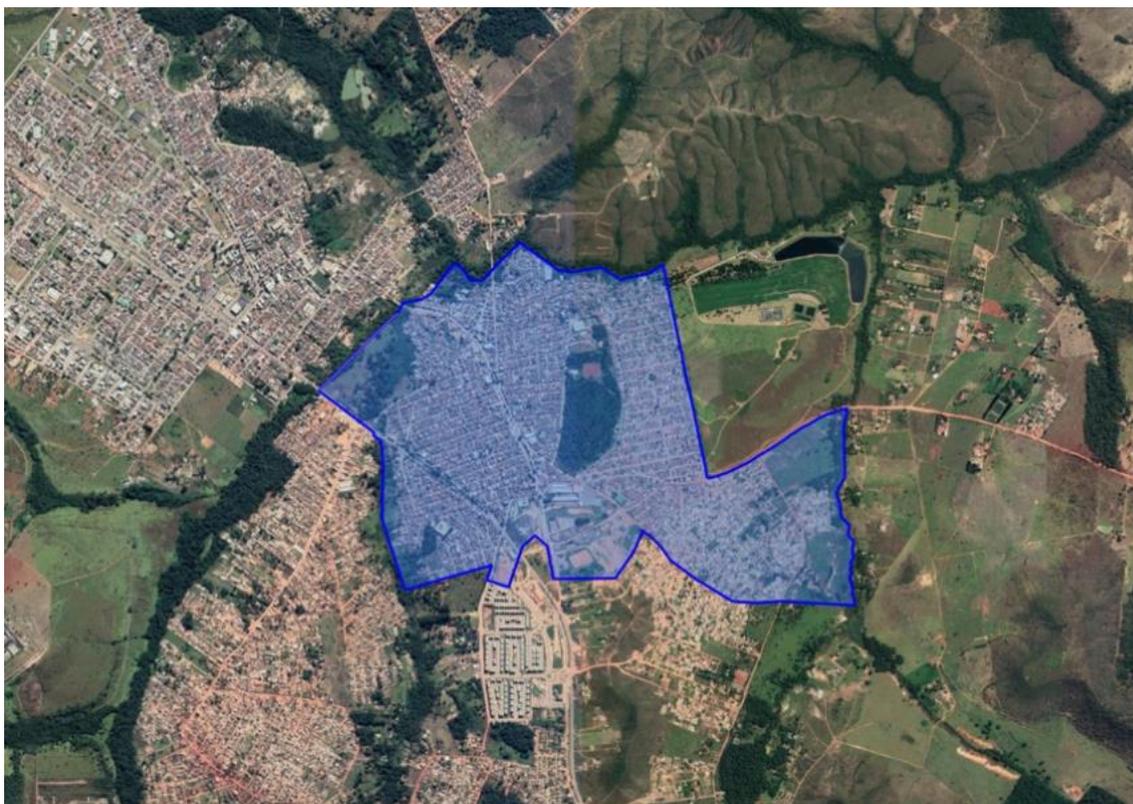
A seguir, está apresentado o caso do Núcleo Urbano de São Sebastião. Sua implantação iniciou com projeto de parcelamento elaborado, porém não registrado em cartório. Ao longo dos anos, novas ocupações e modificações aconteceram e para isso se faz necessária a elaboração de projeto de regularização fundiária.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal por meio de concorrência pública realizou a contratação de projetos e estudos para regularização urbanística e fundiária de interesse social inseridas na Região Administrativa de São Sebastião - RA XIV, distribuídos em 03 lotes, Edital de Concorrência nº 12/2020, do tipo Técnica e Preço, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 234, de 14 de dezembro de 2020.

O lote 3, objeto da referida concorrência pública, corresponde aos Bairros São José, Vila Nova, Residencial do Bosque, São Francisco, Bela Vista e Capão Comprido e se referem ao Projeto de Urbanismo – URB 139/105 (não aprovado e não registrado em Cartório), consubstanciado no memorial Descritivo - MDE 244/2020, Norma de Edificação e Gabarito 244/2022 e no Projeto de Urbanismo URB 244/2022.

O projeto consta com aproximadamente 7.168 lotes acrescidos por novas ocupações informais existentes que formam um total de 315,84ha.

Figura 62 – Lote 3 São Sebastião.



Fonte: Edital nº 12/2020 - CODHAB/DF.

De acordo com o edital, será realizada a elaboração do projeto de regularização fundiária, promovendo a revisão do Projeto de Urbanismo - URB 137/2010 e incorporando as ocupações informais; serão elaborados os projetos básicos, executivos e orçamento de infraestrutura urbana, geológico-geotécnico, drenagem pluvial, pavimentação asfáltica e sinalização viária, rede de abastecimento de esgoto, água e energia elétrica; e por fim, será realizado o plano de reassentamento de moradores nos casos em que for constatada a necessidade de realocação ou remoção.

Por ocasião da elaboração do projeto, o consórcio vencedor do certame do lote 3, solicita à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal e DIUPE da área para continuidade de elaboração dos projetos. Dessa forma, aquela companhia procede à solicitação à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal, na data de em 31 de janeiro de 2022, processo SEI nº 00392-00011004/2021-35.

Cabe destacar que, de acordo com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, Lei nº 803 de 25 de abril de 2009 e suas atualizações, as áreas ocupadas irregularmente e integrantes da poligonal do referido projeto caracterizam-se em Zona Urbana de Uso Controlado, da Macrozona Urbana, não pertencente a nenhum Setor Habitacional de Regularização e não faz parte integrante das estratégias de regularização fundiária definidas naquele normativo. Além disso, o Núcleo Urbano de São Sebastião não possui poligonal definida, mas é considerado núcleo urbano informal, sendo área passível de regularização de interesse social, no § 2º, art. 117; inciso II do art. 126; inciso II do art. 127:

Art. 117. A Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, nos termos da legislação vigente, visa à adequação dos Núcleos Urbanos Informais – NUI, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização indicadas no art. 125 desta Lei Complementar, de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (...)

§ 2º Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por NUI aquele comprovadamente ocupado, com porte e compacidade que caracterize ocupação urbana, clandestina, irregular ou na qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação, predominantemente utilizada para fins de moradia, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas.

Art. 126. São consideradas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, nos termos da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e têm como objetivo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda as: (...)

II – ARIS listadas no art. 127, parágrafo único, desta Lei Complementar; (...)

Art. 127. As Áreas de Regularização de Interesse Social terão prioridade na regularização fundiária promovida pelo Poder Público. (...)

II – Núcleo Urbano de São Sebastião, na Região Administrativa de São Sebastião (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 40 e 45).

Vale ressaltar o art. 127 supramencionado, que estabelece que a área terá prioridade de regularização pelo Poder Público, mas foi necessário reiterar o pedido de emissão das diretrizes específicas em 26 de maio de 2022, que até a presente data não foram emitidas.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal por meio da Portaria nº 27, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal b. 62, de 02 de abril de 2019, aprovou as Diretrizes Urbanísticas - DIUR 01/2019 que se referem à Região do São Bartolomeu, Jardim Botânico e São Sebastião e nela consta que devem ser emitidas as diretrizes urbanísticas. Dessa forma, destaca-se que o projeto de regularização do lote 3 de São Sebastião está sendo elaborado conforme a situação fática e consolidada, mas que, mesmo assim, por equívoco da legislação distrital de regularização, sem as diretrizes urbanísticas, não haverá aprovação por parte do órgão gestor do ordenamento territorial.

Para continuidade da contextualização dos impasses que a emissão de diretrizes urbanísticas submete ao processo de regularização, será apresentado partes da DIUR 01/2019, que não são as específicas (já que ainda não foram emitidas), mas que contradizem com a situação da área objeto do projeto de regularização fundiária de interesse social e a legislação distrital vigente.

Consta no item Sistema Viário e Circulação, página 11, que tendo em vista a regularização fundiária da área, os projetos urbanísticos, de acordo com o art. 131 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal deverá considerar a situação existente com relação às vias e edificações e minimizar as realocações, desde que garantidas a acessibilidade aos serviços públicos indispensáveis.

Em seguida, estabelece que o dimensionamento das caixas de vias deve garantir a mobilidade para a população e que, caso não haja viabilidade do cumprimento dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo Decreto nº 38.047, de 09 de março de 2017, do Sistema Viário, deve ser apresentada solução aplicada por meio de justificativa técnica submetida à análise do órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal.

Complementa ainda que as vias com caixa inferior a nove metros devem ser projetadas como vias compartilhadas, porém, em seguida, estabelece que os lotes que interferirem com as caixas viárias deverão ser registrados com dimensões e área devidamente ajustados à caixa da via e os proprietários notificados para liberação da área.

Ou seja, as cidades de papel. É inadmissível, com a quantidade de áreas de regularização de interesse social que compõem o território do Distrito Federal ainda a serem regularizadas, que a aprovação de diretrizes urbanísticas com informações

desencontradas e que suscitam dúvida de entendimento ou de interpretação continuem acontecendo. Em sua maioria, não há como implantar as caixas de via, raios de giros mínimos, chanfros em esquinas, dentre outras exigências em áreas de regularização fundiária de interesse social. Se for possível, é porque no momento da ocupação a implantação foi realizada de tal forma e, como o projeto retrata a realidade constatada, nas vias em que há a possibilidade de propostas atendendo as normas de sistema viário assim serão indicadas.

Não há como no projeto de regularização de interesse social exigirmos a qualificação do espaço urbano ideal. A regularização deve ter como objetivo principal a de regularizar visando mitigar os problemas ambientais, implantar infraestrutura urbana essencial, ofertar os serviços públicos, legalizar o núcleo visando frear novas ocupações e criar um ambiente com mais habitabilidade. Promover a qualidade urbana deve ser o intuito no momento de pós-regularização, em que não se tratará mais de regularização e sim de cuidar da qualidade urbana que deve ser obrigatória a todos os parcelamentos, especialmente aos implantados de forma irregular. Esta qualidade urbana e ambiental para o novo parcelamento deve ser realizada por meio do planejamento das cidades, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, com a participação da sociedade e de forma eficaz.

Por fim, ainda com relação às diretrizes urbanísticas da região de São Sebastião, constam nas páginas 11 e 38, respectivamente, que deve ser protocolado pedido de diretrizes específicas e que estas deverão seguir as orientações da DIUR e poderão complementar o nela contido:

Documento de Diretrizes Urbanísticas ao Parcelamento do Solo Específicas – DIUPE, a ser emitido para cada solicitação de parcelamento do solo protocolada na Órgão Gestor do Desenvolvimento Territorial e Urbano do Distrito Federal, elaborado com base nestas Diretrizes Urbanísticas, apontará as exigências poderão indicar sistema viário complementar que deverá ser incorporado ao projeto de urbanismo (DISTRITO FEDERAL, 2019, p. 11)

Documento de Diretrizes Urbanísticas ao Parcelamento do Solo Específicas – DIUPE, a ser emitido para cada solicitação de parcelamento do solo protocolada na Órgão Gestor do Desenvolvimento Territorial e Urbano do Distrito Federal, elaborado com base nestas Diretrizes Urbanísticas, apontará as exigências quanto a áreas públicas para cada processo de parcelamento do solo na região, com vistas ao atendimento ao mínimo exigido pelo PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2019, p. 38).

Em virtude do apresentado, cabe novamente a ponderação, como promover a regularização com diretrizes preocupadas com o ideal e não o possível? Como objetivar a aprovação de projeto de regularização de interesse social se para iniciá-lo se faz necessária a emissão de diretrizes urbanísticas para orientar e estabelecer aspectos urbanísticos que não são de possível aplicação? Como praticar a regularização de interesse social se é necessário interpretar legislações e documentos urbanísticos diversos, quando bastava retratar a realidade por meio dos projetos urbanísticos de regularização de interesse social?

Por fim, entende-se que não é cabível diretrizes urbanísticas para área de regularização fundiária de interesse social. O projeto de regularização fundiária deve cumprir a situação fática. Por atribuição do responsável pelo projeto de regularização fundiária de interesse social, quaisquer situações esdrúxulas, de insegurança do ocupante ou de restrição ambiental serão suprimidas do projeto, tendo em vista que não é pela emissão de diretrizes urbanísticas que essas situações serão evitadas. O que acontece, no entanto, são propostas que não são viáveis e por isso, alguns ocupantes, por vezes todos, são condenados com anos de tramitação de aprovação desnecessária em que o que ocorre na prática é a modificação do núcleo informal com novas ocupações, dificultando mais ainda a promoção da regularização de interesse social.

As diretrizes urbanísticas devem ser para a conexão da poligonal de projeto com as demais áreas em seu entorno. Essa junção deve possibilitar a mobilidade, acessibilidade, integração com novas áreas a serem propostas no planejamento urbano sempre norteados pelo plano diretor, proporcionalidade de áreas públicas, dentre outros. Essas diretrizes devem ser planejadas e compor o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal para o novo parcelamento pós-regularização. Demandar o tempo de um corpo técnico para elaboração de diretrizes urbanísticas que irão traduzir a realidade consolidada de uma ocupação informal de regularização fundiária de interesse social para um documento técnico é desperdício.

Diante do exposto, o presente estudo aponta a emissão de diretrizes urbanísticas para áreas de regularização fundiária de interesse social como incoerência da legislação distrital de regularização e fator impeditivo de regularização célere e acertada de áreas de interesse social.

3.2.5.1 Proposta para a incoerência da aprovação de diretrizes urbanísticas para a elaboração do projeto de regularização fundiária

Considerando que a legislação distrital de regularização fundiária de interesse social deve objetivar a promoção da regularização de forma a garantir o direito social à moradia, conforme estabelecido no § 2º, art. 3:

Art. 3º A REURB no Distrito Federal é regida por esta Lei Complementar, respeitado o disposto no PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, e observados os princípios, objetivos e diretrizes da Lei federal no 13.465, de 2017.

§ 1º Entende-se como REURB o processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, para fins de garantir o direito social à moradia (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 1).

Considerando ilógica a emissão de diretrizes urbanísticas para área de interesse social desconformes com a situação consolidada e fática, ou que sejam apenas para retratar a ocupação em documento técnico que demanda tempo e, por vezes, apresenta divergências de informações que resultam em dúvidas e inseguranças para aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social, sugere-se que a lei distrital de regularização estabeleça expressamente que estão dispensadas as diretrizes urbanísticas para projetos de regularização de interesse social do Distrito Federal.

Resumo das propostas de alteração na Lei nº 986/2021, conforme apresentado no Quadro 10, constante nesta dissertação:

1 - Estabelecer expressamente que está dispensada a elaboração de diretrizes urbanísticas para a poligonal aprovada pelo órgão de ordenamento territorial dos projetos de regularização fundiária de interesse social.

Diante das incoerências e análise apresentadas, entende-se que fica constatado que as ilogicalidades da legislação distrital são impeditivas e limitadoras para a promoção da regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal. Conclui-se que esses contrassensos apresentados na legislação são decorrentes da preocupação excessiva com a qualidade do espaço urbano e a ânsia de cessar as ocupações irregulares que resultam em legislação com informações que se contradizem e de dualidade de entendimento. Por isso, optou-se na simplicidade das sugestões de ajustes da Lei nº 986, de 30 de junho de

2021 apresentadas, sem propostas mirabolantes, objetivando apenas uma legislação que estabeleça expressamente seu objetivo.

Dessa maneira, espera-se que sejam alcançados resultados produtivos na realização da regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal e, principalmente, que se evite o que foi constatado na legislação distrital, um excesso de zelo em frear novas ocupações e em estimular o parcelamento irregular do solo, com propostas de medidas que se tornaram limitantes para o projeto de regularização de interesse social. Sugere-se que seja estabelecido na lei um selo de regularização fundiária de interesse social que indique que as ações devem ser prioritárias, sob pena de responsabilidade administrativa do agente que assim não agir.

Por fim, complementarmente aos ajustes propostos, faz-se a ponderação da necessidade da fiscalização do território do Distrito Federal e, para isso, sugere-se que o controle de novas ocupações informais seja realizado pelo órgão gestor do ordenamento territorial, com corpo técnico destacado e com poder de polícia para a vigilância de ocupações irregulares no Distrito Federal. Propõe-se que os agentes fiscalizadores de ocupações irregulares tenham autonomia de atuação e, portanto, não submetidos a gestões políticas no ordenamento territorial. Sugere-se ainda, que quando constatado nova ocupação, que o invasor seja autuado para desocupação da área e que, caso assim não o faça, seu Cadastro de Pessoa Física fique restrito à participação de programas habitacionais no âmbito do Distrito Federal.

Entende-se que essas propostas de fiscalização devam ser tratadas em legislação diferente da de regularização fundiária de interesse social, a qual se refere a remediar e transformar a situação consolidada das ocupações irregulares do Distrito Federal em habitações legais e dignas de moradia, evitando, portanto, que se desvie do seu objetivo. A fiscalização deve, assim, ser de responsabilidade do assunto pós-regularização, em que devem ser propostas medidas de fiscalização e qualidade do espaço urbano, a partir de estudos que serão realizados pelo órgão gestor do ordenamento territorial como sugestão da presente pesquisa.

Nesse sentido, sugere-se que a legislação de pós-regularização contenha obrigações do gestor do corpo técnico de fiscalização de ocupações irregulares em realizar programas de educação do uso do solo, para conscientização da população do

Distrito Federal da importância do ordenamento e controle do território, assim como da necessidade de parceria para coibir novas invasões. E, finalmente, que seja imputada sanção administrativa aos gestores que ajam de forma a não garantir a execução plena e imparcial desse corpo técnico de fiscalização de ocupações irregulares no Distrito Federal.

-IV-

METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS

Para enriquecimento da presente pesquisa e embasamento prático das questões apresentadas e suscitadas com relação à legislação de Regularização Fundiária de Interesse Social do Distrito Federal, especificamente nas incoerências apontadas na presente dissertação, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas que estão apresentados nos itens 5.1 e 5.2.

Os instrumentos de pesquisa foram aplicados pela pesquisadora e tiveram como público-alvo agentes públicos envolvidos com projetos urbanísticos de Regularização Fundiária de Interesse Social do executivo do Governo do Distrito Federal, seja na elaboração, análise, aprovação dos projetos ou nos licenciamentos ambientais.

4.1 QUESTIONÁRIO

A pesquisa pública foi realizada no mês de abril e maio de 2023 e teve como título: A Legislação de Regularização Fundiária de Interesse Social do Distrito Federal. O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro Universitário de Brasília e cadastrado na Plataforma Brasil, tendo sido aprovado em 29 de junho de 2023 por meio do Parecer Consubstanciado nº 6.142.993.

Pretendeu-se com a pesquisa coletar dados relevantes e esclarecedores que possibilitassem uma melhor compreensão da pesquisadora no entendimento da atuação dos profissionais quanto aos projetos urbanísticos de regularização fundiária em relação à aplicabilidade da nova lei de regularização fundiária de interesse social.

Para alcançar tal intuito, adotou-se como critério de escolha de participantes a inclusão de profissionais habilitados, servidores públicos e que atuassem na área de projetos urbanísticos de regularização fundiária no âmbito do Distrito Federal. O recrutamento foi realizado por contato direto e conveniência da pesquisadora, por meio

da rede social WhatsApp, com envio de link de acesso ao questionário formulado, por meio do aplicativo Google Forms.

A garantia do anonimato na pesquisa intencionou obter maior fidedignidade nas respostas, tendo em vista que se mitigam os riscos de divulgação, em virtude da gestão do sigilo das informações e da privacidade dos participantes.

Abaixo estão relacionadas às questões formuladas por meio do Google Forms enviadas a cada participante:

31- Email:

31 – Informações pessoais:*

Marcar apenas uma oval.

- Feminino
- Masculino
- Não quero informar

3- Faixa etária:*

Marcar apenas uma oval.

- Entre 20 a 34 anos
- Entre 35 a 44 anos
- Entre 45 a 54 anos
- Entre 55 a 64 anos
- Acima de 65 anos

4- Você trabalha na área de Regularização Fundiária de Interesse Social?*

Marcar apenas uma oval.

- SIM. Área pública,
- SIM. Área privada.
- NÃO.

5- Assinale qual legislação, dentre a lista a seguir, que você conhece e utiliza no trabalho:*

Marque todas que se aplicam.

- REURB – Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.
- REURB – Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.
- Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- REURB-DF – Lei nº 986, de 30 de junho de 2021.
- REURB-DF – Decreto nº 42.669, de 06 de julho de 2021.
- PDOT – Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações.
- Nenhuma das alternativas.

6- Você observou avanços na Regularização Fundiária do Distrito Federal após a publicação da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017?*

Marcar apenas uma oval.

- SIM.
- NÃO.
- NÃO SEI.

7- Você observou avanços na Regularização Fundiária do Distrito Federal após a publicação da Lei nº 986, de 30/06/2021?*

Marcar apenas uma oval.

- SIM.
- NÃO.
- NÃO SEI.

8- Já encontrou alguma dificuldade na aplicação da Lei nº 986, de 30 de junho de 2021?*

Marcar apenas uma oval.

- SIM.
- NÃO.
- NÃO SEI.

31 – Se respondeu SIM na questão anterior, exemplifique (opcional):

10- Já encontrou algum conflito ou incoerência da legislação de Regularização Fundiária Federal nº 13.465/2017 com relação à Lei Distrital nº 986/2021? *

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

11 – Se respondeu SIM na questão anterior, exemplifique (opcional):

12- Você observou a simplificação dos processos de aprovação dos projetos de regularização fundiária após a Lei nº 986, de 30 de junho de 2021?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO

NÃO SEI.

13 – Você acredita que a legislação de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal deva permitir a regularização de áreas não previstas no PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal) e que a classificação em REURB de interesse social seja por meio do levantamento socioeconômico?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO

NÃO SEI.

14 – Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

15- A legislação de regularização fundiária permite a regularização dos núcleos urbanos informais conforme a situação fática. Você concorda com essa possibilidade?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

16 – Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

17 – A legislação de regularização fundiária permite a regularização de ocupações de núcleos urbanos informais em lotes de EPC (Equipamento Público Comunitário) ou EPU (Equipamento Público Urbano), desde que autorizados pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal por meio de estudo técnico. Você concorda com essa permissão?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

18 – Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

19- Você concorda que a legislação de regularização fundiária do Distrito Federal exija a elaboração de diretrizes urbanísticas pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

20 – Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

21- Você concorda que um projeto de regularização fundiária tenha limitação de atuação de área por um percentual de poligonal a ser aprovada pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal?*

Marcar apenas uma oval.

- SIM.
- NÃO.
- NÃO SEI.

22 – Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

23 – Na sua opinião, a Lei Distrital nº 986/2021 – REURB-DF está vinculada ao PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal), Lei nº 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações?*

Marcar apenas uma oval.

- SIM.
- NÃO.
- NÃO SEI.

24 – Se respondeu sim para questão anterior, assinale a opção que mais aproxima da sua opinião com relação à vinculação da Lei Distrital nº 986/2021 – REURB-DF com o PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal), Lei n. 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações:*

Marcar apenas uma oval.

- Extremamente vinculada, porém necessária.
- Vinculada na medida certa.
- Vinculada sem necessidade.
- Demasiadamente vinculada, sem necessidade.

25 – Tem algo que você acha importante alterar na legislação de regularização fundiária do Distrito Federal?*

Marcar apenas uma oval.

- SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

26 – Se respondeu SIM na questão anterior, exemplifique (opcional):

27 – Com relação à fiscalização, você acredita que a legislação seja omissa?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

28 – Você acredita que seria eficaz no controle das novas ocupações se a legislação de regularização fundiária estabelecesse um instrumento de compromisso com os ocupantes para atuarem em conjunto com o poder público na fiscalização dos núcleos urbanos durante o processo de regularização fundiária da área?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

29 – Com relação aos projetos de infraestrutura essencial, você acredita que seja possível sua elaboração concomitantemente ao projeto de urbanismo?*

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

30 – Você acredita que a legislação de regularização de interesse social é omissa com relação à pós-regularização?*

Marcar apenas uma oval.

SIM.

NÃO.

NÃO SEI.

31 – Você tem alguma sugestão com relação à legislação de regularização de interesse social do Distrito Federal?

4.1.1 Resultado do questionário

O questionário foi distribuído aos profissionais conforme o público-alvo, quer sejam arquitetos, urbanistas e advogados que atuam na área de regularização fundiária urbana de interesse social no âmbito do Governo do Distrito Federal. Os órgãos escolhidos para a amostragem foram os que têm relação com a elaboração, análise, aprovação de projetos e licenciamento ambiental na estrutura do Governo do Distrito Federal. Abaixo estão relacionados que são e o quantitativo dos profissionais de arquitetura, urbanismo e advocacia lotados em seus respectivos corpos técnicos:

Órgãos Pesquisados	Quantitativo Profissionais
Subsecretaria de Parcelamento e Regularização Fundiária da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal – SEDUH	9 técnicos
Diretoria de Regularização Fundiária de Interesse Social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB	11 técnicos
Procuradoria Jurídica da CODHAB	8 técnicos
Diretoria de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM	20 técnicos
Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP	13 técnicos

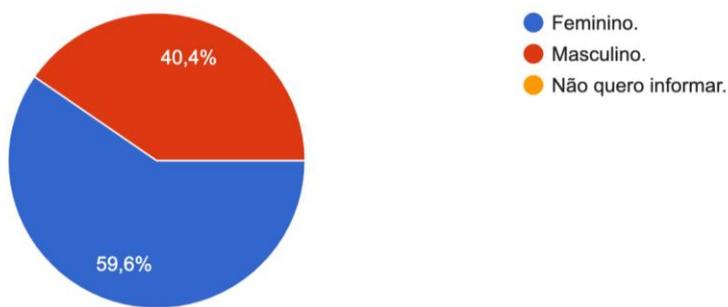
Totalizando uma amostragem de 61 participantes, foram obtidas 52 respostas ao questionário, correspondendo a 85% da amostragem, o que permite um alto grau de significância.

As respostas foram compiladas e estão apresentadas na íntegra, conforme segue, iniciando pelos dados de identificação social da amostra:

Respostas do questionário 1 – Gráfico – Item 2.

Informações pessoais:

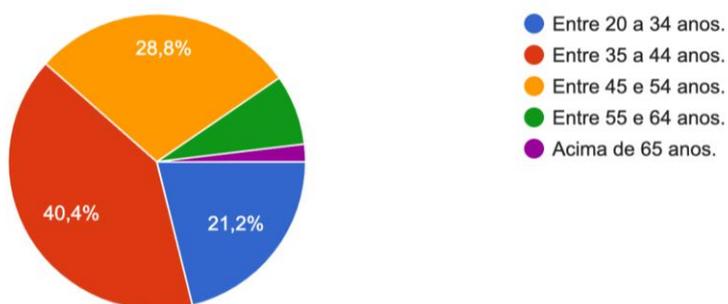
52 respostas



Respostas do questionário 2 – Gráfico – Item 3.

Faixa etária:

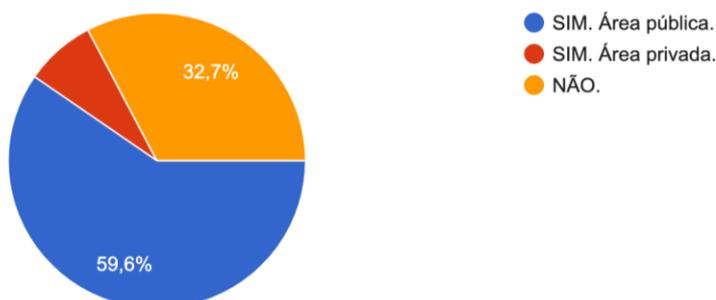
52 respostas



Respostas do questionário 3 – Gráfico – Item 4.

Você trabalha na área de Regularização Fundiária de Interesse Social?

52 respostas

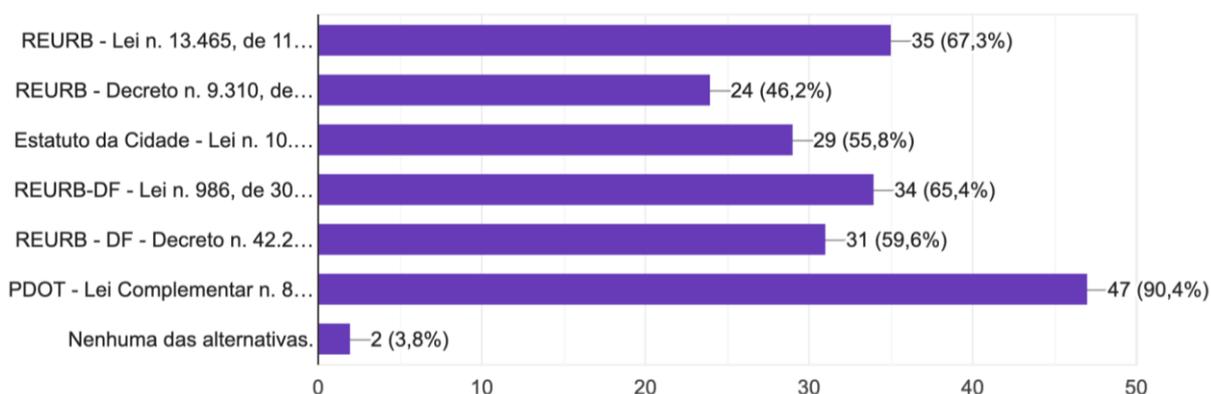


Em seguida, são apresentadas as respostas às demais questões já relativas à regularização e suas legislações:

Respostas do questionário 4 – Gráfico – Item 5.

Assinale qual legislação, dentre a lista a seguir, que você conhece e utiliza no trabalho:

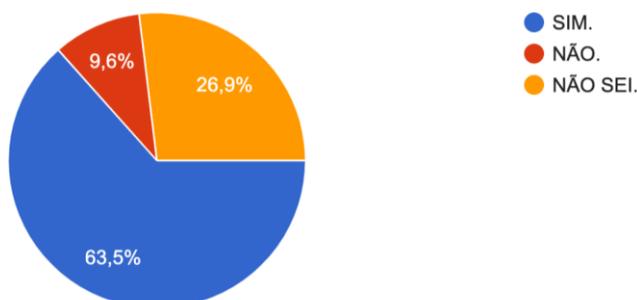
52 respostas



Respostas do questionário 5 – Gráfico – Item 6.

Observou avanços na Regularização Fundiária do Distrito Federal após a publicação da Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017?

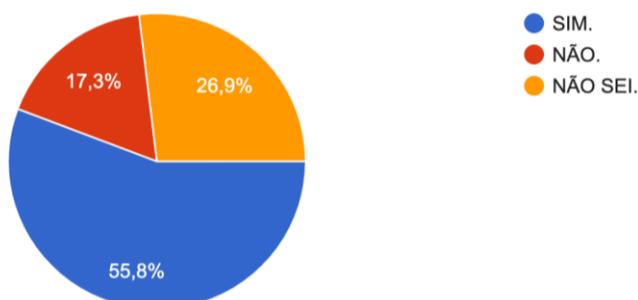
52 respostas



Respostas do questionário 6 – Gráfico – Item 7.

Observou avanços na Regularização Fundiária do Distrito Federal após a publicação da Lei Distrital n. 986, de 30 de junho de 2021?

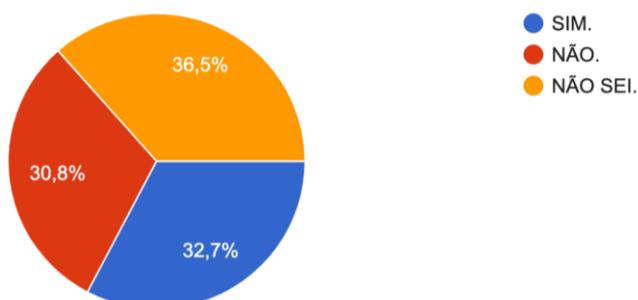
52 respostas



Respostas do questionário 7 – Gráfico – Item 8.

Já encontrou alguma dificuldade na aplicação da Lei n. 986, de 30 de junho de 2021?

52 respostas



Respostas do questionário 8 – Comentários – Item 9.

Se respondeu SIM na questão anterior, exemplifique (opcional):

12 respostas

Mudança de poligonal

A Reurb, no Distrito Federal, tem características próprias, diferentes do disposto na Lei 13.465/17

Creio que as leis existentes, entram em conflito entre si

Na elaboração do Estudo Técnico, previsto nos termos do inciso III do § 6º do art. 125 da Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009.

A existência de pequenos pontos divergentes entre a legislação distrital e a federal, dentre eles a fixação de áreas específicas para processamento da Reurb (feito na LC 986/2021 para se adequar ao PDOT-DF), e o fato de não abarcar áreas inseridas em projetos urbanísticos registrados (com exceção de EPC e/ou EPU).

Outra questão é a indefinição na lei do responsável por arcar com os custos de infraestrutura essencial na REURB-S em áreas particulares, assim como a dificuldade prática de permitir que entidades/órgãos públicos possam conduzir a Reurb-S em áreas particulares diretamente (sem necessidade de transferência da titularidade da área, mas utilizando instrumentos como a legitimação fundiária).

Conflito com as áreas protegidas e zoneamento das unidades de conservação.

Definição dos Núcleos Urbanos Informais passíveis de regularização.

Algumas situações em que ainda falta regulamentação de artigos do PDOT 2009.

Por vezes é suscitado conflito entre a lei distrital e federal.

Limitação de área de abrangência

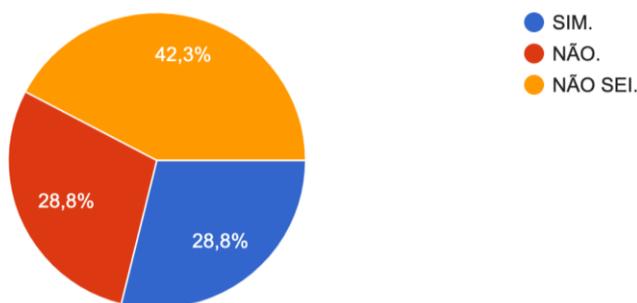
Atribuições mais claras para o órgão executor da política habitacional e procedimentos simplificados para a regularização das áreas de interesse social.

Não conseguir regularizar conforme a situação existente no núcleo urbano informal.

Respostas do questionário 9 – Gráfico – Item 10.

Já encontrou algum conflito ou incoerência da legislação de Regularização Fundiária Federal n. 13.465/2017 com relação à Lei Distrital n. 986/2021?

52 respostas



Respostas do questionário 10 – Comentários – Item 11.

Se respondeu SIM na questão anterior, exemplifique (opcional):

11 respostas

Exigência de diretrizes urbanísticas

Obrigatoriedade de inclusão no PDOT, cobrança de compensações e outras

Corriqueiramente a lei é utilizada para resolver os problemas causados por empreendedores que promoveram no passado o parcelamento de solo com inobservância da legislação utilizada á época . A lei de regularização fundiária deve se limitar a solução de problemas. A lei de regularização fundiária, outrossim, não possui o condão de isentar o Poder Público de fiscalizar tais empreendimentos.

Muitas das vezes 'emperramos' em certos pontos das leis

Cobrança de percentual de áreas para EPC, necessidade de lei específica de desafetação e limite do poligonal de regularização

Não trataria como incoerências, mas possíveis conflitos. Isso porque, ao meu ver a lei federal traz parâmetros gerais e deve se ater a normas gerais. No que for específico, é competência legislativa distrital.

1 - A definição de áreas específicas que possibilitem a Reurb na lei distrital, o que não ocorre na federal;

2 - A fixação de critérios um pouco mais exigentes para utilização de instrumentos da Reurb no DF (documentos exigidos apenas na demarcação urbanística, no caso da lei federal, são exigidos para todos os instrumentos, no DF)

A 986 restabelece as dificuldades e restrições à regularização.

Art. 127, 131 e 135 da Lei 803/2009

a forma em que se aborda licenciamento ambiental - na regra federal o procedimento de licenciamento ambiental é afastado. Já na Distrital além de ser previsto inside compensação ambiental o que gera um controvérsia de instrumentos.

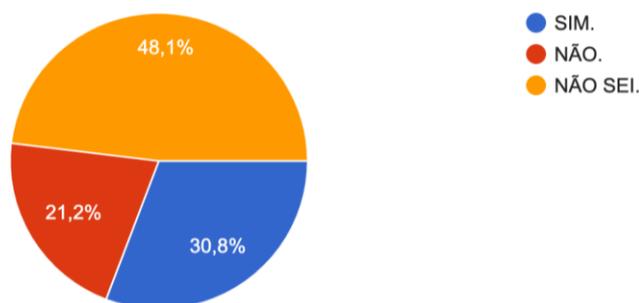
Lei Distrital n. 986/2021 é mais restrita

Parâmetros urbanísticos especificados no PDOT ou em outra legislação.

Respostas do questionário 11 – Gráfico – Item 12.

Você observou a simplificação dos processos de aprovação dos projetos de regularização fundiária após a Lei n. 986, de 30 de junho de 2021?

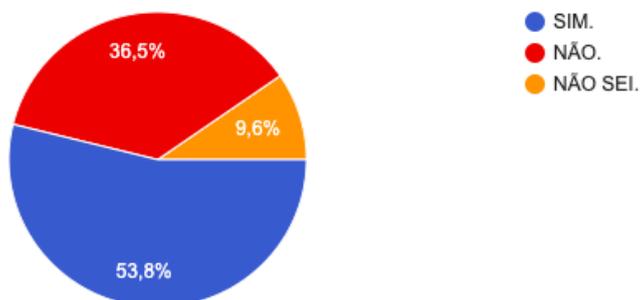
52 respostas



Respostas do questionário 12 – Gráfico – Item 13.

Você acredita que a legislação de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal deva permitir a regularização de áreas não previstas no PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal) e que a classificação em REURB de interesse social seja por meio do levantamento socioeconômico?

52 respostas



Respostas do questionário 13 – Comentários – Item 14.

Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

14 respostas

É necessário o planejamento prévio ao início do processo de regularização, por ser um processo multidisciplinar e multisetorial, o comando para regularização deve estar previsto em lei

Deve haver normas para permitir a regularização dessas áreas não previstas e também não acho que o levantamento deva só pelo levantamento socioeconômico, creio que é um conjunto de fatores que devem ser considerados juntos

Concordo em parte, desde que presentes condicionantes e o estabelecimento de um marco temporal geral (de forma a evitar um incentivo e grande aumento no número de invasões). Também acho que essa alteração só poderia existir se atrelada a uma maior independência dos órgãos fiscalizatórios, e o estabelecimento de punição a órgãos como o MP quando não processarem criminalmente os invasores/grileiros/parceladores. Caso contrário, realmente sou contra a desvinculação do PDOT.

Quanto à classificação da Reurb, concordo integralmente que deva ser por meio de levantamento socioeconômico - desde que no momento da titularização dos interessados leve-se em consideração a situação de cada beneficiado.

A legislação de uso e ocupação do solo deve ser respeitada. Se houver motivo, deve ser modificada. O ordenamento territorial deve direcionar a urbanização.

Acredito que o PDOT seja o instrumento de planejamento urbano mais adequado para identificar as áreas do território cuja ocupação deve ser passível de regularização de interesse social, tanto por passar por um processo extenso, que pode analisar a situação do DF como um todo, estipulando normas que estejam em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável, quanto por inibir a continuação da ocupação irregular do território.

A oferta de áreas habitacionais regulares deve ser priorizada para coibir a ocupação irregular de terras vislumbrando sempre a regularização. Tal medida incentivaria a cultura das ocupações irregulares como meio válido de provimento habitacional, sem qualidade na inserção urbana e nos padrões construtivos.

Depende do local, da intenção e da motivação/finalidade.

Assim estaríamos facilitando as invasões de áreas públicas

Especificamente em áreas ambientalmente protegidas, devem ser avaliados mais quesitos

Pode servir de estímulo para novas ocupações

Talvez as áreas não previstas no PDOT não existiam à época ou não eram passíveis de regularização. Deveriam ser evitadas.

É importante considerar o aspecto ambiental da situação pois PDOT, LUOS e afins precisam caminhar juntos com o ZEE.

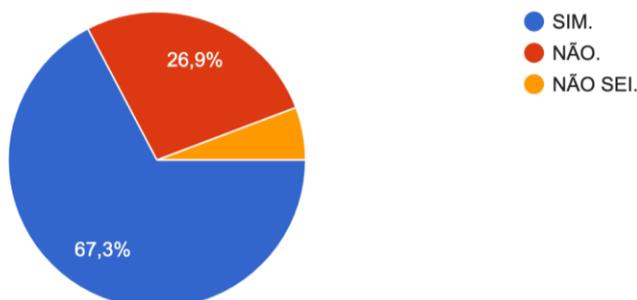
As poligonais de ARIS são travadas, a aprovação dos projetos de regularização são lentas, e no momento das execuções das obras já estão defasadas e divergentes das áreas do projeto. O que dificulta muito as obras de infraestrutura urbana de maneira adequada.

O Plano Diretor deve ser norteador da ocupação territorial, sob pena de se perder o controle do território. A regularização fundiária, em tese, deveria ser a exceção e um procedimento transitório.

Respostas do questionário 14 – Gráfico – Item 15.

A legislação de regularização fundiária permite a regularização dos núcleos urbanos informais conforme a situação fática. Você concorda com essa possibilidade?

52 respostas



Respostas do questionário 15 – Comentários – Item 16.

Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

9 respostas

Em algumas situações é necessário o remanejamento de moradores ou ampliação viária visando a melhoria da qualidade urbana ou em casos de áreas de risco ou aspectos ambientais

é um ponto que deve ser 'melhorado', pois ainda têm muitas questões que nem sempre a regularização é realizada de acordo com a situação fática

A definição dos Núcleos Urbanos Informais passíveis de regularização fica à mercê do entendimento do órgão responsável pelo planejamento urbano.

A legislação complementa tal informação com outras questões a serem consideradas, como os usos permitidos, tamanho máximo dos lotes residenciais, cfa b e cfa m definidos para as áreas de regularização, percentual mínimo de áreas destinadas a equipamentos públicos e ELUPs, dentre outros. Quanto às vias, o PDOT define que podem ser consideradas as condições existentes, mas desde que a acessibilidade esteja garantida. Entendo que a situação fática não deve necessariamente ser "oficializada" no processo de regularização quando ela não proporcionar uma melhoria nas condições de sustentabilidade urbanística, social, ambiental e de salubridade, conforme estabelece o Art. 122 do PDOT.

Rever NUI e PUI.

Especificamente em áreas ambientalmente protegidas, devem ser avaliados mais quesitos

Cada caso é um caso e deve ser analisado pontualmente. Quando existir fatores não passíveis de regularização deve ocorrer a remoção.

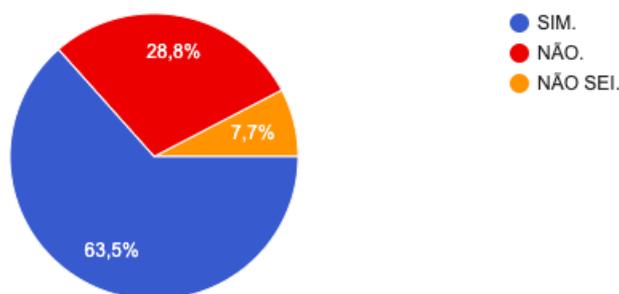
Na grande maioria das situações é o que acontece, porém, da perspectiva ambiental e do ordenamento territorial não é o ideal ou correto pois assim o próprio governo incentiva a ocupação ilegal de terras.

Porque o de crescimento dos núcleos informais são muito mais ágeis do que o tempo gasto com os processos de regularização, assim as regularizações quase sempre não condizem com a realidade. Outro grande problema é que para aprovar essas regularizações não se consegue que estejam condizentes com a legislação e dimensões mínimas das caixas de vias, muitas vezes a infraestrutura urbana necessária não tem como ser feita, como exemplo a drenagem pluvial, muitos problemas reais que atravancam a regularização

Respostas do questionário 16 – Gráfico – Item 17.

A legislação de regularização fundiária permite a regularização de ocupações de núcleos urbanos informais em lotes de EPC (Equipamento Público Comunitário) ou EPU (Equipamento Público Urbano), desde que autorizados pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal por meio de estudo técnico, você concorda com essa permissão?

52 respostas



Respostas do questionário 17 – Comentários – Item 18.

Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

12 respostas

Pois equipamentos públicos são primordiais para o funcionamento dos núcleos urbanos, e a ocupação deles impacta na disponibilidade dos serviços

Acho que é necessário a compensação dessas áreas nas proximidades e, no mínimo um estudo de demanda para a região

Equipamento publico e uma comodidade urbana de extrema importância para o desenvolvimento de qualquer núcleo urbano, ent n deve ser substituído por qlqr outra função

A ocupação de área pública parcelada interfere na distribuição de serviços públicos a comunidade local.

Essa medida estimula a invasão de áreas públicas que teriam a finalidade de melhoria do convívio comunitário

Há que se fazer estudo que verifique a necessidade/demanda por equipamentos, permitir a ocupação pode interferir no alcance de serviços públicos para a comunidade na região.

Porque se o terreno é destinado a equipamento público deve-se mantê-lo como tal, pois toda área ocupada por núcleos urbanos necessitam de espaços para EPU

seria mais um estímulo para ocupação irregular

isso acaba possibilitando a diminuição de tais equipamentos, já é escasso, com tal possibilidade os serviços públicos essenciais podem vir a se tornar inexistentes.

Acredito que os lotes destinados para EPC, na maioria das vezes, está em áreas "nobres" e que pode vir a sofrer de especulação imobiliária caso haja utilização indevida.

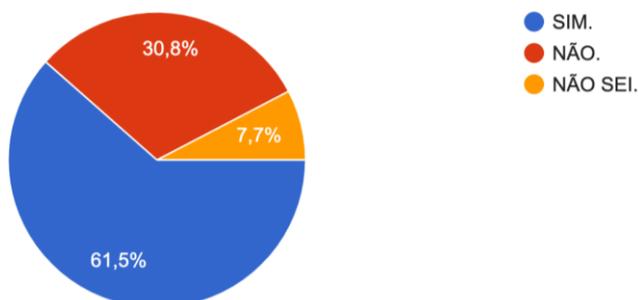
Sempre q se permite tal fato , o poder público é onerado para criação de novas áreas . Deve-se fiscalizar

Porque muitas vezes quem não invadiu, quem preservou a área é prejudicado para ceder lugar aos EPC e EPU

Respostas do questionário 18 – Gráfico – Item 19.

Você concorda que a legislação de regularização fundiária do Distrito Federal exija a elaboração de diretrizes urbanísticas pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal?

52 respostas



Respostas do questionário 19 – Comentários – Item 20.

Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

12 respostas

Tem que seguir a situação fática sempre

Num cenário ideal, índices urbanísticos são viáveis. Na REURB, tornam o processamento difícil, moroso e extremamente caro.

Acredito que deva ser avaliada a necessidade caso a caso e não a obrigatoriedade de forma genérica

Não há pq exigir Diretrizes Urbanísticas se já existe o PDOT e a regularização se dá conforme a situação fática.

A regularização visa o atendimento de situação fática , ocupação desordenada estabelecida , exigir diretrizes urbanísticas impossibilita a regularização.

Essa exigência gera um trabalho desnecessário ao órgão (seria basicamente descrever a situação fática, ou exigir alterações da situação fática que possivelmente não serão implementadas e travarão o processo), além de postergar a finalização da Reurb - demora que pode ser empecilho à própria concretização da regularização, pois a população continuará a promover alterações.

Além de ser uma ilusão, pois, a situação fática irá se manter, atrasa todo o processo de regularização áreas.

Porque muitas vezes as diretrizes urbanísticas são contrárias à situação fática e inviabilizam a regularização. Acho que as diretrizes são importantes, mas o projeto deveria seguir as diretrizes dentro do possível, e não segui-la à risca.

Isso já ocorre, porém, não concordo com a emissão de diretrizes urbanísticas para áreas de regularização. Acaba por se tornar irrelevante

Assentamentos informais são desordenados e dificilmente é possível cumprir exigências urbanísticas

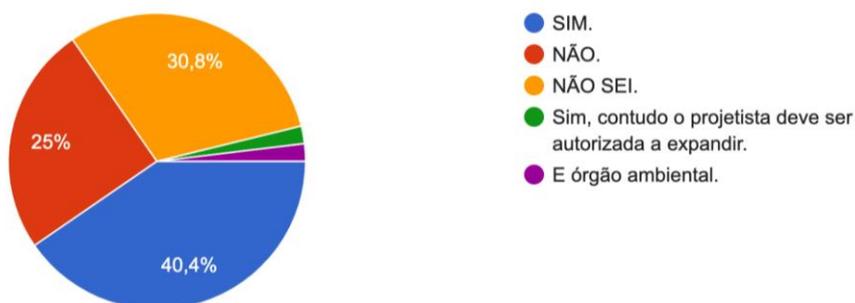
Porque a realidade na sua maioria não abarca as diretrizes que emperram as regularizações, os estudos deveriam ser sócio econômicos

Não tem que existir diretrizes urbanísticas para regularizar situação fática.

Respostas do questionário 20 – Gráfico – Item 21.

Você concorda que um projeto de regularização fundiária tenha limitação de atuação de área por um percentual de poligonal a ser aprovada pelo órgão...r do ordenamento territorial do Distrito Federal?

52 respostas



Respostas do questionário 21 – Comentários– Item 22.

Se respondeu NÃO na questão anterior, escreva o porquê (opcional):

9 respostas

Porque pode deixar atrás sem regularizar por ter extrapolado o percentual limite

Se a REURB tem como objetivo regularizar o passivo para construir o planejamento urbano posterior com base em gestão fundiária adequada, não há sentido prático na imposição percentual, a menos que sua fundamentação tenha uma lógica adequada.

creio que a regularização por percentual de área de poligonal limita a regularização da situação fática

Não há justificativa para se regularizar uma edificação por estar dentro da poligonal e a do vizinho não poder ser regularizada por estar fora.

O percentual de ajuste da poligonal limita a área a ser regularizada, ficando de fora ocupações consolidadas que poderiam ser regularizadas desde que não apresentem restrições ambientais

Porque

A norma urbanística não limita atuação mas determina competências

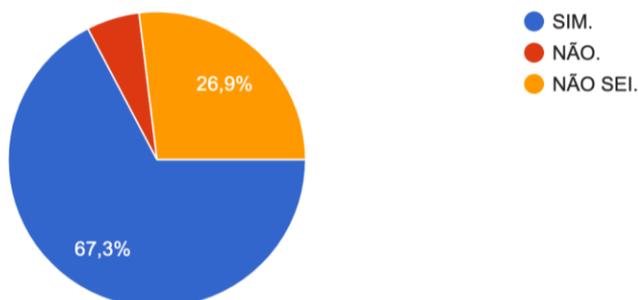
Infelizmente o PDOT ajusta as necessidades das invasões existentes, a política habitacional do DF é muito fraca ainda

Um núcleo urbano consolidado, se consolidado e de interesse social, deve ser regularizado conforme a situação existente e conseqüentemente seu polígono não deve ser limitado.

Respostas do questionário 22 – Gráfico – Item 23.

Na sua opinião a Lei Distrital n. 986/2021 - REURB-DF está vinculada ao PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal), Lei n. 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações?

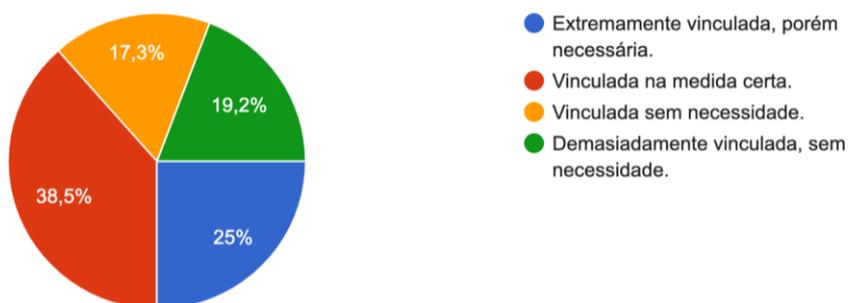
52 respostas



Respostas do questionário 23 – Gráfico – Item 24.

Se respondeu SIM para questão anterior, assinale a opção que mais aproxima da sua opinião com relação á vinculação da Lei Distrital n. 986/2021 - ... n. 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações:

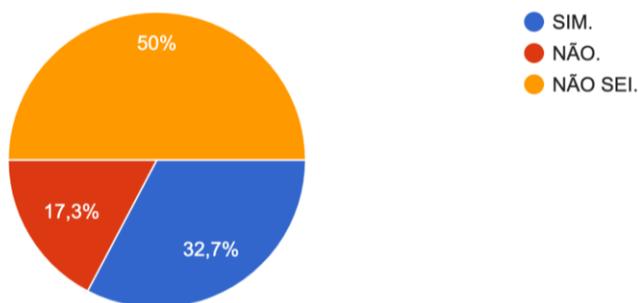
52 respostas



Respostas do questionário 24 – Gráfico – Item 25.

Tem algo que você acha importante alterar na legislação de regularização fundiária do Distrito Federal?

52 respostas



Respostas do questionário 25 – Comentários – Item 26.

Se respondeu SIM na questão anterior, exemplifique:

52 respostas

É importantíssimo que ocorra a regularização de terras. Trata-se de o Estado reconhecer que tal terra pertence a tal pessoa e dar-lhe os direitos de propriedade garantidos pela Constituição.

Acredito que são vários pontos a serem alterados, pois esses conflitos existentes nas leis de certa forma retrocede o avanço das regularizações. Todo esse processo deveria ser mais simplificado

a exigência de diretrizes urbanísticas, a necessidade de Lei para alteração de parcelamento, a rigidez das poligonais de regularização, simplificação do processo.

Existem situações que não foram simplificadas ou especificadas, sendo abordada no modo geral, dificultando a aplicação/execução.

Simplificação do processo de regularização

- Estabelecer marco temporal geral para a Reurb;
- flexibilizar um pouco mais a regularização de áreas que não estejam fixadas como área de regularização no PDOT;
- fixar na lei a possibilidade de empresas e órgãos públicos poderem conduzir a Reurb em áreas particulares se utilizando do instrumento da legitimação fundiária;
- Restringir a exigência de diretrizes urbanísticas a questões pontuais (como áreas de risco, eventual tombamento histórico, entre outros)

Eu respondi NÃO

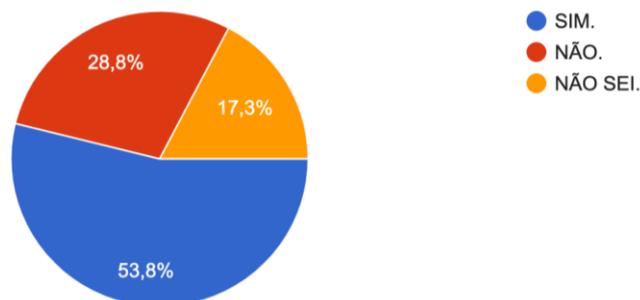
Não conheço a legislação o suficiente para proposição de alteração.

Não permitir e obrigar o governo a retirar invasores de EPU e EPC e desburocratizar o processo de regularização.

Respostas do questionário 26 – Gráfico – Item 27.

Com relação a fiscalização, você acredita que a legislação seja omissa?

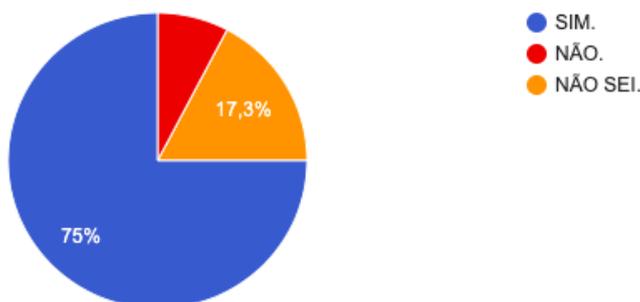
52 respostas



Respostas do questionário 27 – Gráfico – Item 28.

Você acredita que seria eficaz no controle das novas ocupações se a legislação de regularização fundiária estabelecesse um instrumento de compromisso com os ocupantes para atuarem em conjunto com o poder público na fiscalização dos núcleos urbanos durante o processo de regularização fundiária da área?

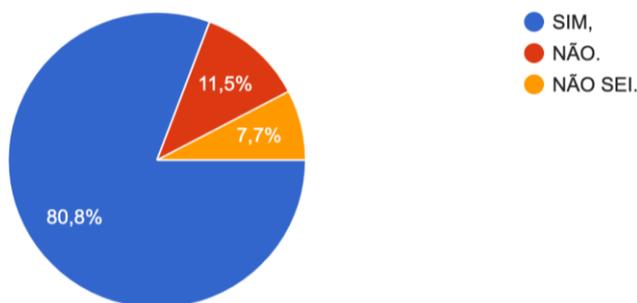
52 respostas



Respostas do questionário 28 – Gráfico – Item 29.

Com relação aos projetos de infraestrutura essencial, você acredita que seja possível sua elaboração concomitantemente ao projeto de urbanismo?

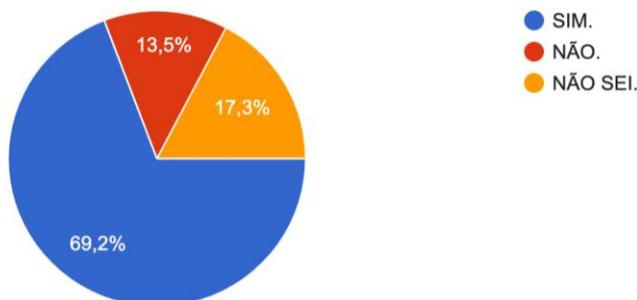
52 respostas



Respostas do questionário 29 – Gráfico – Item 30.

Você acredita que a legislação de regularização de interesse social é omissa com relação à pós-regularização?

52 respostas



Respostas do questionário 30 – Comentários – Item 31.

Você tem alguma sugestão com relação à legislação de regularização de interesse social do Distrito Federal?

16 respostas

Simplificação do licenciamento ambiental, e a não aplicação de multas e compensações. Rigidez na fiscalização, para evitar novas invasões. Flexibilização nas poligonais, respeitando a situação fática. Simplificação em todos os procedimentos e para regularização.

Existem situações que não foram simplificadas ou especificadas, sendo abordada no modo geral, dificultando a aplicação/execução.

Simplificação do processo de regularização

Entendo necessário romper o paradigma com a concessão de propriedade para interesse social, em virtude da dificuldade de manter a longo prazo (questões como condomínio e manutenção acabam se tornando problema), e passar a focar na possibilidade de aluguéis sociais ou mesmo comodato (inspirando-se em "cases" de sucesso de outras partes do mundo). Além disso, é necessário estabelecer critérios legais para vincular remoções em ocupações com Reurb em andamento.

Preciso de mais tempo para descrever.

Acredito que os projetos de paisagismo para espaços livres de uso público deveriam ser obrigatórios, assim como a implementação de obras paisagísticas, para assegurar uma real qualidade dos espaços públicos nas áreas de interesse social.

Não

Ter uma prestação de serviço continuada.

Rever a questão da necessidade de destinação de VALOR ABSOLUTO de 10% da área para EPC

Não.

Não.

Que para os assentamentos informais com previsão de regularização, as diretrizes urbanísticas sejam condizentes com a realidade local.

Não

Mesmo sendo muito difícil de cumprir na situação fática, seria interessante promover maior interação entre os órgãos do GDF para compatibilizar as necessidades de regularização com a questão ambiental e de saneamento básico.

Não

Acho que mais importante do que a legislação é sua aplicação pelos que lidam com ela no dia a dia. A legislação vem sendo atualizada e desenvolvida e, na minha opinião, não há a mesma evolução daqueles que a utilizam e aplicam. Muitas vezes, há interpretações subjetivas e se utilizam os dispositivos legais julgados mais convenientes, sem considerar o objetivo final, que seria incorporar o núcleo urbano informal ao ordenamento do território. Em paralelo, deveria ser reforçada a fiscalização do território. A invasão e ocupação irregular de áreas públicas parece estar sem controle no Distrito Federal.

A tabela 3 apresenta de forma esquemática o resultado do questionário acima apresentado:

Tabela 3 – Resultado do questionário.

RESUMO RESULTADO QUESTIONÁRIO		
Legislação de Regularização Fundiária de Interesse Social do Distrito Federal		
Informações Pessoais	59,60%	Feminino.
	40,40%	Masculino.
Faixa etária	21,20%	Entre 20 e 34 anos.
	40,40%	Entre 35 e 44 anos.
	28,80%	Entre 45 e 54 anos.
	7,70%	Entre 55 e 64 anos.
	1,90%	Acima de 65 anos.
Você trabalha na área de Regularização Fundiária do Distrito Federal?	59,60%	SIM. Área pública.
	32,70%	SIM. Área privada.
	7,70%	NÃO.
Assinale qual legislação, dentre a lista a seguir, que você conhece e utiliza no trabalho:	67,30%	REURB – Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.
	46,20%	REURB – Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018.
	55,80%	Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.
	65,40%	REURB-DF – Lei n. 986, de 30 de junho de 2021.
	59,60%	REURB – DF – Decreto n. 42.269, de 06 de julho de 2021.
	90,40%	PDOT – Lei Complementar n. 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações.
	3,80%	Nenhuma das alternativas.
Observou avanços na Regularização Fundiária do Distrito Federal após a publicação da Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017?	63,50%	SIM.
	26,90%	NÃO.
	9,60%	NÃO SEI.
Observou avanços na Regularização Fundiária do Distrito Federal após a publicação da Lei Distrital n. 986, de 30 de junho de 2021?	55,80%	SIM.
	26,90%	NÃO.
	17,30%	NÃO SEI.
Já encontrou alguma dificuldade na aplicação da Lei n. 986, de 30 de junho de 2021?	32,70%	SIM.
	30,80%	NÃO.
	36,50%	NÃO SEI.
Já encontrou algum conflito ou incoerência da legislação de Regularização Fundiária Federal n. 13.465/2017 com relação à Lei Distrital n. 986/2021?	28,80%	SIM.
	28,80%	NÃO.
	42,30%	NÃO SEI.

Fonte: Elaboração própria .

Tabela 3.1 – Resultado do questionário.

Legislação de Regularização Fundiária de Interesse Social do Distrito Federal		
Você observou a simplificação dos processos de aprovação dos projetos de regularização fundiária após a Lei n. 986, de 30 de junho de 2021?	30,80%	SIM.
	21,20%	NÃO.
	48,10%	NÃO SEI.
Você acredita que a legislação de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal deva permitir a regularização de áreas não previstas no PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal) e que a classificação em REURB de interesse social seja por meio do levantamento socioeconômico?	53,80%	SIM.
	36,50%	NÃO.
	9,60%	NÃO SEI.
A legislação de regularização fundiária permite a regularização dos núcleos urbanos informais conforme a situação fática. Você concorda com essa possibilidade?	67,30%	SIM.
	26,90%	NÃO.
	5,80%	NÃO SEI.
A legislação de regularização fundiária permite a regularização de ocupações de núcleos urbanos informais em lotes de EPC (Equipamento Público Comunitário) ou EPU (Equipamento Público Urbano), desde que autorizados pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal por meio de estudo técnico, você concorda com essa permissão?	63,50%	SIM.
	28,80%	NÃO.
	7,70%	NÃO SEI.
Você concorda que a legislação de regularização fundiária do Distrito Federal exija a elaboração de diretrizes urbanísticas pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal?	61,50%	SIM.
	30,80%	NÃO.
	7,70%	NÃO SEI.
Você concorda que um projeto de regularização fundiária tenha limitação de atuação de área por um percentual de poligonal a ser aprovada pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal?	40,40%	SIM.
	25%	NÃO.
	30,80%	NÃO SEI.
	1,90%	Sim, contudo o projetista deve ser autorizado a expandir.
	1,90%	E órgão ambiental.
Na sua opinião a Lei Distrital n. 986/2021 – REURB-DF está vinculada ao PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal), Lei n. 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações?	67,30%	SIM.
	5,80%	NÃO.
	26,90%	NÃO SEI.
Se respondeu SIM para questão anterior, assinale a opção que mais aproxima da sua opinião com relação á vinculação da Lei Distrital n. 986/2021 – REURB-DF com o PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal), Lei n. 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações:	25%	Extremamente vinculada, porém necessária.
	38,50%	Vinculada na medida certa.
	17,30%	Vinculada sem necessidade.
	19,20%	Demasiadamente vinculada, sem necessidade.
Tem algo que você acha importante alterar na legislação de regularização fundiária do Distrito Federal?	32,70%	SIM.
	17,30%	NÃO.
	50%	NÃO SEI.

Fonte: Elaboração própria .

Tabela 3.2 – Resultado do questionário.

Legislação de Regularização Fundiária de Interesse Social do Distrito Federal		
Com relação a fiscalização, você acredita que a legislação seja omissa?	53,80%	SIM.
	28,30%	NÃO.
	17,30%	NÃO SEI.
Você acredita que seria eficaz no controle das novas ocupações se a legislação de regularização fundiária estabelecesse um instrumento de compromisso com os ocupantes para atuarem em conjunto com o poder público na fiscalização dos núcleos urbanos durante o processo de regularização fundiária da área?	75%	SIM.
	17,30%	NÃO.
	7,70%	NÃO SEI.
Com relação aos projetos de infraestrutura essencial, você acredita que seja possível sua elaboração concomitantemente ao projeto de urbanismo?	80,80%	SIM.
	11,50%	NÃO.
	7,70%	NÃO SEI.
Você acredita que a legislação de regularização de interesse social é omissa com relação à pós-regularização?	69,20%	SIM.
	13,50%	NÃO.
	17,30%	NÃO SEI.

Fonte: Elaboração própria.

A aplicação do questionário se mostrou interessante para complementar a pesquisa. O resultado aqui apresentado retrata a opinião dos profissionais que atuam efetiva e diariamente com a legislação e os impasses da regularização fundiária de interesse social no âmbito do Distrito Federal. Pode-se observar com as respostas o conflito entre o desejo em obter êxito na regularização em detrimento do receio em incentivar a ocupação irregular no Distrito Federal e, desta maneira, parcelar de forma inadequada as terras do Distrito Federal.

É crucial esclarecer ainda que as respostas recebidas foram verificadas com intuito de serem validadas apenas aquelas fornecidas por agentes públicos do Governo do Distrito Federal e que atuam na área de regularização, conforme esclarecido quando declarado o público-alvo. Dessa forma, o percentual de 32,7% de entrevistados que assinalaram a alternativa que não trabalham com regularização fundiária são de entrevistados que atuam com licenciamento ambiental, mas que têm relação com a legislação distrital e de outros que não trabalham exclusivamente com regularização fundiária, como os advogados e, portanto, foram validadas. Com relação aos que responderam que trabalham na área privada, ficou entendido pela observação da pesquisadora que são dos entrevistados que assinalaram essa alternativa por erro material.

O resultado apresentado veio reforçar a análise das incoerências descritas no item 4.2 da presente dissertação e possibilita o compartilhamento de sentimentos e opiniões semelhantes e, ao mesmo tempo, diversas das apresentadas como incoerências da legislação de regularização de interesse social do Distrito Federal.

4.2 ENTREVISTAS

Com o intuito de aprofundar os conhecimentos sobre a percepção dos agentes públicos sobre o tema estudado, optou-se pela realização de um ciclo de entrevistas com os principais gestores do executivo do Distrito Federal que têm relação com a área de regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. As entrevistas aconteceram durante os meses de maio e junho do ano de 2023, no formato de conversa livre sobre o tema, de forma presencial, individual e informal.

No início da entrevista foi explicado que a individualidade e privacidade do entrevistado seria respeitada e que as informações prestadas por eles seriam utilizadas para acrescentar conhecimento à pesquisa e, para tanto, os resultados serão apresentados em forma de texto resumido de caráter exploratório, com os principais apontamentos, sem qualquer menção à identidade dos entrevistados ou quantitativos de percentual de respostas.

Foi esclarecido também o objetivo e o tema da presente dissertação que se circunscreve a apontar incoerências da legislação local de regularização fundiária de interesse social quando na aplicação da elaboração do projeto urbanístico de regularização de interesse social, especificamente da Lei nº 986, de 30 de junho de 2021 em relação a lei federal e outras legislações.

A conversa foi conduzida pela entrevistadora seguindo a ordem das incoerências elencadas pelo presente estudo, conforme foram apresentadas no texto da dissertação, quais são: ampliação do polígono de regularização da área objeto do projeto de regularização fundiária; dispensa de indicação em lei da área a ser regularizada; regularização conforme a situação fática; dispensa de exigências de percentual de áreas e ao tamanho dos lotes de áreas destinadas ao uso público; emissão de diretrizes urbanísticas para o projeto de regularização fundiária; e por fim, debate sobre o que poderia ser feito para que a regularização tivesse êxito e cessassem as ocupações informais no Distrito Federal. Ao fim de cada conversa, foi aberto o diálogo para que os entrevistados pudessem sugerir mais apontamentos.

Imprescindível esclarecer os termos aqui utilizados para retratar as informações prestadas pelos entrevistados. Quando utilizado o termo “a maioria” ou “muitos deles”, entende-se acima de 80% das respostas e quando utilizado o termo “alguns”, entende-se um percentual menor que 50% dos entrevistados.

Segue, portanto, a síntese das respostas dadas, destacando-se a partir de então os principais apontamentos realizados, sejam eles favoráveis ou contrários aos argumentos apresentados pela entrevistadora.

Inicialmente, evidencia-se um fato curioso que foi relatado no sentido de que a maioria dos processos de aprovação de projeto de regularização fundiária em tramitação no âmbito do Governo do Distrito Federal aproveitou os processos de regularização

fundiária de interesse social já protocolados no órgão gestor de ordenamento territorial anteriormente e, portanto, não quiseram iniciar o processo por meio de requerimento de REURB. Além disso, muitos dos processos iniciados pela REURB são curiosamente abandonados em que os legitimados não dão continuidade ao processo.

Foi apresentado também por alguns dos entrevistados que, para os técnicos do Governo do Distrito Federal, mesmo que aos poucos, há um novo entendimento da necessidade de acatar o novo normativo jurídico de regularização, especialmente no que tange a aceitar que a regularização deve ser realizada a mais próxima possível da situação fática. Muitas vezes, apesar da insatisfação em se constatar a degradação de um espaço público, os urbanistas estão mais solidários com a necessidade da regularização, sendo mais complacentes com muitas situações que antes, para eles, eram inadmissíveis, como exemplo, a área mínima exigida para os lotes a serem regularizados.

Segundo eles, aos poucos, e cada vez mais, a visão da regularização está sendo acolhida pelos técnicos, o que implica regularizar lotes com áreas mínimas e conforme a situação fática, realidade cada vez mais presente nas aprovações dos projetos mais recentes. Muitos deles relatam, porém, que um mínimo de urbanização deve ser cobrado, e que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem a obrigação em estabelecer essas limitações.

Com relação à aplicação de sanções administrativas dentro da lei, a maioria entende que são importantes, mas acreditam que devem ser para conter as novas ocupações. Foi destacado que o Decreto Regulamentador, nº 42.269, já traz prazos para ambas as partes envolvidas no projeto de regularização e que propostas como essas são bem-vindas para determinar a celeridade do processo, apesar da deficiência de quadro de profissionais habilitados para cumprirem os prazos.

Em sua maioria, há o entendimento de que as diretrizes urbanísticas devem ser para o entorno do polígono da área a regularizar de forma a conectar o futuro ex-núcleo urbano informal às áreas contíguas à sua extensão. Foi complementado que áreas de regularização, já consolidadas há muito tempo, já estão conectadas ao seu entorno e que, para essas, não há a necessidade de diretrizes. Afirmaram que aguardar a emissão de diretrizes torna o processo moroso e, em regularização, a celeridade é fundamental, visto

que quando iniciado um processo de regularização, é o momento de evitar novas ocupações dentro do núcleo informal.

Foi suscitado que o possível motivo de emissão de diretrizes não condizentes com a situação fática deva ser por falta de corpo técnico em que muitas vezes as diretrizes são realizadas sem a visita ao local. Alguns, complementam que a situação fática é a situação encontrada no núcleo e, portanto, não há de se falar de uma diretriz que estabelece, por exemplo, uma via de importância em casos que muitas vezes não é possível implantar nem sequer uma via local. Salientou-se também que a dinâmica da cidade não acompanha o tempo necessário para os estudos de emissão de diretrizes urbanísticas.

Para os técnicos do órgão gestor do ordenamento, a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, para se regularizar conforme a situação fática, já é preconizado pelo art. 131 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, e que é suficiente para que se consiga regularizar considerando a situação fática. Para estes, a aprovação deve estar sempre vinculada àquele plano.

Com relação ao marco temporal, existe uma preocupação da maioria com as muitas mudanças de datas. Na opinião deles, essa atitude é um incentivo a novas ocupações irregulares, visto que o marco temporal muda a todo tempo. Alguns acreditam que não dá para regularizar tudo, posto que a cultura da regularização não terá fim e que não se pode admitir que as pessoas, por si, façam o parcelamento do solo do Distrito Federal. Na opinião de alguns, o poder público deveria cumprir sua obrigação de retirar e coibir as invasões.

A maioria dos entrevistados lotados no órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal, acreditam que o art. 131, do Plano Diretor, também trouxe possibilidades factíveis de regularização quando flexibilizam os percentuais de áreas públicas. Ponderam, porém, que possibilitar a ocupação em áreas públicas é arriscar que a população fique desatendida em serviços essenciais mínimos e, portanto, essa ação deve ser muito bem estudada.

A maioria acha desnecessário estar explícito o percentual para ampliação do polígono da área a ser regularizada. Alguns, porém, ficam temerosos de que, por meio da política, seja cada vez mais incentivada a cultura da regularização no Distrito Federal e que a liberdade de ampliação do polígono pode agravar a situação.

Relevante se faz chamar atenção para o fato relatado de que as poligonais do Plano Diretor vigente foram delineadas entre 2007 e 2008. Estamos em 2023 e foi necessária a Lei nº 986 de 2021 para estabelecer novas áreas de regularização. Mesmo assim, ainda não resolveu os problemas de as poligonais não estarem em conformidade com o polígono existente de diversos núcleos urbanos consolidados, uma vez que também limitou em percentual. Hoje se temos uma área com 21% da ARIS de 2008 permitida por lei, teremos uma área a regularizar com 1% a mais. Esse 1% ficará de fora da regularização. Diante do exemplo exposto, cabem as seguintes perguntas: Em qual trecho esse 1% deve estar? Quem devemos escolher em detrimento do outro? Ainda, quanto a esse limite de percentual para ampliação do polígono de regularização foi categoricamente afirmado que é inadmissível uma lei elaborada pelo próprio governo do Distrito Federal e que foi proposta para regularizar seus núcleos urbanos informais, limitar a própria regularização.

Por fim, a maioria relatou a preocupação com a inserção da regularização no contexto urbano, afirmando que não adianta regularizar, tem que proporcionar a melhoria da qualidade do espaço urbano também. Ademais, cabe destacar que foi debatido em uma das conversas que a situação do Distrito Federal é privilegiada, uma vez que possui corpo técnico capacitado, talvez não suficiente para as demandas, mas capacitado. Foi um momento de reflexão entre entrevistadora e entrevistado quando se fez o exercício de visualizar a situação de municípios menores, que certamente têm dificuldade técnica para realizar um Plano Diretor.

Mais uma vez, a maioria mostrou-se preocupada com a cultura da doação ao invés da locação social. Chegou-se à conclusão, por todos, que essa postura ocorre em decorrência de interesses políticos, retratada na dificuldade que os governantes têm em oferecer o aluguel ao invés da escritura. Somado a isso, temos no Brasil, assim como aqui no Distrito Federal, o desejo pela casa própria enraizado no cidadão brasileiro.

Além disso, foi exposto por alguns a ambiguidade da legislação, que se torna cruel com a parte técnica que está regularizando a área, como em casos de ter que dizer ao ocupante que preservou uma área de 400 metros quadrados, que sua área será inserida no projeto de regularização como área de parcelamento futuro, na contramão do que ocorre com outro cidadão que ocupou uma área pública, muitas vezes sensível ambientalmente

e de impossibilidade de reversão ambiental, o qual será contemplado com sua tão sonhada escritura da casa própria.

Foi enfatizada por todos a falta da pós regularização na legislação, e por um entrevistado, a falta desse assunto na legislação de regularização fundiária. Ressalta-se, porém, que a este último foi questionado sobre a lei de regularização servir para regularizar, devendo a pós regularização ser gerida e, conseqüentemente legislada, pelos instrumentos de fiscalização e qualificação do espaço urbano como em qualquer outra cidade. Não dá para a legislação de regularização fundiária abarcar tudo e que, após regularizado e escriturado, aquele núcleo informal se transforma em parte da cidade e, para tanto e a partir daí, deve ser tratado por meio dos planos diretores como parte integrante do território do Distrito Federal e, portanto e inclusive, fiscalizados pelos órgãos competentes do Governo do Distrito Federal.

Em suma, a conclusão que se pode chegar a partir da escuta destes profissionais nas entrevistas é que, nos últimos anos, houve muitos avanços na regularização fundiária de interesse social como a publicação da Lei nº 986 de 2021 e sua regulamentação. Este já foi um grande passo alcançado pelo Distrito Federal, o que com toda certeza simplificou muito os procedimentos, facilitou os trâmites e possibilitou que se resolvessem problemas antigos de forma a passar a limpo a história da regularização do Distrito Federal. Porém, alguns afirmaram que ainda há muito a ser feito, já que ainda temos muitos entraves na legislação local, como os apontados nas discussões que embasaram as entrevistas e que dificultam os trâmites e a finalização dos processos.

Foi constatado pela entrevistadora que de um lado estão os gestores do órgão de ordenamento territorial do Distrito Federal com a preocupação de se parcelar o Distrito Federal sem o devido ordenamento territorial e controle do uso do solo e que, para estes, amarrar a regularização fundiária no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal é fundamental. Para estes, percebe-se a angústia em planejar e proporcionar o melhor para as cidades do Distrito Federal.

Em contrapartida, do outro lado, temos os gestores da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal que sentem o tempo todo como se estivessem “enxugando gelo”, termo utilizado por alguns deles, uma vez, que apesar de a legislação estar à disposição, ainda se necessita de excessiva aprovação do órgão gestor,

resultando em entendimentos subjetivos e pessoais com relação à legislação distrital. E, portanto, para eles, a legislação deve requerer menos vinculações para as aprovações de projetos e de leis que permitam regularizar áreas conforme a situação fática, para que enfim seja possível promover a regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal.

-V-

CONCLUSÕES

O objetivo geral deste trabalho foi analisar e apresentar, de forma técnica e crítica, com abordagem urbanística, a legislação local de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, verificando suas incoerências. Os objetivos específicos foram alcançados com a apresentação da legislação federal e distrital de regularização fundiária de interesse social e respectivas medidas urbanísticas; realização dos questionários com os servidores públicos do executivo do Governo do Distrito Federal e das entrevistas em formato de conversa livre com os gestores das áreas técnicas de regularização fundiária; e, por fim, a apresentação, exemplificação e análises das incoerências e as respectivas propostas de alteração da lei distrital.

O método adotado foi o hipotético-dedutivo, de modalidade técnica e descritiva, tendo sido utilizadas fontes primárias como a legislação federal e distrital; análise documental de casos específicos de regularização; o resultado da aplicação do questionário e das entrevistas; e a bibliografia da legislação comentada. Mediante o levantamento das informações, foi realizado um comparativo da legislação federal com a distrital a fim de verificar as incoerências das medidas urbanísticas em que se concluiu que são impeditivas e limitadoras quando aplicadas na elaboração e aprovação de projetos de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal.

Em se falando de interesse social, a regularização deve ser realizada conforme a situação fática. O controle do uso do solo deve ser constante e prioritário, mas uma vez permitido que uma população se instale por anos em uma área em busca de sua morada, é obrigatório o compromisso de regularizar o núcleo conforme a circunstância constatada e consolidada. A exceção deve ser somente para as ocupações situadas em áreas com restrição ambiental ou riscos à moradia dos ocupantes, que merece estudo específico.

Em continuidade à mesma lógica, recomenda-se que a lei estabeleça expressamente que o projeto urbanístico de regularização fundiária de interesse social

considere e aplique a situação fática das ocupações consolidadas e dispense as exigências de percentual mínimo e tamanho de lote de área pública.

Condicionar, em número percentual, a ampliação da poligonal da área de projeto de regularização é cercear o direito dos que estão situados fora desse limite estabelecido, obrigando a busca de soluções aleatórias e subjetivas de definição da poligonal de ampliação. Dessa maneira, dada a inconsistência de decisões assim tomadas, sugere-se que a lei distrital estabeleça expressamente a possibilidade de ampliação da poligonal, sem referenciar um número percentual.

Da mesma forma, é inadequado e improdutivo indicar as áreas passíveis de regularização no Plano Diretor de Ordenamento do Território do Distrito Federal, que deveria ser atualizado de dez em dez anos, o que nem sempre acontece, ou que sejam definidas por lei específica. Tal condicionamento condena à inviabilidade a regularização das áreas ocupadas pela população de baixa renda. Assim, propõe-se que a lei distrital estabeleça expressamente a dispensa de indicação, em seu PDOT ou lei específica, das áreas de interesse social aptas à regularização fundiária.

Desta feita, é imperioso que não exista, na legislação distrital, a necessidade de emissão de diretrizes urbanísticas para as áreas de regularização fundiária de interesse social, considerando que o projeto terá como norteador a situação fática. Propor diretrizes que são inexecutáveis e desconexas com a ocupação informal é condenar a inviabilidade da promoção da regularização plena daqueles núcleos. Em suma, pode-se assertivamente afirmar que, com as medidas propiciadas pela nova lei federal de regularização, não há mais como não regularizar.

Certamente, os desafios da regularização devem ser enfrentados e, para isso, a legislação distrital tem que amadurecer e se aperfeiçoar, de maneira a modificar o que se mostrou limitante na promoção da regularização de interesse social a fim de garantir o direito social à moradia e a conter o processo cíclico de irregularidade no Distrito Federal que ocorre desde a mudança da nova capital do Brasil. Para além destes aspectos, há ainda que se considerar que priorizar a regularização de áreas consolidadas e irreversíveis é imprescindível no sentido de frear novas ocupações e permitir que seja realizado o planejamento urbano de forma a atender todo o território do Distrito Federal de maneira consistente e adequada.

Destarte, é preciso encarar a regularização como a ação efetiva que transforma ocupações irregulares em cidades possíveis, mesmo que estas não atendam aos princípios idealizados teoricamente em sua totalidade. Há, portanto, que se estabelecer um equilíbrio entre o que é ideal e o real possível a partir da conjunção de ações de prevenção a invasões irregulares, de regularização e também de acompanhamento e apoio no período pós regularização por meio de ações articuladas de um Estado atuante na vida das pessoas, garantindo-lhes o direito constitucional à moradia e à dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Inácio. *Estatuto da Cidade, 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana: Apresentação*. Brasília. Senado Federal, 2011. p.7.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 4.494, de 18 de janeiro de 1922*. Determina que a pedra fundamental da Capital Federal seja lançada no Planalto de Goyaz, no dia 07 de setembro de 1922 e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4494-18-janeiro-1922-545132-republicacao-91197-pl.html>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956*. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12874.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%202.874%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201956.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20mudan%C3%A7a%20da%20Capital%20Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,que%20se%20refere%20o%20art. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 5.861, de 12 de dezembro de 1972*. Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15861.htm. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 20 de jan. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1988, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 16 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das Normas Gerais: Alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte-MG: Editora Fórum, 2010.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador-BA: Editora JusPodivm, 2015.

DALLARI, Adilson Abreu. *Instrumentos da Política Urbana (art. 4º)*. In: Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001). DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 72-86.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993.* Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 803, de 25 de abril de 2009.* Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Lei n. 827, de 22 de julho de 2010.* Regulamenta o art. 279, I, III, IV, XIV, XVI, XIX, XXI, XXII, e o art. 281 da Lei Orgânica do Distrito Federal, instituindo o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/67284/Lei_Complementar_827_22_07_2010.html. Acesso em: 05 jul. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Memorial Descritivo 25/11 Parte B - pp. 59 a 63. Disponível em: <https://www.sisduc.seguh.df.gov.br/v1/>. Acesso em: 05 jul. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012.* Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei_Complementar_854_15_10_2012.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 38.047, de 09 de março de 2017.* Regulamenta o art. 20, da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, no que se refere às normas viárias e aos conceitos e parâmetros para o dimensionamento de sistema viário urbano do Distrito Federal, para o planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efd1811f71f249fd8b41021b8966ef97/Decreto_38047_09_03_2017.html

. Acesso em: 15 jun. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 951, de 25 de março de 2019.* Altera o art. 135 da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências, e os art. 4

e 14 da Lei nº 5.022, de 4 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV e dá outras providências. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8815d609bb134b6fa055711bab4e2b49/Lei_Complementar_951_25_03_2019.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. DIUR 01/2019. *Diretrizes Urbanísticas da Região do São Bartolomeu, jardim Botânico e São Sebastião*. 01.04.2019. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/DIUR_01_2019-Regi%C3%A3o-do-Jardim-Bot%C3%A2nico-S%C3%A3o-Bartolomeu-e-S%C3%A3o-Sebasti%C3%A3o.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

DISTRITO FEDERAL. DIUR 02/2019. *Diretrizes Urbanísticas Setor Habitacional Primavera*. 25.05.2019. Disponível em:

<http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/DIUR-02-2019-SH-PRIMAVERA-1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

DISTRITO FEDERAL. CODHAB. *Edital de Concorrência Pública nº 12/2020*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-licitacaoconcorrencia-n-12/2020-293980840>. Acesso em: 20 janeiro 2023.

DISTRITO FEDERAL, DIUR 17/2021. *Diretrizes Urbanísticas da ARIS Vida Nova*. 18.08.2021. Disponível em:

<http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/DIUPE-17-2021-ARIS-Vida-Nova-1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 42.223, de 22 de junho de 2021*. Aprovação do Projeto Urbanístico - URB 135/2018, referente à regularização fundiária da Aris Primavera, situado na Região Administrativa de Taguatinga - RA - III. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/571f5048f88d4bd2a3f8f368b5ab3e5f/Decreto_4_2223_22_06_2021.html. Acesso em: 28 de jun. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 986, de 30 de junho de 2021*. A Lei n. 986, REURB do Distrito Federal dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB no Distrito Federal, altera a Lei Complementar n. 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências. 2021^a. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3e31558072eb4b7791ab7c55335fffd13/Lei_Complementar_986_30_06_2021.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021*. Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal. 2021b. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dd64e5d58f8b4ec3b017006b3cccbbf8/Decreto_42269_06_07_2021.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto n. 42.223, de 22 de junho de 2021*. p.4. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/9ab28897-b360-3058-b6a1-bdca6e60c5d2/DODF%20116%2023-06-2021%20INTEGRA.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 1.007, de 28 de abril de 2022*. Altera a Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019, que aprova a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal - LUOS nos termos dos arts 316 e 318 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5e658a130ee84ee19785c3d9286f3943/Lei_Complementar_1007_28_04_2022.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022*. Cria o Comitê Energia Legal, com o objetivo de otimizar o processo de regularização das ligações informais de energia elétrica no Distrito Federal, buscando o fornecimento eficaz para as comunidades consolidadas em áreas urbanas ou rurais que estejam em fase de regularização pelo poder público, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8e5966e81f74466695a2c3a81cadeb89/Decreto_43328_17_05_2022.html. Acesso em: 20 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Lei n. 1.015, de 05 de setembro de 2022*. Altera a Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/606a7deb0c1b4cf484df4d9dd8d9a8b5/Lei_Complementar_1015_05_09_2022.html. Acesso em: 05 jul. 2023.

GOIÁS. *Decreto nº 480, de 30 de abril de 1955*. Declara de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social a área destinada à localização da Nova Capital do Brasil. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/105417/pdf#:~:text=ABRIL%20DE%201955-,%20Declara%20de%20necessidade%20e%20utilidade%20p%C3%BAblica%20e%20de%20conveni%C3%A2ncia%20ao,localiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Nova%20Capital%20Federal>. Acesso em: 05 jul. 2023.

GOIÁS. *Lei nº 1.071, de 11 de maio de 1955*. Autoriza o Poder Executivo a efetivar a desapropriação prevista pelo Decreto nº 480, de 30 de abril de 1955 e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/7567>. Acesso em: 05 jul. de 2023.

KORESSAWA, Wilson. *O princípio da segurança jurídica: Implicações na ocupação familiar de lotes públicos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Loures. *Parâmetros para aplicação do processo de regularização fundiária no regime da Lei nº 13.465 de 2017: A análise à luz do caso do Setor Tradicional de Planaltina- Distrito Federal*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Brasília – CEUB, Brasília, Distrito Federal, 2019.

INFORMAÇÃO SOBRE A AUTORA

Mestre em Arquitetura e Urbanismo (2023), Especialista em Gestão Pública (2018) e Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2000). Atualmente é da carreira de Analista de Planejamento Urbano e Infraestrutura do Governo do Distrito Federal, na especialidade de arquitetura, com lotação na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil junto à Diretoria de Edificações no Grupo de Trabalho do TRF1. Atuação em grandes obras como o Estádio Nacional de Brasília e de infraestrutura urbana do Sol Nascente, em projetos de Regularização Fundiária de Interesse Social, na assessoria e coordenação de prazos e aprovações dos projetos e obras. Membro do Conselho de Planejamento do DF de 2014 a 2015.

<http://lattes.cnpq.br/5915842027492844>



ISBN 978-65-89928-48-5

