

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

Fabiana Ferrari Dias

Instituição: CEUB

Orientadora: Prof. Dra. Eliete Pinho de Araújo

Linha de pesquisa: Cidade, Infraestrutura Urbana, Tecnologia e Projeto

RESUMO

A moradia é um direito fundamental previsto na nossa Constituição, ratificado no Estatuto da Cidade, em que se estabeleceu a função social da propriedade.

Na implantação da Nova Capital do Brasil ocorreram muitas ocupações irregulares, que resultaram no grande problema do Distrito Federal até os dias de hoje.

Com a aprovação a Lei no. 13.465, de 11 de julho de 2017, vislumbrou-se a possibilidade de regularizar os imóveis urbanos em todo o país. Aqui, no Distrito Federal, ela foi recebida pela Lei no. 986, de 30 de junho de 2021.

O presente artigo retrata sucintamente a lei distrital e sua recepção à lei federal de forma a apresentar as incoerências em sua aplicabilidade na visão urbanística, apresentando os entraves e limitações na elaboração do projeto urbanístico de regularização fundiária de interesse social.

Será abordada, de forma teórica, a legislação distrital de regularização fundiária de interesse social apontando as contradições, burocratização e incoerências relativas ao projeto.

À revelia dos problemas apontados, é notável o grande passo dado com a recepção da Lei Federal da REURB no Distrito Federal. No entanto, evidencia-se também que, para que se obtenham os resultados almejados em transformar os núcleos urbanos informais, especialmente os de interesse social, em cidades legais, ainda será necessário avançarmos na desburocratização e limitações impostas pela legislação de REURB-S do Distrito Federal.

Pretende-se demonstrar que a legislação de regularização fundiária não pode ser ela mesma uma limitadora na promoção da regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal.

Conclui-se que a atualização da legislação distrital em conformidade com a federal é uma necessidade, no sentido de se tornar o instrumento que possibilitará maiores avanços da regularização fundiária de interesse social.

Para que num futuro mais próximo, a população de baixa renda de Brasília residindo em moradias dignas e legais, em conformidade com o meio ambiente, dotadas de infraestrutura mínima, acesso aos serviços públicos essenciais em uma cidade urbanisticamente segura.

Palavras-chaves: Regularização fundiária. REURB-S. Ocupações informais. Distrito Federal.

ABSTRACT

Housing is a fundamental right provided for in our Constitution, ratified in the City Statute, which established the social function of property. During the implementation of the New Capital of Brazil, many irregular occupations occurred, which resulted in the Federal District's biggest problem to this day.

With the approval of Law nº. 13.465, of July 11, 2017, the possibility of regularizing urban properties across the country was envisaged. Here, in the Federal District, it was received by Law nº. 986, of June 30, 2021. This article briefly portrays the district law and its receptivity to federal law in order to present the inconsistencies in its applicability in the urban vision, presenting the obstacles and limitations in the urban Project for land regularization of social interest.

The district legislation on land regularization on land regularization of social interest will be approached theoretically, pointing out the contradictions, bureaucratizations and inconsistencies related to the project.

Despite the problems highlighted, the great step taken with the reception of the Federal District is notable. However, it is also evident that, in order to obtain the desired results in

in transforming informal urban centers, especially those of social interest, into legal cities, it will still be necessary to move forward in reducing bureaucracy and limitations imposed by the District's REURB-S legislation. Federal.

It is intended to demonstrate that land regularization legislation cannot itself be a limitation in promoting land regularization of social interest in the Federal District.

It is concluded that updating district legislation in accordance with federal legislation is a necessity, in order to become the instrument that will enable greater advances in land regularization of social interest.

So that in the near future, the low-income population of Brasília, living in decent and legal housing.

Keywords: Land regularization. REURB-S. Informal occupations. Federal District.

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 problema a ser investigado é a legislação distrital de regularização fundiária de interesse social e suas incoerências técnicas e 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, inexecutabilidade, burocratização, incoerências, repetições, padrões que tornam sua aplicabilidade dúbia, muitas vezes sem nexo ou de ordem clara.

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.

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 distrital de regularização fundiária urbana de interesse social; Demonstrar resumidamente os contextos e instrumentos legais de regularização fundiária urbana de interesse social; Investigar e apresentar as incoerências, as incompatibilidades e as dúvidas da legislação distrital de regularização fundiária de interesse social.

O resultado deste trabalho deverá apresentar a legislação de regularização fundiária de interesse social distrital e abordar suas incoerências.

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. 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. No Distrito Federal, não existem favelas, porque aqui, elas são chamadas de invasões (KORESSAWA, 2010).

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 cada dez anos por meio dos seus planos diretores locais.

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. 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.

1.1 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.

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. 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.

1.2 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.

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. 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.

2. AMPLIAÇÃO DA POLIGONAL DE REGULARIZAÇÃO DA ÁREA OBJETO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

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.

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% é 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. 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 poligonal está definida no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, PDOT, pertence à Zona Urbana de Uso Controlado II.

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, no entorno imediato, a somatória delas de forma que se restrinjam aos 20% estabelecidos.

Na prática, é muito comum e viável, 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. 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. 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.

2.1 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). 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.

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

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.

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.

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.

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.

Obrigado 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 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. 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".

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. 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.

2.2 SITUAÇÃO FÁTICA

Mediante a 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. 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.

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.

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.

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.

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. 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. 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 encaminham 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.

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.

Observa-se aqui que a lei de regularização distrital, na opção de abdicar de estar expressamente estabelecido que estão dispensados os parâmetros urbanísticos e edifícios 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 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.

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, 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.

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.

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.

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 o contrário, quando os estabelece em outros instrumentos normativos.

3. 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 e análises das incoerências.

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

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/l10257.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/l13465.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.

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](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei%20Complementar%20803%2025%2004%202009.html). Acesso em: 20 jan. 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](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei%20Complementar%20854%2015%2010%202012.html). Acesso em: 20 jan. 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 arts. 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](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8815d609bb134b6fa055711bab4e2b49/Lei%20Complementar%20951%2025%2003%202019.html). Acesso em: 20 jan. 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_42223_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/3e31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/Lei_Coplementar_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. 2021^b. 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_Coplementar_1007_28_04_2022.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

KORESSAWA, Wilson. *O princípio da segurança jurídica: Implicações na ocupação familiar de lotes públicos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.