



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CIDADE E HABITAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: CIDADE, INFRAESTRUTURA URBANA, TECNOLOGIA E
PROJETO

Autor: Leonardo Pierre Firme

**OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO
DISTRITO FEDERAL: O CASO DO PÔR DO SOL**

Brasília

2024

Leonardo Pierre Firme

**OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO
DISTRITO FEDERAL: O CASO DO PÔR DO SOL**

Dissertação apresentada como requisito de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientadora: Prof. Dra. Eliete de Pinho Araujo.

Coorientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Brasília

2024

Leonardo Pierre Firme

O presente trabalho foi realizado com apoio e bolsa da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF, edital nº 11/2021 - PDPG.

Brasília

2024

Leonardo Pierre Firme

**OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO
DISTRITO FEDERAL: O CASO DO PÔR DO SOL**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (CEUB) para obtenção do grau mestre.

Brasília, _____ de _____ de 2024.

Banca examinadora

Prof. Dra. Eliete de Pinho Araujo, Orientadora e membro interno

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Coorientador e membro interno

Dra. Fernanda Loures de Oliveira, membro externo

AGRADECIMENTOS

Concluir o Mestrado, além da deliciosa sensação de dever cumprido, me fez refletir sobre toda árdua jornada necessária para elaboração desta pesquisa e como é importante reconhecer as colaborações que recebi de diversas pessoas para conseguir chegar, enfim, ao produto final.

Preciso agradecer à minha família, que entendeu minhas ausências e me apoiou integralmente em todos os momentos.

À minha grande amiga Fabiana, que foi sempre minha maior incentivadora em tudo e me convenceu a dedicar parte do meu tempo para mim e ingressar nesse grande desafio. Sem ela, essa dissertação jamais teria acontecido.

Aos meus amigos de GDF, Aline, Ângela, Clebiana, Daniele, Ery, Eugênio, Myrna e Wanderson que, além de contribuírem para a pesquisa, fizeram as aulas e os trabalhos muito mais agradáveis!

Aos colegas Sophia, Silvio, Nathália, Leonardo, Anamaria, Davi, Antônio, Jullyana, Kaká, Osvaldo, Caroline, Rodrigo e Jusçânio por todas importantíssimas contribuições e apoio ao meu trabalho.

Aos moradores do Pôr do Sol Claudinha, Fernando, Pedro e pastor Carlos, que muito me incentivaram e forneceram informações preciosas para a pesquisa.

À minha orientadora, a Professora Dra. Eliete, que, desde o início, me apoiou, incentivou e colaborou com minha pesquisa, acompanhando de perto cada avanço de maneira sincera, direta, carinhosa e especial.

Ao meu coorientador, Professor Dr. Carmona, que, com seu vasto conhecimento, me auxiliou e enriqueceu meu trabalho.

No mais, agradeço a Deus por mais essa grande experiência na minha vida, que certamente elevou meu conhecimento técnico para um patamar muito superior ao anterior.

RESUMO

O presente trabalho estuda a regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, especificamente no que se refere à legislação ambiental e urbanística local, por meio de uma abordagem urbanística, e sua aplicação, a partir do estudo de caso da cidade do Pôr do Sol, localizada a cerca de 30 km do centro de Brasília. O procedimento de análise contempla três etapas, sendo a primeira uma apresentação, compilação e revisão da legislação federal e distrital referentes à regularização fundiária de interesse social. A segunda etapa desenvolve, por meio de pesquisa exploratória, levantamento de informações sobre o estudo de caso, que é o processo de regularização fundiária do Pôr do Sol, para apresentação de um diagnóstico fundiário, urbanístico e ambiental capaz de embasar, por meio da literatura, pesquisa bibliográfica, documental e cartográfica, coletada por acessibilidade, foram realizados levantamentos e análises de dados existentes em fontes oficiais, como sites e processos do Governo do Distrito Federal – GDF, a realização de análises. A terceira etapa envolve a apresentação dos entraves e dificuldades de aplicação da legislação a partir do caso real, verificando temas como a necessidade de alteração do parâmetro urbanístico de densidade; a definição da poligonal do projeto de regularização do Pôr do Sol; o endereçamento como ação de inclusão social; e a obrigatoriedade de pagamento de Compensação Ambiental para projetos de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal. Para cada tema, é apresentada uma conclusão parcial, de modo a aprofundar as análises de cada tópico e sugerir ajustes normativos capazes de simplificar procedimentos, facilitar a aplicabilidade e aumentar a eficácia dos processos de regularização do Distrito Federal, como medida capaz de qualificar o planejamento urbano do território e proporcionar moradia digna a quem mais precisa no DF.

Palavras-chaves: Regularização fundiária, REURB-S, Planejamento Urbano, Distrito Federal, cidade Pôr do Sol.

ABSTRACT

The present work studies land regularization of social interest in the Federal District, specifically with regard to local environmental and urban planning legislation, through an urban planning approach, and its application, based on the case study of the city of Pôr do Sol, located about 30 km from the center of Brasília. The analysis procedure includes three stages, the first being a presentation, compilation and review of federal and district legislation relating to land regularization of social interest. The second stage develops, through exploratory research, gathering information about the case study, which is the process of land regularization in Pôr do Sol, to present a land, urban and environmental diagnosis capable of supporting, through literature, bibliographic, documentary and cartographic research, collected by accessibility, surveys and analyzes of existing data were carried out in official sources, such as websites and processes of the Government of the Federal District – GDF, carrying out analyses. The third stage involves presenting the obstacles and difficulties in applying the legislation based on the real case, verifying topics such as the need to change the urban density parameter; the definition of the polygon of the Pôr do Sol regularization project; addressing as a social inclusion action; and the obligation to pay Environmental Compensation for land regularization projects of social interest in the Federal District. For each topic, a partial conclusion is presented, in order to deepen the analysis of each topic and suggest regulatory adjustments capable of simplifying procedures, facilitating applicability and increasing the effectiveness of the Federal District's regularization processes, as a measure capable of qualifying planning urban area of the territory and provide decent housing to those who need it most in the DF.

Keywords: Land Regularization, REURB-S, Urban Planning, Federal District, Sundown town.

RESUMEN

El presente trabajo estudia la regularización de suelos de interés social en el Distrito Federal, específicamente en lo que respecta a la legislación ambiental y urbanística local, a través de un enfoque urbanístico, y su aplicación, a partir del estudio de caso de la ciudad de Pôr do Sol, ubicada a unos A 30 km del centro de Brasilia. El procedimiento de análisis comprende tres etapas, siendo la primera la presentación, recopilación y revisión de la legislación federal y distrital relativa a la regularización de tierras de interés social. La segunda etapa se desarrolla, a través de una investigación exploratoria, recopilando información sobre el caso de estudio, que es el proceso de regularización de tierras en Pôr do Sol, para presentar un diagnóstico territorial, urbano y ambiental capaz de sustentar, a través de investigaciones bibliográficas, bibliográficas, documentales y cartográficas. , recopilados por accesibilidad, se realizaron encuestas y análisis de datos existentes en fuentes oficiales, como sitios web y procesos del Gobierno del Distrito Federal – GDF, realizando análisis. La tercera etapa consiste en presentar los obstáculos y dificultades en la aplicación de la legislación con base en el caso real, verificando temas como la necesidad de cambiar el parámetro de densidad urbana; la definición del polígono del proyecto de regularización de Pôr do Sol; abordar como acción de inclusión social; y la obligación de pagar Compensación Ambiental por proyectos de regularización de tierras de interés social en el Distrito Federal. Para cada tema, se presenta una conclusión parcial, con el fin de profundizar el análisis de cada tema y sugerir ajustes normativos capaces de simplificar procedimientos, facilitar la aplicabilidad y aumentar la efectividad de los procesos de regularización del Distrito Federal, como una medida capaz de calificar la planificación urbana. del territorio y brindar vivienda digna a quienes más la necesitan en el DF.

Palabras clave: Regularización de tierras, REURB-S, planificación urbana, Distrito Federal, pueblo Pôr do Sol.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL	75
FIGURA 2 - MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO PÔR DO SOL	97
FIGURA 3 - MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO SANTARÉM	98
FIGURA 4 - CARTOGRAMA DO NÚCLEO RURAL TAGUATINGA, ONDE, ATUALMENTE, SITUA-SE O PÔR DO SOL.....	100
FIGURA 5 - EXPANSÃO DA MANCHA DAS REGIÕES SOL NASCENTE E PÔR DO SOL	101
FIGURA 6 - POLIGONAIS DE TRABALHO DO EIA/RIMA (2008)	110
FIGURA 7 - PRINCIPAIS TIPOS DE APP ENCONTRADOS NO PÔR DO SOL.....	120
FIGURA 8 - MAPA DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE ELABORADO A PARTIR DOS ESTUDOS GEOLÓGICOS.....	121
FIGURA 9 - MAPA DA ÁREA DE SOLOS ENCHARCADOS NO PÔR DO SOL	122
FIGURA 10 - MAPA DAS ÁREAS ALAGÁVEIS DO PÔR DO SOL	123
FIGURA 11 - FOTO AÉREA COM INDICAÇÃO DE ÁREAS DE MINERAÇÃO DO PÔR DO SOL (1987).....	124
FIGURA 12 - FOTO AÉREA COM INDICAÇÕES DAS ÁREAS DE MINERAÇÃO DO PÔR DO SOL (1997).....	124
FIGURA 13 - IMAGEM DE SATÉLITE, SENSOR PLÉIADES, COM INDICAÇÕES DAS ÁREAS DE MINERAÇÃO DO PÔR DO SOL CAPTURADA EM 2007.....	125
FIGURA 14 - MAPA DE DEPÓSITOS DE RESÍDUOS IDENTIFICADOS NO PÔR DO SOL.....	126
FIGURA 15 - MAPA CENÁRIO 1 DO ESTUDO GEOTÉCNICO DO PÔR DO SOL.....	128
FIGURA 16 - MAPA CENÁRIO 2 DO ESTUDO GEOTÉCNICO DO PÔR DO SOL.....	128
FIGURA 17 - MAPA CENÁRIO 3 DO ESTUDO GEOTÉCNICO DO PÔR DO SOL.....	129
FIGURA 18 - MAPA DE HABITAÇÕES A SEREM REMOVIDAS E REGULARIZADAS NO PÔR DO SOL	133
FIGURA 19 - MAPA DE HABITAÇÕES A SEREM REMOVIDAS E REGULARIZADAS NO CENÁRIO 1	134
FIGURA 20 - MAPA DE HABITAÇÕES A SEREM REMOVIDAS E REGULARIZADAS NO CENÁRIO 2	134
FIGURA 21 - MAPA DE HABITAÇÕES A SEREM REMOVIDAS E REGULARIZADAS NO CENÁRIO 3	135
FIGURA 22 - MAPA DE GRAU DE PERICULOSIDADE ESTIMADO NO PÔR DO SOL.....	136
FIGURA 23 - MAPA DE LOCALIZAÇÃO COM AS CONFRONTAÇÕES DO PRAD DO PÔR DO SOL.....	138
FIGURA 24 - DETALHAMENTO DA LOCALIZAÇÃO DA MASSA D'ÁGUA IDENTIFICADA NO PÔR DO SOL	139
FIGURA 25 - FAIXA DE APP DA HIDROGRAFIA E DA NASCENTE CARACTERIZADOS NO PÔR DO SOL	140
FIGURA 26 - INÍCIO DA FAIXA DE APP DETERMINADA PARA A BORDA DE CHAPADA	141
FIGURA 27 - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP DETERMINADAS PARA O PÔR DO SOL	142
FIGURA 28 - DEMONSTRAÇÃO DAS ÁREAS QUE DEVERÃO SER DESOCUPADAS, DEMOLIDAS E RECUPERADAS NO PÔR DO SOL	145
FIGURA 29 - MAPA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO SETOR HABITACIONAL PÔR DO SOL	147
FIGURA 30 - ZONEAMENTO DA APA DO PLANALTO CENTRAL NA REGIÃO DO PÔR DO SOL	149
FIGURA 31 - MAPA DE SENSIBILIDADE DO SOLO DO PÔR DO SOL À EROSIÃO - ZEE	150
FIGURA 32 - MAPA DE SENSIBILIDADE DO PÔR DO SOL QUANTO À RECARGA DE AQUÍFEROS DO ZEE/DF	151
FIGURA 33 - MAPA DE SENSIBILIDADE QUANTO À PERDA DE COBERTURA DE VEGETAÇÃO NATIVA DO ZEE	152
FIGURA 34 - MAPA DE GEOMORFOLOGIA DO PÔR DO SOL DO ZEE/DF.....	153
FIGURA 35 - LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO JUSCELINO KUBITSCHKE – ARIE JK.....	155
FIGURA 36 - ARIS PÔR DO SOL SEGUNDO ESTRATÉGIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO PDOT	158
FIGURA 37 - MACROZONEAMENTO DO PDOT NA REGIÃO DO PÔR DO SOL	159
FIGURA 38 - MAPA DA ÁREA DE REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - ARIS PÔR DO SOL	167
FIGURA 39 - MAPA DE ZONEAMENTO EM RELAÇÃO AO PDOT	168
FIGURA 40 - LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO JUSCELINO KUBITSCHKE – ARIE JK.....	170
FIGURA 41 - MAPA DE ZONEAMENTO ATUALIZADO APÓS ALTERAÇÃO DA POLIGONAL DA ARIE JK.....	171
FIGURA 42 - MAPA DE OCUPAÇÕES IRREGULARES NO INTERIOR DA ARIE JK	172
FIGURA 43 - MAPA DA ÁREA OCUPADA SOBREPOSTA AO ZONEAMENTO AMBIENTAL DO PLANO DE MANEJO DA ARIE JK, APROVADO PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 03/2021-IBRAM	175
FIGURA 44 - MAPA DE RESTRIÇÕES AMBIENTAIS DO PÔR DO SOL.....	179
FIGURA 45 - MAPA DE SOBREPOSIÇÃO DA ARIS PÔR DO SOL COM A POLIGONAL DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO.....	180
FIGURA 46 - FOTOS ILUSTRATIVAS DO PROCEDIMENTO DE SELAGEM DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS NO DF.....	185
FIGURA 47 - MAPA COM ENDEREÇAMENTO INFORMAL COM REFERÊNCIAS HISTÓRICAS DO PÔR DO SOL	187
FIGURA 48 - MAPA DE ENDEREÇAMENTO OFICIAL A SER IMPLEMENTADO NO PÔR DO SOL	188

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - APRESENTAÇÃO DAS LARGURAS MÍNIMAS DA APP CONFORME ART. 4º DA LEI Nº 12.651/2012.....	66
QUADRO 2 - APRESENTAÇÃO DAS LARGURAS DAS FAIXAS DE APPS QUE SERÃO CONSIDERADAS NO PRAD	141
QUADRO 3 - PRINCIPAIS GRUPOS DOS RESÍDUOS ENCONTRADOS NO PÔR DO SOL	143
QUADRO 4 – PLANILHA ESTIMATIVA DO VALOR DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR UNIDADE HABITACIONAL ELABORADO A PARTIR DO CONVÊNIO ENTRE A UFERSA E O MCIDADES NO PROGRAMA “ACESSO À TERRA URBANIZADA” ...	196

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - TABELA COM QUANTITATIVO DE UNIDADES HABITACIONAIS A SEREM TITULADAS EM CIDADES CONSOLIDADAS NO DISTRITO FEDERAL	94
TABELA 2 - TABELA INDICANDO O CRESCIMENTO DAS MANCHAS URBANAS DE SOL NASCENTE/PÔR DO SOL.....	101
TABELA 3 - PROJEÇÃO DE DESCONSTITUIÇÃO DE LOTES URBANOS CENÁRIO 2 – EIA/RIMA (2008)	113
TABELA 4 - ESTIMATIVA DO NÚMERO DE RESIDÊNCIAS A SEREM RELOCADAS EM FUNÇÃO DE RESTRIÇÕES AMBIENTAIS, GEOTÉCNICAS E URBANÍSTICAS COM BASE NO CENÁRIO 3 DO EIA/RIMA (2008).....	114
TABELA 5 - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APPS NO PÔR DO SOL	120
TABELA 6 - NÚMERO ESTIMADO DE EDIFICAÇÕES NAS ÁREAS OBJETO DE REGULARIZAÇÃO OU REMOÇÃO	130
TABELA 7 - CLASSIFICAÇÃO DAS RESIDÊNCIAS AFETADAS NA ARIS PÔR DO SOL E ARREDORES	131
TABELA 8 - QUANTIDADE DE PESSOAS AFETADAS POR CENÁRIO.....	131
TABELA 9 - QUANTIDADE DE PESSOAS AFETADAS POR CENÁRIO.....	132
TABELA 10 - ORÇAMENTO DESTINADO A PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CODHAB/DF.....	200

LISTA DE SIGLAS

ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
ADE	Área de Desenvolvimento Econômico
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ARIS	Áreas de Regularização de Interesse Social
ARINE	Áreas de Regularização de Interesse Específico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CODHAB	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente do Brasil
CONPLAN	Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
DF LEGAL	Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal
DIUR	Diretrizes Urbanísticas
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIA	Estudo de Impacto ao Meio Ambiente
ETU	Estudos Territoriais Urbanos
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GDF	Governo do Distrito Federal
GRUPAR	Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais do Governo do Distrito Federal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LPS	Lei de Parcelamento do Solo
NU	Núcleo Urbano
NUI	Núcleo Urbano Informal
NUIC	Núcleo Urbano Informal Consolidado
ODIR	Outorga Onerosa do Direito de Construir
ONALT	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
PDL	Plano Diretor Local
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PJRP	Promotoria de Justiça de Registros Públicos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPCUB	Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
PRAT	Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais
PRODEMA	Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural do Distrito Federal
PRODEP	Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social
PROURB	Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesas
RA	Região Administrativa
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal

SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal
SEDUMA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal
SEGETH	Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Governo do Distrito Federal
SEJUS	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal
SEPLAD	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal
SERCOND	Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios do Distrito Federal
SHIS	Sociedade de Habitação de Interesse Social do Governo do Distrito Federal
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
RIMA	Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
UC	Unidade de Conservação
URB	Projeto de Urbanismo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZA	Zona de Amortecimento
ZEEDPE	Zona Ecológico-Econômica de Dinamização Produtiva com Equidade
ZEEDPSE	Zona Ecológico-Econômica de Diversificação Produtiva e Serviços Ecosistêmicos
ZHIS	Zona Habitacional de Interesse Social
ZUD	Zona de Uso Divergente
ZUUC	Zona Urbana de Uso Controlado

MOTIVAÇÃO

O meu interesse em planejamento urbano foi despertado ainda na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, quando, na disciplina Urbanismo II, tive de elaborar uma proposta de urbanização para a Favela Rio das Pedras, em Jacarepaguá-RJ. A possibilidade de coordenar ações que interferissem no contexto da comunidade, alterando o sistema viário e melhorando a acessibilidade, o transporte público e propondo a inserção de equipamentos públicos, de modo a melhorar a qualidade de vida da população, me deu motivação extra para concluir meus estudos e atuar na área.

E, neste contexto, ter sido aprovado no concurso público para o cargo de arquiteto e urbanista do Governo do Distrito Federal, em 2004, e trabalhado durante anos na Secretaria de Obras me deu a oportunidade de atuar diretamente em projetos de revitalização urbana e de implantação de infraestrutura em diversas regiões do DF, mas sempre me foi mais gratificante atuar em áreas de interesse social e perceber o enorme impacto positivo das obras na vida das pessoas que mais precisam de apoio do Estado. Entretanto, após as inaugurações, vinha sempre a mesma pergunta: “e quando receberei a minha escritura?”

Era impossível negar a importância das obras de infraestrutura para a população, mas a satisfação apenas seria plena quando viesse junto à segurança jurídica sobre os imóveis, garantindo que não fossem desalojados arbitrariamente. A população excluída ansiava pela inclusão social, por meio do reconhecimento e dos direitos associados à propriedade.

E por que existiam tantas invasões de terra? Por que, mesmo existindo tantas áreas invadidas e tantas pessoas vivendo sem acesso a infraestrutura essencial e a serviços públicos, os processos de regularização fundiária eram tão demorados? Por que os processos de regularização fundiária concluídos, como o caso da Estrutural, de São Sebastião e do trecho 1, etapa I do Sol Nascente, foram implantados em desconformidade com o projeto registrado, inviabilizando a titulação dos imóveis? Estaria a legislação do Distrito Federal adequada para viabilizar uma regularização fundiária eficiente dos núcleos urbanos informais do Distrito Federal ou ela mesma serve de entrave para a conclusão dos processos?

O meu interesse por essa área impulsionou minha carreira para trabalhar na Diretoria de Regularização de Interesse Social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e a desenvolver esta pesquisa a partir da análise de um estudo de caso, a

cidade Pôr do Sol, a cerca de 30 km do centro de Brasília, que, apesar de ser objeto de estudos para viabilizar a ocupação da região com o mínimo de impacto ao meio ambiente desde o início da década de 1990, ainda hoje não teve o projeto de regularização fundiária ainda concluído. Sendo assim, esse estudo pretende contribuir com a discussão sobre um tema tão complexo e, ao mesmo tempo, oferecer uma análise técnica da legislação que dispõe sobre regularização fundiária no Distrito Federal enriquecida, baseada em uma aplicação real, denotando todas as dificuldades encontradas ao longo do processo e, humildemente, contribuir para seu aperfeiçoamento.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	LINHA DE PESQUISA DO TRABALHO	19
1.1.1	Limitações de pesquisa	19
1.1.2	Problema de pesquisa	20
1.2	HIPÓTESES	21
1.3	JUSTIFICATIVAS	21
1.3	OBJETIVOS	22
1.3.1	Objetivo geral	22
1.3.2	Objetivos específicos	22
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	23
2.1	REFERENCIAL TEÓRICO REFERENTE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DISTRITO FEDERAL	23
2.1.1	Conceito de regularização fundiária, seus objetivos e benefícios para a sociedade	23
2.1.2	Conceito de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado	27
2.1.3	Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979	29
2.1.4	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	35
2.1.5	Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993	37
2.1.6	Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000	39
2.1.7	Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade	41
2.1.8	Recomendação nº 041/2004 - MPDFT	47
2.1.9	Resolução CONAMA nº 369/2005	49
2.1.10	Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007 - MPDFT	50
2.1.11	Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009	59
2.1.12	Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012	65
2.1.13	Lei da REURB, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017	67
2.1.14	Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal (ZEE/DF), Lei nº 6.269, de 29 de janeiro de 2019	73
2.1.15	Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, a Lei da REURB/DF	76
2.1.16	Nova Lei do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, Lei nº 14.4620, de 13 de julho de 2023	82
3	METODOLOGIA	85
4	DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PÔR DO SOL	85
4.1	A ORIGEM DAS TERRAS E A INFORMALIDADE NO DISTRITO FEDERAL	85
4.2	DIAGNÓSTICO DA REGIÃO DO PÔR DO SOL	96
4.3	HISTÓRICO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DO PÔR DO SOL: DO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990 ATÉ HOJE AINDA SEM CONCLUSÃO	106
4.4	CARACTERIZAÇÃO FUNDIÁRIA	147
4.5	CARACTERIZAÇÃO AMBIENTAL	148
4.5.1	APA do Planalto Central	148
4.5.2	Zoneamento Ecológico – Econômico – ZEE	149
4.5.3	Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek – ARIE JK	154
4.6	CARACTERIZAÇÃO URBANÍSTICA	156
4.7	ANÁLISE TÉCNICA DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DO PÔR DO SOL:	160
4.7.1	A necessidade de alteração do parâmetro urbanístico de densidade	160
4.7.2	A definição da poligonal do projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol	166
4.7.3	O endereçamento como ação de inclusão social	182
4.7.4	A obrigatoriedade de pagamento de Compensação Ambiental para projetos de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal	190
5	CONCLUSÕES	205
6	REFERÊNCIAS	208

"Eu arranjei o meu dinheiro/Trabalhando o ano inteiro/Numa cerâmica/
Fabricando potes e lá no alto da Moóca/Eu comprei um lindo lote dez de frente
e dez de fundos/Construí minha maloca/Me disseram que sem planta/Não se
pode construir/Mas quem trabalha tudo pode conseguir/ João Saracura que é
fiscal da Prefeitura/Foi um grande amigo, arranjou tudo pra mim/Por onde
andaré Joca e Matogrosso Aqueles dois amigos/Que não quis me
acompanhar/Andarão jogados na avenida São João/Ou vendo o sol quadrado
na detenção/Minha maloca, a mais linda que eu já vi /Hoje está legalizada
ninguém pode demolir/Minha maloca a mais deste mundo/Ofereço aos
vagabundos/Que não têm onde dormir" (Adoniran Barbosa. Abrigo de
Vagabundos, 1958)

1 INTRODUÇÃO

1.1 Linha de Pesquisa do Trabalho

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, para a área de Habitação de Interesse Social e para a área do Direito Urbanístico.

1.1 Tema de Pesquisa

A pesquisa trata da regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, especificamente no que se refere à sua legislação local e sua aplicação. Limita-se à legislação específica para regularização de interesse social, em que se refere ao processo de regularização fundiária, limitando-se à etapa de aprovação do projeto urbanístico por meio da publicação de decreto assinado pelo Governador. Esse estudo tem como base a análise do processo de regularização de núcleos urbanos informais do DF a partir da aplicação da legislação local no caso da Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Pôr do Sol, especificamente nas fases de elaboração dos estudos ambientais e do projeto urbanístico de regularização, e das dificuldades e limitações encontradas a partir de sua vinculação ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, o que o torna moroso, burocrático, dispendioso ou, até mesmo, sem solução.

1.1.1 Limitações de pesquisa

A pesquisa faz uma análise técnica e teórica do processo de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal a partir do estudo de caso da cidade Pôr do Sol, localizada a cerca de 30 km do centro de Brasília. A dissertação se atém apenas à fase de estudos ambientais e projeto de urbanismo, retratando, comentando e verificando a aplicabilidade das legislações urbanística e ambiental no âmbito distrital em um caso real até a publicação do decreto de aprovação do projeto urbanístico assinado pelo Governador, denotando assuntos que representam entraves que fazem a regularização um processo moroso, burocrático e

dispendioso para o Estado. As fases posteriores de registro cartorial e titulação dos imóveis não foram englobados nesta pesquisa.

O estudo apresenta uma análise da legislação sob a perspectiva urbanística, sem interpretar juridicamente ou aprofundar na técnica ambiental das legislações.

1.1.2 Problema de pesquisa

O problema a ser investigado é o processo de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal, verificando os motivos que justificam a sensação popular comum de que nenhum deles nunca chegará ao fim. A questão, portanto, que dá significado à presente dissertação é, primeiramente, o excesso de pessoas vivendo em situação de marginalidade e segregação, em imóveis irregulares sem acesso a infraestrutura essencial e serviços públicos que garantam o mínimo para uma vida digna e plena.

Ademais, é preciso pesquisar acerca da eficácia ou não das legislações urbanística e ambiental, nas esferas federal e distrital, como mecanismos de regularização dos terrenos urbanos capazes de promover a devida concretização ao direito fundamental social à moradia, combatendo, as desigualdades existentes na sociedade.

Nesse sentido, o ponto de partida da pesquisa será a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei da REURB, que foi a primeira lei federal específica para tratar de regularização fundiária no país, avançando em recepção, por meio da Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, e sua aplicação em um caso concreto na cidade do Pôr do Sol, no Distrito Federal. Foi analisado se a legislação distrital, considerando a Lei Orgânica, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT e todas as suas regulamentações, foram atualizadas de modo a impedir a ocupação irregular de terras e garantir um melhor planejamento do território.

Foi pesquisado se as legislações federal e distrital, por serem complementares, possuem o desejado alinhamento ou apresentam incompatibilidades técnicas que prejudicam a eficiência ou mesmo inviabilizam o processo de regularização. A legislação é clara, de fácil aplicabilidade ou está sujeita à discricionariedade do gestor público do momento? Há vinculação excessiva do processo de regularização ao PDOT? O tempo de revisão do PDOT, de 10 em 10 anos, acompanha a dinâmica de crescimento das cidades, sobretudo dos núcleos urbanos informais,

ou acaba não traduzindo a realidade e impedindo a regularização fundiária de interesse social no DF?

1.2 Hipóteses

A hipótese deste estudo denota que a legislação urbanística e ambiental que dispõe sobre regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, ao se referenciar demasiadamente a leis locais e desconsiderar a simplificação normativa presente na legislação federal, gera entraves e burocratização nos projetos, além de permitir interpretações subjetivas e discricionárias que tornam os processos morosos e dispendiosos para o Estado.

Pretendeu-se, ainda, comprovar que, para se obter a desejada eficiência e aumentar o número de áreas regularizadas no menor espaço de tempo possível, é preciso realizar ajustes técnicos na legislação urbanística e ambiental local e melhor capacitar os gestores públicos sobre a importância e a sensibilidade do tema para o meio ambiente e a população em geral, como medida capaz de qualificar o planejamento urbano do território e proporcionar moradia digna a quem mais precisa no DF.

1.3 Justificativas

A principal justificativa desta pesquisa é a necessidade de regularizar os núcleos urbanos consolidados de interesse social do Distrito Federal e encerrar com os grandes impactos ambientais, econômicos e sociais causados pela informalidade para toda população, principalmente, a de baixa renda.

A regularização fundiária concede títulos de propriedade ou outros instrumentos legais que estabelecem a posse formal dos lotes, proporcionando segurança jurídica e o acesso dos cidadãos à moradia digna, assegurando a função social da cidade e da propriedade, protegendo-os contra despejos e reduzindo conflitos de posse e disputas de terra, que podem levar a situações de instabilidade e violência.

Regularizar os núcleos urbanos informais também permite que o Estado amplie receitas por meio da arrecadação de impostos e taxas nas áreas regularizadas que podem ser utilizados para viabilizar investimentos do Estado em infraestrutura essencial e a implementação de projetos de desenvolvimento local e de áreas de uso coletivo que beneficiam a comunidade como um todo.

Além disso, a regularização permite que os moradores licenciem seus imóveis e suas atividades comerciais, bem como utilizem suas propriedades como garantia para obter empréstimos e financiamento para melhorias em suas casas e investimentos em seus negócios, movimentando a economia local.

Do ponto de vista ambiental, a regularização fundiária permite um melhor planejamento urbano, o que pode levar a um uso mais eficiente e racional do espaço, impedindo a expansão urbana descontrolada sobre áreas não passíveis de ocupação, como encostas, áreas com risco de inundação ou com solo contaminado ou instável. Com base nos estudos ambientais, é possível, ainda, identificar e proteger ecossistemas sensíveis e definir condicionantes, como sistemas de tratamento de água e esgoto, energia renovável e transporte público, que mitigarão o impacto ambiental das atividades urbanas e contribuirão para a conservação da biodiversidade e a qualidade de vida das comunidades.

Dessa forma, devido à urgência que o assunto demanda, a presente pesquisa propõe uma análise técnica e crítica acerca da legislação ambiental e urbanística do Distrito Federal de modo a retratar, com base no estudo de caso da regularização da cidade Pôr do Sol, os entraves e as dificuldades de aplicação que tornam os processos morosos, burocráticos e dispendiosos para o Estado, com o intuito de colaborar para a maior eficiência e celeridade desses processos.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar de forma técnica e crítica, por meio de uma abordagem urbanística, a legislação ambiental e urbanística distrital de regularização fundiária urbana de interesse social do Distrito Federal com base no estudo de caso da regularização da cidade Pôr do Sol, apontando os entraves, as dificuldades de aplicação e sugerindo ajustes normativos, com o intuito de simplificar procedimentos, facilitar a aplicabilidade e aumentar a eficácia dos processos de regularização do Distrito Federal.

1.3.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos desta pesquisa são os seguintes:

- Identificar a legislação ambiental e urbanística no âmbito distrital e federal que dispõe sobre regularização fundiária urbana de interesse social;

- Apresentar um breve histórico do desenvolvimento da informalidade no Distrito Federal;
- Realizar diagnóstico técnico, a partir do ponto de vista urbanístico, da região onde está implantada a cidade Pôr do Sol, objeto desta pesquisa;
- Apresentar todos os estudos realizados para viabilizar o processo de regularização fundiária do Pôr do Sol até a presente data;
- Caracterizar a situação fundiária, urbanística e ambiental da região onde está implantado o Pôr do Sol, de modo a fundamentar os estudos do projeto de regularização a ser analisado;
- Investigar e apresentar, com base no estudo de caso da regularização da cidade Pôr do Sol, os entraves, as incompatibilidades e as dificuldades de aplicação da legislação ambiental e urbanística distrital de regularização fundiária de interesse social;
- Sugerir ajustes na legislação na legislação distrital com o intuito de simplificar procedimentos, facilitar a aplicabilidade e aumentar a eficácia dos processos de regularização dos núcleos urbanos informais de interesse social do Distrito Federal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Referencial teórico referente à regularização fundiária no Distrito Federal

2.1.1 Conceito de regularização fundiária, seus objetivos e benefícios para a sociedade

De acordo com o art. 9º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, novo marco regulatório nacional, regularização fundiária é um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. Ainda de acordo com esta lei, o objetivo do processo de regularização fundiária é identificar os núcleos urbanos informais de modo a regularizá-los para oferecer serviços públicos, melhorando as condições urbanísticas e ambientais, e a qualidade de vida de seus ocupantes.

A Regularização Fundiária Urbana – REURB, segundo Carmona (2015), designa a ação de colocar terrenos em situação legal, destinada a garantir o acesso da população a lotes

urbanizados e regularizados, com melhoria dos espaços públicos e da sustentabilidade urbanística, social e ambiental. Para o autor, grande parte das cidades brasileiras encontram-se inacabadas, necessitando de medidas curativas a fim de evitar o território heterogêneo e fragmentado gerado pelo binômio cidade legal X cidade ilegal. Essas ações refletem na “qualidade do meio ambiente urbano, no saneamento, nas condições de habitabilidade, na saúde e educação dos cidadãos e garantem direitos efetivos aos moradores das áreas regularizadas.”

Segundo Oliveira (2019):

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. Do mesmo modo, as unidades imobiliárias a serem legalizadas são compreendidas, da perspectiva do morador humilde, como parte de seu mínimo existencial, onde habita e desenvolve seus direitos de personalidade, mas também como ativos mercadológicos, com importantes impactos para a economia, inclusive sob a ótica da Análise Econômica do Direito. [...] que considera os aspectos necessários à afirmação do direito de moradia adequada e à dignidade da pessoa humana, mas também o ponto de vista econômico (Oliveira, 2019, p. 330).

Portanto, a legislação fundiária determina a necessidade de articulação da regularização fundiária, urbanística e ambiental para viabilizar o ordenamento espacial e impedir o adensamento fragmentado e desordenado do território. Tem, então, o objetivo de legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, também, proporcionar melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida da população (Souza; Silva, 2019).

Neste sentido, o Poder Público deve implementar políticas públicas de habitação, de acordo com os termos disciplinados na Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988. De acordo com Correia (2018), a regularização fundiária consiste no processo pelo qual se integra a moradia à cidade, por meio de direitos urbanísticos e infraestrutura urbana elementar, visando a efetivação da posse e do domínio de moradia adequada e digna, entendida como aquela capaz de proporcionar o pleno direito à cidade inclusiva e includente.

Verifica-se, então, que, do ponto de vista do Direito Constitucional, a opção adotada pelo legislador ordinário primou pela consecução do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III de nossa Carta Magna, enfatizando um dos objetivos fundamentais da República: a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III da CRFB/1988). Percebe-se, ainda, que a lei sobreleva o cumprimento da função social da propriedade em área pública ou privada (art. 5º, inciso XXIII da CRFB/1988), aliando-o ao direito social à moradia (art. 6º da CRFB/1988); e, por fim, considerando a política urbana presente nos arts. 182 e 183 da CRFB/1988 (Brasil, 1988, arts. 3º, 5º, 6º, 182, 183).

Sendo assim, o Decreto Federal nº 9.310, de 16 de março de 2018, definiu que os objetivos da regularização fundiária urbana 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 formação 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, art. 2º).

Observa-se, então, que a REURB ocasiona uma série de benefícios para toda a população, especialmente para aqueles que vivem em assentamentos informais.

A regularização concede títulos de propriedade ou outros instrumentos legais que estabelecem a posse formal dos lotes, proporcionando segurança jurídica e o acesso dos cidadãos à moradia digna, previsto no artigo 6º da Constituição Federal e nos artigos 327 e 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal, assegurando a função social da cidade e da propriedade, protegendo-os contra despejos e reduzindo conflitos de posse e disputas de terra, que podem levar a situações de instabilidade e violência.

Esse processo permite, ainda, que o Estado amplie receitas por meio da arrecadação de impostos, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCD e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI; e taxas, como a Taxa de Limpeza Pública – TLP, nas áreas regularizadas. Esses recursos podem, então, ser utilizados para viabilizar investimentos do Estado em infraestrutura essencial, como redes de drenagem pluvial, de água potável, de saneamento básico e de eletricidade. Eles também tornam possível a implementação de projetos de desenvolvimento local, como a construção de equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, delegacias e restaurantes comunitários; e áreas de uso coletivo, como praças, parques e outras instalações que beneficiam a comunidade como um todo.

Além disso, a regularização pode aumentar o valor de mercado das propriedades, melhorando o patrimônio e contribuindo para a melhoria das condições de vida das famílias. E, com títulos de propriedade reconhecidos, os moradores podem licenciar seus imóveis e suas atividades comerciais, bem como utilizar suas propriedades como garantia para obter empréstimos e financiamento para melhorias em suas casas e investimentos em seus negócios, movimentando a economia local.

Do ponto de vista ambiental, o processo de regularização fundiária permite um melhor planejamento urbano, o que pode levar a um uso mais eficiente e racional do espaço, impedindo a expansão urbana descontrolada sobre áreas não passíveis de ocupação, como encostas, áreas com risco de inundação ou com solo contaminado ou instável. Com base nos estudos ambientais, é possível, também, identificar e proteger ecossistemas sensíveis e definir condicionantes, como sistemas de tratamento de água e esgoto, energia renovável e transporte

público, que mitigarão o impacto ambiental das atividades urbanas e contribuirão para a conservação da biodiversidade e a qualidade de vida das comunidades.

Do ponto de vista social, segundo Oliveira (2012), a ideia de cidadania compreende sete dimensões, sendo uma delas exatamente a dimensão de pertencimento, que advém do sentimento de fazer parte de uma determinada coletividade. Além dessa, o referido autor também relata com especial importância a dimensão espacial ou geográfica, que considera o cidadão sob a perspectiva de diferentes estratégias políticas e escalas, pois permite entender como os agentes sociais constituem um conjunto de forças que produzem o espaço. Perceber como atuam esses agentes na produção do espaço urbano é essencial para o entendimento da relação entre cidadania e regularização fundiária. Nesse sentido, regularizar também contribui para a inclusão social das comunidades marginalizadas, afirmando seus direitos e trazendo-as para o âmbito legal e regulamentar da sociedade. Esse processo conduz a um maior engajamento cidadão, com a participação das comunidades nos processos de planejamento urbano e tomadas de decisões locais.

Em resumo, a regularização fundiária não apenas concede segurança jurídica e direitos de propriedade, mas também fornece uma série de vantagens econômicas, sociais e ambientais tangíveis que impactam positivamente na vida de toda sociedade.

2.1.2 Conceito de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado

A Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, traz como premissa da regularização fundiária a preexistência do núcleo urbano informal, privilegiando a definição do espaço a partir do aspecto funcional da área e do modo de sua utilização (Brasil, 2017, 9º).

O termo “núcleo urbano informal”, na mesma lei, também foi utilizado para alterar o Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, 10 de julho de 2001, substituindo o termo “área urbana” ao tratar da usucapião coletiva, que é a modalidade de usucapião em que se reconhece o domínio de um imóvel a diversos possuidores em regime de propriedade de frações ideais (Brasil, 2001, art. 10).

De acordo com a Lei da REURB (2017):

I – Núcleo Urbano – NU: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972,

independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – Núcleo Urbano Informal – NUI: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

V – Núcleo Urbano Informal Consolidado – NUIC: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (Brasil, 2017, art. 11)

Já a Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, que recepcionou a Lei 13.465/2017 no Distrito Federal, complementou as referidas definições:

III – Núcleo Urbano – NU: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo;

IV – Núcleo Urbano Informal – NUI: aquele **comprovadamente ocupado, com porte e compacidade que caracterizem ocupação urbana**, clandestino, irregular ou no 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 utilizado para fins de moradia**;

V – Núcleo Urbano Informal Consolidado – NUIC: aquele Núcleo Urbano Informal de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, **consolidado existente em 22 de dezembro de 2016**, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Distrito Federal; (Distrito Federal, 2021, p. 17, *grifo nosso*)

Percebe-se que a definição de “Núcleo Urbano - NU” adotada pelo Distrito Federal exclui o trecho “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”, presente na Lei Federal. Essa supressão é bastante importante, pois subordina o processo de regularização fundiária ao Macrozoneamento estabelecido pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/DF. A partir disso, para regularizar invasões que avancem sobre áreas rurais, é preciso, antes, aprovar na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF lei complementar para alteração do zoneamento rural para urbano, o que submete a regularização não apenas a critérios técnicos, mas, também, à convivência política entre Executivo e Legislativo, o que certamente atrasa todo processo.

Na definição de “Núcleo Urbano Informal - NUI”, a Lei Distrital acrescentou o trecho “comprovadamente ocupado, com porte e compacidade que caracterizem ocupação urbana” à definição da Lei Federal, atribuindo critérios subjetivos e não regulamentados que podem tornar a definição da área a ser regularizada em um processo discricionário, o que, em última instância, pode excluir áreas do processo de regularização.

Por fim, no conceito de “Núcleo Urbano Informal Consolidado - NUIC”, a Lei Distrital acrescentou o trecho “consolidado existente em 22 de dezembro de 2016”, data da edição da Medida Provisória nº 759/2016, que depois foi convertida na Lei 13.465 após aprovação pelo Congresso Nacional em 11 de julho de 2017, determinando um marco temporal para regularização fundiária no DF, mesma data limite utilizada na Lei Federal para aplicação, em áreas urbanas, do instituto jurídico da legitimação fundiária e, em áreas rurais e Amazônia Legal, de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU e reconhecimento de ocupação. Sendo assim, a Lei Distrital restringiu a regularização apenas às ocupações consolidadas anteriormente a um marco temporal que não existe na Lei Federal, o que, considerando a dinâmica de crescimento das cidades e dos núcleos urbanos informais, não permitirá a regularização integral dos núcleos urbanos informais, ampliando a exclusão e a desigualdade social. Apesar de ser de fundamental importância impedir o crescimento da informalidade no país, infelizmente, a edição sucessiva de leis que estabelecem novos marcos temporais acabam por descredibilizar o poder público, levando à população a certeza da impunidade e encorajando a continuarem ocupando áreas irregularmente. Em última análise, esses prazos servem apenas para que projetos de regularização coordenados pelo Estado tenham dificuldades de regularizar integralmente os núcleos urbanos informais, pois ocupações posteriores a essa data permanecem na informalidade e sem acesso à serviços públicos essenciais.

2.1.3 Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como a Lei de Parcelamento do Solo – LPS, dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, não tem relação direta com regularização fundiária, já que trata de novos parcelamentos, entretanto, é a lei que trata das normas urbanísticas e sanitárias indispensáveis para a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano. De modo geral, é possível afirmar que ela estabelece o regramento para as leis e planos diretores do ordenamento territorial de todo país (Brasil, 1979).

De acordo com o artigo 2º, o parcelamento do solo se dá de duas formas: o loteamento e o desmembramento.

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

§ 2º Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (Brasil, 1979, art. 2º, *grifo nosso*).

Foi acrescentada, pela Lei nº 9.785/1999, a definição de lote como o terreno dotado de infraestrutura básica e que cumpre os índices urbanísticos previstos nos planos diretores ou lei municipal para a zona em que se situe (Brasil, 1999, art. 3º).

Já a Lei nº 11.445/2007 acrescentou à norma o conceito de infraestrutura básica como constituída pela drenagem pluvial, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública domiciliar e vias de circulação, mas que, para Zonas Habitacionais de Interesse Social - ZHIS, a energia pública não é pré-requisito (Brasil, 2007, art. 55).

Com base nas alterações realizadas pela Lei nº 13.465/2017, o lote pode ser uma unidade autônoma ou pertencer a um condomínio de lotes. Determinou-se, ainda, que o loteamento de acesso controlado que deve ser regulamentado pelo poder público municipal (Brasil, 2017, art. 58).

A lei constitui como empreendedor o responsável pela implantação do parcelamento, que pode ser o proprietário do imóvel, promissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que com anuência do proprietário; ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, pessoa física ou jurídica contratado pelo proprietário do imóvel e cooperativa habitacional ou associação de moradores. O parcelamento do solo é permitido apenas em zonas urbanas, em áreas de expansão urbana ou de urbanização específica definidas no Plano Diretor ou lei municipal, não sendo permitido:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (Brasil, 1979, art. 3º).

A lei determina requisitos urbanísticos a serem atendidos, como as áreas destinadas à circulação, a equipamentos urbanos e comunitários, a espaços livres de uso público, que devem ser proporcionais à densidade populacional prevista no plano diretor ou lei municipal. Define, ainda, para os lotes, a área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 m, salvo para destinação de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

Para faixas de domínio de rodovias, estabeleceu a reserva de faixa não edificável mínima de 15 m para cada lado do eixo da via, excetuando-se para redução de 5 m mínimos aprovados por lei municipal ou distrital. Para as ferrovias, a faixa não edificável é de, no mínimo, 15 m para cada lado, sem exceção.

Ao longo das águas correntes e dormentes, deve-se respeitar o que for determinado em lei municipal ou distrital, devendo constar a faixa não edificável para cada trecho em diagnóstico socioambiental elaborado pelo município.

Definiu que as vias de circulação propostas devem se integrar às existentes e se conformar com a topografia local, e que parâmetros urbanísticos, como áreas mínima e máxima dos lotes, serão definidos por zonas e em plano diretor de planejamento local, assim como seus coeficientes de aproveitamento.

Classificou como equipamentos públicos aqueles destinados a educação, cultura, saúde, lazer e similares. Relacionou como urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

A lei ressalta a importância do o Plano Diretor e demais legislações complementares de Estados e municípios, tendo em vista que submete diversos parâmetros à definição desses estudos técnicos, como, por exemplo, o caso da faixa de domínio de dutovias, que depende da aprovação do licenciamento ambiental, e o dos lotes pertencentes a condomínio de lotes, em que poderão ser especificadas faixas não edificáveis, como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.

O capítulo III é dedicado ao projeto de loteamento, indicando os procedimentos a serem adotados pelo interessado ao projetar um loteamento, dentre eles estão: diretrizes para uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres, equipamentos públicos e urbanos e

comunitários. Determina, ainda, que sejam apresentados requerimento e planta do imóvel, contendo minimamente:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas (Brasil, 1979, art. 6º).

Os municípios ou o Distrito Federal ficaram incumbidos de, quando for o caso, indicar nas plantas apresentadas junto com o requerimento as diretrizes de planejamento estadual e municipal, como as ruas e estradas projetadas ou existentes relacionadas ao loteamento; o traçado básico do sistema viário principal; a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamentos urbanos e comunitários e das áreas livres de uso público; as faixas sanitárias para escoamento das águas pluviais, as faixas não edificáveis e as zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Foi definido que as diretrizes têm validade de quatro anos e que os municípios com população inferior a 50.000 habitantes cujo plano diretor aprovado contenha diretrizes urbanísticas para a zona requerida poderão ser dispensadas, por lei, da fase de diretrizes urbanísticas previstas.

Com os trabalhos orientados pelo traçado e as diretrizes oficiais, o projeto de loteamento, que deve conter desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, com base na lei, deve ser apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis - CRI competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18, os lotes integrantes de condomínios de lotes. Os **projetos de loteamentos** deverão conter:

I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;

III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;

IV - os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças;

V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais (Brasil, 1979, art. 9º).

O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente:

I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências (Brasil, 1979, art. 9º).

No capítulo IV, a lei determina que, no desmembramento, deverá ser apresentada, junto ao requerimento à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal, a certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo CRI competente, ressalvando o disposto no § 4º do art. 18, os lotes integrantes de condomínios de lotes, e de plantas do imóvel a ser desmembrado, contendo:

I - a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;

II - a indicação do tipo de uso predominante no local;

III - a indicação da divisão de lotes pretendida na área (Brasil, 1979, art. 10).

São aplicadas ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para a zona em que se situe ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os

loteamentos. 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 pelo Município ou pelo Distrito Federal (Brasil, 1979, art. 11).

Não se pode efetuar parcelamento e desmembramento em Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, ficando a aprovação dos projetos vinculada ao atendimento dos requisitos estabelecidos pela carta geotécnica de aptidão à urbanização. Também não é permitido efetuar parcelamento e desmembramento em área de riscos definidas como não edificáveis no plano diretor ou em legislação dele derivada.

Foi atribuído aos Estados disciplinar a aprovação de loteamentos e desmembramentos pelos Municípios nas seguintes condições:

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais (Brasil, 1979, art. 13).

Foi estabelecido que os prazos de aprovação dos projetos serão definidos por meio das leis municipais ou, quando houver omissão, deve-se adotar os prazos de 90 dias para aprovação ou rejeição, e de 60 dias para aceitação ou recusa devidamente fundamentada. No caso em que a implantação do loteamento ou desmembramento for superior ao apresentado no cronograma na ocasião da aprovação dos projetos, prevê-se pena de caducidade da aprovação.

O capítulo VI refere-se ao registro cartorial do loteamento e do desmembramento, enquanto que o capítulo VII trata de a contratos, como compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão que atribuam direito a adjudicação compulsória e, estando registrados, confirmam direito real oponível a terceiros, que não são objetos da presente pesquisa.

No capítulo VIII, das disposições gerais, nos artigos 37, 38 e 39, art. 40¹, caput e § 1º ao § 4º, art. 41, art. 42, art. 44, art. 47, art. 48, art. 49, art. 50, art. 51 e art. 52, a lei, apesar de não ser aplicada à regularização fundiária, trata sobre desapropriações e da vedação de vender ou promover venda de loteamento ou desmembramento não registrado, definindo procedimentos e penalidades para o comprador, a Prefeitura Municipal e o Distrito Federal no caso de identificação do parcelamento irregular (Brasil, 1979, 37-42, 44, 47-52).

2.1.4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil 1988 – CRFB/88, também conhecida como Constituição Cidadã, é o documento mais importante do Brasil e, por ter sido promulgada após o fim da ditadura militar, em 1985, representou um importante avanço para a democracia e os direitos humanos no país. Segundo Kelsen (2000):

A Constituição é a norma fundamental do Estado, que prevalece sobre todas as outras leis. Ela estabelece os princípios e normas que regem a organização do Estado, os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e o funcionamento dos poderes públicos. A Constituição é a norma fundamental porque é a fonte de validade de todas as outras normas do sistema jurídico. Todas as outras normas do sistema jurídico devem ser compatíveis com a Constituição, sob pena de serem inválidas (Kelsen, 2000, p. 13).

A Carta Constitucional de 1988 determina que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem, dentre seus fundamentos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988, art. 1º).

A Constituição determina como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais;

¹ No Estado de São Paulo, o art. 40 da Lei 6.766/79 é bastante utilizado no âmbito dos processos da REURB, até mesmo para ampliação de dotação orçamentária. Os entes municipais, antes de regularizar ocupações, promovem abertura de processos de configuração e provocação de interessados para que façam pagamentos das prestações das promessas de compra e venda em contas judiciais. Abrem-se processos administrativos perante o juiz correedor, abrem-se contas judiciais específicas para cada unidade habitacional daquele loteamento, e ele passa a depositar para o registrador de imóveis, que transfere os valores para aquela conta a título de compensação, ao menos parcial, do processo de regularização fundiária, sabidamente bastante dispendioso.

e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, art. 3º).

Em seu texto, a CRFB/88 estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Brasil, 1988, art. 5º).

Neste sentido, o direito à moradia é um direito social fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, assim como 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 e a assistência aos desamparados. Isso significa que o Estado tem o dever de garantir a todos os cidadãos o direito de ter um lugar digno para morar, independentemente de sua condição social ou econômica (Brasil, 1988, art 6º).

A CRFB/88 determina que compete aos Municípios, dentre outras coisas, a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Brasil, 1988, art. 30).

Percebe-se, ainda, que o caráter inovador da Carta Magna pode ser verificado por meio do Capítulo II, Política Urbana, primeira vez que o assunto recebeu menção no principal documento do país.

Verifica-se, no art. 182, que a política urbana deve ser exercida pelo poder municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em leis federais, 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. Determina, ainda, 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, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal (Brasil, 1988, art. 182).

Assim, a Constituição delega ao Plano Diretor a função de determinar o ordenamento territorial e assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. 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. Dessa forma, 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 Público 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, a norma permite que aqueles que possuem área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, terão direito ao domínio do referido imóvel. Para isso, faz-se necessário que não seja proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural. Esse direito não será concedido mais de uma vez. Os imóveis públicos são exceção a essa regra, uma vez que não podem ser adquiridos por usucapião (Brasil, 1988, art. 183).

Denota a importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Isso implica, segundo a CRFB/88, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (Brasil, 1988, art. 225).

Além deste capítulo, dedicado exclusivamente ao meio ambiente, o uso adequado dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente estão contemplados na Constituição Brasileira, ao longo de todo o texto constitucional. De acordo com o Artigo 23, o Distrito Federal, bem como a União, Estados e Municípios têm como competência comum, dentre outros aspectos, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso V), bem como, promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX). A CRFB/88 estabelece, ainda, que 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, art. 23)

E, em seu art. 24, a Constituição estabelece que, em legislação concorrente, como o caso dos direitos urbanístico e ambiental, compete à União limitar-se a estabelecer as normas gerais sem excluir a competência suplementar dos Estados (Brasil, 1988, art. 24).

2.1.5 Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993

A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, promulgada em 8 de junho de 1993, lei suprema do Distrito Federal que estabelece a organização político-administrativa do Distrito Federal, rege sobre o pleno exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, de acordo com os princípios constitucionais (Distrito Federal, 1993, art. 1º).

Para isso, a lei determina, dentre diversas ações, que o Poder Público deve promover o Zoneamento Ecológico-Econômico do território do Distrito Federal – ZEE/DF, com a participação dos órgãos representativos da comunidade (Distrito Federal, 1993, art. 26).

Em seu título VII, que trata da Política Urbana e Rural do Distrito Federal, a lei estabelece que deve ser assegurada a função social da propriedade, de modo a possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população. Para atingir este objetivo, a norma elenca diversos preceitos, dentre os quais destacam-se a adequada distribuição espacial das atividades socioeconômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários de forma compatível com a preservação ambiental e cultural, a integração das atividades urbanas e rurais no território, o uso racional dos recursos hídricos e a participação da sociedade civil no processo de planejamento e ordenamento territorial (Distrito Federal, 1993, art. 312).

A norma determina que o instrumento de desapropriação deve 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 (Distrito Federal, 1993, art. 313).

No capítulo II, da Política Urbana, a lei detalha que o desenvolvimento urbano no Distrito Federal deve estar em conformidade com as diretrizes gerais fixadas nas leis federais, tendo, como objetivo, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de modo a garantir o bem-estar, a qualidade de vida, o uso do solo adequado e a distribuição dos serviços públicos para 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; a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização de seu território; a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público do privado; a 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 (Distrito Federal, 1993, art. 314).

A LODF determina que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial abrangerá todo espaço físico do território e será principal instrumento de controle, ordenamento e desenvolvimento do solo urbano do Distrito Federal, sendo, para isso, complementado pela 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 (Distrito Federal, 1993, art. 316, 317).

No exercício de suas atribuições constitucionais, a Lei Orgânica, bem como sua legislação complementar e ordinária, estabelece diretrizes e princípios norteadores que incorporam a matéria ambiental e urbanística em todos os processos de decisão do Distrito Federal, a exemplo da Lei Orçamentária, do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, etc.

2.1.6 Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC corresponde ao conjunto de Unidades de Conservação - UCs federais, estaduais e municipais, criado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal.

O SNUC foi criado para potencializar o papel das UCs, de modo que sejam planejadas e administradas de maneira integrada, e que amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações de espécies, habitats e ecossistemas estejam adequadamente representados no território nacional e nas águas jurisdicionais. Para tanto, sua gestão é feita com a participação das três esferas do poder público (federal, estadual e municipal), por meio de diferentes órgãos, sendo, no Distrito Federal, o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM a autarquia responsável por esse importante trabalho.

Os usos permitidos para cada unidade variam conforme sua categoria. As diferentes categorias de manejo reúnem inúmeras possibilidades de conservação e uso sustentável, contribuindo de maneira significativa com a oferta de serviços ecossistêmicos, como turismo, conservação do solo, uso racional dos recursos madeireiros e não madeireiros (sementes, frutos, resinas, entre outros), proteção de mananciais de abastecimento público, preservação de conhecimentos tradicionais, manutenção in loco do maior banco genético do mundo e conservação de locais de belezas cênicas singulares, entre outras utilizações.

A consolidação do SNUC é uma oportunidade de expansão e diversificação econômica, calcada na sustentabilidade e no respeito às diferenças e com espaços criados para a interação e integração dos cidadãos.

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, define Unidade de Conservação como o "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção." (Brasil, 2000, art. 2º)

O SNUC divide as UCs em dois grupos, as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável (Brasil, 2000, art. 7º).

As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo básico a preservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei nº 9.985/00. Enquadram-se nesse grupo as seguintes categorias de unidades de conservação:

- a) Estação Ecológica;
- b) Reserva Biológica;
- c) Parque Nacional;
- d) Monumento Natural, e
- e) Refúgio de Vida Silvestre (Brasil, 2000, art. 8º).

As Unidades de Uso Sustentável têm como objetivo básico a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- a) Área de Proteção Ambiental;
- b) Área de Relevante Interesse Ecológico Floresta Nacional;
- c) Reserva Extrativista;
- d) Reserva de Fauna Reserva de Desenvolvimento Sustentável, e
- e) Reserva Particular do Patrimônio Natural (Brasil, 2000, art. 14).

Estabelece que, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos classificados pelo órgão ambiental competente como de significativo impacto ambiental, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral. Nesse caso, a lei determina que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. Delega ao órgão ambiental licenciador a competência de definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação (Brasil, 2000, art. 36).

A aplicação desta lei será um dos principais pontos de análise deste estudo, tendo em vista a localização do Pôr do Sol dentro da Área de Proteção Ambiental – APA do Planalto Central, instituída por meio do Decreto Federal s/n de 10 de janeiro de 2002, e de sua proximidade da Área de Relevante Interesse Ecológico Juscelino Kubitschek – ARIE JK, conforme será relatado nos itens “4.5 - Caracterização Ambiental” e “4.7.4 - A obrigatoriedade de pagamento de Compensação Ambiental para projetos de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal” a seguir.

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

Criada para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, expressos no item “2.1.4 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988” deste estudo, a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Para Mukai, (2001, p. 17), o Estatuto da Cidade é um marco histórico no direito urbanístico brasileiro, pois representa um avanço significativo na democratização do acesso à terra e na garantia de direitos à cidade.

Já Medauar e Almeida (2001, p. 13) apontam esta norma como instrumento fundamental para a construção de cidades mais justas, equitativas e sustentáveis, demonstrando a necessidade de alinhamento das ações voltadas para o planejamento urbano e o desenvolvimento das cidades às legislações ambiental e urbanística.

O Estatuto da Cidade é considerado um marco importante na história do planejamento urbano brasileiro, pois estabeleceu uma nova matéria do direito, o Direito Urbanístico, e trouxe uma série de inovações, como a definição de instrumentos para a gestão urbana, a democratização do acesso à terra e a garantia de direitos à cidade (Brasil, 2001, arts. 1º, 2º).

Dessa forma, o Estatuto da Cidade estabelece as regras para a realização da função social da cidade e da propriedade por meio dos Planos Diretores das Cidades, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nesse sentido, a política urbana assume enorme importância, por sobrelevar pautas a serem consideradas pelos gestores públicos, como o acesso a cidades sustentáveis, a participação popular, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; 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 (Brasil, 2001, arts. 2º, 39).

A necessidade de se aprovar uma legislação específica para normatizar a gestão e o planejamento urbano do território se deu, principalmente, devido ao processo de êxodo rural, isto é, a migração da população do meio rural para o urbano em busca de oportunidades e melhores condições de vida, ocorrido após o início da industrialização do país, no século XIX, mas que teve seu ápice entre as décadas de 1940 e 1980. O crescimento desenfreado e sem planejamento das cidades trouxe diversas consequências para o meio físico, como o surgimento das ocupações informais, o desmatamento e as ocupações de áreas de preservação ambiental e de locais de risco, como terrenos alagadiços ou sujeitos a erosões; e a falta de infraestrutura urbana, como redes de drenagem pluvial, de abastecimento de água, de esgoto e de energia elétrica.

Sendo assim, com o intuito de encontrar as soluções para os problemas decorrentes do crescimento desordenado das cidades, a Constituição, conforme verificado no item “2.1.4 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988” deste estudo, versou sobre a Política Urbana, o que resultou, mais tarde, no Estatuto da Cidade.

Segundo Dallari (2002, p. 4) o Estatuto elenca os instrumentos que são colocados à disposição do Poder Público para organização conveniente dos espaços habitáveis e o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Estes instrumentos permitem a intervenção do poder municipal no uso da propriedade privada, na regularização fundiária de interesse social, na gestão do desenvolvimento urbano e na redistribuição de seus benefícios de forma mais igualitária a toda a população brasileira, de modo a permitir a democratização da gestão urbana e do direito à habitação (Dallari, 2002, p.4; Brasil, 2001, art. 4º).

Nesse dispositivo, o Estatuto valida instrumentos previstos em normas pretéritas e a prevê a possibilidade de criação de novos, por meio dos estados e municípios, como instrumentos de gestão urbana. É importante ressaltar que há determinação na lei de que a gestão orçamentária seja realizada de forma participativa, com a participação de todos os cidadãos. Dentre esses instrumentos, destacam-se os previstos para o planejamento municipal, como o plano diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o zoneamento industrial, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias participativas; os planos, programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social. Ressaltam-se, ainda, os institutos tributários e financeiros, que impactam diretamente na arrecadação do Estado, 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. E, por fim, cabe sobrelevar os institutos jurídicos e políticos que permitem formas de intervenção social sobre o direito de propriedade, como a instituição de zonas de interesse social, a concessão de direito real de uso, a 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, art. 4º).

Na seção II, que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Estatuto determina que Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá 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, art. 5º).

A seção III trata do imposto progressivo no tempo, isto é, uma taxação aos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos em que o município pode aumentar progressivamente a alíquota do IPTU, calculada a partir de uma porcentagem do valor de mercado do imóvel, pelo

prazo de 5 anos seguidos, de modo a obrigar o cumprimento dos prazos fixados em lei específica municipal. É 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, art. 7º).

Na seção IV, a norma estabelece que, passados os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem o proprietário cumprir a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do imóvel, para evitar a especulação imobiliária em detrimento do desenvolvimento sustentável da cidade e possibilitar a utilização dessas áreas vazias para suprimento do déficit habitacional existente no Brasil, é permitida a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Na 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, art. 8º).

Na seção V, a lei trata da usucapião especial de imóvel urbano ao conceder o direito de domínio ao possuidor de área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que sua utilização seja para sua moradia e de sua família e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Estabelece, também, que nos núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Determina como partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; os possuidores, em estado de comosse; ou, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados (Brasil, 2001, arts. 9º, 10, 12).

A seção VI, que tratava da concessão do uso especial para fins de moradia, foi integralmente vetada pelo Presidente da República (Brasil, 2001, arts. 15-20).

Na seção VII, o Estatuto trata do direito de superfície, em que se estabelece que o proprietário urbano pode conceder a outrem, por tempo determinado ou indeterminado, a utilização do solo, do subsolo ou do 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. Determinam a extinção do direito de superfície o advento do termo e o

descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário (Brasil, 2001, arts. 21, 23).

O direito de preempção, previsto na seção VIII, confere ao Poder Público municipal o direito de preferência 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. Esse direito pode ser exercido para que o Estado adquira áreas para regularização fundiária, programas e projetos de interesse social, constituição de reserva fundiária, expansão urbana, implantação de 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, arts. 25, 26).

A seção IX, da outorga onerosa do direito de construir, prevê que o Plano Diretor, por meio de lei municipal, fixe as áreas em que este instituto poderá ser utilizado. Quando houver esta previsão, elas poderão assumir coeficientes de aproveitamento, isto é, a relação entre a área edificável e a área do terreno, acima do estipulado na lei mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Os limites máximos que poderão ser atingidos deverão ser estipulados pelo Plano Diretor e serão fixados a partir da proporcionalidade entre a infraestrutura urbana existente e o aumento da densidade esperado com a medida. A importância do parâmetro urbanístico de densidade no projeto de urbanismo de regularização fundiária será tratado no item “4.8.1 A necessidade de alteração do parâmetro urbanístico de densidade” desta pesquisa. A norma estabelece prevê também a possibilidade de alteração do uso do solo em áreas pré-estipuladas pelo Plano Diretor aprovado em lei, e a partir da contrapartida do beneficiário. Estes instrumentos permitem a ampliar a arrecadação do município, o adensamento de áreas em que o poder público pretenda direcionar o crescimento populacional no seu planejamento urbano e valorizar os imóveis em detrimento dos investimentos ali executados. Dessa forma, pretende-se recuperar as áreas previstas na lei, por meio da valorização imobiliária resultante dos investimentos públicos. A lei estabelece que os recursos auferidos com as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 (Brasil, 2001, arts. 28-31).

Na seção X, a Lei trata das operações urbanas consorciadas, estabelecidas por Lei municipal específica, que poderão prover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas determinadas pelo plano diretor. As áreas 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. É permitido a essas operações modificar índices e características dos parcelamentos, uso e ocupação do solo, alterar normas, regularizar construções e conceder incentivos (Brasil, 2001, arts. 32 - 34-A).

Na seção XI, o Estatuto trata da transferência do direito de construir, que é a permissão conferida por Lei municipal de o proprietário de imóvel urbano, privado ou público de exercer em outro local ou alienar, por meio de escritura pública, a transferência do potencial construtivo previsto no Plano Diretor para outro local. Essa concessão busca 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 urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (Brasil, 2001, art. 35).

A seção XII trata do estudo de impacto de vizinhança, determinando que Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que necessitarão de estudos prévios de impacto de vizinhança (EIV), para obter licenças ou autorizações a cargo do Poder Público municipal. O EIV deve 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, arts. 36-38).

O Estatuto apresentou, ainda, um capítulo para dispor sobre meios de garantir 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 (Brasil, 2001, arts. 43-45).

Após mais de 20 anos de sua aprovação, o Estatuto da Cidade ainda representa um avanço importante na legislação brasileira, mas ainda precisa ser implementado de forma plena em todo território, para que possa alcançar seus objetivos de assegurar o direito à cidade, para

que todos os cidadãos possam usufruir dos bens e serviços urbanos de forma justa e equitativa, independente de sua condição social.

2.1.8 *Recomendação n° 041/2004 - MPDFT*

Em 2004, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio da 3ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (3ª PRODEMA) e da 3ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do Distrito Federal (3ª PROURB), exarou a Recomendação n° 041/2004, autuada na TERRACAP sob o n° 111 .001 .982/2004-0.

A recomendação - afeta a todos os parcelamentos nas bordas de Taguatinga e Ceilândia, em especial aos "condomínios" Pôr do Sol e Sol Nascente - dirigiu-se às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), de Fiscalização de Atividades Urbanas (SEFAU), de Coordenação das Administrações Regionais (SUGAR) de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), bem como às Subsecretarias do Sistema Integrado de Vigilância do Uso do Solo (SIV-Solo) e de Vigilância, Preservação e Conservação de Mananciais (SIV Agua) e à Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). É importante ressaltar que, na época, era comum se referir aos núcleos urbanos consolidados informais erroneamente como “condomínios”, o que já não é admitido atualmente, por não possuírem essa característica de habitação.

Nos termos da Recomendação 041/2004, em decorrência das restrições ambientais diagnosticadas no EPIA/RIMA das “bordas da cidade de Ceilândia”, datado de 1993, o Governo do Distrito Federal, por meio dos mencionados órgãos da administração direta e indireta, deveria promover ações de desconstituição dos referidos parcelamentos, de modo que a área retomasse características típicas de zona rural.

De acordo com o Termo de Recomendação n° 041/2004, do MPDFT, foi determinado:

- Dentro das esferas de atribuições que são peculiares a cada qual, promovessem os estudos, planos, fiscalização e ações coordenadas necessários à remoção da população que ocupa o Núcleo Habitacional Parque Sol Nascente e recuperação das áreas ali degradadas pela ocupação desordenada, bem como no sentido de fiscalizar e coibir a proliferação de novas ocupações no setor, vez que o parcelamento regular do solo ainda proliferava na região;

- Fosse apresentado ao Ministério Público pela SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, um plano de remoção progressiva dos ocupantes do Setor Habitacional Parque Sol Nascente, no qual fossem estabelecidos os prazos para a efetivação da remoção, devendo ser priorizada a desocupação das áreas de maior risco sanitário e ambiental;
- Concomitantemente à elaboração do plano de remoção, que fosse elaborado um plano de recuperação de áreas degradadas a ser autorizado pela SEMARH, cuja execução se inicie à medida em que fossem removidos os ocupantes do núcleo habitacional em questão, sobretudo das áreas de preservação permanente;
- À medida que se desse a desconstituição dos parcelamentos para fins urbanos verificados em cada chácara, a área deveria retornar ao uso rural, cujos módulos rurais deveriam respeitar as dimensões previstas pela legislação agrária e pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, respeitadas as fragilidades apontadas no EIA/RIMA que acompanha esta Recomendação;
- A Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento elaboraria os contratos que regerão a ocupação dos módulos rurais, do qual deveria constar a preservação e/ou recuperação da Reserva Florestal Legal e das Áreas de Preservação Permanente porventura existentes nesses módulos, devendo o respectivo plano de ocupação ser condizente com a sustentabilidade peculiar à sensibilidade ambiental da área e sua proteção;
- Deveria apresentar ao Ministério Público, pela Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no prazo de 90 (noventa) dias, um relatório sobre a ocupação das chácaras que compõem o Núcleo Rural em apreço - do qual deveriam constar informações quanto aos contratos que continuariam em vigor, o prazo de validade de cada um, o nome do ocupante e a atividade desenvolvida - bem como informações pertinentes quanto à existência de parcelamento irregular para fins urbanos;
- A Secretaria de Agricultura, por intermédio da EMATER, intensificaria a assistência prestada aos chacareiros que produzem na região, visando mitigar os riscos de contaminação das águas utilizadas na irrigação, avaliando, para tanto, as hipóteses de recomendar e acompanhar a implantação de filtros rústicos de areia e floração;
- Os órgãos de fiscalização intensificariam a atuação na região, visto que havia notícias de parcelamento do solo em curso e atuação aberta de grileiros, de venda de lotes

mediante propaganda ostensiva e de edificação de novas habitações, como o caso da Chácara 2, onde noticiava-se o aterro de uma lagoa; e

- O Ministério Público fosse mantido informado sobre medidas que viessem a ser adotadas relativamente às questões abordadas na presente recomendação.

Entretanto, após a realização de vistorias, diagnosticou-se que a área denominada, à época, “Bordas da Cidade da Ceilândia” era composta por diversas chácaras, a maioria parcelada, consolidada e de difícil remoção, dentre as quais se destacam, por suas peculiaridades históricas e legislativas, o Pôr do Sol e o SoI Nascente. Esses estudos foram utilizados para que, na revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, realizado em 2008, essas áreas fossem incluídas na Estratégia de Regularização Fundiária de Interesse Social do Distrito Federal, protegendo a população contra despejos e reduzindo conflitos de posse e disputas de terra, que podem levar a situações de instabilidade e violência.

2.1.9 Resolução CONAMA nº 369/2005

O Comitê Nacional do Meio Ambiente do Brasil – CONAMA, por meio de sua Resolução nº 369, de 28 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

A resolução define as exigências para intervenção ou supressão em APP:

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:
[...]

IV - A inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Art. 4º Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1º A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou

municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo (CONAMA, 2006, art. 3,4, *grifo nosso*).

Como será abordado com mais detalhes no item “4.5 – Caracterização Ambiental” desta pesquisa, o Pôr do Sol situa-se no interior da Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central, vinculada ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão da Administração Federal, inicialmente o órgão ambiental licenciador da regularização do parcelamento. Entretanto, após a publicação do Decreto s/ nº, de 29 de abril de 2009, publicado no DOU de 30 de abril de 2009, delegou a supervisão e a administração desta APA ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes em articulação com os demais órgãos federais, estaduais, do governo distrital, municipais e organizações não-governamentais, no caso, o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, do Governo do Distrito Federal, atualmente o órgão licenciador responsável.

2.1.10 Termo de Ajustamento de Conduta n° 002/2007 - MPDFT

O termo de ajustamento de conduta, também conhecido como compromisso de ajustamento de conduta, é um acordo ou, como afirmam alguns juristas, uma solução extrajudicial de conflitos (Rodrigues, 2004) que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.

Neste sentido, em 30 de maio de 2007, foi firmado entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Governo do Distrito Federal o Termo de Ajustamento de Conduta n° 002/2007, com o intuito de ajustar os procedimentos de regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos implantados de forma irregular no território do Distrito Federal, e as medidas de fiscalização e repressão destinadas a coibir a grilagem de terras e a ocupação desordenada do solo no Distrito Federal.

Com base neste acordo, o Distrito Federal, por meio de suas Secretarias e entes públicos signatários do termo, assumiram o compromisso com as seguintes cláusulas relativas ao **meio ambiente**:

- Elaborar e aprovar o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do Distrito Federal, no prazo de 1 ano, prorrogável, por motivo justificado, por 6 meses;
- Disciplinar, em norma específica, o licenciamento ambiental corretivo, destinado a empreendimentos cujas obras de implantação se verificaram sem prévia avaliação ambiental, para os quais não será exigida a expedição de Licença Prévia (LP);
- Classificar, em anexo próprio, na normatização referida no item anterior, os empreendimentos e atividades em função de seu porte e potencial poluidor, e de dispensar os considerados de impacto ambiental não significativo do processo de licenciamento ambiental, sujeitando-os a um procedimento simplificado, a exemplo da Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF;
- Elaborar, no prazo de 1 ano, a contar da data da publicação do TAC, projeto destinado a orientar o estabelecimento e manutenção de Corredores Ecológicos entre as Unidades de Conservação de Proteção Integral do Distrito Federal, em especial no vale do Rio São Bartolomeu, no Lago Paranoá e nas bacias do Alto Descoberto e do Rio Maranhão;
- Criar, no âmbito do Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal- FUNAM, no prazo de até 6 meses, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, uma conta com rubrica própria para execução do Projeto de Implantação dos Corredores Ecológicos e de recuperação de Áreas de Proteção Permanente, de áreas degradadas e Reservas Legais, na qual serão depositadas as compensações ambientais decorrentes da regularização dos parcelamentos do solo;
- Realizar o rezonamento da APA do São Bartolomeu, de acordo com as diretrizes de macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT; elaborar os zoneamentos e planos de manejo das demais APA sob sua administração, no prazo de até 2 anos, a contar da data da publicação da revisão do PDOT. além de respeitar os demais zoneamentos e planos de manejo já existentes;
- Proceder a regularização dos parcelamentos do solo para fins urbanos irregulares consolidados nessas áreas conforme a comprovação da situação de fato e mediante observação de parâmetros técnicos que restrinjam seu uso e ocupação, nos moldes estabelecidos pela SEDUMA e pelo Instituto Brasília Ambiental, ouvida a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB;
- Interpretar de forma estrita a Resolução CONAMA na 369/2006 - que regula a supressão de vegetação ou intervenção em APP para Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas -, limitando sua aplicação às Zonas Especiais de Interesse

Social - ZEIS, e em casos excepcionais, desde que não haja outra alternativa viável, e mediante observação de todos os requisitos estabelecidos pela referida norma;

- Nas restritas hipóteses onde for aplicável a Resolução CONAMA nº 369/2006, assume o Distrito Federal, por intermédio de seu ente ambiental licenciador competente (IBRAM) a obrigação de não permitir a supressão de vegetação ou intervenção em APP para Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas mediante mera autorização, devendo fazê-lo no bojo do licenciamento ambiental;
- Dotar o ente distrital competente para o licenciamento ambiental de cargos técnicos e de fiscalização, a serem providos por concurso público, em número suficiente e adequado para emissão de licenças ambientais no prazo legal e para conferir eficiência à fiscalização das atividades lesivas ao meio ambiente.

Ainda neste acordo, o Distrito Federal, por meio de suas Secretarias e entes públicos signatários do termo, assumiram o compromisso com as seguintes cláusulas relativas à **ordem urbanística**:

- Proceder a regularização fundiária dos parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos por Setores Habitacionais, de modo a inseri-los e integrá-los à malha urbana e de prestação de serviços públicos do Distrito Federal;
- Implementar políticas públicas habitacionais para garantir o direito social à moradia, na forma prevista no artigo 6º da Constituição Federal e nos artigos 327 e 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal;
- Priorizar a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo, para tanto, ser instituídas, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, ou outra norma distrital especificamente destinada a tanto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- Nos licenciamentos urbanísticos, o Distrito Federal assume a obrigação de fazer exigir o cumprimento dos requisitos mínimos previstos na Lei nº 6.766/79, especialmente no que se refere a sistemas de circulação viária, implantação de equipamentos públicos, espaços livres de uso público, infraestrutura essencial e acessos sem guaritas, muros externos ou obstáculos não autorizados por lei.

Com relação ao **Patrimônio Público**, foi acordado:

- Realizar, durante o procedimento de regularização dos parcelamentos irregulares do solo em terras do Distrito Federal e da TERRACAP:

- Levantamento datado da situação dos imóveis, por meio de fotografias, imagens ou outro meio que permita comprovar a ocupação da área e a identificação do(s) ocupante(s);
 - Análise das obras de infraestrutura e equipamentos públicos realizados por particulares, a fim de verificar se cumprem os requisitos ambientais e urbanísticos específicos para os locais correspondentes, nos termos preconizados pelo Termo de Ajustamento de Conduta e legislação pertinente;
 - Demolição das obras de infraestrutura e equipamentos públicos realizados, não passíveis de regularização sob os pontos de vista ambiental e/ou urbanístico, segundo as exigências aludidas no item anterior;
 - Regularização ambiental e urbanística das obras de infraestrutura e equipamentos públicos passíveis de aproveitamento;
 - Regularização registrária dos imóveis, nos termos preconizados pelo Termo de Ajustamento de Conduta;
 - Avaliação econômica dos imóveis a partir dos parâmetros vigentes no mercado imobiliário, desconsiderando-se as valorizações decorrentes de obras de infraestrutura que não tenham sido implementadas pelo Distrito Federal, acrescentada da necessária valorização decorrente de obras públicas que implicaram melhorias do sistema viário e outros aspectos urbanísticos nos locais onde estão implantados os parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos.
- Proceder à alienação diretamente aos ocupantes dos imóveis públicos urbanos devidamente reconhecidos como ocupados e regularizados por meio de processo administrativo próprio, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição) na forma como restou decidido pelo eg. Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2990/DF, que julgou constitucional a Lei Federal nº 9.262/96;
 - A compra direta dos imóveis, nos termos do item anterior, foi condicionada às seguintes exigências:
 - que o ocupante adquirente do imóvel mantenha no local sua única moradia no Distrito Federal;
 - que a edificação tenha sido concluída, pelo menos, até o dia 31/12/2006, mediante comprovação de pagamento de IPTU ou de comprovante de

residência, tais como contas de serviços públicos, como de água, de luz, de telefone;

- que o ocupante adquirente do imóvel seja civilmente capaz até 31/12/2006;
 - que o ocupante adquirente do imóvel, seu cônjuge ou companheiro(a) e filhos incapazes não tenham sido proprietários de outro imóvel urbano residencial no Distrito Federal a partir de 31/12/2006.
 - Os imóveis urbanos que não atendam a esses requisitos serão alienados por licitação pública na forma da Lei Federal nº 8.666/93;
 - Sem prejuízo da responsabilização penal, administrativa e civil pelos danos causados ao patrimônio público, a violação injustificada a esta cláusula implicará o pagamento de multa, pela qual responderão solidariamente os responsáveis, equivalente a 2 vezes o valor da remuneração do(s) agente(s) público(s) responsável(eis) pela infração, para cada imóvel irregularmente alienado;
 - Não serão admitidos como comprovantes de moradia quaisquer espécies de certificados de regularização de posse, construção ou ocupação;
 - Alienar diretamente apenas um imóvel por ocupante adquirente em todo o Distrito Federal.
- Os imóveis urbanos não edificadas e os não ocupados para fins de moradia serão alienados por meio de licitação, na forma da Lei Federal nº 8.666/93;
 - Os imóveis urbanos residenciais ocupados por população de baixa renda (renda familiar de até cinco salários mínimos) passarão, prioritariamente, pelo processo de regularização urbanística, ambiental e registrária; porém, sua alienação será levada a efeito na forma do art. 17, inciso I, alínea "f", da Lei nº 8.666/93 e, se for onerosa, deverá ser considerada a situação socioeconômica da população envolvida.

Ainda neste acordo, o Distrito Federal, por meio de suas Secretarias e entes públicos signatários do termo, assumiram o compromisso com as seguintes cláusulas de **interesse geral**:

- Compatibilizar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - POOT com os atos administrativos, legais e judiciais da regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos hoje irregulares; de dotá-lo dos instrumentos de garantia do direito à cidade sustentável previstos no Estatuto da Cidade; e de dotá-lo de disposição que preveja sua

compatibilização com o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEEIDF, quando da aprovação deste;

- Elaborar e aprovar o Plano Diretor de Drenagem Pluvial do Distrito Federal, ao qual deve ser compatibilizada a execução dos projetos de drenagem pluvial decorrentes da regularização dos parcelamentos irregulares do solo urbano, no prazo de 2 anos, a contar da data da publicação da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, prorrogável por motivo justificado, por 6 meses;
- Realizar, de forma integrada, o licenciamento ambiental e urbanístico dos parcelamentos irregulares do solo;
- Incluir nos Termos de Referência destinados a orientar os Estudos Prévios de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental – EPIA/RIMA ou demais instrumentos de avaliação ambiental instituídos pela legislação pertinente, dos Setores Habitacionais passíveis de regularização e, no que lhes for aplicável, os estudos indicados para os parcelamentos irregulares do Solo para fins urbanos implantados em áreas isoladas, além das exigências da Resolução CONAMA nº 001/86 e demais normas aplicáveis;
- Garantir que as Licenças de Instalação Corretivas expedidas para regularização dos parcelamentos do solo contenham:
 - a definição das obras de saneamento ambiental previamente aprovadas no respectivo estudo ambiental;
 - a delimitação, por meio de levantamento de campo ou imagens de sensoriamento remoto das áreas de preservação permanente - APP a serem desobstruídas, e a apresentação da proposta de Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD para a recuperação de APP e demais áreas degradadas em razão da implantação irregular do parcelamento;
 - a desconstituição das obras erigidas em APP como requisito, para a concessão da Licença de Operação - LO e a exigência de que a desconstituição se verifique no prazo de 12 meses a contar da data de expedição da LI Corretiva;
 - a exigência de que a recuperação das áreas degradadas e das APP atingidas pelos parcelamentos irregulares seja executada nos termos do cronograma estabelecido no Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD aprovado, cuja execução deve ter início imediato após a expedição da Licença de Instalação Corretiva - LI;

- a exigência de compensação ambiental a ser prestada em dinheiro e destinada ao Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal - FUNAM, para a formação dos corredores ecológicos, recuperação de áreas degradadas e parques, a ser acrescida em 5% nas hipóteses de supressão da reserva legal das áreas indevidamente parceladas para fins urbanos em zona rural;
 - a definição do projeto urbanístico do Setor Habitacional a ser implantado com a precisa indicação das áreas propícias à instalação de equipamentos públicos e comunitários, assim definidos pela Lei nº 6.766/79; a exigência de supressão de muros e outros obstáculos não admitidos na legislação pertinente ou incompatíveis com a implantação de corredores ecológicos; a definição das estratégias a serem adotadas para a integração, quando o caso, ao Setor Habitacional correspondente; e a inserção dos parcelamentos de solo à malha urbana e de prestação de serviços do Distrito Federal;
 - a definição de medidas mitigadoras destinadas a minorar os impactos causados na bacia hidrográfica, na unidade de conservação de uso sustentável, ou outros espaços especialmente protegidos atingidos pela implantação irregular do setor habitacional ou o parcelamento do solo para fins urbanos isolado;
- Condicionar a expedição da Licença de Operação - LO dos parcelamentos irregulares do solo e dos respectivos Setores Habitacionais à execução de todas as obras de saneamento ambiental e ao cumprimento de todas as exigências e condicionantes estabelecidas na correspondente Licença de Instalação – LI;
 - Assume a TERRACAP a obrigação de promover a regularização dos parcelamentos urbanos implantados em áreas pública de sua propriedade, de acordo com as normas estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, incumbindo-lhe, para tanto, as seguintes obrigações:
 - requerer, no prazo de até 2 anos, a contar da data da publicação do TAC, os licenciamentos ambiental e urbanístico pertinentes;
 - promover os estudos e licenciamentos ambientais e urbanísticos exigidos pelos entes públicos licenciadores;
 - tão logo obtida a Licença de instalação - LI, promover o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis pertinente e depositar, no prazo de até 12 meses contados do registro imobiliário, o valor da compensação ambiental no Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal - FUNAM, em conta com

rubrica específica para implantação de Corredores Ecológicos, recuperação de APP, áreas degradadas, parques e Reservas Legais;

- desocupar, no prazo de 12 meses, a contar da expedição da Licença de Instalação Corretiva, as áreas de preservação permanente - APP onde se verificarem edificações, transferindo, quando necessário, seus ocupantes para outra área, de preferência no mesmo parcelamento
 - recuperar, segundo o cronograma constante do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD aprovado pelo ente ambiental no respectivo licenciamento, todas as áreas de preservação permanente - APP degradadas existentes no(s) parcelamento(s);
 - recuperar os demais danos ambientais decorrentes da implantação irregular do(s) parcelamento(s) do solo, segundo cronograma constante do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD aprovado pelo ente ambiental no respectivo licenciamento;
 - desconstituir muros ou outros obstáculos físicos incompatíveis com a legislação pertinente ou com a formação e manutenção de corredores ecológicos, nos termos determinados pelos respectivos licenciamentos;
 - executar, nos prazos previstos no respectivo licenciamento, as obras de saneamento ambiental - redes de água, esgoto e drenagem pluvial -, de forma coordenada com os demais integrantes da Administração Pública afetos às áreas referidas, devendo, para tanto, ser observados os respectivos Planos Diretores de Saneamento Básico vigentes.
- Implementar, no prazo de 18 meses, a contar da data da publicação do TAC, sistema de monitoramento remoto por imagens de satélite da ocupação do solo urbano do Distrito Federal, mediante projeto piloto que abranja as áreas do Setor Habitacional Vicente Pires, do Setor Habitacional Sol Nascente, da Vila Estrutural, do pólo JK e dos Setores Habitacionais Jardim Botânico e São Bartolomeu, e de disponibilizar a consulta ao sistema de monitoramento ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a todos os integrantes da Administração Pública do Distrito Federal cujas atribuições guardem correlação com o ordenamento territorial;
 - Adotar medidas efetivas, integradas e coordenadas entre os vários entes públicos com competência para fiscalização, repressão e combate à ocupação irregular do solo, destinadas à imediata repressão e remoção de atos ilícitos que impliquem invasão de

terras, principalmente as públicas, e parcelamentos irregulares do solo no território do Distrito Federal;

- Disponibilizar, no prazo de 3 meses, a contar da data de publicação do TAC, à população do Distrito Federal um número telefônico de três dígitos destinado ao serviço de Disque-Denúncia, ao qual deve ser dada ampla publicidade, destinado a registrar as denúncias e reclamações de invasões de terras e parcelamentos irregulares do solo, tomando-o apto a deflagrar medidas de inteligência específicas para sua imediata repressão e remoção;
- Assegurar que, em parcelamentos urbanos irregulares implantados em terras particulares, que o Distrito Federal disponha de meios e instrumentos para assumir sua regularização, a obrigação de fazer consistente em adotar os mesmos parâmetros exigidos no TAC;
- Aplicar aos casos de regularização de parcelamentos urbanos irregulares assumidos por particular, na qualidade de empreendedor, os mesmos critérios estabelecidos no TAC quanto aos licenciamentos, estudos, condicionantes, exigências, limitações e compensações pertinentes;
- Assume a TERRACAP a obrigação de fazer consistente em promover as medidas necessárias à viabilização da regularização fundiária, individualizando as terras públicas e particulares, bem como implantar e manter um cadastro atualizado da situação fundiária;
- Publicar o Termo de Ajustamento de Conduta no Diário Oficial do Distrito Federal e em pelo menos 2 periódicos de grande circulação no Distrito Federal, no prazo de 10 dias, contado a partir da data de sua assinatura.

Para cada item elencado, foram designados responsáveis, estipulados prazos limites para suas execuções, bem como definidas penalidades para o caso do não cumprimento dos compromissos assumidos pelos representantes.

Assinaram o documento, representando o Ministério Público, o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o Corregedor-Geral do MPDFT e representantes da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP, da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB, da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural do DF - PRODEMA e da Promotoria de Justiça de Registros Públicos – PJRP e, representando o GDF, o Governador, os Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS e de Desenvolvimento Urbano e Meio

Ambiente – SEDUMA, e os Presidentes da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Instituto Brasília Ambiental.

2.1.11 Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009

A Lei nº 803/2009 aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF e sua adequação 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, da Política Urbana e Rural (Distrito Federal, 2009, art. 1º).

Esta lei tem por finalidade proporcionar bem-estar à população, 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 (Distrito Federal, 2009, art. 2º).

O PDOT é o instrumento básico da política urbana do Distrito Federal, onde se baseia o planejamento das cidades e compatibiliza 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 (Distrito Federal, 2009, art. 3º).

O PDOT abrange a totalidade do território do DF e possui um processo de planejamento territorial contínuo e integrado. 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 (Distrito Federal, 2009, art. 4º, 5º).

Dentre seus princípios estão o reconhecimento dos atributos fundamentais de Brasília como capital federal, centro regional e área metropolitana em formação; a garantia do cumprimento da função social e ambiental da propriedade urbana e rural; a justa distribuição dos benefícios e os ônus do desenvolvimento urbano; a visão sistêmica do processo de desenvolvimento urbano e a promoção da sustentabilidade da cidade sempre considerando as questões sociais, econômicas, ambientais, culturais e espaciais (Distrito Federal, 2009, art. 7º).

Como objetivos, constam a melhoria da qualidade de vida dos moradores; a distribuição equilibrada de áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários; 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; a priorização da otimização da população urbana em áreas com infraestrutura urbana para atendê-las e utilização dos vazios urbanos das áreas consolidadas para recebê-las, e a valorização da ordem urbanística, tratando-a como função pública e, dessa forma, promovendo a integração e a implantação dos assentamentos informais à cidade legal, com a promoção da regularização fundiária urbana, pública ou privada (Distrito Federal, 2009, art. 8º).

Determina que o meio ambiente, que abrange os ambientes natural e o antropizado, deve ser necessariamente protegido pelo Poder Público e pela coletividade (Distrito Federal, 2009, art. 12).

Define como diretrizes setoriais para o meio ambiente a promoção do uso racional dos recursos naturais, a promoção do diagnóstico e o zoneamento ambiental do território, definindo suas limitações e condicionantes ecológicos e ambientais, para a ocupação e o uso do território; a recuperação de áreas degradadas e promover a recomposição de vegetação em áreas de preservação permanente, restabelecendo as funções ecológicas de porções do território; a instituição de instrumentos econômicos e incentivos fiscais destinados à promoção, conservação, preservação, recuperação e gestão do patrimônio ambiental do Distrito Federal; a demarcação, a averbação e a conservação das reservas legais das propriedades e posses rurais de domínio privado, na forma da legislação vigente; o estabelecimento de procedimentos simplificados de licenciamento ambiental para atividades de pequeno potencial poluidor e outras que justifiquem tal procedimento; e a adoção de medidas de educação e de controle ambiental, evitando-se todas as formas de poluição e degradação ambiental no território (Distrito Federal, 2009, art. 14).

Estabelece, dentre as diretrizes da urbanização, do uso e da ocupação do solo, o estabelecimento de áreas urbanizadas mais compactas no território; a urbanização estruturada ao longo das principais infraestruturas de conexão, com o aumento das densidades demográficas ao longo da rede viária estrutural; a expansão do solo urbano em continuidade com os núcleos urbanos existentes e na transição com as áreas rurais que sofrem pressão urbana, observada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território; e o estímulo à ocupação dos vazios residuais das áreas urbanizadas dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, preferencialmente à criação de novas áreas urbanas, de forma a otimizar a

capacidade da infraestrutura instalada e reduzir os custos de urbanização, observadas as condicionantes ambientais do território (Distrito Federal, 2009, art. 37).

Define como parâmetros básicos da ocupação do solo urbano a densidade demográfica; o coeficiente de aproveitamento; o percentual mínimo de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público para novos parcelamentos; e a área máxima e mínima de lotes (Distrito Federal, 2009, art. 38).

Conceituou densidade demográfica ou populacional como o valor resultante da divisão entre o número de habitantes e a área total das porções territoriais indicadas no Anexo III, Mapa 5, ficando definidos, como densidade muito baixa, valores até 15 (quinze) habitantes por hectare; como densidade baixa, valores superiores a 15 (quinze) e até 50 (cinquenta) habitantes por hectare; como densidade média, valores superiores a 50 (cinquenta) e até 150 (cento e cinquenta) habitantes por hectare; e como densidade alta, valores superiores a 150 (cento e cinquenta) habitantes por hectare (Distrito Federal, 2009, art. 39).

O PDOT estabeleceu coeficientes de aproveitamento para as áreas presentes nas Estratégias de Regularização Fundiária relacionadas nos anexos 1, 2 e 3. A atualização realizada por meio da Lei nº 854/2012 estabeleceu que a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS deveria rever esses coeficientes determinados pelo PDOT/2009, o que possibilitou a atualização referente à regularização fundiária (Distrito Federal, 2009, art. 42).

De acordo com o PDOT, os lotes devem ter área mínima de 125 m², com frente mínima de 5 metros. Excetuam-se lotes localizados no interior de ZEIS e de condomínio urbanístico. A mesma exceção se dá às ZEIS para a área máxima do lote, que deve ser de 10.000 m² para habitação unifamiliar e 60.000 m² para habitação coletiva e condomínio urbanístico. Prevê a possibilidade de criação de novas ZEIS por meio de leis específicas, ampliando a possibilidade de áreas especiais de zonas de interesse social antes de nova revisão do PDOT (Distrito Federal, 2009, art. 43).

Dentre as diretrizes da política de habitação do Distrito Federal, estão facilitar e promover formas alternativas de acesso à moradia digna, compatibilizando-se a demanda por faixas de renda com os projetos urbanísticos e habitacionais existentes e futuros; priorizar as ações que racionalizem meios e recursos, de forma a ampliar a população a ser beneficiada; e promover a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais não registrados em cartório (Distrito Federal, 2009, art. 49).

O PDOT estabelece para Zona Urbana de Uso Controlado II, que são áreas permitidas para baixa e média densidade demográficas, que devam ser compatibilizados o uso urbano com

a conservação ambiental, trazendo como uma de suas diretrizes a regularização do uso e ocupação do solo de assentamentos informais. Essa regularização deverá ser feita conforme estabelece a lei na sessão da Estratégia de Regularização Fundiária, prevendo, ainda, a recuperação das áreas degradadas em virtude da ocupação informal, com o objetivo de minimizar os danos ambientais gerados (Distrito Federal, 2009, art. 71).

Conceitua como Zona Rural de Uso Controlado áreas compostas predominantemente por atividades agropastoris, de subsistência e comerciais, sujeitas às restrições e condicionantes impostos pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados à captação de água para abastecimento público, devendo compatibilizar as atividades nela desenvolvidas com a conservação dos recursos naturais, a recuperação ambiental, a proteção dos recursos hídricos e a valorização de seus atributos naturais (Distrito Federal, 2009, art. 87-88).

O PDOT estabelece que ações prioritárias visam adequar os Núcleos Urbanos Informais – NUI para cumprir o direito à moradia, à função social da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Definiu regularização fundiária como conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais promovidas por razões de interesse social ou de interesse específico (Distrito Federal, 2009, art. 117).

O PDOT estabelece 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 (Distrito Federal, 2009, art. 118).

Define dentre as metas, critérios e ações para a regularização fundiária 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; a elaboração

de projetos integrados de regularização fundiária para os Setores Habitacionais, as Áreas de Regularização e os Parcelamentos Urbanos Isolados; a regularização 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 e 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, art. 122).

Estabelece que a implantação de infraestrutura e de equipamentos públicos comunitários em NUIs pode ser realizada, desde que esteja instaurado o processo de regularização fundiária urbana, após manifestação do órgão de planejamento territorial (Distrito Federal, 2009, art. 124).

Determina que podem ser regularizados os assentamentos urbanos com registro de ocupação 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.

Para a regularização de ocupações em lotes destinados a equipamentos públicos, determina que as áreas devem possuir 80% de uso residencial, ter ocupação mínima de cinco anos, e terrenos com área predominante de 250 metros quadrados, limitado ao máximo de 500 metros quadrados. Além disso, condiciona à realização de estudo técnico pelo órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal que indique a possibilidade de 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 Área de regularização de interesse social - ARIS e Área de Regularização de Interesse Específico - ARINE. Determina que os polígonos 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, sendo acrescidos 20% quando localizados em ARIS ou Parcelamento Urbanos Isolados - PUI-S, desde que esta alteração seja aprovada pelo órgão planejador de ordenamento territorial do Distrito Federal (Distrito Federal, 2009, art. 125).

Determina que os índices urbanísticos previstos para as áreas de regularização devem considerar a situação fática da ocupação e que devem ser considerados, ainda, 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 (Distrito Federal, 2009, art. 131).

Determina, conforme previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal e no Estatuto da Cidade, os instrumentos de ordenamento territorial e institutos de planejamento territorial e ambiental, jurídicos, tributário, financeiros e de participação popular para a execução da política urbana de uso do solo, como o PDOT, a LUOS, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB e legislação sobre parcelamento do solo, edificação e de posturas, dentre outras (Distrito Federal, 2009, art. 148).

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 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 propor 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 (Distrito Federal, 2009, art. 156-160).

Determina que o Poder Público pode utilizar do direito de preempção para fins de regularização fundiária para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação entre particulares (Distrito Federal, 2009, art. 163).

Autoriza o DF a aplicar a Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR ou de Alteração de Uso – ONALT, ficando o recurso dessa contrapartida podendo ser utilizado para fins de regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, sendo a arrecadação em pecúnia destinada ao FUNDURB (Distrito Federal, 2009, art. 168-171).

Autoriza o Poder Público realizar a transferência do direito de construir para imóveis, mediante lei, para o programa de regularização fundiária urbana de interesse social, limitado ao

coeficiente máximo previsto em lei para o imóvel em outro local, após autorização do órgão gestor do ordenamento territorial do Distrito Federal (Distrito Federal, 2009, art. 178-179).

Prevê a concessão do direito real de uso como instrumento urbanístico que pode ser aplicado em processos de regularização fundiária urbana de interesse social de áreas públicas ou particulares. Trata-se de título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais, cujos recursos oriundos desta concessão serão destinados ao FUNDURB (Distrito Federal, 2009, art. 193-195).

Estabelece a usucapião individual ou coletiva para processos de regularização fundiária em áreas particulares que são ocupadas para fins de moradia e ocorrem por meio de ações judiciais, sendo realizado apenas uma vez ao mesmo possuidor. A área não pode exceder 250 m², deve estar ocupada há mais de cinco anos ininterruptamente e sem oposição, ser destinado a população de baixa renda e os ocupantes não podem possuir outro imóvel, seja ele urbano ou rural (Distrito Federal, 2009, art. 196-198).

2.1.12 Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012

O Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, delega responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; estabelecendo normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal; o suprimento de matéria-prima florestal; o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos (Brasil, 2012, art. 1-A).

Esta norma federal traz importantes definições para o entendimento da área ambiental que serão importantes nesse estudo:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; [...]

VIII - utilidade pública: [...]

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização

de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; [...]

d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo; [...]

IX - interesse social: [...]

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas; [...]

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental: [...]

b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber; [...] (Brasil, 2012, art. 3º)

De acordo com o Código Florestal, são classificadas como APP as seguintes áreas **(Erro! Fonte de referência não encontrada.)**:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: [...]

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). [...]

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; [...] (Brasil, 2012, art. 4º)

Quadro 1 - Apresentação das larguras mínimas da APP conforme art. 4º da Lei nº 12.651/2012

Largura Mínima da Faixa de APP Situação	Situação
30 metros em cada margem	Rios com largura inferior a 10 metros
50 metros em cada margem	Rios com largura de 10 a 50 metros
100 metros em cada margem	Rios com largura de 50 a 200 metros
200 metros em cada margem	Rios com largura de 200 a 600 metros
500 metros em cada margem	Rios com largura superior a 600 metros
100 metros em cada margem	Em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 ha de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros
30 metros	Para corpos hídricos localizados em área urbana
Raio de 50 metros	Entorno de nascentes
100% na linha do declive	Encostas com declividade superior a 45º
100 metros em projeção horizontal	Bordas de tabuleiros ou chapadas
50 metros no entorno de lagoas naturais	Com lâmina d'água inferior a 20 hectares
100 metros no entorno de lagoas naturais	Com lâmina d'água superior a 20 hectares
Toda a extensão	Manguezais
Toda a extensão mais faixa de 50 metros	Veredas

Fonte: Elaboração própria

A Lei trata, ainda, da possibilidade de obras serem autorizadas em áreas específicas de APP, desde que a função ecológica desses locais esteja comprometida, para obras de provimento habitacional ou regularização fundiária de interesse social:

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda (Brasil, 2012, art. 8º).

O Código Florestal trata sobre regularização fundiária de interesse social dentro de APP nos seguintes dispositivos:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana (redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

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

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água (Brasil, 2012, art. 64).

Verifica-se, então, que o Código Florestal, dentro do que lhe compete, oferece um tratamento diferenciado à habitação de interesse social, tanto para provimento habitacional quanto para regularização fundiária, o que retrata uma visão mais moderna que considera a importância de oferecer moradia digna a quem mais precisa em consonância com diretrizes sustentáveis, respeitando o meio ambiente, mas sem desconsiderar a realidade consolidada imposta e os grandes impactos econômico e social causados por grandes remoções.

2.1.13 Lei da REURB, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017

A Lei nº 13.465/2017 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; e dá outras providências (Brasil, 2017, art. 1º).

Sancionada pelo Presidente da República a partir da aprovação da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, pelo Congresso Nacional, esta norma tem o objetivo de cumprir o direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e os preceitos da função social da propriedade e da gestão municipal do ordenamento territorial do Município estabelecidos no Estatuto da Cidade. Dentre os motivos explicitados na mensagem enviada à Câmara, destaca-se o crescimento acelerado da população urbana no país, que, em curto espaço de tempo, culminou em expansão desordenada dos grandes centros urbanos. Esse processo somado à falta de regramento jurídico ou ao descompasso entre as normas existentes e a situação fática, produziu graves consequências para o ordenamento territorial e culminou no descumprimento da Constituição, pois deveria-se assegurar o direito à moradia digna a todos os cidadãos brasileiros.

Dessa forma, essa lei representa um marco importante para o Direito, pois é a primeira lei federal a tratar especificamente de regularização fundiária no país. A partir dela, foram criados instrumentos que desburocratizaram os processos 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 modo a inserir no planejamento os núcleos urbanos informais existentes por todo o Brasil.

Do art. 1º ao art. 8º, a lei trata da regularização fundiária rural, que não é objeto desta pesquisa.

O artigo 9º inova ao denominar os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana de REURB, caracterizando-a como o conjunto de 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 como marco temporal a data limite de 26 de dezembro de 2016 para comprovação da existência do núcleo urbano informal para promoção da REURB por meio da legitimação fundiária (Brasil, 2017, art. 9º).

Determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outras coisas, devem identificar as áreas consideradas como núcleos urbanos informais, propiciando a seus ocupantes o acesso aos serviços públicos, sempre priorizando a melhoria urbanística e ambiental; criar unidades imobiliárias compatíveis ao ordenamento territorial; oferecerem o direito real delas a seus ocupantes; ampliar 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; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; e cumprir o princípio constitucional da eficiência da ocupação e uso do território (Brasil, 2017, art. 10).

Autoriza os municípios, para fins de REURB, a dispensarem parâmetros urbanísticos e edílios, percentuais das áreas destinadas ao uso público e a área dos lotes no processo de regularização fundiária. Permite a possibilidade de regularização de imóveis em área de preservação permanente, ou de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, desde que estudos técnicos comprovem a melhoria ambiental em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. Excetuam-se imóveis situados em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa estabelecidas por decreto federal (Brasil, 2017, art. 11).

A REURB possui duas modalidades: a de interesse social (REURB-S), cujos núcleos urbanos informais são ocupados por população de baixa renda, e a de interesse específico (REURB-E), cuja população possui renda superior, não podendo ser qualificada como baixa renda. Essas modalidades têm como objetivo identificar o responsável pelo pagamento das despesas cartoriais e pela implantação das obras de infraestrutura essencial (Brasil, 2017, art. 13).

Podem requerer a REURB, como legitimados, 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, que são autorizados a promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro (Brasil, 2017, art. 13).

A lei estabelece diversos institutos jurídicos para serem utilizados na regularização fundiária urbana, destacando-se dentre os principais: 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, a transferência do direito de construir, a concessão de uso

especial para fins de moradia, a concessão do direito real de uso, a doação e a compra e venda (Brasil, 2017, art. 15).

Determina que a REURB pode ser iniciada pelo procedimento de demarcação urbanística, que permite que a área ou as áreas a serem regularizadas sejam demarcadas de modo a identificar seus confrontantes e permitir que os notificados se manifestem formalmente sobre o processo de regularização fundiária. É importante ressaltar que este processo não é indispensável para a efetivação da REURB e 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 (Brasil, 2017, art. 19-22).

Estabelece a legitimação fundiária como forma originária de reconhecer o direito real de propriedade, permitindo que o ocupante adquira a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (Brasil, 2017, art. 24).

Conceitua legitimação de posse como instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, que constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos, mas não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, o beneficiário de título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal (Brasil, 2017, art. 25-27).

Define como fases da REURB: o 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; a elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo; a decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; a expedição da CRF pelo Município; e o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório

de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (Brasil, 2017, art. 28).

Determina que compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e emitir a CRF (Brasil, 2017, art. 30).

Estabelece que o conteúdo mínimo que o projeto de regularização fundiária deve conter é 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. O projeto de regularização deverá considerar as características do núcleo urbano informal para definição dos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos a serem implementados oficialmente. Define que infraestrutura essencial são os 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. Determina que a regularização poderá ser realizada no núcleo urbano de maneira integral ou parcial, ficando as obras de infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e quaisquer melhorias necessárias às habitações podendo ser realizadas antes, durante ou após a finalização da REURB. No caso da REURB-S, essas obras são de responsabilidade do ente público (Brasil, 2017, art. 35-37).

Autoriza a transferência do direito de construir correspondente ao potencial construtivo passível de ser utilizado em outro local, prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, para fins de viabilizar a elaboração de projetos, a indenização e a realização das obras de infraestrutura em projetos de REURB-S (Brasil, 2017, art. 37-A).

Determina que, em núcleos urbanos informais a serem regularizados situados em áreas de riscos geotécnicos, como de inundações ou outros riscos, devem ser realizados estudos técnicos específicos a fim de verificar a possibilidade da implantação dos núcleos com a correção, eliminação ou administração do referido risco. Caso não seja possível, no caso da REURB-S, o Poder Público é responsável pela recolocação dos ocupantes situados nessas áreas (Brasil, 2017, art. 39).

Define que o proprietário de uma construção-base 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 apenas

em projeções verticais. É necessário haver acessos independentes e confirmação da estabilidade da construção-base para possibilitar esse direito. É delegado ao município ou Distrito Federal, em caso de REURB-S, verificar essa estabilidade. Quando determinado, cada titular do direito real de laje é responsável pelos encargos e tributos incidentes por sua unidade imobiliária, que terá matrícula própria individualizada. Neste caso, não se aplica a fração ideal do terreno ao adquirente do direito real de laje, nem tampouco de áreas já edificadas.

Determina que o Município e o Distrito Federal poderão definir parâmetros edilícios e urbanísticos para a aplicação do direito real de laje em seu território. Dessa forma, estabelece-se que serão aplicáveis as 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 (Brasil, 2017, art. 55-57).

Estabelece que pode haver, em um mesmo terreno, lotes de propriedade individual ou comum dos condomínios, o que consiste no condomínio de lotes. Nesse caso, a fração ideal de cada condômino pode ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao potencial construtivo ou a outro parâmetro indicado na constituição do condomínio. Nesta modalidade, aplicam-se as normas de condomínios edilícios, respeitada a legislação urbanística (Brasil, 2017, art. 58).

Regulariza como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais nos quais a ocupação se iniciou com a alienação de unidades edificadas pelo empreendedor, seja ele público ou privado. Pode ocorrer como conjuntos habitacionais de parcelamento com unidades edificadas isoladas; com edificações em condomínio; condomínios horizontais ou verticais, ou em ambas as modalidades de parcelamento e condomínio (Brasil, 2017, art. 59-60).

Determina que a regularização de condomínios urbanos simples refere-se aos casos em que há mais de uma edificação ou cômodos no mesmo imóvel que representam unidades autônomas, mas que compartilham partes de uso comum, como áreas de passagem e acessos a vias públicas ou para as unidades entre si. Para instituição do condomínio urbano simples deve ser registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio. Devem ser respeitados os parâmetros urbanísticos locais, quando houver. Todas as unidades do condomínio devem, obrigatoriamente, ter acesso ao logradouro público (Brasil, 2017, art. 61-63).

Estabelece que 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, o Município poderá realizar, diretamente 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 civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros (Brasil, 2017, art. 64-65).

Dispensa, para fins da REURB, a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Brasil, 2017, art. 71).

Determina que os Estados devem criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S previstos nesta Lei (Brasil, 2017, art. 73).

Altera o artigo 10 do Estatuto da Cidade quando possibilita a usucapião coletivo para fins de regularização de núcleo urbano informal que, quando dividido pelo número de possuidores, seja inferior a 250 m² por possuidor, desde que ocupados por mais de cinco anos ininterruptamente e sem oposição e o possuidor não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 2017, art. 79).

Altera o art. 64 da Lei nº 12.651/2012, estabelecendo que na REURB-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana (Brasil, 2017, art. 82).

2.1.14 Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal (ZEE/DF), Lei nº 6.269, de 29 de janeiro de 2019

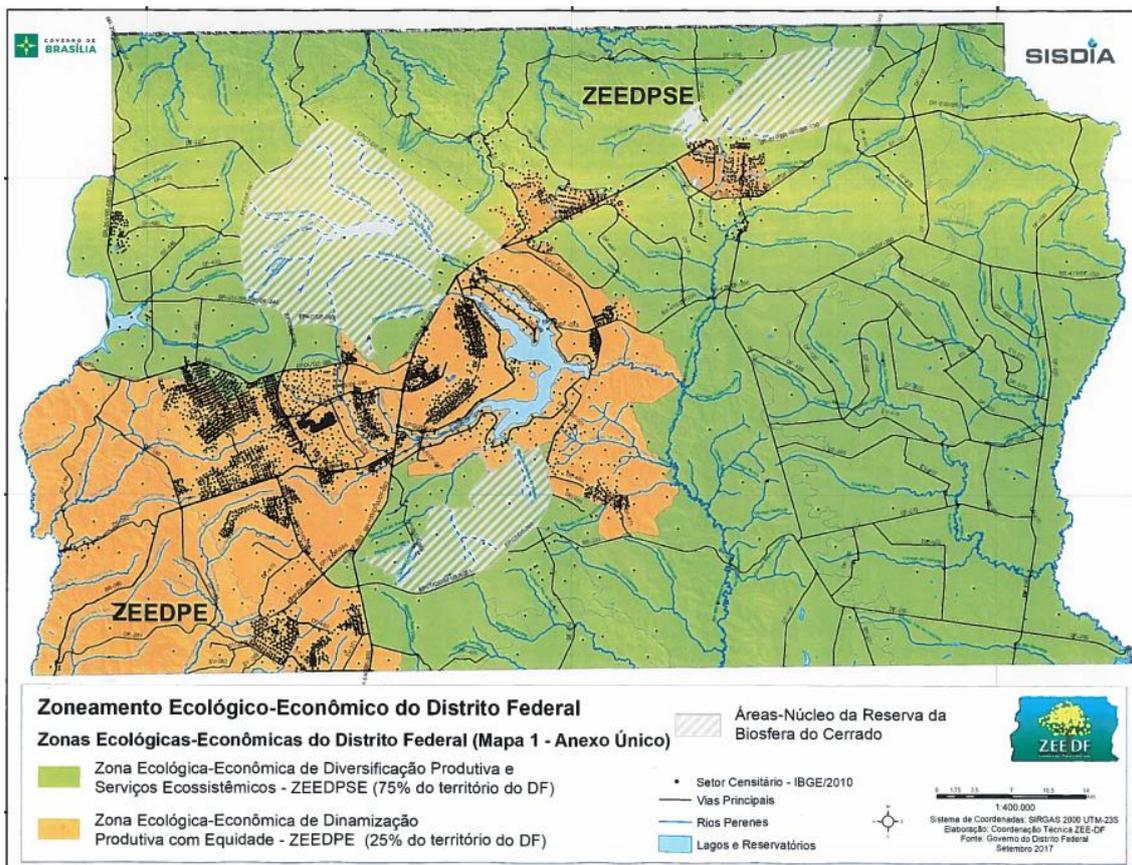
O Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal - ZEE/DF, preconizado pelo Art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, que é um instrumento estratégico de planejamento e gestão do território instituído pela Lei Distrital nº 6.269, de 29 de janeiro de 2019, cujas diretrizes e critérios devem orientar as políticas públicas distritais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e à melhoria da qualidade de vida da população.

O objetivo do ZEE/DF é promover a sustentabilidade no Distrito Federal nas dimensões social, econômica, ambiental e político-institucional, assegurando a compatibilidade entre o desenvolvimento socioeconômico inclusivo com os riscos ecológicos e os serviços ecossistêmicos, em favor da presente e futuras gerações. Esse instrumento é um zoneamento de riscos – tanto ecológicos, quanto socioeconômicos – que define as vocações de porções do território do Distrito Federal com base nos desafios e nas possibilidades ambientais, sociais e econômicas. Propõe um desenvolvimento mais ativo e harmonioso, indicando onde (e como) deve-se promover a diversificação e ampliação da geração de emprego e renda com a melhor gestão possível dos recursos naturais, que são essenciais à vida de todos.

O ZEE/DF divide o Distrito Federal em duas grandes zonas (Figura 1) – cada uma delas dividida em sete subzonas –, ambas com foco em tipos prioritários de atividades econômicas (naturezas de atividade econômicas), sempre aliadas à gestão dos recursos naturais locais:

- Zona Ecológico-Econômica de Diversificação Produtiva e Serviços Ecossistêmicos (ZEEDPSE): destinada a assegurar atividades produtivas que favoreçam a proteção do meio ambiente, a conservação do Cerrado remanescente e a manutenção do ciclo hidrológico para minimizar o estresse hídrico do DF;
- Zona Ecológico-Econômica de Dinamização Produtiva com Equidade (ZEEDPE): destinada a diversificar as bases produtivas do Distrito Federal com inclusão socioeconômica compatível com os riscos ecológicos e os serviços ecossistêmicos, ou seja, gerar mais e melhores empregos para dinamização da economia distrital.

Figura 1 - Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal



Fonte: Projeto de Lei nº 1.988/2018

Ao adotar a bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e articulá-la aos riscos ecológicos e socioeconômicos do território, o ZEE/DF explicita que os recursos naturais disponíveis no DF não são infinitos e que há urgência em integrá-los aos instrumentos territoriais, como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. A convergência dos instrumentos que incidem sobre o território possibilita enfrentar e minimizar os impactos ecológicos negativos que afetam duramente as populações e as atividades produtivas existentes no DF. Esta é a importância dada, por exemplo, ao ciclo da água, mas não apenas no tocante à discussão setorial de quantidade e qualidade das nossas águas superficiais. De maneira mais estruturante e sistêmica, a importância do ciclo hidrológico está associada aos riscos ecológicos, particularmente ao risco de perda de áreas de recarga dos aquíferos, relacionando, principalmente, ao uso humano do solo, a exemplo da localização e tipologia das cidades. De fato, impedir ou dificultar em grande escala a infiltração e a recarga dos aquíferos é desconsiderar, por exemplo, que é a água destes aquíferos que contribui para o fluxo de base

dos rios e lagos distritais, ou seja, que assegura a manutenção dos níveis de água dos rios na época da seca.

O ZEE/DF também explicita os riscos socioeconômicos. Uma grande parcela da população distrital apresenta baixa escolaridade e ausência de formação profissional robusta, tendendo a trabalhos informais. Ao propor a diversificação da matriz produtiva do DF como estratégia fundamental para diversificar a geração de empregos, o ZEE/DF toma posição sobre a redução das desigualdades sociais no território em prol da inclusão no mercado formal da população presente nos núcleos urbanos mais populosos do DF.

A instituição de Áreas de Desenvolvimento Produtivo – ADP representa um esforço de localização espacial das áreas prioritárias para geração de postos de emprego formais, segundo a vocação das atividades produtivas, auxiliando na celeridade do licenciamento ambiental. Dessa forma o instrumento reconhece o Distrito Federal como uma rede de relações econômicas que precisam ser apoiadas e fortalecidas.

A aprovação do ZEE/DF também atendeu ao estabelecido no Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007, onde estão estabelecidas obrigações do Distrito Federal, dentre as quais:

Cláusula Primeira – O Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termos assumem a obrigação de fazer consistente em elaborar e aprovar o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do Distrito Federal, no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, prorrogável por motivo justificado, por 6 (seis) meses.

O ZEE/DF é uma ferramenta moderna, inovadora e com bases técnicas robustas para contribuir significativamente para o alcance da sustentabilidade no Distrito Federal, orientando os usos do território, facilitando o planejamento integrado e definindo os riscos ambientais, trazendo foco e celeridade ao licenciamento ambiental, na busca constante pelo desenvolvimento sustentável.

2.1.15 Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, a Lei da REURB/DF

A Lei nº 986/2021 recepcionou a Lei Federal da REURB no Distrito Federal, dispondo, então, sobre regularização fundiária urbana, 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, art. 1º).

Assim como a Lei Federal da REURB, a Lei nº 986/2021 representou a simplificação dos processos, o surgimento de instrumentos jurídicos, urbanísticos e ambientais e a celeridade nas aprovações dos projetos de regularização fundiária de núcleos urbanos informais de interesse social e específicos do Distrito Federal.

Conceitua 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 dos procedimentos, a identificação dos núcleos urbanos informais e suas classificações preliminares em uma das modalidades de regularização.

Determina que no caso de a modalidade de REURB requerida coincidir com a prevista no PDOT, não é necessário apresentar cadastro socioeconômico. Se for verificada divergência na classificação estabelecida e a requerida, o legitimado tem de apresentar o cadastro socioeconômico junto ao requerimento, fundamentando o pedido. Esse cadastro deve estar de acordo com o regulamento, hipótese na qual o órgão gestor pode fixar modalidade distinta de REURB (Distrito Federal, 2021, art. 3º, 4º).

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.

Determina que a regularização fundiária de NUIs 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, deve seguir os art. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabelece que a regularização será admitida por meio da aprovação de estudo técnico que demonstre as melhorias de condições ambientais em relação à situação anterior e com a adoção de medidas específicas. Este estudo deve conter a caracterização da situação ambiental a ser regularizada; a especificação dos sistemas de saneamento básico; a proposição de intervenções para a preservação e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; a recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de

regularização; a 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. Se for o caso, deve-se apresentar estudo de compensação ambiental.

Estabelece que, em área de unidades de conservação de uso sustentável em que há autorização para realização da regularização fundiária das ocupações informais em seu interior, será necessária a anuência do órgão gestor da unidade e a aprovação de estudo que comprove a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Além disso, deve-se respeitar a 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.

Prevê 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 predominante inferior a cinco salários-mínimos, e outros parâmetros definidos em regulamento, que observem, no mínimo, a caracterização urbanística no núcleo urbano informal. A ocupação predominante é configurada por mais de 50 % das famílias ocupantes, não sendo dispensada a caracterização socioeconômica individual do ocupante para enquadramento no processo de titulação do imóvel.

Determina que os parâmetros urbanísticos aplicáveis às áreas de REURB são definidos pelo projeto de regularização fundiária urbana a partir das 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) (Distrito Federal, 2021, art. 5º).

Permite que sejam regularizadas ocupações de interesse social situadas em lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários - EPC ou Equipamentos Públicos Urbanos - EPU, nos termos do PDOT, quando estudo técnico realizado pelo órgão gestor do desenvolvimento do território e urbano do Distrito Federal demonstrar 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 (Distrito Federal, 2021, art. 6º).

Estabelece como legitimados para requerer a REURB a União e o Distrito Federal, entidades administrativas; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou

por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público (Distrito Federal, 2021, art. 7º).

Determina 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 PDOT, excetuando-se as terras públicas do Distrito Federal (Distrito Federal, 2021, art. 8º).

Enquadrou na modalidade de Regularização Fundiária de Interesse Social - REURB-S as áreas de Regularização de Interesse Social - ARIS e os parcelamentos Urbano Isolado de Interesse Social - PUI-S previstos no PDOT; 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; e os núcleos urbanos informais caracterizados como de interesse social localizados em Zona de Contenção Urbana, nos termos do art. 78 do PDOT (Distrito Federal, 2021, art. 9º).

Para identificação do ocupante como beneficiário e fixação da REURB-S, é necessário que o núcleo urbano informal tenha predominância de uso habitacional, e o morador tenha 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. Também não é permitido ter sido contemplado por legitimação fundiária ou legitimação de posse, devendo comprovar residência no Distrito Federal nos últimos cinco anos, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado. Todos os demais casos excetuam-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 (Distrito Federal, 2021, art. 10).

Autoriza a instalação de infraestrutura essencial em caráter provisório no processo de regularização fundiária em núcleos urbanos informais, desde que atendidas as condições

estabelecidas pelas agências reguladoras. As áreas indicadas na estratégia de regularização do PDOT ficam dispensadas de instauração de processo para a infraestrutura essencial. A instalação de infraestrutura essencial em caráter provisório não resulta em reconhecimento de regularidade de posse, de propriedade, nem em indenização ao particular no caso de remoção após esse investimento (Distrito Federal, 2021, art. 15,16).

Autoriza o procedimento de licenciamento ambiental simplificado, que deve ser regulamentado pelo Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal - 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. No caso de regularização de área com duas modalidades de REURB, quando constatado unidades caracterizadas como REURB-S em poligonal de REURB-E em terras públicas, pode-se utilizar a mesma conversão da compensação ambiental em melhorias das condições ambientais e implantação de infraestrutura. Essa excepcionalidade só ocorrerá nos casos de processos que ainda não tiveram os termos de concordância firmados. Autoriza o órgão ambiental a emitir 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 (Distrito Federal, 2021, art. 17-20).

Aplicou, na regularização fundiária urbana do Distrito Federal, os instrumentos previstos no art. 15 da Lei Federal nº 13.465/2017, isto é, a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a usucapião e a desapropriação, todos já detalhados anteriormente no resumo da Lei Federal presente neste estudo (Distrito Federal, 2021, art. 21).

Altera o PDOT, considerando 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.

Conforme verificado no item “2.1.2 - Conceito de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado” deste estudo, conceituou os tipos de ocupações irregulares.

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.

Determina como áreas de regularização fundiária as constantes no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C; as descritas no art. 127; as áreas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuam registro, identificadas como passivo histórico; e os núcleos urbanos informais localizados em Zona de Contenção Urbana, previstos no art. 78.

Estabelece que os polígonos das Áreas de Regularização e dos Setores Habitacionais indicados no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C desta Lei 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 20% em relação ao polígono original, quando localizados em ARIS e Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI-S. Esse ajuste de polígono está condicionado à anuência da unidade de planejamento do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Determina que, para reconhecimento das áreas como de interesse social, deve-se respeitar cumulativamente os critérios de 80% dos terrenos para fins de moradia; período mínimo de 5 anos de ocupação; e que estes sejam constituídos predominantemente por terrenos de até 250 m², limitados à área máxima de 500 m².

Elenca as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e autoriza, a depender da realidade consolidada, a possibilidade de ajustes nos índices urbanísticos estabelecidos, desde que realizados e aprovados estudos ambientais e urbanísticos nos órgãos competentes.

Admite, no âmbito do projeto de regularização fundiária, o uso misto de atividades, de acordo com as diretrizes urbanísticas estabelecidas pelo órgão gestor do ordenamento territorial (Distrito Federal, 2021, art. 29).

Acrescentou ao Anexo II – Mapa 2 – Estratégias de Regularização Fundiária e de Oferta de Áreas Habitacionais e o Anexo II – Tabela 2B, nas Áreas de Regularização Fundiária de Interesse Social – ARIS, da Lei Complementar nº 803, de 2009, como ARIS em Setor Habitacional, a ARIS Dorothy Stang e a ARIS Miguel Lobato; e como ARIS fora de Setor

Habitacional, a ARIS Capão Comprido II; a ARIS Morro da Cruz II; a ARIS Favelinha da Horta Comunitária; a ARIS Condomínio Bica do DER; a ARIS Vila do Boa; e a ARIS Nova Gênese (Distrito Federal, 2021, art. 30).

2.1.16 Nova Lei do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, Lei nº 14.4620, de 13 de julho de 2023

A Lei nº 14.4620, de 13 de julho de 2023, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, que tem por finalidade a promoção do direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, nos termos dos arts. 3º e 6º da CRFB/1988 (Brasil, 2023, 1º).

Art. 2º São objetivos do Programa:

I - reduzir as desigualdades sociais e regionais do País;

II - ampliar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda e nas regiões de maiores déficits habitacionais, nas suas diversas formas de atendimento; [...]

VI - fortalecer o planejamento urbano e a implementação de ações e métodos de prevenção, mitigação, preparação e resposta contra desastres naturais;

VII - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda;

VIII - fortalecer o acesso à infraestrutura e a equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais; [...] (Brasil, 2023, art. 2º)

Dentre as diretrizes do Programa, estabeleceu:

[...] II - concepção da habitação em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural, energética e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece;

III - estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos do disposto na Constituição;

IV - promoção do planejamento integrado com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de acessibilidade e de gestão do território e de forma transversal com as políticas ambiental e climática, de desenvolvimento econômico e

social e de segurança pública, entre outras, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável; [...]

XII - promoção de adensamento urbano adequado à integração eficiente das unidades habitacionais com a infraestrutura de transporte e serviços necessários ao atendimento da população; [...]

XIX - nos termos do inciso III do **caput** deste artigo, a União deverá priorizar projetos em Municípios que apliquem os mecanismos de garantia da função social da propriedade, conforme previsão da [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#) (Estatuto da Cidade). [...] (Brasil, 2023, art. 3º)

Dentre os objetivos do Programa, que serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, ressalta-se a provisão de lotes urbanizados, dotados da adequada infraestrutura, o apoio financeiro a programas e ações habitacionais de interesse social desenvolvidos por Estados e Municípios e a regularização fundiária (Brasil, 2023, art. 4º).

Definiu que os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa serão formalizados, prioritariamente, no nome da mulher e, na hipótese de ela ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647, 1.648 e do Código Civil (Brasil, 2023, art.10).

Acrescentou ao Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, no rol dos direitos reais, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a laje e os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão. No entanto, estabeleceu como passíveis de serem objeto de hipoteca a propriedade superficiária e os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão. (Brasil, 2023, art. 30).

À Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, ampliou a aplicabilidade do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC às obras e serviços de engenharia para infraestrutura, construção, requalificação, urbanização e regularização fundiária no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitação (Brasil, 2023, art. 33).

A partir de emenda à Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, autorizou os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos para as terras de sua propriedade. Acrescentou ao processo de emissão de Certidão de Regularização Fundiária – CRF, no processo de titulação dos imóveis, a necessidade, quando utilizadas pelo poder público peças técnicas a projetos de regularização fundiária elaborados por empresas privadas e particulares, a anuência dos autores ou de quem detenha os direitos autorais. Ainda sobre o processo de registro cartorial, determinou que, ao abrir as matrículas individuais decorrentes do projeto de regularização fundiária, o oficial do cartório de registro de imóveis deverá, nas matrículas de unidades imobiliárias cujo ocupante não venha a ser informado na lista de beneficiários da CRF, fazer constar o titular originário da matrícula na condição de proprietário anterior, não inserindo esse mesmo proprietário como titular atual da matrícula aberta, mas apenas inserindo, no campo relativo ao proprietário atual, texto informando que o futuro proprietário será oportunamente citado na matrícula quando do envio de listas complementares de beneficiários (Brasil, 2023, art. 35).

Autorizou que unidades desocupadas e não comercializadas do titular originário do domínio da área alcançadas pela Reurb possam ser caucionadas ou averbadas em alienação fiduciária e colocadas em garantia para execução das obras de infraestrutura essenciais, consignando-se o poder público como beneficiário da garantia estabelecida. Estabeleceu que, na Reurb-S, cabe ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados (Brasil, 2023, art. 35).

Determinou que projetos e obras de infraestrutura e valores despendidos com indenizações aos antigos proprietários, na Reurb-S ou Reurb-E, poderão ser financiados com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, bem como por outras fontes de financiamento públicas, privadas ou internacionais. Autorizou a transferência do direito de construir correspondente ao potencial construtivo passível de ser utilizado em outro local, prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, para fins de viabilizar a elaboração de projetos, a indenização e a realização das obras de infraestrutura em projetos de Reurb-S, podendo as prefeituras poderão receber imóveis para o atendimento destas finalidades e oferecer, como contrapartida ao proprietário, a possibilidade

de transferência do potencial construtivo do bem doado ou desapropriado amigavelmente (Brasil, 2023, art. 35).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa contempla três etapas, sendo a primeira uma apresentação, compilação e análise da legislação federal e distrital referentes à regularização fundiária de interesse social, com enfoque nos instrumentos legais e medidas urbanísticas formuladas por esses normativos que serão apresentados neste estudo. A segunda etapa desenvolve, por meio de pesquisa exploratória, levantamento de informações sobre o estudo de caso, que é o processo de regularização fundiária do Pôr do Sol, para preparar um diagnóstico fundiário, urbanístico e ambiental capaz de atingir aprofundamento no tema por meio da literatura para realização de análises. A terceira etapa envolve a apresentação de entraves e dificuldades de aplicação da legislação, de modo a sugerir ajustes normativos, com o intuito de simplificar procedimentos, facilitar a aplicabilidade e aumentar a eficácia dos processos de regularização do Distrito Federal.

Dentro da pesquisa exploratória, como pesquisa bibliográfica documental e cartográfica, coletada por acessibilidade, foram realizados levantamentos e análises de dados existentes em fontes oficiais, como sites e processos do Governo do Distrito Federal – GDF sobre regularização fundiária urbana (documentação direta). A pesquisa bibliográfica ocorreu com base em artigos, pesquisas, revistas, jornais e materiais produzidos por autores da área de pesquisa: Google Scholar, livros e buscas na internet (documentação indireta).

4 DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PÔR DO SOL

4.1 A origem das terras e a informalidade no Distrito Federal

As cidades devem ser interpretadas por meio de seus processos dinâmicos de produção do espaço urbano, construídos a partir da interação entre vários agentes, o que enseja diversos conflitos de interesses e problemas urbanos, bem como dificuldades na implantação de um planejamento mais efetivo.

Neste sentido, para fazer uma análise sobre a origem das terras e a informalidade no Distrito Federal, é necessário se fazer uma retrospectiva histórica, a fim de compreender a origem das terras e como se deu o processo de urbanização, de modo que o passado explique um pouco do nosso presente.

Em razão do Descobrimento, desde os primórdios da colonização, as terras brasileiras pertenciam à Coroa Portuguesa e, portanto, eram sujeitas às regras do direito lusitano, com a prevalência do interesse de ocupar, povoar, explorar e defender a Colônia.

Com o tempo, esse disciplinamento foi sofrendo alterações em razão das normas especiais que surgiram ao longo do tempo, com o intuito de corrigir os abusos e as distorções do regime sesmarial. Assim é que, pouco antes do Grito do Ipiranga, em 1822, o então príncipe regente Dom Pedro I, futuro imperador do Brasil, na ausência de uma legislação disciplinadora da ocupação da terra, atende à súplica do posseiro Manoel Rodrigues da Silva e reconhece-lhe o direito de propriedade sobre as terras possuídas.

Segundo Silva (2009, p. 22), Rodrigues da Silva era um homem pobre que vivia em uma pequena propriedade rural herdada de seu pai, que também era um posseiro. No entanto, a propriedade era reivindicada por um fazendeiro rico, que queria expulsá-lo.

Rodrigues da Silva, então, recorreu ao príncipe regente, que decidiu em seu favor. Dom Pedro I determinou que as terras deveriam permanecer com o posseiro, pois ele as havia ocupado de forma pacífica e contínua.

De acordo com Miranda (2017, p.154), a decisão de Dom Pedro I foi uma vitória para os posseiros, que passaram a ter seus direitos reconhecidos pelo Estado, mesmo que não tivessem títulos de propriedade.

Para compreensão das consequências dessa medida no contexto urbano, é importante, também, traçar um panorama histórico do país no século XIX, em que, com o início do desenvolvimento industrial, começa o processo de urbanização das cidades brasileiras, que atraíam para os núcleos urbanos trabalhadores rurais e imigrantes europeus que buscavam empregos e melhores condições de vida para suas famílias. E a realidade das urbes apresentava problemas comuns: desenvolvimento econômico em descompasso com o processo de expansão urbana; e crescimento desordenado, sem planejamento e políticas habitacionais eficientes. Esse quadro contribuiu para formação de áreas de habitação precária e para desigualdade social.

Passou a predominar no Brasil o sistema de ocupação e apossamento, e as transações sobre terras passaram a ser operadas fora de qualquer ordenamento jurídico, gerando um caos que perdurou por quase três décadas, após a proclamação da nossa Independência até o advento da Lei nº601, de 18 de setembro de 1850. O novo diploma legal definiu o que eram as terras devolutas, determinou que sua aquisição somente se daria mediante um título de compra e estabeleceu normas, de modo a solucionar os problemas existentes e prevenir problemas futuros. Surgiu, então, a obrigatoriedade do registro das terras possuídas.

Foi estabelecido, então, que permaneceriam públicas as terras que não eram objeto das Sesmarias ou das posses legitimadas e, portanto, pertencentes ao Império. No seu art. 3º, a Lei nº601, de 1850, claramente determinou que as áreas que não fossem ocupadas pelo setor público e nem transmitidas ao domínio privado, seja por meio das cartas de sesmarias, das revalidações de sesmarias ou das ocupações revalidadas (primeira tentativa de regularização fundiária, em 1850), seriam terras devolutas, dizendo, ainda, no art. 10, que o Governo promoveria o modo prático de extermar o domínio público do particular, o que nada mais era do que a atual ação discriminatória.

A partir desse momento, surge-se o entendimento geral de que, em princípio, as terras brasileiras são públicas, porque desde que não se comprove, de modo idôneo, que esta ou aquela gleba, em algum tempo e conforme direito de cada época, tenha sido destacada do domínio público para o privado, ela continuará do domínio público e será, hoje, de propriedade da União ou dos Estados-Membros da Federação Brasileira. Entretanto, não se pode esquecer da figura da usucapião deserto. Era possível usucapião de terras públicas (terras devolutas) desde essa lei até o código civil de 1916, de forma irrestrita. E, mesmo depois do Código Civil de 1916, era possível ainda usucapião de terras devolutas na modalidade *pro labore* pela lei 6.969/81. Então, ainda que não registrado no Registro de Imóveis, se houve ocupação por tempo suficiente de acordo com a legislação da época, é possível que tenha havido usucapião e não seja terra devoluta. Além disso, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento de que a ausência de registro no cartório não induz à presunção de que o imóvel esteja no rol das terras devolutas. Ele impõe que o Estado comprove tal alegação.

Sendo assim, já na era republicana, a Constituição de 1891 estabeleceu:

[...] 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. [...]

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados [...] (Brasil, 1891, p. 1;14).

Dessa forma, as terras devolutas passaram a pertencer aos Estados-Membros desde que situadas em seus respectivos territórios, à exceção das que estivessem incluídas no perímetro que havia sido destinado ao atual Distrito Federal, que continuaram pertencentes à União. Esse dispositivo reservou a área de 14.400 km² no Planalto Central para a implantação do Distrito Federal e possibilitou a implementação da política de integração nacional definida pela primeira Constituição republicana. Entretanto, ao ser delimitada a área onde seria implantado o DF, afirmou-se, simultaneamente, o princípio da propriedade privada, pelo que se conclui que apenas as terras devolutas contidas no Quadrilátero Cruls foram reservadas à União, o que determinou a existência, ainda hoje, de terras de várias naturezas, como devolutas, públicas via desapropriação, particulares, e públicas e particulares em comum.

A interpretação desse art. 3º da Constituição de 1891 provocou inúmeras controvérsias quanto à possibilidade de haver, na área por ele demarcada, propriedades particulares, questão solucionada peremptoriamente pelo Decreto Lei nº 203, de 27.02.67, que estabeleceu:

Art. 1º Fica a Prefeitura do Distrito Federal autorizada a promover as desapropriações judiciais ou amigáveis das terras do domínio particular, para efeito de incorporação ao patrimônio da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP - situadas no perímetro do Distrito Federal, descrito no artigo 1º da Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956.

Art. 2º No cumprimento do disposto no artigo anterior, serão respeitados os direitos dos proprietários cuja posse seja baseada:

I - no chamado Registro Paroquial, tendo-se em conta as cautelas reclamadas pelo artigo 94 do Regulamento da Lei nº 601, de 1850, baixado com o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1851;

II - em sentença transitada em julgado, em ação de usucapião, até 1º de janeiro de 1917 (artigo 1.806, do Código Civil);

III - em documento de venda ou doação que a União tenha feito depois da promulgação da Constituição de 1891 (Brasil, 1967, p. 1).

Parágrafo único. Para os fins previstos nesta lei, as desapropriações, judiciais ou amigáveis, obedecerá a um critério de prioridade a ser estabelecido pelos

órgãos de planejamento local, com aprovação do Prefeito do Distrito Federal, tendo em vista o aproveitamento racional das terras do Distrito Federal.

Essa pluralidade de regimes jurídicos das terras que constituíram o quadrilátero do Distrito Federal não tardaria para constituir um processo de ocupação irregular e anômalo. As terras devolutas não discriminadas; as terras públicas adquiridas em comum e não submetidas ao competente processo legal de divisão; e as terras públicas, órfãs de um planejamento global de destinação, aliadas à demanda da classe média, que não conseguia arcar com os altos preços de moradia do Plano Piloto, forneceria as condições ideais para que o "grilo" avançasse com o vigor e a celeridade que hoje assustam pelas suas dimensões.

A Constituição de 1946, em suas Disposições Constitucionais Transitórias, reiterou o preceito da Carta de 1891 ao determinar:

[...] Art 4º - A Capital da União será transferida para o planalto central do País.

§ 1º - Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma Comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova Capital.

§ 2º - O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3º - Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital.

§ 4º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara [...] (Brasil, 1946, p. 44).

Outros institutos continuaram tratando do assunto, mas a principal origem das terras do Distrito Federal está no art. 24 da Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, que estabeleceu que a União desapropriaria todo o território determinado para implantação do Distrito Federal. Criou, ainda, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, empresa pública responsável por promover todas as ações necessárias para a construção da nova capital do país, para onde as terras desapropriadas seriam transferidas.

E, neste sentido, diversas desapropriações foram realizadas, já que havia muitas fazendas situadas dentro do território do futuro Distrito Federal. A principal delas, a fazenda Bananal, que englobava toda a área destinada ao Plano Piloto, foi adquirida ainda em dezembro de 1955, alguns meses antes da promulgação da chamada Lei da Mudança. Até junho do ano

seguinte, foram desapropriadas as Fazendas Guariroba, Riacho Fundo, Tamanduá, Vicente Pires, Taguatinga e Gama, que constituíam a área principal da futura Capital da República. E, até setembro do mesmo ano, são adquiridas as fazendas Papuda, Paranauá, Brejo ou Torto, Sobradinho, Mestre D'Armas e várias outras.

A Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital, presidida pelo Dr. Altamiro de Moura Pacheco, encarregada das desapropriações, continuava no seu incessante trabalho e, antes do final de 1958, já havia adquirido mais de 170 propriedades rurais para a constituição da base física de onde seria construída a nova cidade, com a área total de quase 40.000 (quarenta mil) alqueires geométricos. A essa área somam-se mais 3.829 (três mil, oitocentos e vinte e nove) alqueires geométricos de terras devolutas distribuídas pelas fazendas Vendinha, Rodeador e Palma.

Nesse momento, é importante ressaltar que a quase totalidade das escrituras foi lavrada nos Cartórios de Luziânia, Planaltina e Formosa, e, também, que diversas pequenas propriedades não tiveram processos de desapropriação concluídos, em razão da precariedade dos títulos de domínio exibidos pelos seus ocupantes, conforme registrado pela Comissão encarregada pelas desapropriações.

Essa precariedade perdura até os dias de hoje, exigindo que seja enfrentada pelos mecanismos jurídicos pertinentes, para esclarecer essas relações dominiais ilícitas da propriedade, observado, quanto a isso, o procedimento discriminatório previsto no art. 5º da Lei 4.947, de 06 de abril de 1966, que delegou ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, tomar as providências administrativas e promover as medidas judiciais concernentes à discriminação das terras devolutas do Distrito Federal.

No entanto, o processo demarcatório, extremamente técnico e complexo, sobretudo se consideradas as grandes dimensões das glebas e os equipamentos disponíveis à época, era prejudicado pelos problemas gerados pela ação de gananciosos empresários e inescrupulosos grileiros, que deslocavam os títulos dessas áreas particulares, quase sempre adquiridas mediante processos fraudulentos, para terras públicas, legalmente desapropriadas, só que bem mais valorizadas do que aquelas sobre as quais diziam possuir o domínio. Deste modo, não é impróprio dizer que a problemática fundiária do Distrito Federal se inicia exatamente no ponto de indefinição dos limites dessas terras particulares que não puderam ser alcançadas pelos atos expropriatórios com os das terras públicas.

E, nesse processo, a informalidade é uma realidade bem anterior à construção da capital, com algumas áreas consolidadas e totalmente integradas à malha urbana até hoje sem a regularização dominial e a segurança jurídica dos moradores, como o centro urbano de Brazlândia e o Setor Tradicional de Planaltina. De acordo com Lucídio Guimarães Albuquerque, os parcelamentos irregulares do solo foram iniciados logo após a colocação da pedra fundamental da nova capital, durante as comemorações do Centenário da Independência, em 7 de setembro de 1922, na cidade de Planaltina (Albuquerque, 1994).

E, segundo a própria Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital, em 1956, no auge dos trabalhos de desapropriação, anos antes da inauguração de Brasília, em 1960, foi constatada a mesma situação de deslocamento de títulos de áreas particulares pelo loteamento "Nossa Senhora de Fátima", localizado na Fazenda Mestre D'Armas, e pelo loteamento "Planaltópolis", na Fazenda Paranauá. A Comissão registrou, ainda, que o loteamento "Nossa Senhora de Fátima", apesar de ser o mais recente à época, pela irregularidade da documentação, era o que vinha criando os maiores obstáculos à desapropriação, mediante atitudes nada recomendáveis por parte da imobiliária que vendia os lotes, que realizava obras em ritmo acelerado, com o intuito de prejudicar a ação do Governo. É a mesma situação de hoje, em Brasília, nas áreas parceladas irregularmente.

Historicamente, de modo geral, a habitação de interesse social no Brasil é precária e concentra-se nas cidades sob três configurações básicas: os cortiços, as favelas e os loteamentos periféricos, com moradia própria e autoconstrução. "Falar de favela é falar das cidades grandes e médias no Brasil no final do século XX e início do século XXI." (Pasternak; D'Ottaviano, 2016, p.76)

Apesar de ter apresentado um crescimento menos expressivo que nos anos anteriores, na última década, o processo de urbanização brasileiro foi continuado. Segundo dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de 2010, 84% da população vivia em zonas urbanas, enquanto que a mesma pesquisa realizada em 2022 retrata que 85,88% dos domicílios brasileiros estão situados em áreas urbanas, em cidades que apresentam alto grau de fragmentação e segregação socioespacial, com adensamentos e dinâmicas de ocupação territorial que o planejamento urbano não tem sido capaz de controlar.

No Distrito Federal, a construção da nova capital alavancou o processo de urbanização do Planalto Central. Em 1957, segundo informações levantadas pelo censo experimental do

IBGE, havia 12.283 habitantes no DF. Pouco mais de 60 anos depois, o censo de 2022 apontou 2.817.068 habitantes e classificou Brasília como a terceira cidade mais populosa do Brasil.

A capital do país, projetada pelo arquiteto e urbanista Lúcio Costa, vencedor do Concurso do Plano Piloto de Brasília, lançado pela NOVACAP em 1956, é produto de uma síntese das principais ideias e teorias sobre a cidade elaboradas na modernidade, nos séculos XIX e XX. Diversos modelos e experiências urbanas se manifestaram na proposta de Lucio Costa, como a Cidade-Jardim inglesa, de Ebenezer Howard; os princípios da Cidade-Parque de Le Corbusier, que tiveram sua maior expressão na concepção da Superquadra; a estrutura da Cidade-Linear, de Soria y Mata, que se manifesta na estruturação urbana ao longo de uma rodovia, o Eixo Rodoviário; e a formulação das Cidades-Satélites, defendidas por Ludwig Hilberseimer. Costa apresenta, ainda, uma interpretação muito própria e original do conceito de Unidade de Vizinhança, além da inovação urbana mais original e distintiva de sua proposta, a Superquadra brasiliense.

De acordo com o documento “Leitura Técnica do Território” implantação do Plano Piloto – núcleo urbano central – se daria dentro dos limites da Estrada Parque do Contorno – EPCT, que formaria um grande cinturão verde, tendo Brasília como o único núcleo urbano dentro destes limites. Brazlândia e Planaltina e demais núcleos urbanos, dentro da lógica das cidades jardins e cidades satélites, se distribuiriam ao redor do núcleo central, compondo uma rede interdependente. Entretanto, este planejamento foi alterado desde o início da construção da capital, quando, dentro dos limites da EPCT, surgiram diversos acampamentos de operários que trabalhavam nas obras da cidade. Alguns desses acampamentos foram, posteriormente, regularizados, como Paranoá (1958), Vila Planalto (1958), Telebrásilia (1956), Vila Metropolitana (1960) e Candangolândia (1956).

Sendo assim, a capital do país, inaugurada em 1960 com o objetivo de promover a integração do território, levar desenvolvimento ao interior, proteger a sede do poder de ataques nos litorais e ocupar o amplo território livre na região central, apesar de ser uma cidade moderna e planejada, já nos primeiros anos de existência, teve de lidar com graves problemas urbanos.

A cidade projetada para receber todos os órgãos da Administração Pública Federal e seus servidores públicos não estava preparada para acolher os “candangos”, trabalhadores migrantes que participaram da construção de Brasília. Imaginava-se que, com o fim das obras, os acampamentos seriam desfeitos e que boa parte dos operários retornaria às cidades de origem ou seriam realocados nas cidades satélites. No entanto, sem condições financeiras de arcar com

o alto custo dos imóveis disponíveis na capital, iniciou-se, antes mesmo da inauguração, um processo de ocupações irregulares de áreas públicas para moradia em diversas áreas do Distrito Federal.

Devido ao superpovoamento, a realocação dos acampamentos e a necessidade de abrigar mais funcionários públicos que vinham de todas as unidades da Federação para trabalhar no DF, houve a necessidade de criação de novas cidades satélites, que deveriam ser criadas além dos limites da EPCT. A primeira inaugurada foi Taguatinga, em 1958, a partir da remoção da Vila Amauri e do superpovoamento da Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante.

Na década de 1960, foram implantados os núcleos urbanos de Sobradinho (1960) e Gama (1960). O Núcleo Bandeirante, que inicialmente era um acampamento com previsão de remoção, conquistou sua fixação em 1961. Em 1967, tem início a implantação do Guará, primeiro assentamento promovido pelo Poder Público a romper a permissão de não ocupação da bacia do Lago Paranoá, limite imposto pela EPCT.

Em 1970, foi criada a cidade satélite de Ceilândia, cujo nome foi criado pelo então Secretário de Serviços Sociais Otomar Lopes Cardoso, a partir da sigla CEI – Campanha de Erradicação das Invasões acrescida da palavra “lândia”, de origem americana (*land*), para significar cidade, que foi bastante utilizada por todo Brasil. A nova cidade foi constituída por meio do reassentamento de famílias que ocupavam barracos das Vilas IAPI, Esperança, Tenório, Colombo, Bernardo Sayão, e dos Morros do Querosene e Urubu, Curral das Éguas e Placa da Mercedes, em um total expressivo de cerca de 70.000 pessoas (Costa, 2011, pág. 27).

E, desde então, ao longo do tempo, outras áreas foram criadas com o intuito de reassentar a população de baixa renda em moradias dignas, como as cidades do Paranoá e da Estrutural, entretanto, essas ações não foram suficientes para conter o crescimento desordenado, sem planejamento e infraestrutura. As invasões se multiplicaram por todo território do Distrito Federal, inviabilizando o poder fiscalizatório do Estado, e a ocupação urbana passou a ser caracterizada pelo avanço sobre áreas rurais de chapada de forma não planejada, evidenciando uma preferência humana pela ocupação em áreas mais planas, sendo as encostas consideradas um limite natural que impedia o avanço da mancha urbana (Neves et. al., 2018).

E, embora Brasília seja uma cidade projetada, beneficiada por um amplo arcabouço jurídico-urbanístico e dotada de certo controle do território, a dinâmica urbana denota o crescimento da ocupação informal no Distrito Federal. Segundo dados da Pesquisa Distrital por

Amostra de Domicílios – PDAD, do total de 963.812 unidades habitacionais ocupadas, com uma média de 3,12 moradores por residência, 25,7% dos domicílios ocupados no Distrito Federal não possuem escritura definitiva registrada em cartório (CODEPLAN, 2021). É importante registrar que esse número envolve residências localizadas em núcleos urbanos informais e imóveis da carteira imobiliária da antiga Sociedade de Habitação de Interesse Social - SHIS e de cidades consolidadas, que são parcelamentos que possuem imóveis que foram distribuídos por meio de programas habitacionais ou programas de assentamento promovidos pelo Governo do Distrito Federal, registrados junto ao cartório de registro de imóveis, pendentes de titulação aos atuais ocupante, como Recanto das Emas, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II e Samambaia, conforme verificado na Tabela 1.

Tabela 1 - Tabela com quantitativo de unidades habitacionais a serem tituladas em cidades consolidadas no Distrito Federal

TABELA COM QUANTITATIVO DE UNIDADES HABITACIONAIS A SEREM TITULADAS EM CIDADES CONSOLIDADAS DO DISTRITO FEDERAL	
CIDADE	Nº UNIDADES A TITULAR
Águas Claras	909
Brasília (Vila Planalto e Vila Telebrasília)	319
Brazlândia	2.793
Candangolândia	74
Ceilândia	4.335
Sol Nascente	4.655
Estrutural	1.020
Gama	27
Guará (Vila Tecnológica)	103
Planaltina	7.965
Recanto das Emas	8.417
Riacho Fundo I	130
Riacho Fundo II	4.055
Samambaia	13.848
Santa Maria	3.696
São Sebastião	7.844
Sobradinho	20
Sobradinho II	2.204
Taguatinga	895
Varjão	1.008
TOTAL	64.317

Fonte: Arquivo CODHAB/DF (2023)

Para solucionar este significativo quadro de informalidade histórica em cidades criadas para atender a política habitacional de interesse social do GDF, a partir do Decreto Federal nº 9.310/18 e da Lei nº 986/21, criaram-se mecanismos para titulação simplificada desses imóveis, possibilitando aos beneficiários enquadrados nos critérios legais, além do recebimento dos

lotes, a gratuidade das despesas cartoriais de registro do imóvel. Com isso, têm-se obtido resultados expressivos desde que a nova legislação passou a ser aplicada, entretanto, esse assunto não é totalmente pacificado no meio jurídico, tendo em vista que o Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, por meio da Apelação Cível nº 1000226-03.2023.8.26.0480, endossou posicionamento contrário à titulação de loteamento regularmente registrado e não titulado por instrumento de REURB.

Outros dados importantes vêm de estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2022), o Distrito Federal possui 774.021 domicílios, sendo que, desse total, 122.388 encontram-se inseridos nos 306 núcleos urbanos informais identificados, o que representa 15,81% do total de domicílios do DF.

De acordo com esse estudo, os NUIs foram classificados em seis tipologias: i) favela ou ocupação espontânea; ii) loteamento irregular ou clandestino; iii) conjunto habitacional; iv) distrito ou povoado; v) sede municipal; e vi) outros tipos. Após análise, verificou-se que muitos NUIs podiam ser enquadrados em mais de uma dessas categorias, fosse porque parte do NUI se enquadrava em um tipo e parte em outro, fosse porque todo o NUI se enquadrava em mais de um tipo. Geralmente, eram núcleos com áreas que se originaram de formas diversas (ocupação espontânea/ loteamento irregular ou clandestino), mas que, atualmente, configuram um único assentamento. Outra situação frequente foi a sobreposição entre atributos de forma da ocupação (ocupação espontânea/loteamentos/conjuntos habitacionais) e localização da ocupação (distritos/sede municipal). Como a opção metodológica foi enquadrar os NUIs em apenas uma tipologia, selecionou-se a que predominava ou melhor representava o NUI, o que pode ter levado a alguns equívocos de enquadramento.

Com base nessa metodologia, 94% dos NUIs do Distrito Federal encontram-se em loteamentos irregulares ou clandestinos, o que representa 97% do total dos domicílios situados em núcleos urbanos informais.

Esse quantitativo é ainda inferior ao identificado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH na época da proposição do Projeto de Lei Complementar nº 77/2021, que, após aprovado, foi sancionado como Lei nº 986, de 30 de junho de 2021, e registrou que, desde a promulgação do PDOT/2012, a existência de, aproximadamente, 435 novas ocupações informais, rurais e urbanas.

Dessa forma, analisando o contexto urbano atual, evidenciou-se, na prática, que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, instrumento básico do ordenamento territorial, e demais legislações específicas correlacionadas não foram suficientes para conter as diversas ocupações e parcelamentos informais que ocorreram em Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e em Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE, como em áreas de zoneamento rural, de proteção ambiental e destinadas a provimento habitacional.

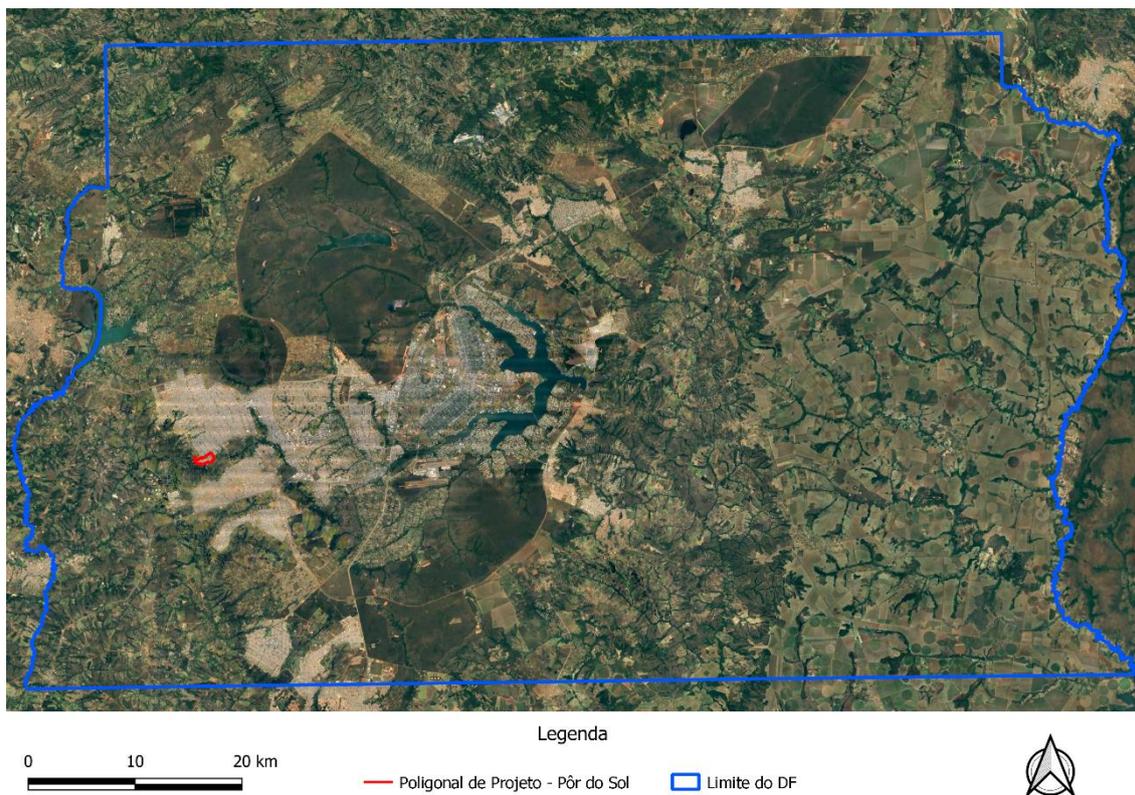
4.2 Diagnóstico da região do Pôr do Sol

Segundo informações do Geoportal/SEDUH/GDF, a área de ocupação irregular denominada Pôr do Sol (Figura 2) pertence à Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol – RA XXXII, criada pela Lei nº 6359/2019, e localiza-se ao sul da cidade de Ceilândia, junto à Área de Desenvolvimento Econômico – ADE de Ceilândia Sul, praticamente envolvendo toda a porção sul do Setor P-Sul.

Possui como limites, a norte a EPCL (Estrada Parque Ceilândia) ou Avenida Elmo Serejo de Farias e o setor QNP da Ceilândia; a leste a Área de Desenvolvimento Econômico – ADE de Ceilândia Sul, parte da zona de amortecimento da ARIE JK e, ao sul e oeste a ZP2 - Zona de Preservação Melchior da ARIE JK.

O principal acesso ao Pôr do Sol é feito pela via P5 e Avenida Elmo Serejo de Farias, continuação da EPCL - Estrada Parque Ceilândia.

Figura 2 - Mapa de localização do Pôr do Sol



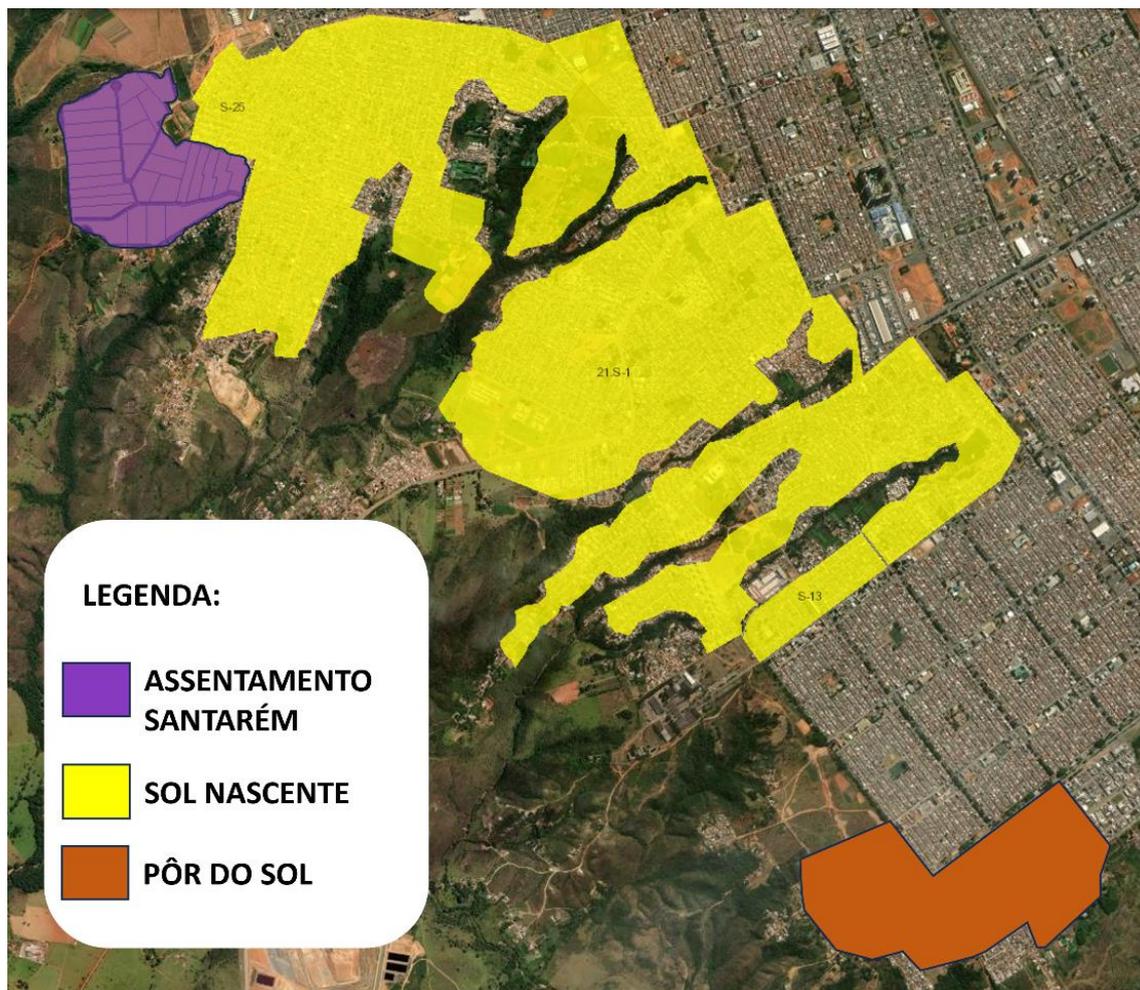
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Geoportal/SEDUH/GDF

A cidade integra a região conhecida como as “Bordas da Cidade de Ceilândia”, pois está situada em sua quase totalidade sobre relevo caracterizado como borda de chapada, localizado entre as áreas planas da cidade e a linha de ruptura do relevo, voltado para fundos de vale do Córrego do Valo e do Ribeirão Taguatinga.

Trata-se de região com paisagens típicas do cerrado, onde o platô superior da chapada encontra-se bastante antropizado, enquanto a quebra de relevo e o platô inferior encontram-se razoavelmente preservados.

Segundo relatos de servidores da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI que trabalhavam nas áreas rurais das bordas de Ceilândia na década de 1980 e que ainda continuam na ativa, as ocupações irregulares de áreas públicas nessa região foram iniciadas a partir de onde hoje situa-se o assentamento Santarém (Figura 3).

Figura 3 - Mapa de localização do assentamento Santarém



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Geoportal/SEDUH/GDF

Apesar de ser um parcelamento regular desde a expedição do Decreto nº 36.190, de 24 de dezembro de 2014, que instituiu o Projeto de Assentamento Distrital Santarém, no âmbito do Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais – PRAT, no imóvel Guariroba, em Ceilândia, segundo os servidores, a região foi ocupada clandestinamente por produtores rurais desde meados de 1980 (Distrito Federal, 2014, art.1º) e, ao serem identificadas, foram realizadas remoções. No entanto, os ocupantes começaram a obter vitórias na justiça que asseguravam seus direitos de permanecerem morando onde estavam. Dessa forma, já que a remoção não era possível, para evitar o adensamento e a urbanização da região, a Fundação Zoobotânica passou a oferecer todo suporte aos moradores da região, desde arado, tratores, equipamentos para preparo da área, mão de obra e insumos, sendo cobradas apenas taxas administrativas e taxas de serviços com valores subvencionados pelo Estado. O objetivo era incentivar a produção de alimentos, mas, principalmente, manter a ocupação com parâmetros rurais e preservar o meio ambiente (córregos, nascentes, etc).

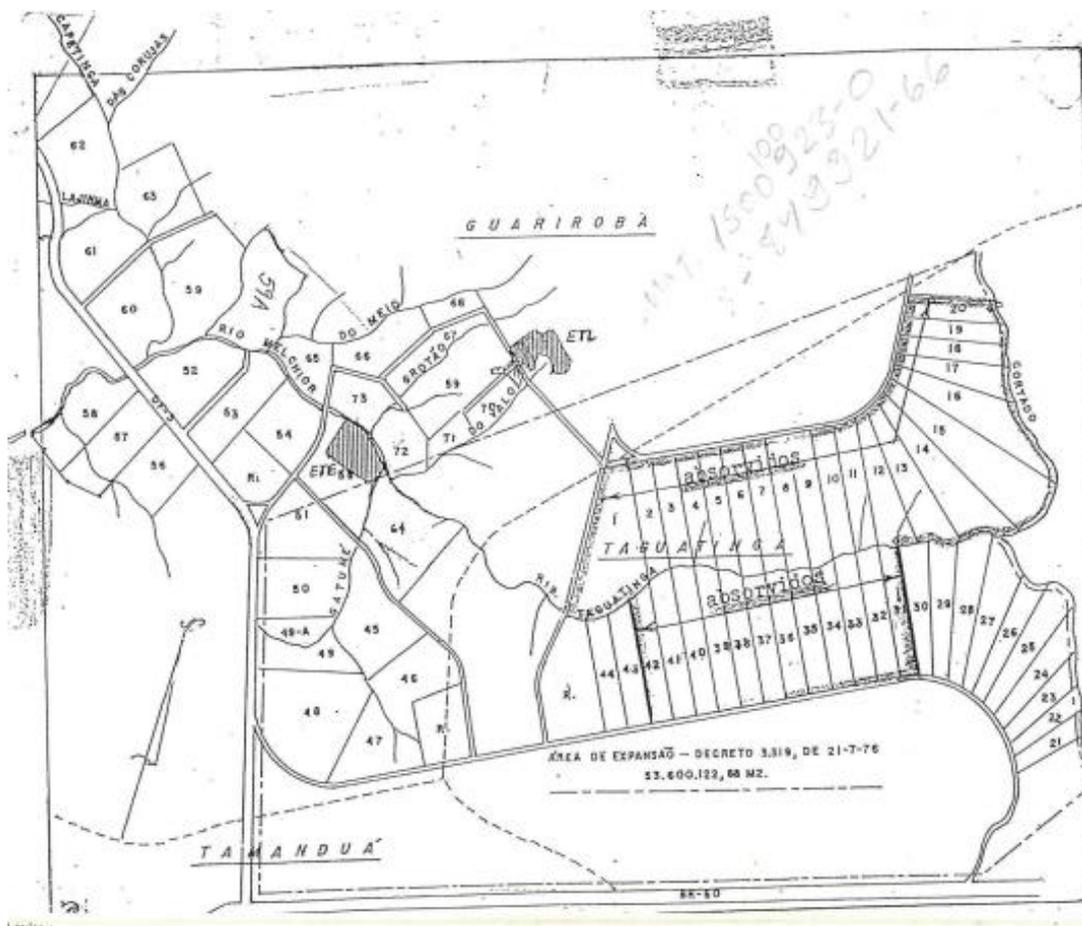
Com o intuito de formalizar essa atuação nas áreas rurais, o GDF publicou uma série de Decretos que criavam núcleos rurais e colônias agrícolas em diversos locais do DF, como os Decretos nº 19.717 e 19.718, ambos de 22 de outubro de 1998, que criavam, respectivamente, o Núcleo Rural P Sul, onde hoje é o Pôr do Sol, e P Norte onde hoje é o Sol Nascente. Entretanto, com a mudança de gestão após as eleições de 1998, todos os Decretos emitidos para este fim foram revogados com a publicação do Decreto nº 20.006, de 14 de janeiro de 1999 (Distrito Federal, 1999, art. 1º).

Ainda de acordo com os relatos dos servidores, a expansão da informalidade nessa área ocorreu por diversos fatores, como a dificuldade de fiscalizar áreas de grandes dimensões e a inexistência, na época, dos equipamentos de georreferenciamento que existem hoje, mas também foi intensificada por uma série de medidas administrativas que limitaram o poder de atuação e fiscalização nas áreas rurais. Como exemplo, pode-se citar a criação da Delegacia Especial do Meio Ambiente – DEMA no âmbito da Polícia Civil, por meio da Lei nº 832, de 27 de dezembro de 1994. De modo geral, essa norma retirou o poder de polícia dos servidores da Fundação Zoobotânica que atuavam na fiscalização, fazendo com que aqueles que atuavam diretamente no campo, que antes percebiam qualquer atividade irregular e imediatamente atuavam e apreendiam material, passassem a ter de se submeter a uma etapa burocrática de agendamento de ação nos locais identificados com os demais órgãos, a DEMA e a Subsecretaria de Fiscalização de Ordem Urbanística da Secretaria de Estado das Cidades, atual DF LEGAL, para fazer operações (Distrito Federal, 1994, art. 4º).

Outro fator importante foi o fim da política de incentivos e benefícios à atividade rural ocorrido no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. A região, cujo solo depende de tratamento técnico para se tornar produtivo, passou a ser menos interessante para produção agrícola e passou a ser alvo de grilagem e parcelamento irregular do solo. E, como a ação do Estado não consegue acompanhar a velocidade das ocupações informais, as chácaras começaram a ser parceladas e áreas vazias passaram a ser ocupadas, criando as cidades do Sol Nascente e do Pôr do Sol.

A área onde hoje é o Pôr do Sol era ocupada, até meados da década de 1990, predominantemente por pequenas chácaras com produção agropecuária (Figura 4), que dispunham de concessões de uso rural concedidas pela Fundação Zoobotânica, quando, conforme processo explicado, surgem os parcelamentos irregulares, resultantes do fracionamento irregular das glebas.

Figura 4 - Cartograma do Núcleo Rural Taguatinga, onde, atualmente, situa-se o Pôr do Sol



Fonte: Arquivo da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal

Originalmente, de acordo com o Plano Diretor Local – PDL de Ceilândia, parte da gleba era urbana e pertencia a Área Perimetral Sul destinada à implantação de equipamentos comunitários de grande porte. A outra parte do Pôr do Sol encontra-se no interior da ARIE JK, que possui atributos ambientais relevantes, como: cursos d'água, quebras de relevo, solos hidromórficos e sítios arqueológicos.

Segundo a análise realizada pela CODEPLAN (

Tabela 2), a mancha urbana do Sol Nascente/Pôr do Sol teve grande expansão entre 2003 e 2008, crescendo a uma taxa de 40% ao ano no período e ilustrando a elevada taxa de crescimento populacional nessa década de 25,96% ao ano. Após 2008, houve significativa desaceleração, atingindo nível médio de crescimento de 3,20% ao ano até 2018, sendo ainda superior ao crescimento da população, de 2,12% anuais durante a segunda década do século. Apesar de sua área ter crescido mais que sua população (Figura 5), esse comportamento indica

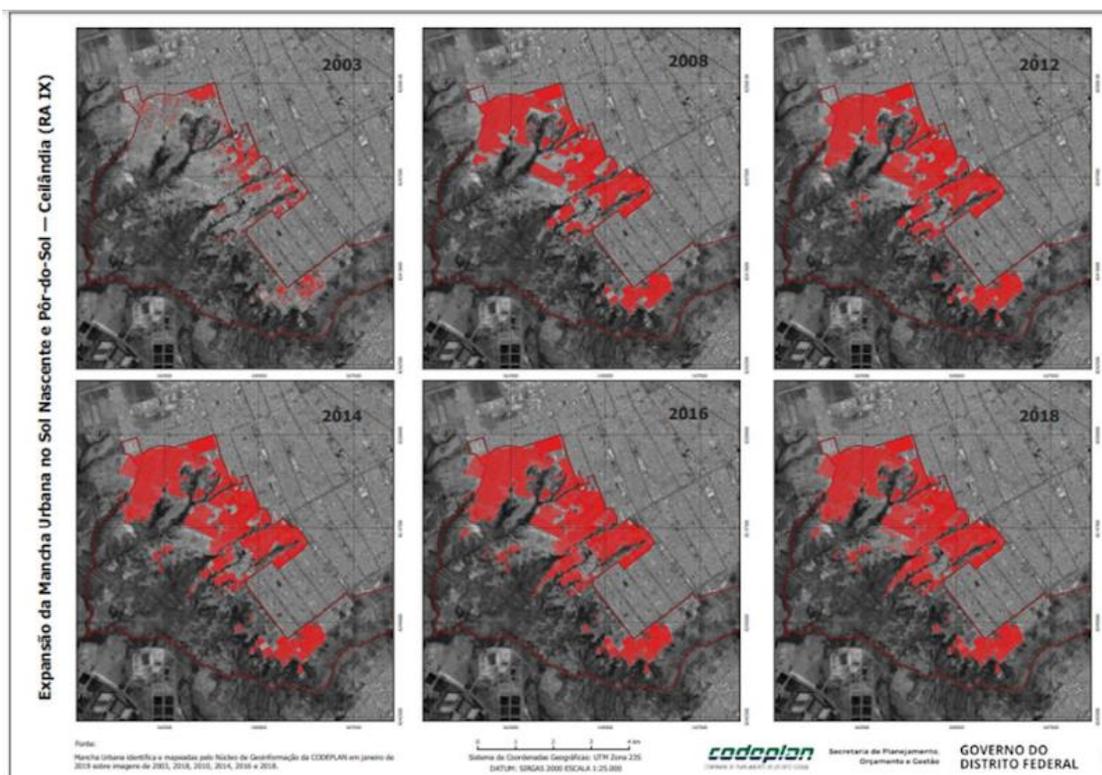
tendência de adensamento em relação à década de 2000, em vez do crescimento da Região Administrativa (Codeplan, 2019, p. 7).

Tabela 2 - Tabela indicando o crescimento das manchas urbanas de Sol Nascente/Pôr do Sol

Região Administrativa	Ano	Área (km ²)	Crescimento	Crescimento ao Ano
Sol Nascente / Pôr do Sol	2003	1,37	-	-
	2008	7,38	437,3%	40,0%
	2012	8,54	15,8%	3,7%
	2014	9,22	7,9%	3,9%
	2016	9,77	6,1%	3,0%
	2018	10,12	3,6%	1,8%

Fonte: CODEPLAN (2019, p. 7)

Figura 5 - Expansão da mancha das Regiões Sol Nascente e Pôr do Sol



Fonte: CODEPLAN (2019, p. 8)

Para aprofundar a pesquisa e realizar análise de dados socioeconômicos do Pôr do Sol, deve-se utilizar informações disponibilizadas pela última Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD, realizada em 2021 pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. A partir desses dados, é possível realizar um diagnóstico capaz de subsidiar o planejamento governamental, a elaboração de políticas públicas e a avaliação de programas e

projetos. No entanto, como este trabalho é desenvolvido para todo território do DF, os dados foram coletados em um total de 35.556 domicílios, sendo 600 da Região Administrativa do Sol Nascente / Pôr do Sol. Ocorre que, apesar de próximas, estas são duas cidades que têm significativas particularidades, que vão desde as suas dimensões (o Sol Nascente é mais de 250% maior que o Pôr do Sol), até a situação fundiária, já que as regiões do Trecho I, etapa 1 e do Trecho II, etapa 2 já têm projeto urbanístico registrado no cartório de registro de imóveis. Dessa forma, trabalhar com dados constituídos a partir da mescla de informações das duas cidades tende a produzir análises superficiais e equivocadas. Sendo assim, a partir de tabulações geradas a partir dos microdados da PDAD/2021, foram obtidas as informações da cidade do Pôr do Sol que serão apresentadas a seguir Codeplan, 2021, Microdados).

A população total do Pôr do Sol é de 24.508 habitantes, o que representa 0,48% da população do Distrito Federal. Do total, 50,2% pertence ao sexo feminino e tem idade média de 28 anos. No que diz respeito à raça/cor da pele, verificou-se que a resposta mais comum foi parda, para 57,4% dos moradores. Sobre o estado civil, 53,8% da população com 14 anos ou mais de idade se declararam solteiros. Sobre a posse de carteira nacional de habilitação (CNH), 46,2% dos moradores de 18 anos ou mais de idade afirmaram ter o documento.

Quanto à origem dos moradores, 61,1% informaram ter nascido no próprio DF. Para os que não nasceram no DF, o estado mais reportado foi Goiás, segundo 23,6% dos entrevistados. Para todos os moradores do DF, o tempo médio de moradia na capital federal é de 21,8 anos, enquanto o tempo médio de moradia do Pôr do Sol é de 17,8 anos. Sobre aqueles que vieram para o DF ou que deixaram o território, mas retornaram posteriormente, foi questionada a motivação que os levou a fazer isso, sendo, para 35,63% dos responsáveis dos domicílios, o interesse de acompanhar parentes ou moradia foi a principal razão da movimentação. Segundo os moradores com 14 anos ou mais de idade, 14,7% afirmaram ter intenção de constituir um novo domicílio no DF, sendo a RA Ceilândia a mais reportada (72%).

Sobre saúde, verificou-se que 15% declararam ter plano de saúde privado, dos quais 76,3% eram individual/familiar e 44,9% tinham coparticipação/franquia. No que diz respeito ao atendimento de saúde, 51,5% dos moradores informaram ter utilizado posto de saúde/unidade básica de saúde na última ocasião de necessidade. O principal motivo para o atendimento foi doença (dor, febre, diarreia etc.), segundo 64,9%, e a localidade de atendimento predominante, entre estes, foi Ceilândia (87,9%).

Sobre o acesso à comunicação, 78,1% dos entrevistados declararam possuir ao menos um celular para uso pessoal, enquanto 5,7% declararam possuir ao menos um tablet. Quanto ao tipo de linha, 67,6% afirmaram utilizar pré-paga e 11,7% pós-paga. Perguntados se acessaram à internet nos últimos três meses, 81% dos entrevistados responderam afirmativamente, dos quais 92,5% acessaram todos os dias. Sobre os meios de acesso, 38,2% se conectaram por meio de microcomputador, 99,6% por meio de celular ou tablet e 7,2% por outros meios (como televisão, videogame ou outro equipamento eletrônico). Foram perguntados, ainda, os motivos de acesso à internet, tendo-se as seguintes respostas: 71,3% para comunicação; 71,2% para multimídia, lazer e cultura; 76,9% informações e notícias; 45,1% criação e compartilhamento de conteúdo; 45,6% para transações financeiras ou comerciais; 38,8% para educação ou cursos; e 38,1% para trabalho.

Sobre a escolaridade, 95% dos moradores com seis anos ou mais de idade declararam saber ler e escrever. Para as pessoas entre 4 e 24 anos, 56,8% reportaram frequentar escola pública. Considerando-se os estudantes de todas as idades, a modalidade predominante era presencial, para 87,4% dos respondentes, e o turno predominante era vespertino (38,9%). Por fim, no que diz respeito à escolaridade das pessoas com 25 anos ou mais, 49,5% declararam ter o ensino médio completo.

Sobre trabalho, considerando as pessoas com 14 anos ou mais, também conhecida como população em idade ativa (PIA), 45,8% estavam economicamente ativas, isto é, ocupadas ou desocupadas. Uma questão relevante para o mercado de trabalho diz respeito à parcela da população que não estuda, nem trabalha, os chamados “nem-nem”. Para a população entre 18 e 29 anos, 51,5% se encontravam nesta situação (2.097 jovens). Para os ocupados, foi questionada a atividade da empresa em que estes exerciam o seu trabalho principal, sendo o setor de Comércio o mais informado, segundo 41,1% dos respondentes. A Região Administrativa onde a maioria dos respondentes declarou exercer seu trabalho principal foi Plano Piloto (40,5%). Finalmente, a posição na ocupação mais comum foi empregado no setor privado (exceto doméstico), para 72,6% dos entrevistados. Em média, os trabalhadores estavam há 5,2 anos na ocupação principal, e trabalhavam 39,4 horas por semana.

Sobre os trabalhadores do setor público, a principal área de atuação era federal (100%) e era emprego em comissão (100%) (Figura 3.6.6 e Tabelas A.54 e A.55). Sobre os empreendedores (sócios de cooperativas, autônomos, empregadores, donos de negócios familiares e profissionais liberais), 19,6% eram microempreendedores individuais (MEI) e

19,6% possuíam Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). No que tange ao deslocamento para o trabalho, 80,9% responderam utilizar ônibus. Dentre estes, o principal meio de transporte reportado foi ônibus, segundo 74,9% dos entrevistados. Sobre a duração deste trajeto, de 15 até 30 minutos foi o tempo de deslocamento mais reportado (32,3% dos respondentes). Sobre a formalização dos assalariados privados, 96,7% informaram ter carteira de trabalho assinada pelo atual empregador⁴⁰. Sobre a cobertura da previdência social pública (INSS), 96,7% dos assalariados privados declararam fazer contribuição.

No que diz respeito à remuneração de trabalho principal, o valor médio observado foi de R\$ 1.516,83. Já a renda domiciliar estimada foi de R\$ 2.027,70, que resulta em um valor médio por pessoa de R\$ 1.089,80.

A unidade de observação utilizada nesta pesquisa foi o domicílio particular, com uma média de 3,18 moradores por domicílio. A condição permanente foi observada em 98,4% dos domicílios. No que diz respeito ao tipo, 83,9% dos domicílios eram casas fora de condomínio, enquanto a condição de ocupação mais comum era próprio, já pago, para 72,6%. Por fim, 3,5% dos domicílios próprios possuíam escritura definitiva registrada em cartório, segundo informação dos moradores.

No que se refere a infraestrutura domiciliar, verificou-se que 87,1% das residências apresentavam parede externa de alvenaria com revestimento, 87,9% tinham o material do piso de “cerâmica / porcelanato / madeira”, enquanto o telhado era de telha, exceto fibrocimento, sem laje em 55,6% dos domicílios. Nos aspectos ligados ao tamanho e à composição dos domicílios, observou-se um número médio de 5,4 cômodos, dos quais 2 estavam servindo como dormitório e 1,3 eram banheiros. Quanto ao abastecimento de água, 99,2% dos domicílios tinham acesso à rede geral da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB. Sobre a posse de caixa d’água, 63,7% afirmaram ter este item. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, verificou-se que 85,1% dos domicílios com ligação à rede geral da CAESB. Sobre o abastecimento de energia elétrica, 95% declararam possuir abastecimento da rede geral da Companhia Energética de Brasília (CEB/Neoenergia). No que diz respeito ao recolhimento de lixo, 95% afirmaram ter coleta direta, sendo 83,9% seletiva e 95% não seletiva, 66,1% tinham coleta indireta. Além disso, 33,9% faziam a separação do lixo no domicílio, entre orgânico e reciclável.

Passando para as questões referentes à infraestrutura urbana existente nas proximidades dos domicílios, verificou-se que a rua de acesso principal ao domicílio era asfaltada em 51,6%

das unidades, 32,3% afirmaram ter calçada, das quais 77,5% tinham meio fio, sendo avaliadas como “boa”, segundo 60% dos respondentes. Para 100% dos entrevistados havia iluminação na rua principal de acesso ao domicílio, enquanto 14,5% responderam que havia drenagem da água da chuva (boca de lobo). Sobre problemas nas proximidades dos domicílios, 29,8% responderam que havia entulho, 34,7% relataram existência de esgotos a céu aberto, 55,3% informaram que as ruas ficavam alagadas em ocasiões de chuva e 72,6% disseram que ruas próximas eram esburacadas. Sobre infraestrutura pública nas proximidades dos domicílios, 30,6% responderam que havia ruas arborizadas, 22,6% responderam que havia jardins e parques, 32,2% responderam que existia praça, 14,4% informaram a existência de espaços culturais públicos, 44,4% informaram existiam academias comunitárias (também conhecidos como PEC – Ponto de Encontro Comunitário), 32,3% relataram a existência de quadras esportivas, 22,6% afirmaram haver ciclovia/ciclofaixa, 23,4% relataram existir travessia sinalizada para pedestres (como faixas de pedestre, passarela, passagem subterrânea ou semáforo) e 98,4% disseram existir ponto de ônibus.

No que tange às questões de segurança, 39,2% afirmaram haver policiamento militar regular, em 3,2% dos domicílios havia equipamento ou dispositivo de segurança particular.

Uma importante característica que permite avaliar a capacidade de consumo das unidades domiciliares é a contratação de serviços domiciliares e a posse de bens duráveis. Assim sendo, este bloco é dedicado a investigar essas questões. Em 46,7% havia assinatura serviços on-line, como filmes, músicas, notícias, cursos, esportes etc., enquanto em 12,1% dos domicílios havia serviço de TV por assinatura.

Sobre internet, 96,8% possuíam acesso, sendo que 90,3% do acesso era realizado por meio próprio. No que diz respeito à posse de veículos, 52,4% dos entrevistados declararam possuir automóvel, 11,4% informaram ter motocicleta e 28,2% disseram possuir bicicleta.

Sobre a posse de eletrodomésticos, observou-se que 100% dos domicílios tinham pelo menos um fogão, 79,8% tinham micro-ondas, 52,4% tinham geladeira de uma porta, 54% tinham geladeira de duas ou mais portas, 79,8% tinham máquina de lavar roupas, 89,5% televisores tela fina/plana, 19,4% tinham reprodutores de DVD e/ou Blu-ray, 40,3% tinham notebook/laptop, 51,6% tinham circuladores de ar e/ou ventiladores.

Questionou-se, ainda, a utilização de serviços domésticos. Em 99,2% os respondentes declararam não haver a contratação de empregados domésticos, sejam mensalistas ou diaristas.

Nesta edição, a PDAD perguntou quais eram as localidades predominantes de compra de alguns itens de consumo domiciliar. Para alimentação, higiene e limpeza, tendo como referência o último mês a partir da data da entrevista, 87,9% dos respondentes indicaram a RA Ceilândia como a principal localidade. Agora, sempre considerando como referência os últimos doze meses, o principal local de compra de eletrodomésticos foi Ceilândia (89,2%), de materiais de construção ou manutenção foi Ceilândia (78,3%) e de serviços em geral (exceto limpeza doméstica) foi Ceilândia (85,7%).

Outra novidade da PDAD 2021 diz respeito à existência de animais de estimação nos domicílios. Segundo os entrevistados, em 59,7% havia pelo menos um animal de estimação; em 59,7% havia cachorro.

Sobre segurança alimentar, os resultados apontam que 38,1% estavam em situação de insegurança alimentar nos três meses anteriores à data da entrevista, seja esta leve, moderada ou grave, o que retrata a triste realidade dos núcleos urbanos informais de interesse social do país.

4.3 Histórico do processo de regularização do Pôr do Sol: do início da década de 1990 até hoje ainda sem conclusão

Desde o início das ações de parcelamento irregular do solo, no início da década de 1990, até hoje, a região onde está localizado o Pôr do Sol foi objeto de inúmeros estudos iniciais que, infelizmente, não chegaram à desejada conclusão do processo de regularização fundiária, com a aprovação e registro cartorial do projeto urbanístico e a titulação dos imóveis em nome dos beneficiários, por nenhum deles até hoje.

Em 1993, a então Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap contratou o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA para o entorno imediato de Ceilândia e Taguatinga, com o intuito de servir de instrumento de planejamento para a Administração Pública, de modo a contribuir para que a ocupação da área de estudo ocorresse com o mínimo de impacto sobre o meio ambiente, considerando a realidade econômica e social da comunidade local.

O EPIA/RIMA considerou uma poligonal de aproximadamente 2.232,29 ha, compreendendo o entorno imediato de Ceilândia e Taguatinga, mais especificamente o Núcleo Rural Taguatinga (entre o córrego Taguatinga, córrego Cortado e a rodovia DF-255), fundos dos Setores P-Sul e P-Norte.

De acordo com o EPIA/RIMA (1993), a região, embora pouco adensada à época, já apresentava o seu meio natural bastante antropizado, com devastação das matas de galeria, depósitos de entulho e lixo, exploração mineral irregular de argila, areia saibrosa e cascalho, desestabilização dos solos, deterioração da qualidade dos recursos hídricos, dentre outras ações predatórias. Havia apontamento de deficiências no atendimento de infraestrutura pública, com destaque para as erosões surgidas na área durante a década de 1980 e ainda existentes.

Com relação aos tipos de ocupação do solo, predominavam as ocupações rurais com a presença de alguns equipamentos urbanos e ocupações do tipo periurbano, representadas por loteamentos rurais irregulares, em pequenas parcelas, produtivas ou não.

O Censo de 1991, abordado no EPIA/RIMA (1993), quantificou 6.610 habitantes na população rural de Ceilândia, compreendendo os ocupantes do Núcleo Rural Taguatinga e os chacareiros dos fundos do P-Sul e P-Norte. Os estudos socioeconômicos realizados no âmbito do EPIA/RIMA (1993) apontaram uma estimativa de 8.000 pessoas nos fundos dos setores P-Sul e P-Norte, trecho comum à área de estudo abordada neste estudo atual, representando, a grosso modo, as áreas correspondentes ao Pôr do Sol e Sol Nascente. Esta população, comparada com a população atual de 74.100 habitantes do Pôr do Sol e do Sol Nascente, representa um acréscimo de 66.100 habitantes.

O EPIA/RIMA (1993) identificou as principais categorias de uso do solo, a saber:

- Manchas de cultura - lavouras temporárias de cereais, horticultura, pequenas lavouras mistas de alimentos, pomares, citricultura, floricultura e pastagens;
- Pequenas lavouras mistas pequenas parcelas (invasões), constituídas de moradia e pequenas lavouras mistas de alimentos e criação de aves e suínos;
- Depósitos de lixo e entulho em vários pontos;
- Mineração irregular (cascalheiras, extração de argila e areia saibrosa); e
- Equipamentos urbanos (campo de futebol, usína de tratamento de lixo, dentre outros).

Os impactos ambientais identificados no ano de 1993 ainda ocorrem atualmente, embora com maior magnitude e importância, em virtude da forma acelerada e desordenada como ocorreu o processo de ocupação nos últimos 30 anos. É importante ressaltar que as recomendações urbanísticas e relativas à conservação da biodiversidade e à proteção das águas superficiais e subterrâneas apontadas no EPIA/RIMA (1993) permanecem necessárias e foram

apenas atualizadas e compatibilizadas com a legislação vigente hoje. É o caso da recomendação referente à infraestrutura básica de esgotamento sanitário, em que a alternativa de tratamento apresentada por meio de fossas sépticas, associadas às valas de infiltração, foi descartada em virtude dos resultados dos ensaios geotécnicos realizados recentemente e do aumento significativo do volume de esgoto produzido.

Em 2000, foi proposto pelo Deputado Distrital Silvio Linhares a primeira iniciativa legal que dispunha sobre a regularização da região, a partir da criação do Núcleo Rural Parque Sol Nascente na Região Administrativa de Ceilândia. A proposta, que foi aprovada como Lei Complementar nº 330, de 19 de outubro de 2000, tinha como objetivos a promoção da regularização fundiária dos terrenos ocupados com produção agropecuária, evitando invasões e desvios de utilização das terras, preservar a fauna e flora locais e desenvolver a área rural, de modo a aumentar a renda e a oferta de empregos na região. Havia previsão legislativa para implantação de equipamentos públicos e vias de acesso, fornecimento de assistência técnica e sanitária aos produtores rurais e implementação de programas e linhas de crédito rural para os moradores.

Entretanto, esta lei foi declarada inconstitucional por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1827, de 21 de janeiro de 2004. De acordo com esta ação, a inconstitucionalidade formal se traduziria na violação ao art. 100, incisos IV, VI e XXI, da Lei Orgânica do Distrito Federal que estabelece que a iniciativa de leis sobre a administração do Distrito Federal e de seus bens é privativa do Chefe do Executivo. Haveria também inconstitucionalidade material na afronta aos artigos 319 e 321, também da Lei Orgânica do Distrito Federal, pois a “Câmara Legislativa do Distrito Federal laborou lei que promove a regularização de lotes ocupados pelos moradores sem atinar para as diretrizes do Plano Diretor e contra manifestação expressa da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, por se tratar de Área Especial de Proteção com Restrições Físico-Ambientais.” A ADI alegou, ainda, que a lei impugnada infringiu o disposto no art. 26 da Lei Orgânica, que exige processo de licitação pública para alienação de bens do Distrito Federal.

Sendo assim, para dar continuidade aos estudos destinados a minimizar o impacto da ocupação irregular do solo na área chamada à época de “Bordas de Ceilândia”, que compreendia a região onde hoje localizam-se as cidades do Sol Nascente e do Pôr do Sol, e tentar encontrar meios de viabilizar a regularização das ocupações consolidadas, foi constituído, por meio do Decreto 26.031, de 14 de julho de 2005, um grupo de trabalho cujos componentes pertencem a

vários órgãos da Administração Direta (Secretarias e Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, de Coordenação das Administrações Regionais – SUCAR, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Administração de Parques e Unidades de Conservação – COMPARQUES e de Segurança Pública e Defesa Social) e Indireta (Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, Companhia Energética de Brasília – CEB e Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP) do Governo do Distrito Federal, além de representantes da Gerência Executiva do IBAMA/DF. Esse grupo de trabalho elaborou o Termo de Referência que subsidiou o EIA/RIMA.

A contratação do EIA/RIMA pela TERRACAP ocorreu em atendimento às exigências ambientais pertinentes a este tipo de atividade e também às exigências estabelecidas na Resolução CONAMA nº 001/86, retificada e complementada pela Resolução CONAMA nº 237/97, na Lei nº 041/89 do DF e no Decreto nº 12.960, de 28 de dezembro de 1990, legislação vigente à época.

A movimentação governamental em torno de projetos de regularização de áreas irregulares do DF, a partir de 2006, deveu-se, principalmente, ao Termo de Ajustamento de Conduta Nº 002/2007, firmado entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT e o GDF, em 30 de maio de 2007. Além disto, havia um impulsionamento da Lei Federal Nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que permitiu, no âmbito distrital, as aprovações de decretos estabelecendo as Zonas de Interesse Social- ZEIS.

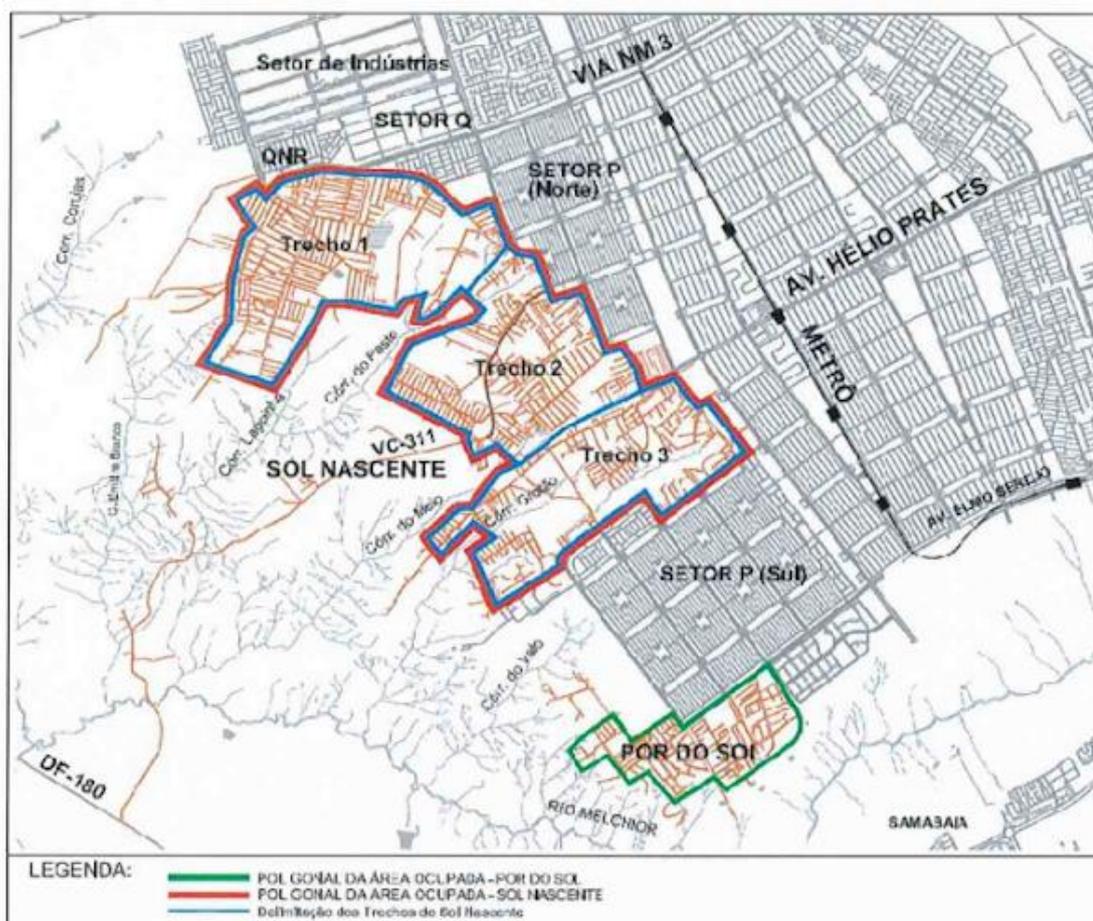
O EIA/RIMA, que analisava a possibilidade de regularização ou remoção dos condomínios Pôr do Sol e Sol Nascente, foi iniciado junto ao IBAMA em 18 de julho de 2007, quando a TERRACAP solicitou a Licença Prévia - LP do parcelamento de solo para regularização das ocupações nas “Bordas da Cidade de Ceilândia”, por meio do processo nº 02008.000550/2007-69.

O estudo previa a elaboração de um complexo diagnóstico ambiental, com a caracterização das áreas de influência em termos de suas variáveis ambientais, realizado por meio de levantamentos de dados secundários e primários (campanhas de campo e complementadas por serviços de escritório). Este diagnóstico, elaborado por uma equipe multidisciplinar, reflete a situação atual dos ambientes físico, biótico e socioeconômico da área de influência da poligonal de estudo. Para a caracterização da qualidade ambiental, foram analisadas as relações de dependência de sinergia entre as variáveis ambientais, levando a uma

visão integrada do meio ambiente e à identificação de áreas com restrições ambientais. Foi realizada, ainda, avaliação dos impactos e proposição de medidas mitigadoras, preventivas ou compensatórias para os impactos negativos, e potencializadoras para os positivos, com recomendações de diretrizes para as decisões a serem tomadas, bem como de monitoramento e proteção ambiental.

Em virtude da complexidade dos trabalhos, apenas em 2008 foram, então, aprovados o Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - EIA/RIMA da região (Figura 6) que, a partir de estudos técnicos aprofundados, analisou cenários possíveis para a ocupação da região: (1) manutenção das ocupações que haviam na época, sem intervenção, (2) remoção total dos “condomínios” (como eram denominadas as ocupações irregulares na época) da região e realocação da população em outras áreas, e (3) urbanização planejada, realizada a partir de diretrizes urbanísticas e ambientais que minimizassem o impacto ambiental da ocupação.

Figura 6 - Poligonais de trabalho do EIA/RIMA (2008)



Fonte: Arquivo IBRAM (2008)

O cenário 1 prevê a permanência e expansão desordenada das ocupações urbanas nas regiões do Sol Nascente e do Pôr do Sol. As ocupações, surgidas em condições bastante precárias na periferia de Ceilândia, cresceram de forma desordenada, degradando as condições de habitabilidade da população e do meio ambiente natural. E, por considerar a manutenção dos moradores existentes sem intervenções, não previa remoções das residências, entretanto, sem o controle desse processo, previu-se:

- Intenso processo de ocupação para fins de moradia, em áreas desprovidas de infraestrutura de saneamento básico;
- Contaminação das nascentes, das águas superficiais e subterrâneas por conformes fecais, colocando em risco a saúde da população. Os coliformes têm sua origem associada ao lançamento de esgoto *in natura* ou às fossas existentes na região;
- Concentrações elevadas de nutrientes (fósforo, nitritos, nitratos e amônia) nas águas superficiais, relacionadas com a utilização de fertilizantes, à deposição irregular de lixo nas áreas urbanas e ao lançamento de efluentes da usina Central de Tratamento de Lixo e das águas servidas das Estações de Tratamento de Esgoto - ETEs Samambaia e Melchior;
- Processo intensivo de transformação da paisagem, cujos vetores de ocupação avançam em direção às encostas e fundos dos vales sujeitos a processos erosivos;
- Substituição progressiva da vegetação nativa por espécies invasoras como bambu e capim braquiária;
- Ocupação de áreas ribeirinhas com riscos de inundação e destruição de matas ciliares, importantes corredores da fauna silvestre, servindo como refúgio, abrigo e fonte de alimentos;
- Invasões e desmatamentos de APPs, de Reservas Legais, de Unidades de Conservação e de Áreas de Proteção de Mananciais, provocando a redução da biodiversidade e a extinção de espécies nativas raras ou de distribuição restrita; e
- Processos erosivos ativos instalados nas cabeceiras dos rios e em manchas de solo exposto pela extração mineral, contribuindo para ampliar o passivo ambiental da área de estudo.

O cenário 2 tem como critério o cumprimento rigoroso dos parâmetros preconizados na legislação urbana e ambiental vigente à época, principalmente PDOT/97 e no PDL de Ceilândia.

Essa alternativa propunha que fossem incorporadas à elaboração destes cenários as propostas do MPDFT expressas no Termo de Recomendações nº 041/2004 (item 2.1.8 desta pesquisa).

Segundo esta premissa, dos 845 ha ocupados à época pelo Sol Nascente, apenas 72 ha, ou seja, 8% da área total poderiam ser regularizados, enquanto que, no Pôr do Sol, que ocupa uma área de cerca de 120 ha, somente 43 ha, o que representa que somente 36% poderiam ser regularizados na mesma situação. Isso significa que 92% da área ocupada pelo Sol Nascente deveriam ser desconstituídos, o que representaria a remoção, na época, de cerca de 15.400 famílias, e, no Pôr do Sol, 64% da área ocupada também deveria ser desconstituída, representando, à época, a remoção de aproximadamente 1.136 famílias.

Dessa forma, com base nesse critério, os pontos positivos dessa alternativa seriam:

- Adequação aos padrões de urbanização exigidos pela Lei 6.766/79 (recuos mínimos, índices de ocupação, implantação de infraestrutura básica, dentre outros);
- Preservação da qualidade ambiental;
- Recuperação ambiental do Parque Ecológico e de Uso Múltiplo da Lagoinha; e
- Regularização fundiária de toda a área.

Como pontos negativos desse cenário, pode-se citar:

- Inexistência de áreas passíveis para instalação da população a ser relocada;
- Custos elevados para implantação da nova cidade como fiscalização, regularização fundiária, indenizações e implantação de infraestrutura, como abastecimento de água, tratamento de esgotos, obras de drenagem pluvial, instalação de redes de energia e telefonia, etc;
- Necessidade de recuperar toda a área atualmente ocupada, com remoção de entulhos e recuperação da área;
- Necessidade de delimitar uma nova área e novos estudos de ambiental no DF para depositar todo o entulho produzido; e
- Remoção de 16.536 famílias, sendo 15.400 no Sol Nascente e 1.136 no Pôr do Sol, incluindo as ocupações irregulares existentes no Parque Ecológico e de Uso Múltiplo da Lagoinha (Tabela 3)

Tabela 3 - Projeção de desconstituição de lotes urbanos Cenário 2 – EIA/RIMA (2008)

Local	População da época do EIA/RIMA (2008)	População a ser relocada ou removida
Sol Nascente	67.000	61.600
Pôr do Sol	7.100	4.544
Total	74.100	66.144

Fonte: Arquivo IBRAM (2008)

Enquanto isso, o cenário 3 previa urbanização planejada, realizada a partir de diretrizes urbanísticas e ambientais que permitissem a regularização das ocupações consolidadas, minimizando o impacto ambiental por meio de intervenções que respeitassem a legislação ambiental, urbanística e de regularização fundiária vigentes, ou que elas fossem atualizadas, revisadas e compatibilizadas entre si, para atender às necessidades complexas e específicas que este tipo de processo demanda.

Dessa forma, segundo o EIA/RIMA, a melhor alternativa para a ocupação das “bordas da cidade de Ceilândia” foi o cenário 3, que acabou apelidado de “cenário social”, haja vista seus importantes componentes político, social e financeiro, uma vez que, nesta alternativa, evita-se a remoção de 15.080 famílias (75.400 habitantes), bem como tira da situação de ilegalidade os assentamentos consolidados do Sol Nascente e Pôr do Sol. Além disso, ela suprime a necessidade de formação de outro parcelamento urbano para transferência da população do local e otimiza os gastos públicos na implantação de infraestrutura urbana onde a população já está consolidada, reduzindo gastos com processos indenizatórios e com operações de remoções e de relocações de famílias.

Considerando que o problema da informalidade é tão político quanto técnico, o EIA/RIMA propôs, em 2008, que fossem adotadas, no prazo médio de 3 anos, as seguintes ações:

- Elaborar, a partir das especificações técnicas do EIA/RIMA, projeto urbanístico de regularização fundiária que conceda a permanência das famílias, considerando os critérios da Política Habitacional do Distrito Federal e da criação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, preconizada no Estatuto da Cidade;

- Considerar que a mera titulação dos imóveis não promove por si só o ordenamento territorial, sendo necessário realizar campanhas de comunicação para que a população entenda as consequências ambientais, políticas e sociais dos seus atos e da sua permanência no local;
- Relocar as residências que se encontrem em áreas de restrições ambientais, geotécnicas e urbanísticas, conforme quantitativo elaborado do número de residências a serem relocadas em função de restrições ambientais, geotécnicas e urbanísticas (Tabela 4);
- Propor um trabalho conjunto com a comunidade através de Programas Ambientais, de recuperação das áreas degradadas nas áreas indicadas no EIA/RIMA, submetendo projetos a organismos internacionais que financiem trabalhos comunitários de plantio de mudas nativas (viveiro comunitário) e recuperação das áreas degradadas, aqui incluídos os corredores de fauna;
- Criar espaços de reflexão sobre as políticas públicas ambientais, habitacionais e educacionais, a partir da realidade local, integrando diversos setores convidados da sociedade na discussão de temas importantes como segurança pública: urbanização, geração de trabalho e renda, conservação e manejo ambientais;
- Iniciar imediatamente um programa de Educação Ambiental e Sanitária: conscientizando os moradores da importância vital do ecossistema local, formado pela presença e importância da ARIE Parque JK e dos cursos d'água locais;
- Criar um programa de Agentes Ambientais, com o objetivo de capacitar pessoas para a educação ambiental dos moradores e auxiliar na fiscalização de crimes ambientais, e
- Convocar empresas e órgãos financiadores de projetos para proposição e implantação dos projetos sociais necessários para a melhoria definitiva da qualidade de vida da população local.

O EIA/RIMA apontou, com base nos estudos realizados e na legislação ambiental e urbanística vigentes à época, mesmo no cenário 3, áreas com restrições ambientais não passíveis de regularização, ou seja, impróprias para ocupação, conforme Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Estimativa do número de residências a serem relocadas em função de restrições ambientais, geotécnicas e urbanísticas com base no Cenário 3 do EIA/RIMA (2008)

RESTRICÇÕES	Nº DE EDIFICAÇÕES
Lixo enterrado	78
APP de nascente – 50 m	107

APP de córrego – 30 m	76
APP de vereda – 50 m	199
APP de reservatório artificial em área rural – 15 m	4
APP de reservatório artificial em área urbana consolidada – 30 m	4
Faixa de 30 m da linha de ruptura do relevo	84
Aspectos geotécnicos	24
Aspectos urbanísticos	90
Interferências com infraestrutura existente	65
TOTAL	731

Fonte: Arquivo IBRAM (2008)

Dessa forma, o EIA/RIMA, em 2008, concluiu que o Pôr do Sol e o Sol Nascente situam-se numa faixa de restrição físico-ambiental, segundo o PDOT vigente à época, em um contexto que requer medidas de controle sobre sua expansão. Localiza-se em área limdeira à ARIE JK, cuja recomendação de seu Plano de Manejo envolve a contenção, ou mesmo remoção, de ocupações urbanas no sentido de garantir a integridade da área de tamponamento e, ao mesmo tempo, tem uma correlação direta com a recuperação da qualidade ambiental do rio Melchior. Foi apontado que era necessário implantar infraestrutura pública, principalmente de saneamento básico e drenagem pluvial, para controlar a degradação ambiental já iniciada e mitigar o impacto da ocupação humana na região.

No final do mesmo ano, foi aprovada a Lei Complementar nº 785, de 14 de novembro de 2008, que criou o Setor Habitacional Sol Nascente, que correspondia área ocupada pelo núcleo urbano informal denominado Parque Sol Nascente, considerado Área de Regularização de Interesse Social – ARIS, e pela área que compunha o Parque Urbano Sol Nascente, que viria a ser instituído; e a ARIS Pôr do Sol na Região Administrativa de Ceilândia, Região Administrativa - RA IX. Tanto o Setor Habitacional Sol nascente quanto a ARIS Pôr do Sol foram definidas como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, nos termos do Estatuto das Cidades. Além disso, a lei estabeleceu, ainda, parâmetros urbanísticos para aprovação do projeto de regularização fundiária, como densidade, percentual de área pública, área mínima dos lotes, usos permitidos e seus respectivos coeficientes de aproveitamento básico.

A aprovação dessa lei foi importante para afirmar o compromisso político com a regularização da região, que deixou de ser conhecida apenas como “bordas da cidade de Ceilândia”, para passarem a ter seus nomes próprios de bairros independentes reconhecidos: Sol Nascente e Pôr do Sol. Foi ainda fundamental para que a região, nos estudos de revisão do

PDOT/97, fosse reconhecida pelo Governo do Distrito Federal como parcelamento irregular ocupado predominantemente por população de baixa renda.

Sendo assim, em 2008, foram contratados Estudo Urbanístico, Plano de Restrições, Cenário de Desenvolvimento e o Plano de Desenvolvimento Pactuado para a ARIS Pôr do Sol. Contudo, não houve avaliação formal dos produtos para licenciamento pelo Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR em função da paralisação do processo no aguardo das definições da poligonal da ARIE JK, que interfere diretamente em parte do parcelamento.

Em 2009, o Pôr do Sol foi inserido na Estratégia de Regularização Fundiária do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/2009 como Área de Regularização de Interesse Social, cujo polígono encontra-se representado no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, de forma definitiva, para a qual cabem os esforços por parte do Poder Público, e a obrigação da regularização fundiária, que engloba os aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e legais.

Em 2014, foram retomados os trabalhos em função do Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial - Brasília Sustentável II, coordenado pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, que contava com recursos de financiamento externo (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) e contrapartida do Governo do Distrito Federal. Esses trabalhos foram interrompidos com a mudança de gestão política no DF após as eleições realizadas entre os meses de outubro e novembro.

Também em 2014, foi sancionada a Lei Complementar nº 855, que revogou as disposições da Lei nº 1.719, de 14 de outubro de 1997, o artigo 1º da Lei Complementar nº 635, de 9 de agosto de 2002, e alterou os limites da Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek- ARIE JK, com o intuito de viabilizar a regularização fundiária do Pôr do Sol, considerada prioritária para o governo. A readequação se deu por meio de Lei Complementar porque havia sido estabelecida pela Lei Complementar nº 635, de 9 de agosto de 2002, e, após a sua aprovação, ampliou a área da ARIE JK de 2.608 hectares para 2.994 hectares, ou seja, um acréscimo de 386 hectares em seu tamanho original, protegendo, assim, as cabeceiras do Ribeirão Taguatinga e do rio Melchior, mesmo com a exclusão da área do núcleo urbano informal consolidado na época.

Dentre os impactos positivos da alteração da poligonal, pode-se citar a eliminação das áreas de conflito com as áreas ocupadas, a possibilidade de regularização fundiária e de execução de obras de infraestrutura e melhoramentos nas moradias. Essas ações impactam diretamente na melhora das condições urbanas e de habitabilidade, com diminuição da poluição e das condições de degradação das áreas protegidas.

Em 2015, com a mudança de gestão no GDF, foi extinta a Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios - SERCOND, conforme estabelecido no Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, e o Decreto nº 36.339, de 28 de janeiro de 2015, suas atribuições junto com a do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR foram transferidas para a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, em específico para a Coordenação de Urbanismo - COURB da Central de Aprovação de Projetos - CAP, quanto à análise urbanística, e para o Grupo Intersetorial de Urbanismo - GIURB .

Após realização de análise técnica aprofundada sobre a região, a SEGETH emitiu DIUR 09/2016 – Diretrizes Urbanísticas da Região da ARIS Pôr do Sol, aprovada pela Portaria nº 119, de 21 de dezembro de 2016, publicada no DODF nº 240, de 22 de dezembro de 2016, página 66, que determina parâmetros e normas a serem considerados na elaboração do projeto urbanístico de regularização da região, nos termos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, e do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e sua atualização por meio da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Estas diretrizes têm prazo de validade de 4 anos, conforme estabelece o parágrafo único do art. 7º da Lei Federal 6.766/79, podendo ser reavaliadas em prazo inferior, de acordo com o interesse público ou se houvesse mudanças de legislação que implicassem em alteração de uso e ocupação do solo.

Contudo, um erro material de percentual mínimo de 15% de áreas públicas previsto no art. 43, inciso I, da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009 – PDOT, que deveria ser estabelecido para a Zona “A” e não para a Zona “B” pelo terceiro parágrafo do item 6 – DIRETRIZES DE ÁREAS PÚBLICAS do documento, obrigou a SEGETH a publicar a Portaria nº 113, de 30 de agosto de 2017, retificando o texto da DIUR 09/2016.

No mesmo ano, foi publicado o Decreto nº 38.333, de 13 de julho de 2017, que se propunha a aplicar na regularização fundiária urbana no Distrito Federal, as disposições da Lei

Federal nº 13.465, de 12 de julho de 2017 que não contrariassem a legislação ambiental e urbanística do DF.

Na sequência, foi publicado o Decreto nº 39.382, de 15 de outubro de 2018, que autoriza a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - REURB-S do núcleo urbano informal denominado Pôr do Sol, em Ceilândia-DF, por meio de procedimento a ser instaurado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB/DF, com fundamento nos artigos 13, inciso I; 18; 19 e 28 da Lei Federal 13.465/2017 e do Decreto Distrital nº 38.333/2017, de 11 de julho de 2017.

Em 2019, então sob coordenação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB/DF, foram contratados o estudo geotécnico e o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, elaborados concomitantemente, da região para atualização da situação ambiental, uma vez que o EIA-RIMA aprovado era anterior ao novo Código Florestal vigente e encontrava-se defasado. Era preciso, principalmente, fazer uma nova avaliação sobre as APPs relacionadas às Bordas de Chapada, que têm como objetivo garantir a segurança dos moradores contra os riscos geotécnicos. No EIA/RIMA realizado em 2008, estabeleceu-se que o comprimento horizontal da faixa de APP referente às bordas de chapada variavam de 30 m a 100 m, o que representava a necessidade de remoção de um número bastante elevado de residências. Nesse sentido, a aprovação do novo Código Florestal, representava a possibilidade de um novo horizonte, com a possível autorização de permanência de mais moradores onde já residiam. A condicionante nº 03 da Licença de Instalação (Corretiva) nº 053/2013 cita que:

Caso a CODHAB entenda como necessário a verificação da possibilidade de ocupação da faixa entre 30 e 100 metros de todo o Setor compreendido como “Bordas de Ceilândia” (Habitacional Sol Nascente Trechos 1, 2 e 3 e do Setor Habitacional Pôr do Sol), deverá encaminhar ao Órgão competente estudos ambientais e urbanísticos complementares, consubstanciados em projeto de regularização específico, para que este se for o caso, com base nos preceitos legais em vigor, analise a possibilidade de manutenção das ocupações existentes em APP (Distrito Federal, 2013).

Dessa forma, era fundamental iniciar o novo projeto de regularização verificando a possibilidade de, a partir da nova legislação, reduzir o elevado número de remoções apontado no estudo anterior.

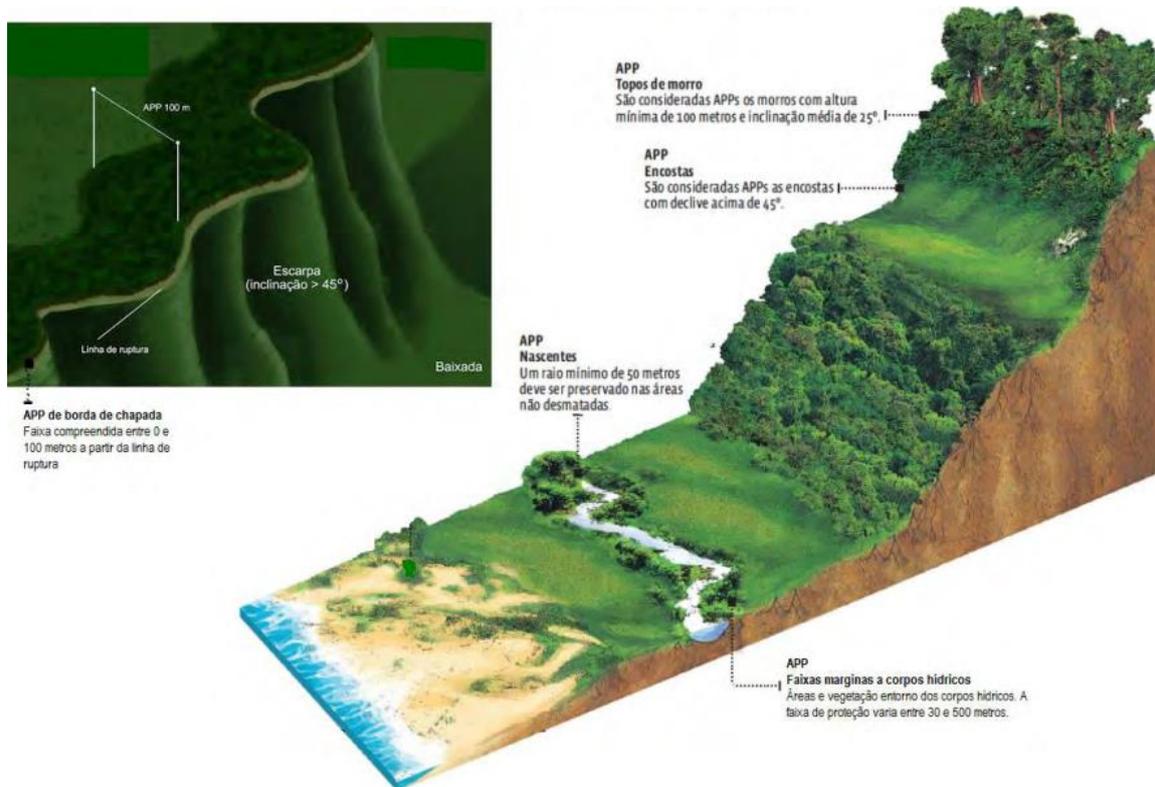
Nesse contexto, o estudo geotécnico consiste em um diagnóstico do local, apresentando uma caracterização do grau de degradação da vegetação, catalogando a existência de áreas de

proteção ambiental (como nascentes e topos de morro), verificando a existência de solos encharcados, levantando aspectos socioeconômicos, áreas com potencial de contaminação e áreas com risco de erosão e deslizamento. Esse estudo tinha o intuito de subsidiar a possibilidade de permanência da ocupação, de modo a obter a regularização necessária nas APP compreendidas entre 30 e 100 metros de borda de chapada, mas também verificar os outros tipos de APP (de encosta, de faixas marginais de cursos d'água, veredas, áreas no entorno de reservatórios d'água artificiais e áreas entorno de nascentes) e áreas com vulnerabilidade ambiental (solo encharcado, com presença de fauna silvestre ou ameaçada e com presença de vegetação endêmica ou ameaçada), de modo a determinar a permanência das condições ambientais, delimitando as áreas que devem ser protegidas, em consonância com a legislação vigente.

Para embasar os trabalhos da pesquisa, foi realizada a caracterização dos meios biótico (fauna e flora; Áreas de Proteção Ambiental e de Preservação Permanente, conforme detalhado também no item “4.5 – Caracterização Ambiental” deste estudo; e vegetação local) e físico (geologia, pedologia, geomorfologia, clima e hidrografia). Para isso, foram realizadas 11 análises de água e solo, 10 pontos de sondagem geotécnica, 1 campanha de meio biótico, registros fotográficos e avaliações in loco. Foram utilizados, ainda, documentos oficiais como o EIA/RIMA (2008), a Pesquisa Distrital por amostra de Domicílios – PDAD (2018), dados da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH e algumas bases de dados para elaboração dos mapas.

Com base nos resultados, foram identificadas APP de nascentes, de encostas com declividade acima de 45°, de bordas de chapadas, de faixas marginais a nascentes, além de uma área de vulnerabilidade ambiental com solo encharcado (Figura 7).

Figura 7 - Principais tipos de APP encontrados no Pôr do Sol



Fonte: Guia do estudante (2019)

Não foram encontradas APP de corpos hídricos, de reservatórios artificiais e de veredas. Não foram encontradas áreas vulneráveis com fauna e flora ameaçada, mesmo com a cidade, conforme verificado no item “4.5.3 - Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek – ARIE JK” desta pesquisa, fazendo divisa com a ARIE JK e existindo, dentro dessa delimitação, ocupações humanas que intervêm no meio ambiente natural. Os estudos elaborados, aprovados de acordo com a legislação vigente, permitiu a definição de novos parâmetros para as limitações de APP na região (Tabela 5 e Figura 8).

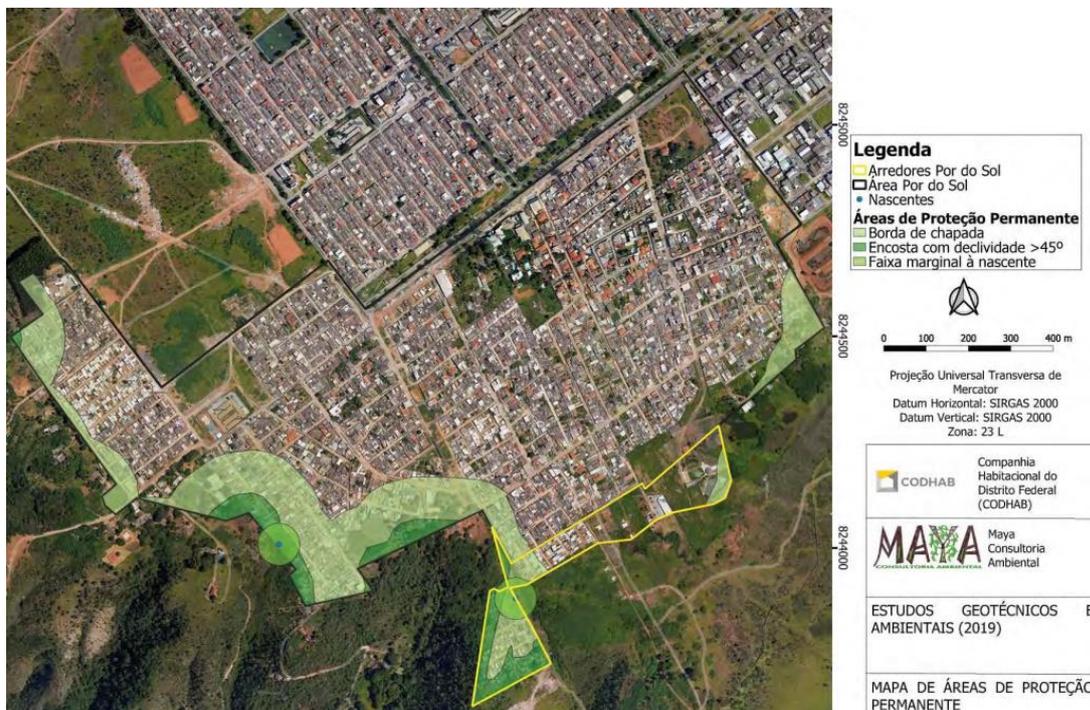
Tabela 5 - Áreas de Preservação Permanente – APPs no Pôr do Sol

Local	Metragem legal	Metragem revisada	Reduzida
Faixas marginais a nascentes	50 metros	30 metros	Sim, 20 metros
Encostas Declive acima de 45°	100%	100%	Não

Bordas de morros e tabuleiros	100 metros	30 metros	Sim, 70 metros
-------------------------------	------------	-----------	----------------

Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Figura 8 - Mapa das Áreas de Proteção Permanente elaborado a partir dos estudos geológicos



Fonte: IBRAM (2019)

Foi identificado que o Pôr do Sol está construído sobre rochas sedimentares do Grupo Paranoá das formações Ribeirão Contagem e Córrego Sansão. São rochas, com exceção dos quartzitos da borda da chapada, que não mostram estruturas geológicas rúpteis, como falhas e fraturas intensas, portanto não representam risco geológico para a ocupação. Na região de estudo, foram encontradas as classes de Latossolo e Cambissolo, que não representam risco geológico, com ressalva para os locais em zonas de proximidade com a borda de chapada. Não foram encontradas áreas com gleissolo, que é um solo hidromórfico lixiviado com elevada plasticidade, baixa permeabilidade, saturados em água e presença de matéria orgânica. Normalmente estão associados com nascentes ou superfícies de inundação e sua área deve ser delimitada como preservação ambiental. Foi localizada apenas uma região com solo encharcado (Figura 9).

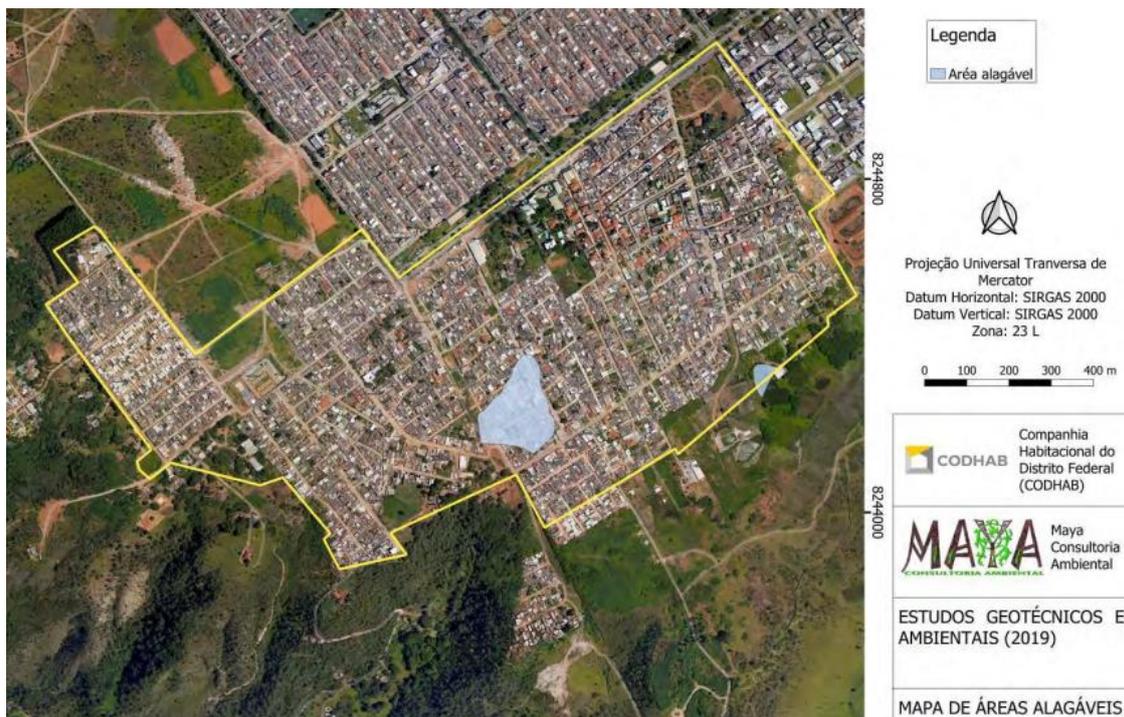
Figura 9 - Mapa da área de solos encharcados no Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Foi identificada, ainda, uma área alagada por meio da análise multitemporal de imagens de satélite Landsat 7, entre os períodos de 2005 e 2015, bem como análise in loco das propriedades do solo e profundidade do lençol freático (Figura 10). Essa área terá sua análise ambiental complementada pelo Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD apresentado a seguir nesse estudo.

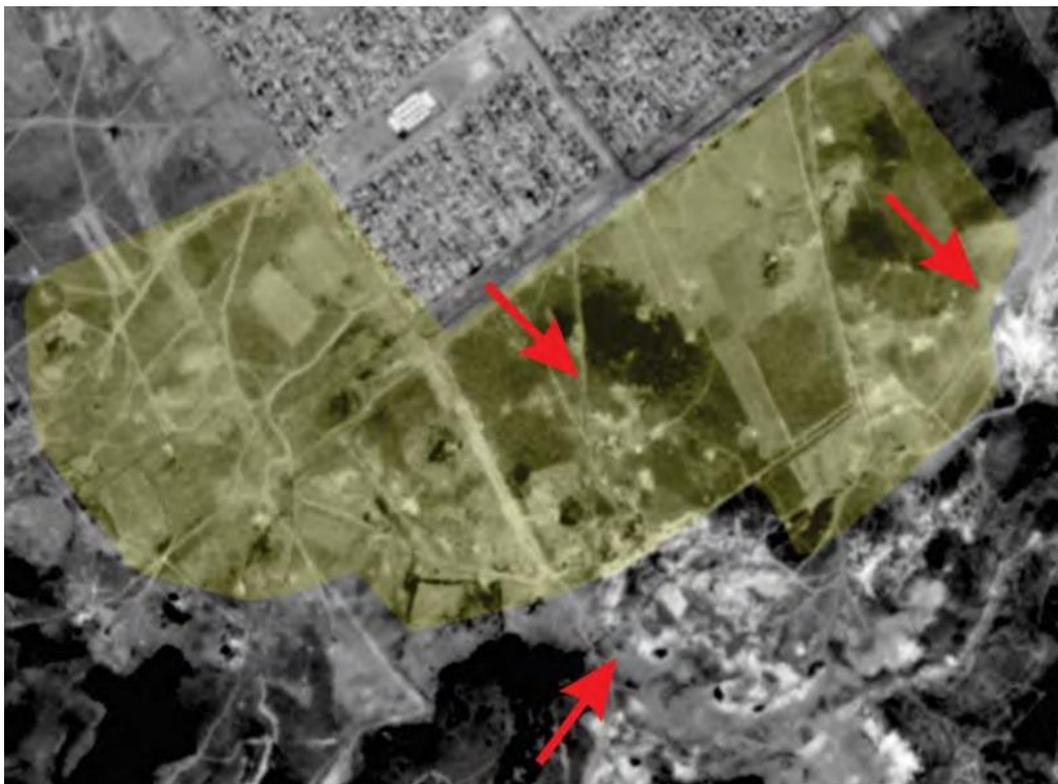
Figura 10 - Mapa das áreas alagáveis do Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

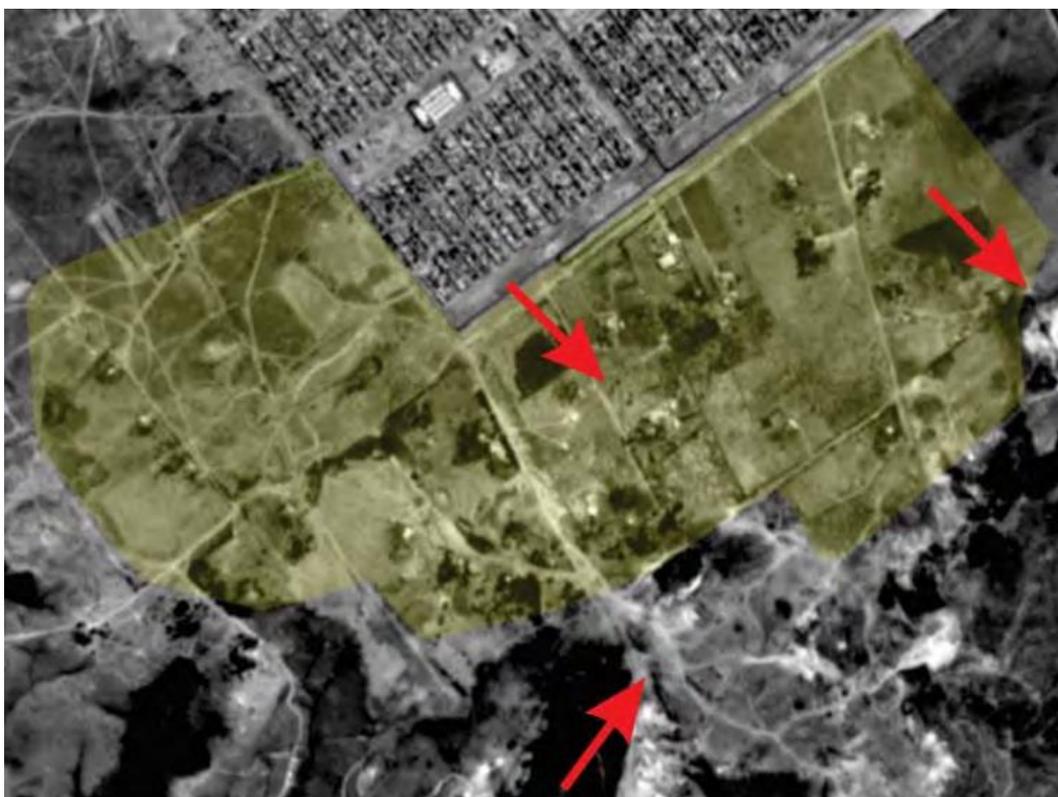
Os trabalhos identificaram, ainda, que, apesar de atualmente a ocupação do Pôr do Sol ser bastante adensada, no passado, antes das construções das habitações, a área era utilizada para a exploração de areia para construção civil. Após a finalização das atividades de mineração com registro identificado em 1987 (Figura 11), essas áreas foram ocupadas de maneira que as cavas da mineração constituíssem áreas de depósitos de resíduos irregulares, como restos de material de construção, lixo doméstico e matéria orgânica, de acordo com registro em 1997 (Figura 12) e evolução em 2007 (Figura 13). Essas imagens demonstram que as áreas previamente identificadas como zonas de mineração, atualmente, encontram-se ocupadas por habitações. No entanto, essa não foi a única área com aterramento e depósitos de resíduos.

Figura 11 - Foto aérea com indicação de áreas de mineração do Pôr do Sol (1987)



Fonte: SEGETH - IDE - DF - Foto aérea 1987

Figura 12 - Foto aérea com indicações das áreas de mineração do Pôr do Sol (1997)



Fonte: SEGETH - IDE - DF - Foto aérea 1997.

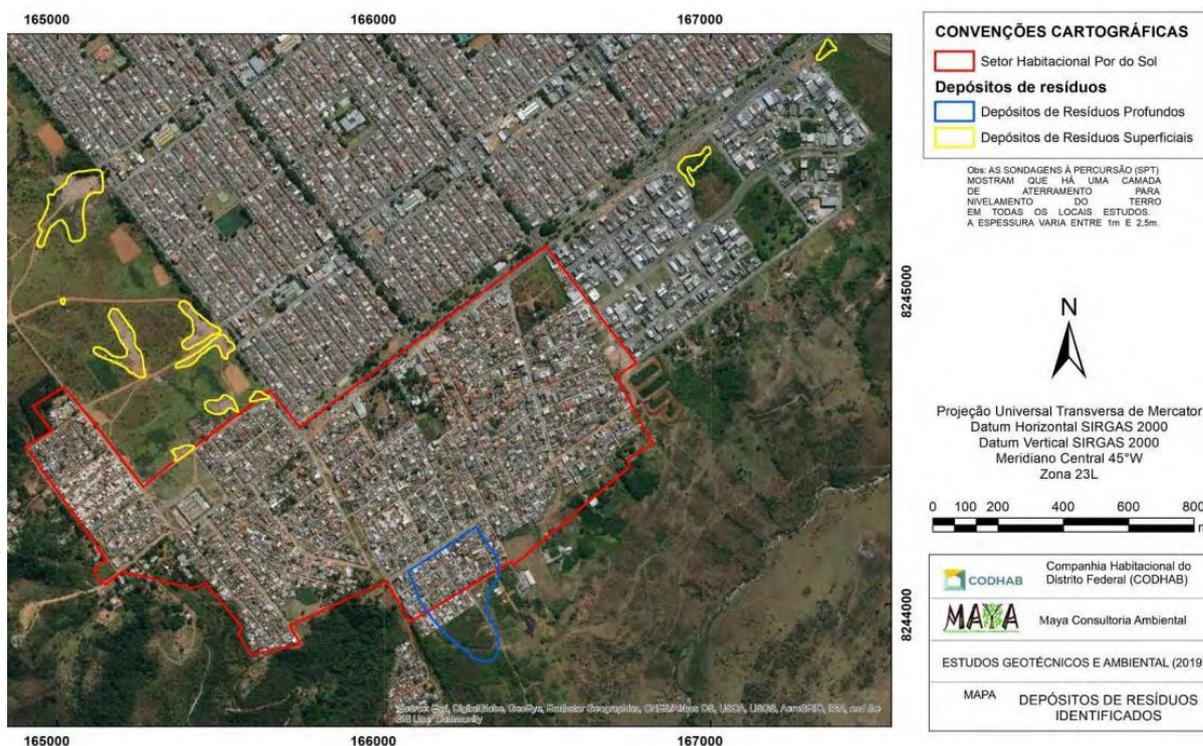
Figura 13 - Imagem de Satélite, sensor Plêiades, com indicações das áreas de mineração do Pôr do Sol capturada em 2007



Fonte: SEGETH - IDE - DF - Foto aérea 2007.

Apesar de se tratar de uma nomenclatura oficial, os lixões possuem algumas diferenças em tipos de depósitos e, conseqüentemente, diferentes graus de restrição, impactos ambientais e maneiras de recuperação. Foram identificados, no Pôr do Sol, depósitos de resíduos sólidos superficiais e um depósito de resíduos sólidos em profundidade (Figura 14). A análise ambiental dessas áreas será complementada pelo Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD apresentado a seguir nesse estudo.

Figura 14 - Mapa de depósitos de resíduos identificados no Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Para determinar a qualidade ambiental da região do Pôr do Sol, foram realizadas 24 análises de água e de solo, pesquisadas de acordo com os aspectos técnicos determinados pelas Resoluções CONAMA. A partir dos resultados, foi possível identificar a presença de contaminação de metais, compostos orgânicos voláteis (tintas, solventes, produtos de limpeza, etc) e coliformes fecais (em água somente). A contaminação de coliformes fecais está associada aos focos de emissão de efluentes domésticos das residências, que foram identificadas no decorrer do estudo. Associando os resultados das análises de metais e compostos orgânicos voláteis ao histórico da área, percebe-se uma possibilidade de contaminação oriunda de atividade de mineração, cujos processos são caracterizados por descartes de impurezas com presença de metais pesados e compostos orgânicos voláteis, principalmente nos processos de beneficiamento, deslamagem e produção de cerâmica. Também foi verificada a existência de ferros velhos e depósitos de resíduos irregulares, que também contribuem para contaminação de metais. Foi identificado que as contaminações subterrâneas são superiores as superficiais, o que indica que a área foi aterrada com material contaminado, e a ocupação alocou-se sobre essas áreas. As amostras de solo superficial apresentam índices de metais baixos para padrões de mineração, mas altos para utilização do solo. As amostras das nascentes também apresentam

alguns valores de metais acima do permitido, o que reforça a hipótese de contaminação advinda de mineração.

Sendo assim, considerando as fontes e resultados de contaminação semelhantes em diversos pontos do Pôr do Sol, corroborando com a suspeita histórica de ocupação em cima de áreas de cavas de mineração (deposito de rejeitos), verificou-se que a regularização fundiária é possível, mas o uso do solo deve ser restrito. O estudo determinou que a região deve manter uso de solo exclusivamente urbano, ou seja, é necessária a realização de obras de pavimentação urbana em todas as vias e as seguintes atividades são restritas:

- Atividades de agricultura (familiar ou não);
- Cultivo de animais a fins de abate;
- Produção de hortaliças;
- Captação de água subterrânea;
- Uso recreacional de recursos hídricos naturais; e
- Uso recreacional do solo.

Como será detalhado no item “4.5 – Caracterização Ambiental” desta pesquisa, a região da ARIS Pôr do Sol faz divisa com a ARIE JK, sendo que a extensão do Pôr do Sol adentrou as delimitações oficiais da unidade de conservação. Não cabendo ao estudo geotécnico definir os critérios que serão utilizados para remoção e regularização, cuja determinação será tratada no item “4.8.2 - A definição da poligonal do projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol” desta pesquisa, foram propostos 3 cenários de áreas que podem ser utilizadas para estabelecer a área de abrangência do projeto:

- Cenário 1: Delimitação oficial da ARIS Pôr do Sol, de acordo com o PDOT, considerados no estudo (Figura 15);

Figura 15 - Mapa Cenário 1 do Estudo Geotécnico do Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

- Cenário 2: Delimitação da ARIS Pôr do Sol incluindo arredores, também considerados no estudo (Figura 16);

Figura 16 - Mapa Cenário 2 do Estudo Geotécnico do Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

- Cenário 3: Delimitação da ARIS Pôr do Sol e considerando a região de chácaras, que faz parte da delimitação da ARIE JK, não avaliada no estudo (Figura 17).

Figura 17 - Mapa Cenário 3 do Estudo Geotécnico do Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Com base na consolidação dos limites das diferentes categorias de periculosidade incidentes sobre o território do Pôr do Sol, utilizando a técnica de fotointerpretação de imagens de satélite, foi estimada a quantidade de residências a serem removidas por cenário (Tabela 6).

Tabela 6 - Número estimado de edificações nas áreas objeto de regularização ou remoção

Cenário	Categoria	Nº Edificações Identificadas
Cenário 01	APP de Borda de Chapada – 30 m	30
	APP de Borda de Chapada – 100 m	410
	Área Alagável	121
	Depósito de resíduos profundo	121
	Total	682
Cenário 02	APP de Borda de Chapada – 30 m	64
	APP de Borda de Chapada – 100 m	452
	Área Alagável	121
	Depósito de resíduos profundo	168
	Total	805
Cenário 03	APP de Borda de Chapada – 30 m	83
	APP de Borda de Chapada – 100 m	397
	Área Alagável	121
	Depósito de resíduos profundo	256
	Total	857

Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

A metodologia de fotointerpretação empregada identificou, nos lotes afetados pelas restrições ambientais, as principais edificações de cada região, a partir de características como tamanho, tipo de cobertura e gabarito, descartando construções aparentemente associadas a garagens, depósitos, edículas, abrigo para animais ou oficinas de trabalho. Ferramentas como Google Street View ou relatórios de visitas técnicas possibilitaram agregar as informações necessárias para confirmar ou não o uso existente da edificação. Na maioria dos casos, as ferramentas utilizadas permitiram a identificação dos diferentes usos, como residencial, industrial, comercial, serviços, templos religiosos e clubes de lazer, enquanto que, em outras, não foi possível confirmar essa condição (Tabela 7).

Tabela 7 - Classificação das residências afetadas na ARIS Pôr do Sol e arredores

Periculosidade	Uso Residencial	Uso Indefinido	Outros Usos	Total Periculosidade
APP de Borda de Chapada – 30 m	56	21	06	83
APP de Borda de Chapada – 100 m	434	39	12	185
Área Alagável	112	01	08	121
Depósito de resíduos profundo	162	04	02	168
Total	764	65	28	857

Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

As características habitacionais e urbanísticas também foram determinantes na delimitação das áreas afetadas a serem removidas. No geral, a ocupação apresenta-se consolidada em edificações térreas construídas em alvenaria, predominando o parcelamento ortogonal e alinhamento das quadras bem definidos com elevada taxa de ocupação dos terrenos. Identificou-se o aumento do número de construções mais precárias nas regiões mais próximas à borda da chapada, com construções de madeira em áreas desprovidas de vias com alinhamento definido. O estudo realizou, então, uma projeção da população afetada pelas categorias de peculiaridade, restrita ao número de edificações de uso residencial estimado, utilizando a média de moradores por domicílio definida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/2018 (Tabela 8).

Tabela 8 - Quantidade de pessoas afetadas por cenário

Cenário	Quantidade de pessoas afetadas	Quantidade de pessoas removidas
1	2258	1002
2	2665	1307
3	2837	1416

Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

A utilização dos resultados do número estimado de habitações afetadas por limites de periculosidade é determinante para elaboração dos planos de remoção, possibilitando calcular os recursos financeiros e administrativos necessários para viabilizar as operações demolitórias.

Considerando, então, a realização de obras em constante evolução e o compromisso governamental em atender toda cidade do Pôr do Sol com infraestrutura pública, principalmente a implantação de redes de drenagem pluvial, foi possível a permissão de permanência na APP de borda de chapada (30 – 100 metros), correspondente a escala de nível 7 (laranja) do Mapa de Periculosidade, permitindo calcular o número de residências que poderão ser regularizadas com as obras de infraestrutura e o número de residências que deverão ser realocadas, por cenário (Tabela 9).

Tabela 9 - Quantidade de pessoas afetadas por cenário

Cenário	Quantidade de residências removidas	Quantidade de residências regularizadas
1	272	410
2	353	452
3	372	485

Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

A localização do Pôr do Sol nas bordas da cidade de Ceilândia e, por sua vez, a evidente precariedade urbana, seja habitacional, seja de infraestrutura em fragmentos dispersos, associam a condição dessas áreas ao processo de produção do espaço urbano periférico das cidades brasileiras contemporâneas, marcado pelas modificações constantes na morfologia do assentamento, pela expansão horizontal precária, pela autoconstrução habitacional improvisada e pela autoprovisão de infraestrutura (Mautner, 2004, p. 6; Ferrara, 2013, p. 179).

A partir dos estudos realizados, foi possível, então, identificar geograficamente as habitações a serem removidas e regularizadas, considerando as características geotécnicas e ambientais do Pôr do Sol, como as APPs, os depósitos de resíduos e as áreas alagáveis (Figura 18).

Figura 18 - Mapa de habitações a serem removidas e regularizadas no Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Após a definição desse panorama geral das restrições ambientais, foram, então, elaborados mapas específicos de habitações a serem regularizadas e removidas para cada cenário, o que permitiu o aprofundamento da análise técnica, de modo a subsidiar a decisão do Poder Público sobre qual alternativa executar (Figura 19, Figura 20, Figura 1Figura 21).

Figura 19 - Mapa de habitações a serem removidas e regularizadas no Cenário 1



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Figura 20 - Mapa de habitações a serem removidas e regularizadas no Cenário 2



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Figura 21 - Mapa de habitações a serem removidas e regularizadas no Cenário 3

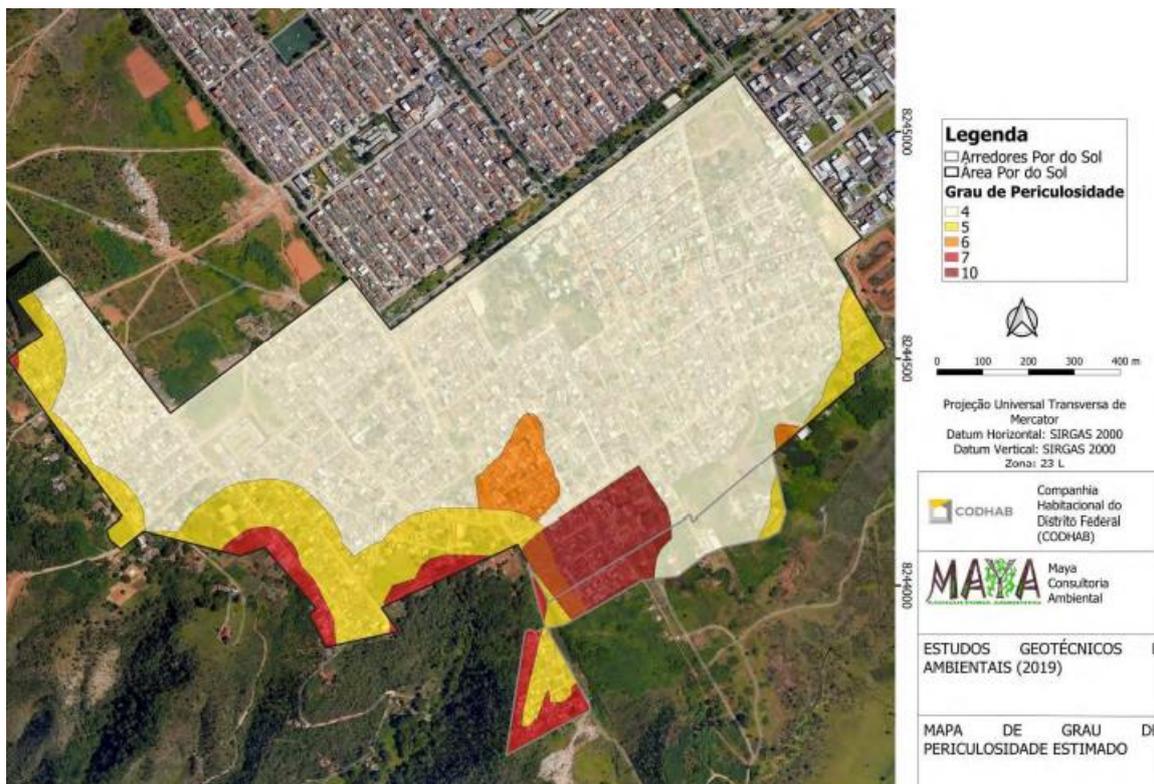


Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Com base nesse levantamento, foi realizada uma análise integrada de todos os parâmetros levantados, de modo a sobrepor os impactos de cada meio em uma matriz de impacto ambiental. A matriz de impacto foi subsídio dos cálculos de periculosidade do local (análise de risco), que utilizou, como metodologia, a classificação de risco e a lista de impactos da CETESB, parâmetro de referência utilizado por todo país quando inexitem estudos de órgãos estaduais. Após as análises integradas, foram determinadas as áreas que devem ser recuperadas sob o ponto de vista ambiental, por meio da execução de um Programa de Recuperação de área Degrada - PRAD.

A partir de todos os resultados e diagnósticos, foi realizada uma análise de risco, com os impactos ambientais e cálculos de possibilidade de incidentes sobrepostas em um único mapa. Resumidamente, foi determinada uma escala de probabilidade de incidentes (risco) para cada parâmetro de análise (biótico, geotécnico, químico e físico), esses resultados foram sobrepostos e resultantes em um mapa de periculosidade. Foi atribuído o mesmo peso para cada parâmetro. Vale ressaltar que, se realizadas as obras de drenagem previstas para controle de processos erosivos a ocupação no nível de periculosidade será viável (Figura 22).

Figura 22 - Mapa de grau de periculosidade estimado no Pôr do Sol



Fonte: Arquivo Instituto Brasília Ambiental – IBRAM/DF

Dessa forma, com todas as informações, estudos, testes laboratoriais e análise integrada dos resultados realizados, obtiveram-se as seguintes conclusões:

- As APPs de borda de chapada, de nascentes e de corpos hídricos (variável pela margem) devem ser de, no mínimo, 30 metros. Essa faixa garante a segurança quanto a instabilidade, protege os ecossistemas e possibilita a recuperação dos corpos hídricos sem a necessidade de intervenção, desde que cessada a fonte de emissão;
- A APP de encosta com declividade acima de 45° não deve ser alterada, devendo a área ser protegida de forma integral;
- Não foram encontradas veredas;
- Foi encontrada área passível de alagamento que não deve ser ocupada;
- As ocupações localizadas com periculosidade acima de 7, conforme verificado na Figura 22, devem ser realocadas com urgência, especialmente, as áreas marcadas como depósito de resíduos profundos. As marcadas com periculosidade 6 podem ser ocupadas, desde que sejam realizadas medidas mitigadoras e de controle de erosão. Abaixo de 6, a ocupação é liberada;

- A área está caracterizada como “Área de risco gerenciável”, ou seja, possui restrição de uso do solo e deve ser monitorada periodicamente;
- Os impactos no meio biótico são de alta intensidade;
- Em áreas sem risco geotécnico, recomenda-se a remoção das ocupações e a realização de PRAD; e
- As nascentes encontradas estão contaminadas por esgoto doméstico e resíduos sólidos, mas o impacto pode ser reversível. Recomenda-se a realização de Programas de Recuperação de Corpos Hídricos.

As conclusões são baseadas em dados obtidos de forma primária e secundária, considerando uma análise integrada dos resultados. O relatório apresentou resultados que podem ser usados para planejamento e decisões, observadas as peculiaridades de cada região e os limites dos métodos.

Realizado concomitantemente aos estudos geotécnicos, o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD é solicitado pelos Órgãos Ambientais como parte integrante dos processos de licenciamento ambiental que causam interferência ao meio ambiente. Um PRAD apresenta, portanto, o conjunto de métodos, instruções e materiais necessários para o retorno da área degradada a uma determinada forma de uso do solo para sua utilização sustentável, de acordo com o plano preestabelecido para o uso ou capacidade produtiva dos recursos ambientais.

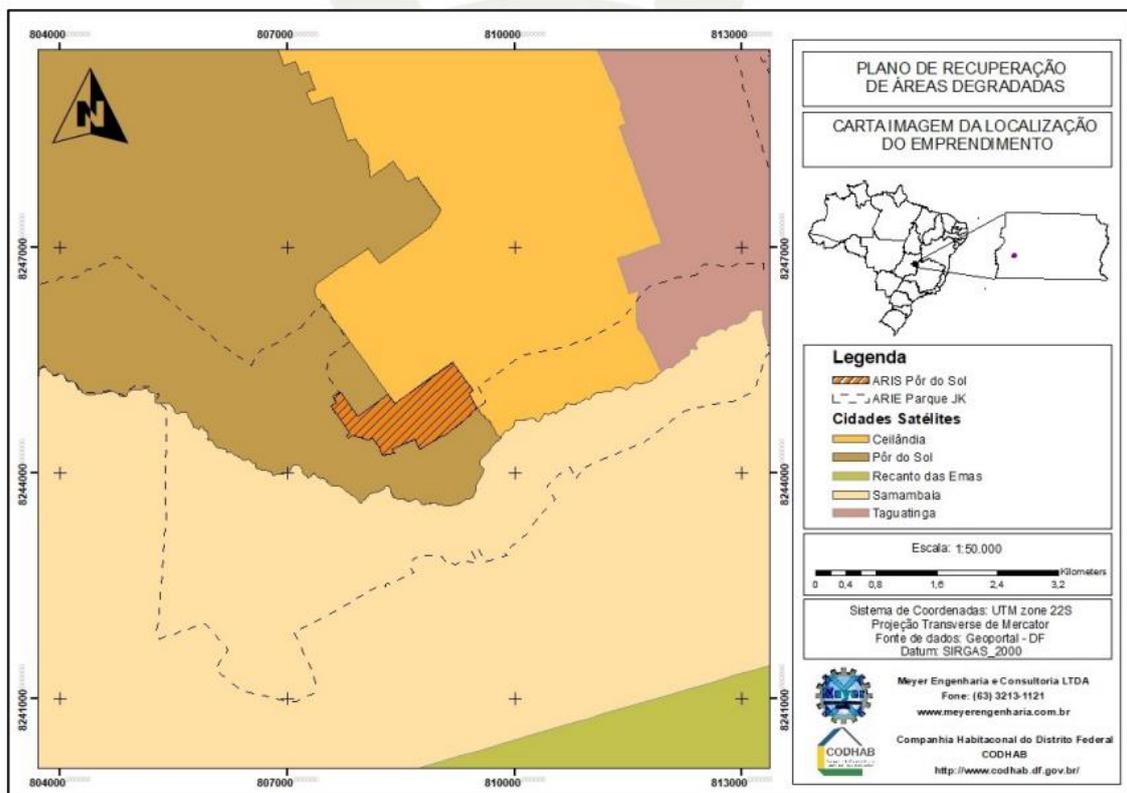
Este plano elaborado para recuperação das áreas degradadas na região do ARIS Pôr do Sol tinha como objetivos:

- Propor soluções tecnicamente viáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico para recuperação de áreas degradadas na região do ARIS Pôr do Sol;
- Identificar o principal agente poluidor do local;
- Classificar ambientalmente a área de estudo;
- Mensurar a contaminação e os riscos à saúde dos moradores ocasionado por contato (direto ou indireto) com metais pesados;
- Identificar as áreas com riscos geotécnicos para a recuperação ambiental;
- Propor medidas de controle e mitigação dos impactos negativos;

- Propor um plano detalhado para recuperação/reestabelecimento das condições ambientais do local; e
- Elaborar o Plano de Desocupação em áreas com riscos geotécnicos e ambientais.

A área abordada no PRAD está localizada em zona de expansão urbana, entre os paralelos 15°51'08" e 15°51'25" de latitude Sul e os meridianos de 48° 7'49" e 48° 6'29", incluindo a área da ARIS Pôr do Sol e a área urbana adjacente à ARIS, que encontra-se desocupada (Figura 23).

Figura 23 - Mapa de localização com as confrontações do PRAD do Pôr do Sol



Fonte: Processo de licenciamento ambiental do Pôr do Sol, nº 0392-00003597-2019-70

A partir dos estudos realizados, foi verificada a necessidade de o PRAD intervir em Área de Preservação Permanente – APP de recursos hídricos, de nascente e de bordas de chapada.

A partir de vistorias e análises multitemporais com imagens de satélite, foi possível identificar aproximadamente 1.000 m² de lâmina d'água causada por interferência antrópica (barragem de acumulação) e que sempre houve fluxo de água na região (Figura 24).

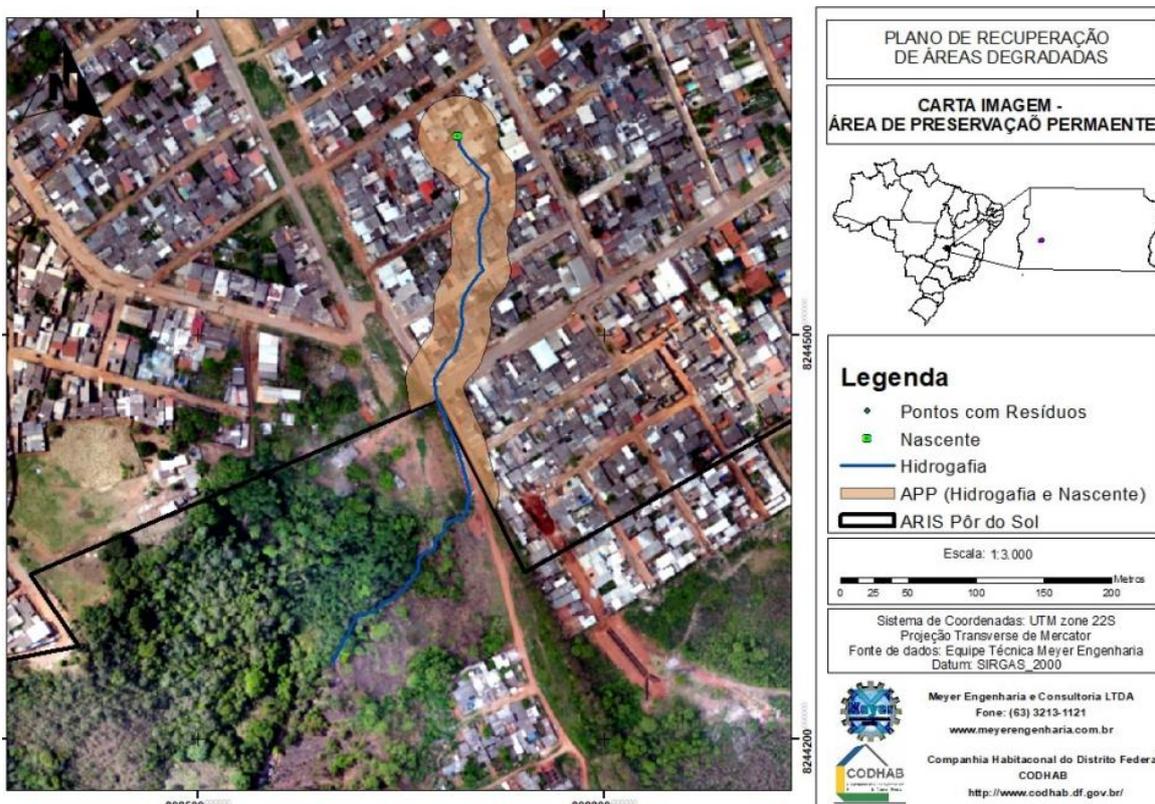
Figura 24 - Detalhamento da localização da massa d'água identificada no Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Fazendo cruzamento de informações com o estudo geotécnico realizado concomitantemente, verificou-se que, na mesma localidade, o solo possuía características hidromórficas e classificação como “área alagada”. Concluiu-se, então, pela existência de uma nascente, determinando a sua APP e demarcando o curso d’água até o ponto de descarga, por meio das curvas de nível da região (Figura 25).

Figura 25 - Faixa de APP da hidrografia e da nascente caracterizados no Pôr do Sol

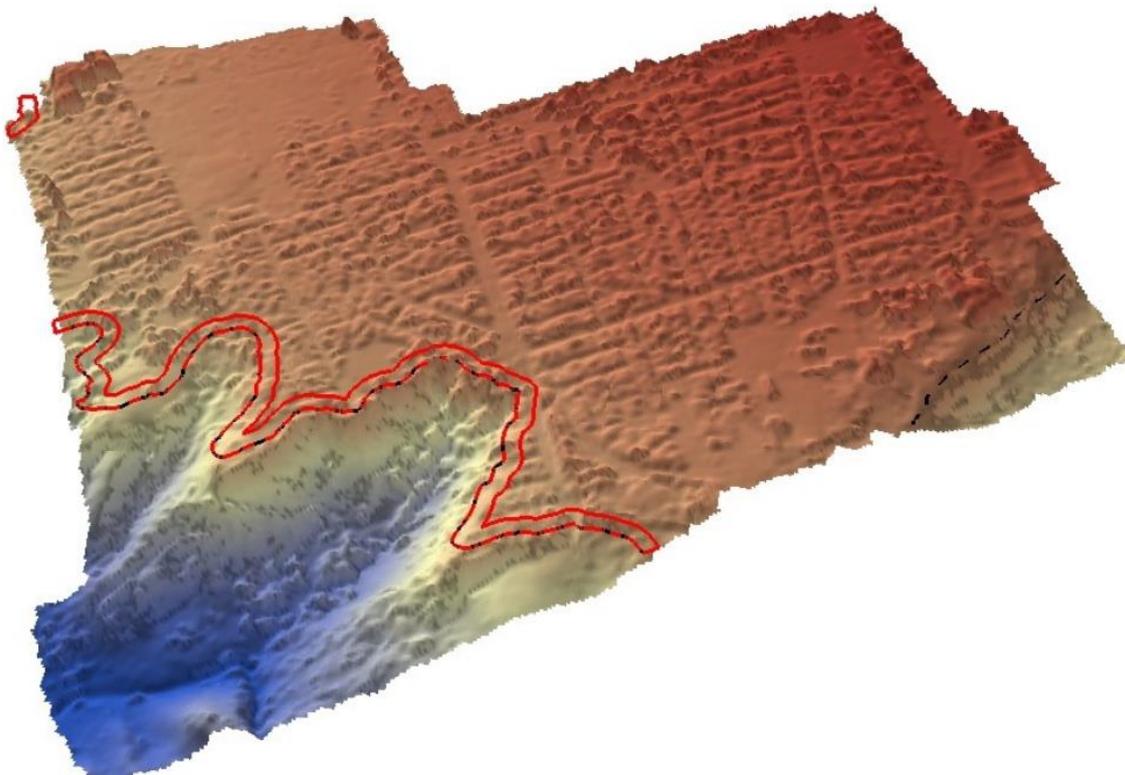


Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Com base nos estudos realizados, foi determinada a necessidade de desocupar e recompor a APP da nascente e do corpo hídrico identificada no local, pois está relacionada não apenas com os aspectos relacionados ao meio ambiente (flora, fauna e recursos hídricos), mas também com o risco geotécnico local. Testes laboratoriais, no que tange ao aspecto da erodibilidade, comprovaram que a estabilidade deste solo depende do teor de umidade, fazendo com que a área apresente elevado grau do risco geotécnico.

Em continuidade aos trabalhos, para demarcação do limite das bordas das APPs de bordas de chapada, foram utilizados os dados obtidos da aerofotogrametria e do Modelo Digital de Terreno e Modelo Digital de elevação, em que a interpretação foi realizada no ambiente SIG Arcgis 10.3. Seguindo a condicionante nº 3 da Licença de Instalação (Corretiva) nº 053/2013, foi contratado Estudo Geotécnico Ambiental para a área do Pôr do sol, devidamente aprovado pelo IBRAM, que estabeleceu a faixa mínima de APP da borda de chapada contínua e constante de 30 metros, o que permitiu a regularização de um maior número de moradores onde já residiam (Figura 26).

Figura 26 - Início da faixa de APP determinada para a borda de chapada



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Para determinar a extensão da faixa de APP foram utilizados os dispositivos legais vigentes, considerando o estudo geotécnico elaborado para a área e o uso do solo, que apresenta características de utilidade pública, que autoriza o uso/redução da APP, com base no art. 8º da Lei Federal nº 12.651/2012 (Quadro 2

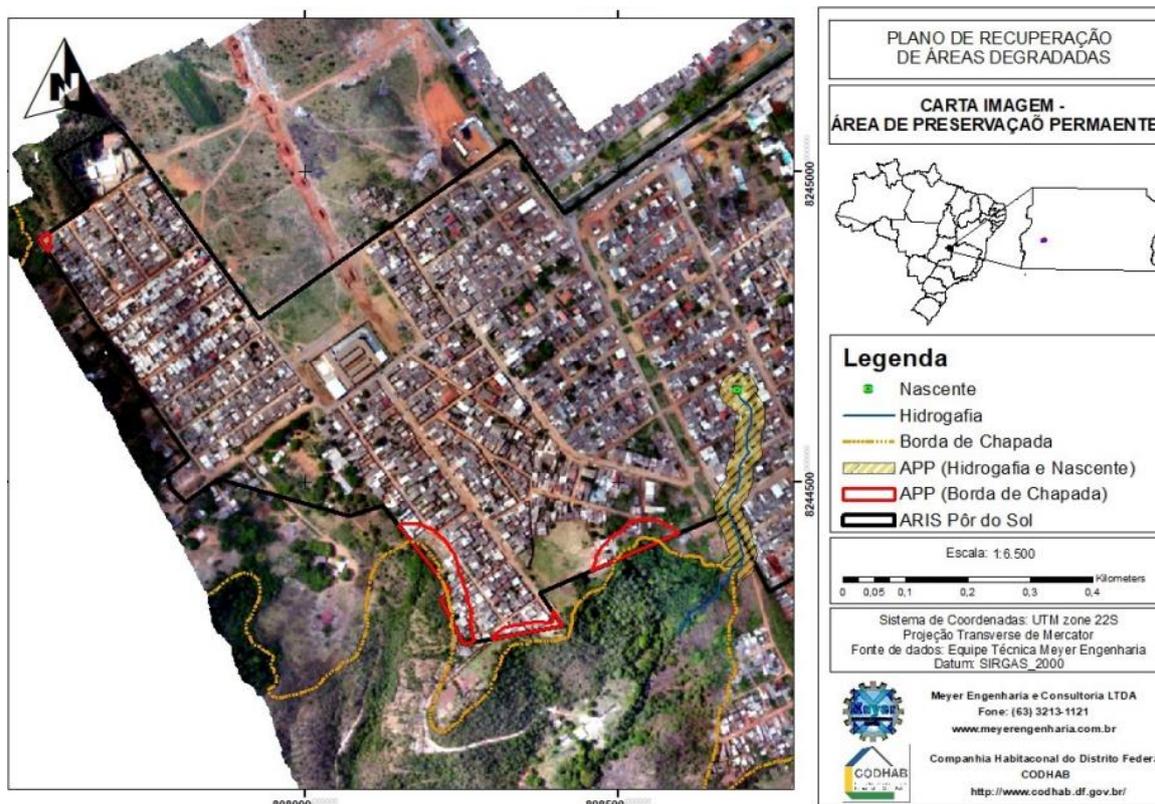
Quadro 2, Figura 27).

Quadro 2 - Apresentação das larguras das faixas de APPs que serão consideradas no PRAD

Largura da faixa de APP	Situação
20 metros em cada margem	Corpo hídrico
Raio de 30 metros	Entorno da nascente
30 metros em projeção horizontal	Bordas de tabuleiros ou chapadas

Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Figura 27 - Áreas de Preservação Permanente - APP determinadas para o Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Durante a pesquisa, também foi verificado o lançamento de resíduos sólidos em locais inapropriados, o que é o principal desencadeador dos impactos ambientais identificados no Pôr do Sol. Nesses casos, os resíduos lançados acarretam problemas de saúde pública, como a proliferação de vetores de doenças (moscas, mosquitos, baratas, ratos), geração de gases que causam odores desagradáveis, intensificação do efeito estufa e, principalmente, poluição do solo e das águas superficiais e subterrâneas por meio do chorume. Analisando os impactos ambientais, os lixões desencadeiam a poluição do ar, do solo e das águas, além de impactar a beleza cênica do local, poluindo visualmente. Nas ocasiões em que esse resíduo é lançado em áreas com altas declividades, é possível ainda desencadear o processo de instabilidade dessas encostas pela sobrecarga e absorção temporária da água da chuva, provocando deslizamentos.

Em termos sociais, os lixões a céu aberto interferem na estrutura local, pois a área torna-se atraente para as populações de baixa renda do entorno, que buscam, na separação e comercialização de materiais recicláveis, uma alternativa de trabalho, apesar das condições insalubres e sub-humanas da atividade.

No Pôr do Sol, as áreas de descarte possuem uma declividade elevada e favorável ao fluxo de água da chuva, ocasionando grande carreamento desses resíduos para dentro do ARIE JK, alcançando a calha do córrego Taguatinga, contaminando o corpo hídrico e desencadeando o processo de assoreamento.

Para a classificação dos resíduos sólidos identificados em campo, com base na ABNT NBR 10004:2004, os resíduos sólidos foram classificados em 3 grupos, levando sempre em consideração um possível tratamento e a disposição em condições satisfatórias do ponto de vista ambiental, econômico e financeiro (Quadro 3).

Quadro 3 - Principais grupos dos resíduos encontrados no Pôr do Sol

Tipo de Resíduo	Classe	Principais Propriedades
Resíduo de construção civil	II B – Inerte	Não apresenta
Resíduos de borracha	II A – Não Inerte	Combustibilidade
Madeira	II A – Não Inerte	Degradabilidade, combustibilidade
Papel, papelão e plástico	II A – Não Inerte	Degradabilidade, combustibilidade
Resíduo orgânico doméstico	II A – Não Inerte	Degradabilidade
Metais em geral	II A – Não Inerte	Oxidação
Carcças de animais em geral	I – Perigosos	Patogenicidade
Lâmpada com vapor de mercúrio (fluorescente)	I – Perigosos	Toxicidade
Resíduos de matérias de pintura	I – Perigosos	Toxicidade e inflamabilidade
Pilhas e baterias	I – Perigosos	Corrosividade, reatividade e toxicidade

Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Ao observarmos o quadro acima, verificamos que há uma grande quantidade de resíduos classificados como “Perigosos” que estão sendo descartados em locais inapropriados, ocasionando vários impactos ambientais, havendo necessidade da interferência o mais rápido possível do Poder Público.

Foram realizadas, ainda, análises laboratoriais investigativas, aplicando a NBR 15.492:2007, conforme estabelecido no CONAMA 420/2009, para verificar, em laboratório que possui todos os certificados necessários do INMETRO dentro da vigência, que tem certificação ISO 17.025 e é registrado no Conselho Regional de Química, se a área do Pôr do Sol possuía algum tipo de contaminação. Com isso, identificou-se a presença de valores elevados de Vanádio no local.

O Vanádio está presente em vários metais do dia-a-dia, folhas metálicas, grânulos, pó, barras, varas e torneados. O Vanádio é um parâmetro avaliado para o controle ambiental em áreas de aterros sanitários, aterros controlados e lixões. Por ser um metal pesado que está presente em várias ligas metálicas comercializadas, pôde-se associar os valores encontrados com os resíduos sólidos que foram descartados nas áreas ao longo dos anos. De acordo com as análises realizadas, foi encontrada concentração média de 150 mg/kg de vanádio na região, o que, conforme estabelecido na resolução CONAMA 420/2009 e na Ficha de Informação Toxicológica da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, o vanádio pode apresentar valores de até 1.000 mg/kg em áreas industriais.

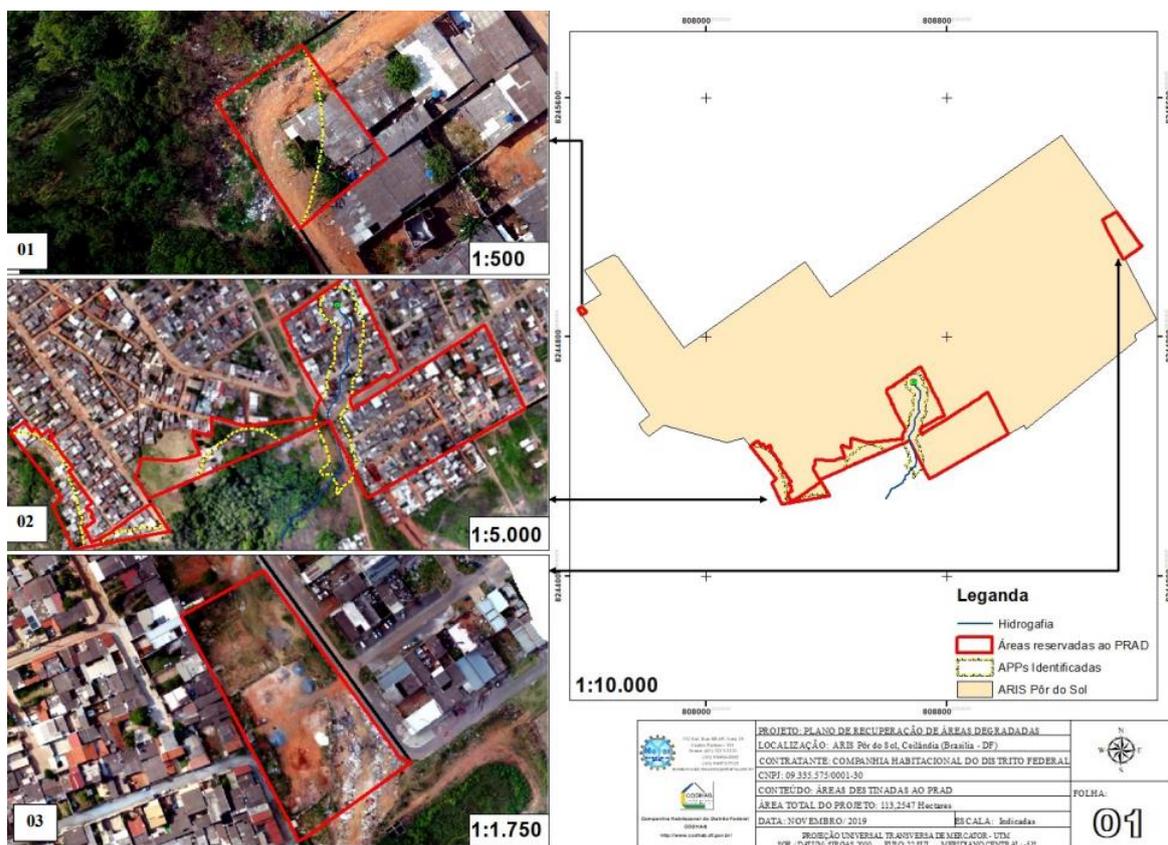
A exposição crônica à poeira de pentóxido de vanádio resulta em rinite, faringite, bronquite, tosse crônica, respiração ofegante, falta de ar e fadiga. Pode ocorrer o aparecimento de coloração esverdeada na língua. Esses efeitos desaparecem após o fim da exposição, geralmente entre 2 e 5 dias. Bronquite e broncopneumonia são também efeitos de intoxicação grave, além de sintomas como dor de cabeça, palpitações, sudorese e fraqueza generalizada. Danos renais podem ocorrer imediatamente após o início da exposição ao vanádio, seja em exposição aguda ou crônica, e os efeitos são irreversíveis, mesmo ao final da exposição. A Agência Internacional de Pesquisa em Câncer (IARC) classifica o pentóxido de vanádio como possível cancerígeno para o ser humano (Grupo 2B), com base em evidências inadequadas de carcinogenicidade para o ser humano e evidências suficientes de carcinogenicidade em animais de experimentação. O vanádio é um dos elementos-traço mais comuns da crosta terrestre (100-150 mg/kg). O teor de vanádio varia de 3 mg/kg - 310 mg/kg em solos podzólicos, e argilosos apresentam-se altas concentrações, 100 mg/kg e 300 mg/kg, respectivamente. Com isso, concluiu-se que não seria necessária a desocupação da área por exposição ao Vanádio, visto que, em ambientes naturais, podem ser encontrados valores de concentrações similares às identificadas em campo.

Entretanto, na mesma região exposta ao Vanádio, foi identificado outro risco geotécnico que implica em ações do PRAD: a construção de edificações sobre um antigo lixão desativado.

Como o laudo geotécnico identificou a mesma contaminação do subsolo, classificando o local como área de risco nível 7, concluiu-se pela necessidade de remoção dos moradores.

Sendo assim, com base nos locais que apresentaram riscos geotécnicos e de acordo com as características ambientais (APPs de recursos hídricos, de nascentes e das bordas de chapada e das áreas que apresentam contaminação com resíduos sólidos), foi possível definir as áreas a serem recuperadas pelo PRAD. Foram definidas 3 áreas a serem recuperadas, divididas apenas por não estarem interligadas geograficamente. Dessa forma, a implantação do plano abrangerá uma área de 11,17 hectares, e, para isso, de acordo com os dados extraídos da aerofotogrametria à época da realização dos estudos, será necessário realizar a desocupação de 483 residências (Figura 28).

Figura 28 - Demonstração das áreas que deverão ser desocupadas, demolidas e recuperadas no Pôr do Sol



Fonte: Arquivo IBRAM (2019)

Outro impacto ambiental identificado no Pôr do Sol, que é diretamente ligado à disposição inadequada dos resíduos, é a queimada, realizada pelos próprios moradores que dispõem os resíduos, que é responsável pela emissão dos gases de efeito estufa e por problemas

respiratórios decorrentes da inalação da fumaça. Além disso, o fogo pode desencadear uma queimada sem controle na região, devastando a flora e a fauna local, um problema ambiental gravíssimo.

O produto final do PRAD é um relatório técnico realizado de acordo com procedimentos específicos contidos em legislação e normas técnicas, elaborado por profissionais habilitados e aprovado pelo órgão ambiental, que prevê um processo de recuperação ambiental, isto é, a aplicação de todas as atividades relacionadas a melhorar as condições ambientais de determinado ecossistema degradado, podendo incluir ações de engenharia ecológica, biogeografia, recuperação de áreas degradadas, reabilitação ecológica e restauração ecológica.

Nesses estudos realizados no Pôr do Sol, foi sugerido a revegetação da região, a implantação de área de lazer, planos de gestão dos resíduos sólidos, de educação ambiental, de manutenção e de monitoramento de toda área. A execução deste plano assegura diversos benefícios para o meio ambiente e para os moradores, como o reestabelecimento da área vegetada, a melhoria do microclima local e da absorção e da capacidade de escoamento das águas pluviais; o reestabelecimento e preservação dos cursos d'água no local; a restauração das áreas especialmente protegidas; a melhoria na qualidade de vida e a segurança dos moradores que estão em locais que possuem riscos geotécnicos.

Com a aprovação dos estudos geotécnicos e do PRAD, foi publicada, no Diário Oficial do Distrito Federal, em 9 de julho de 2021, a Licença de Instalação Corretiva nº 05/2021, concedida pelo Instituto Brasília Ambiental – IBRAM/DF, que condicionou o processo de regularização fundiária do Pôr do Sol à execução de obras de infraestrutura, principalmente a implantação de sistemas de drenagem pluvial e de esgotamento sanitário. Condição a realização das obras à emissão de Autorização de Supressão Vegetal – ASV e a apresentação dos projetos de infraestrutura com valores de referência para o cálculo da compensação ambiental de acordo com a planilha método IBRAM, procedimento que será detalhado no item “4.8.4 A obrigatoriedade de pagamento de Compensação Ambiental para projetos de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal” desta pesquisa. A licença definiu, ainda, procedimentos administrativos e técnicos a serem seguidos para educação ambiental, recuperação de áreas degradadas e, principalmente, a manutenção de sua validade, possibilitando o prosseguimento das ações necessárias à titulação dos imóveis e à implantação de redes de infraestrutura pública na região.

Atualmente, o projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol encontra-se em elaboração pela equipe técnica da Companhia Habitacional de Interesse Social do Distrito Federal – CODHAB/DF e possui como principais diretrizes a adequação do projeto à nova poligonal da ARIE JK e às restrições ambientais determinadas pela linha de ruptura do relevo (borda de chapada), contaminação de solo e risco eminente de permanência das residências apontados nos estudos ambientais.

4.4 Caracterização Fundiária

No caso do objeto de estudo desta dissertação, a ARIS Pôr do Sol teve sua poligonal inserida na Estratégia de Regularização Fundiária durante a revisão do PDOT/2009, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009. A partir dela é possível fazer a análise fundiária da região, conforme a Figura 29 a seguir.

Figura 29 - Mapa situação fundiária do Setor Habitacional Pôr do Sol



Fonte: Arquivo TERRACAP

De acordo com a Figura 29 acima, na parte 1, em salmão, aparece trecho do imóvel advindo da antiga fazenda Guariroba, registrado na matrícula nº 28.454 no Cartório do 6º Ofício de Registro de Imóveis/DF, que encontra-se desapropriado e pertencente ao patrimônio da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. As partes 2 e 3, de cor azul, aparece trecho do imóvel que pertencia à fazenda Guariroba, registrado na matrícula nº 24.235 no Cartório do 6º Ofício de Registro de Imóveis/DF, que encontra-se incorporado ao patrimônio da Companhia

Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Na parte 4, de cor azul, aparece trecho do imóvel que pertencera à fazenda Taguatinga, registrado na matrícula nº 27.351 no Cartório do 6º Ofício de Registro de Imóveis/DF, que encontra-se incorporado ao patrimônio da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Como proprietária de toda gleba, caberá à TERRACAP levar a registro cartorial o projeto de regularização fundiária.

4.5 Caracterização Ambiental

4.5.1 APA do Planalto Central

A região da ARIS Pôr do Sol está inserida, em parte, na Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, instituída por meio do Decreto Federal s/n de 10 de janeiro de 2002 (Figura 30). A Área de Proteção Ambiental (APA) corresponde à categoria de unidade de conservação de uso sustentável, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, com plano de manejo e zoneamento aprovados pela Portaria nº. 28, de 17 de abril de 2015.

Segundo o Plano de Manejo, a poligonal está inserida na Zona Urbana.

Para a Zona Urbana, o Plano de Manejo define:

A Zona Urbana será regida pelas normas definidas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Plano Diretor de Planaltina (GO), Padre Bernardo e demais documentos legais de ordem urbanística, ambiental e fundiária, naquilo que couber.

Figura 30 - Zoneamento da APA do Planalto Central na região do Pôr do Sol



Fonte: DIUR 09/2016 SEGETH/DF

4.5.2 Zoneamento Ecológico – Econômico – ZEE

Para análise inicial dos aspectos ambientais da ARIS Pôr do Sol, foram verificadas informações do diagnóstico do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE/DF referentes ao meio físico e biótico, principalmente no tocante à sensibilidade dos solos à erosão, à sensibilidade dos aquíferos à redução de recarga e da produção hídrica, e da cobertura vegetal remanescente.

O mapa de sensibilidade dos solos à erosão do ZEE/DF (Figura 31), analisa os diferentes tipos de solos quanto aos fatores de erodibilidade (facilidade do solo em ser erodido pelas intempéries), tolerância à perda de solo (perda máxima que o solo pode suportar sem que ocorra a sua degradação permanente) e declividade. Com relação à sensibilidade à redução da recarga e produção hídrica foram consideradas as variáveis de condutividade hidráulica do sistema aquífero poroso (solos mais permeáveis e de produção hídrica mais significativa), de compartimentações geomorfológicas existentes no território (áreas de plano elevado, plano

intermediário, rebordo e vales dissecados). A área já ocupada apresenta, na maior parte, média e alta sensibilidade à erosão; já a área a ser parcelada possui muito baixa sensibilidade.

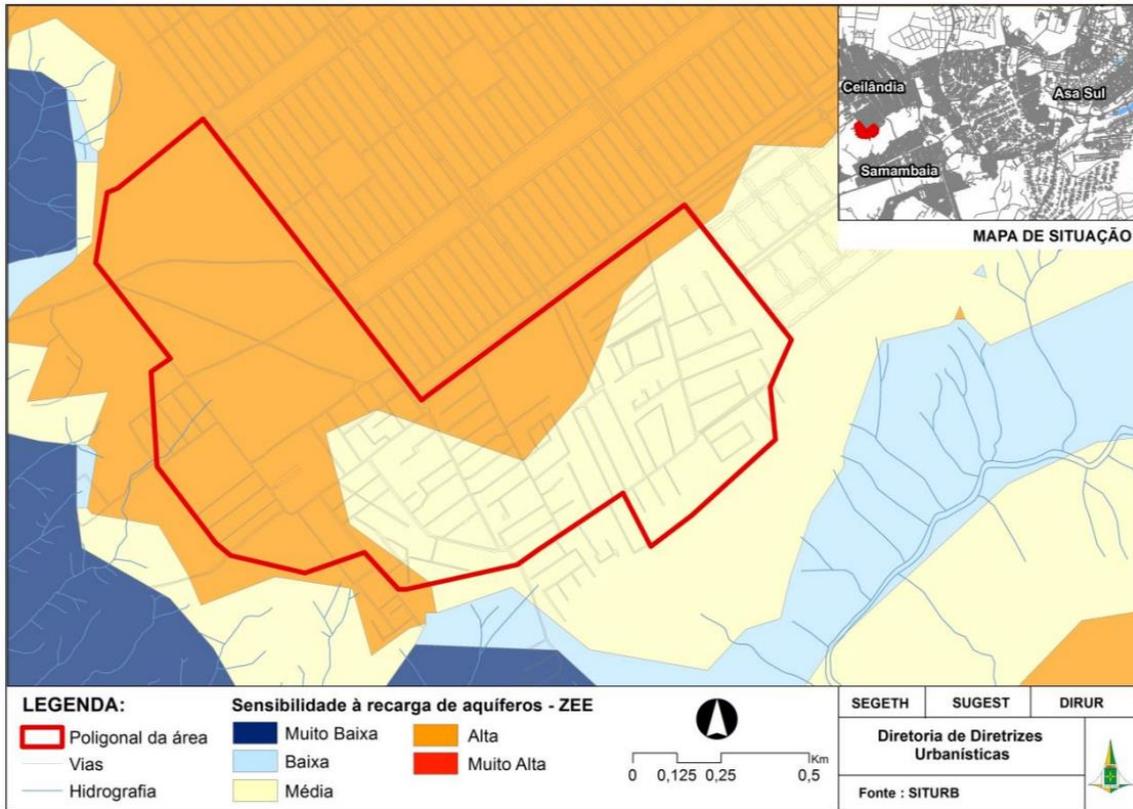
Figura 31 - Mapa de sensibilidade do solo do Pôr do Sol à erosão - ZEE



Fonte: DIUR 09/2016 SEGETH/DF

Com relação à recarga de aquíferos, o mapa (Figura 32) indica que, na maior parte da área já ocupada, a sensibilidade é média, com algumas áreas de alta sensibilidade. A área a ser parcelada possui alta sensibilidade à recarga de aquíferos.

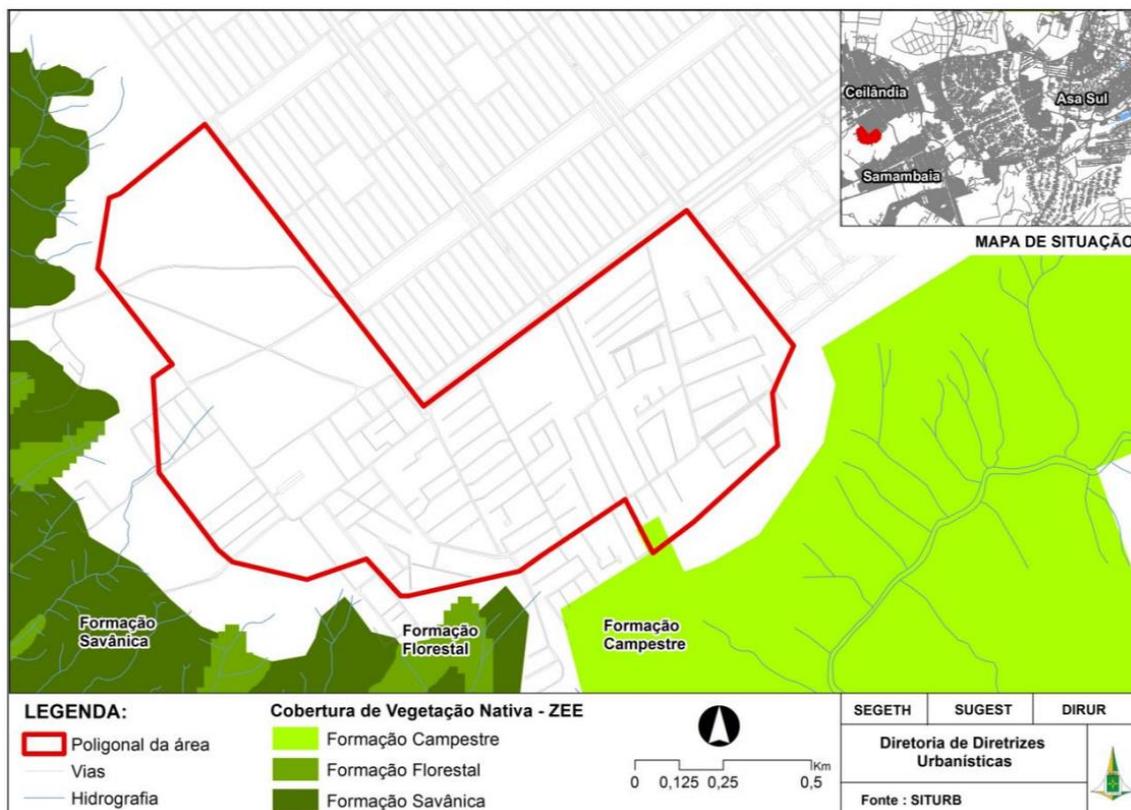
Figura 32 - Mapa de sensibilidade do Pôr do Sol quanto à recarga de aquíferos do ZEE/DF



Fonte: DIUR 09/2016 SEGETH/DF

O mapa de cobertura vegetal remanescente (Figura 33) foi elaborado a partir de imagem de satélite de alta resolução de 2009 e demonstra que a área não apresenta formações vegetais dentro da poligonal.

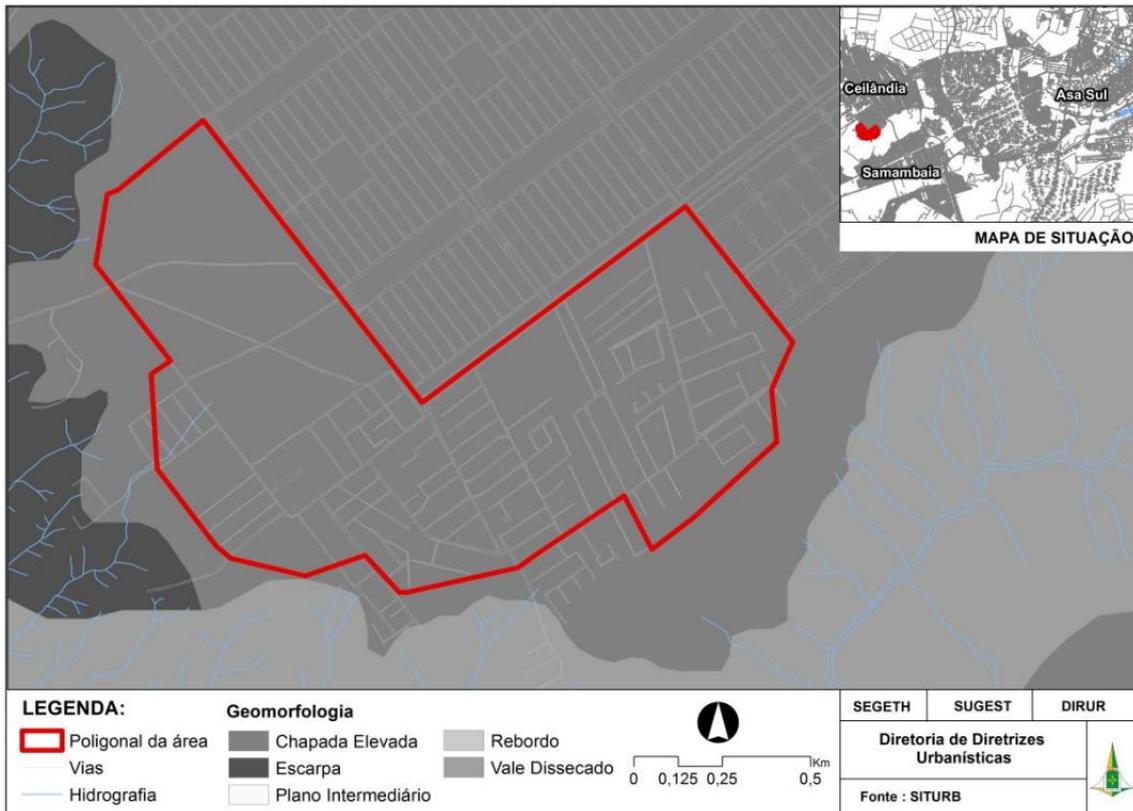
Figura 33 - Mapa de sensibilidade quanto à perda de cobertura de vegetação nativa do ZEE



Fonte: DIUR 09/2016 SEGETH/DF

Em relação à geomorfologia, o mapa (Figura 34) retrata que a área está localizada em Chapada Elevada, caracterizada por uma superfície plana e elevada.

Figura 34 - Mapa de geomorfologia do Pôr do Sol do ZEE/DF



Fonte: DIUR 09/2016 SEGETH/DF

Verificou-se, então, após análise dos mapas de sensibilidade do ZEE/DF, que a região apresenta diversidade com relação aos aspectos físico-territoriais e quanto à sensibilidade ambiental ao parcelamento do solo urbano. É importante ressaltar que os mapas do ZEE/DF são fundamentais para o desejado planejamento integrado, definindo os riscos ambientais, orientando os usos do território e contribuindo significativamente para o alcance da sustentabilidade na região, entretanto, os mapas de sensibilidade têm caráter preliminar e foram elaborados com base na escala de planejamento territorial e urbano de todo Distrito Federal. Dessa forma, apenas com os estudos de avaliação de impacto ambiental específicos para a região do Pôr do Sol, solicitados pelo órgão IBRAM na etapa de licenciamento ambiental que serão retratados neste estudo a seguir, foi possível delimitar precisamente as áreas ambientalmente sensíveis necessárias para o detalhamento do projeto urbanístico.

4.5.3 *Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek – ARIE JK*

As Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) são unidades de conservação de uso sustentável que possuem características naturais e geralmente abrigam exemplares raros de fauna e flora. São áreas de pequenas extensões que exige cuidados especiais de proteção do Poder Público. Com pouca ou nenhuma ocupação humana, as ARIEs podem ser constituídas por terras públicas ou privadas, sendo o seu uso possível, desde que respeitados os critérios técnico-científicos para a exploração dos produtos naturais.

O seu principal objetivo é manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. As ARIEs são reguladas através do Plano de Manejo e são proibidas as atividades que possam colocar em risco os ecossistemas que protegem. Por esse motivo, podem ser estabelecidas normas e restrições para o uso da área, garantindo que as ações estejam alinhadas com a preservação e conservação da biodiversidade, garantindo a segurança da biota nativa.

Criada pelo Decreto nº 89.336/84, a ARIE é um instrumento de desenvolvimento sustentável que hoje integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) – Lei nº 9.985/00 e o Sistema Distrital de Unidade de Conservação (SDUC) – Lei Complementar nº 827/2010. No caso de área federal, a administração fica a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Já no caso de ARIE a gestão é de responsabilidade do Instituto Brasília Ambiental - IBRAM.

Na região próxima ao Pôr do Sol, localiza-se a Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek – ARIE JK (Figura 35), criada pela Lei Complementar nº 1.002/1996, que abrange as microbacias hidrográficas dos córregos Cortado, Taguatinga, Valo, Gatumé, além do ribeirão Taguatinga e rio Melchior. A ARIE JK tem por finalidade a preservação do ecossistema daquela área, consideradas ainda atividades de recreação e lazer, atividades agropecuárias e verticalização de produção e educação ecológica e ambiental.

Figura 35 - Localização da Área de Relevante Interesse Ecológico Juscelino Kubitschek – ARIE JK



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Geoportal/SEDUH/DF

Em 2010, durante audiência pública, foi divulgado que o Plano de Manejo definiu as ocupações urbanas dentro da poligonal da ARIE JK como áreas de conflito: AC1 (Pôr do Sol), AC2 (Vida Nova) e AC3 (Primavera). Segundo as diretrizes deste Plano, deveriam ser adotadas ações para desconstituição, adequando as áreas ocupadas aos objetivos da ARIE e ao zoneamento ambiental.

Apesar desse posicionamento do órgão ambiental, o Governo do Distrito Federal - GDF, com base na legislação federal vigente à época (Lei nº 10.257/2001 e Lei nº 11.977/2009), reconheceu o núcleo urbano informal consolidado na área e, por meio da revisão do PDOT/2009 realizada por meio da Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012, criou mecanismos e procedimentos para a regularização: a ARIS Pôr do Sol, inserida em Zona Urbana de Uso Controlado II, conforme será detalhado no Item “4.6 – Caracterização Urbanística” desta pesquisa.

Sendo assim, por meio da Lei Complementar nº 885, de 24 de julho de 2014, foi alterada a poligonal da ARIE JK com o intuito de viabilizar a regularização fundiária do Pôr do Sol, considerada prioritária para o governo. A readequação se deu por meio de Lei Complementar porque havia sido estabelecida pela Lei Complementar nº 635, de 9 de agosto de 2002, e, após

a sua aprovação, ampliou a área da ARIE JK de 2.608 hectares para 2.994 hectares, ou seja, um acréscimo de 386 hectares em seu tamanho original, protegendo, assim, as cabeceiras do Ribeirão Taguatinga e do rio Melchior, mesmo com a exclusão da área do núcleo urbano informal consolidado na época.

Dentre os impactos positivos da alteração da poligonal, pode-se citar a eliminação das áreas de conflito com as áreas ocupadas, a possibilidade de regularização fundiária e de execução de obras de infraestrutura e melhoramentos nas moradias. Essas ações impactam diretamente na melhora das condições urbanas e de habitabilidade, com diminuição da poluição e das condições de degradação das áreas protegidas.

4.6 Caracterização Urbanística

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT propõe um conjunto de intervenções de estruturação do território, que constituem as Estratégias de Ordenamento Territorial. Na região do Pôr do Sol, incide a Estratégia de Regularização Fundiária, que tem como objetivo adequar os assentamentos informais preexistentes às confirmações legais, de modo a garantir o direito à moradia digna, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Duas categorias de assentamento compõem essa estratégia: Área de Regularização e Setor Habitacional de Regularização (Distrito Federal, 2009, art. 117).

De acordo com o PDOT:

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

I – promover a regularização fundiária por meio do agrupamento dos assentamentos informais, sempre que possível, em áreas com características urbanas e ambientais semelhantes, observada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental;

II – elaborar projetos integrados de regularização fundiária para os Setores Habitacionais, as Áreas de Regularização e os Parcelamentos Urbanos Isolados;

III – assegurar nível adequado de habitabilidade e melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social, ambiental e de salubridade ambiental da área ocupada;

IV – realizar a regularização fundiária em etapas, de acordo com as peculiaridades dos empreendimentos, viabilizando soluções concomitantes, sequenciais ou alternadas para questões urbanísticas, ambientais, fundiárias e cartorárias;

V – viabilizar diferentes formas de parceria entre o Poder Público e os interessados, favorecendo maior integração dos órgãos do Distrito Federal e tornando mais ágil e eficaz o processo de regularização fundiária;

VI – priorizar a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda consolidados;

VII – adotar medidas de compensação por eventuais danos ambientais e prejuízos à ordem urbanística, diante da irreversibilidade das ocupações e constatada a possibilidade de sua permanência;

VIII – promover a divisão das terras desapropriadas que estejam em comum com terceiros, por meio de ações divisórias;

IX – promover a intervenção do Poder Público no processo de regularização fundiária sempre que os responsáveis não atenderem às exigências e restrições estabelecidas;

X – adotar medidas de fiscalização, prevenção, combate e repressão à implantação de novos parcelamentos irregulares do solo;

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

XII – promover articulação do processo de regularização dos assentamentos informais com a política habitacional;

XIII – aprimorar os instrumentos e medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais voltadas à regularização de assentamentos informais, visando aumentar a agilidade do processo e facilitar as eventuais intervenções do Poder Público;

XIV – ajuizar ações discriminatórias e demarcatórias, objetivando a regularização fundiária das terras do Distrito Federal (Distrito Federal, 2009, art.122).

De acordo com a Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT, o Pôr do Sol está situado na à Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Pôr do Sol (ARIS fora de Setor Habitacional), cujo polígono está indicado no Anexo II, Mapa 2 e Tabela 2B (Figura 36).

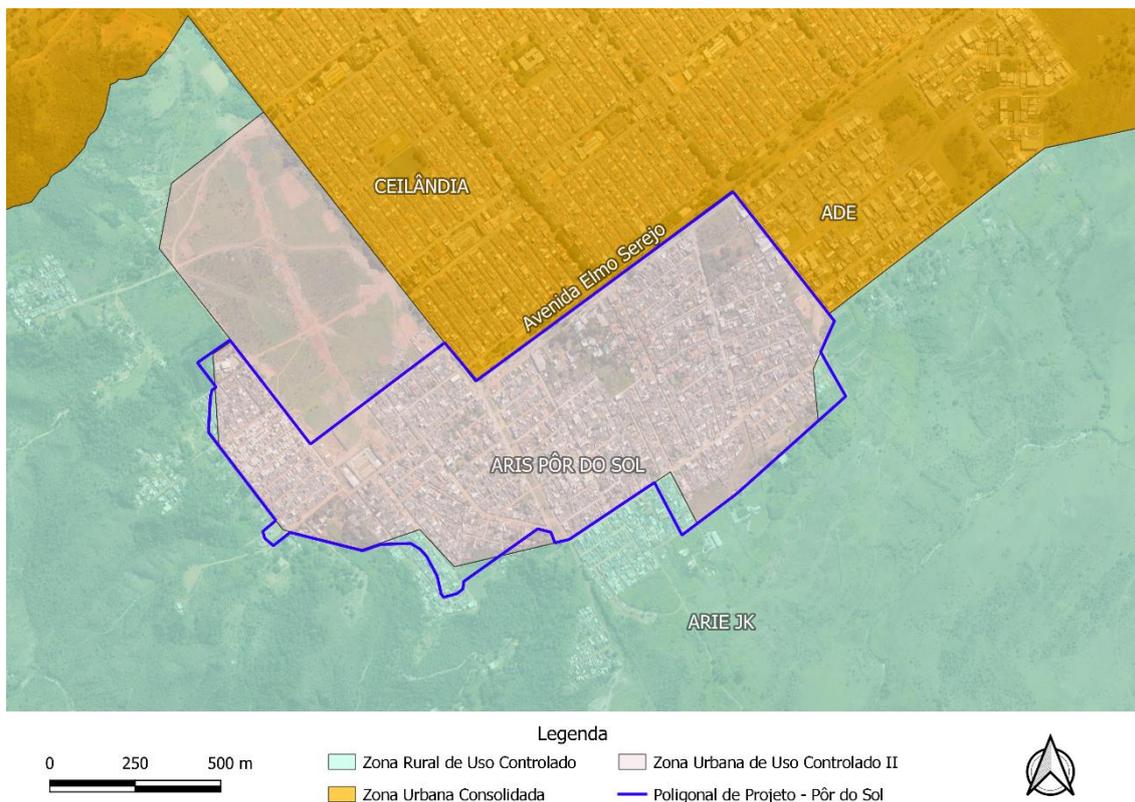
Figura 36 - ARIS Pôr do Sol segundo Estratégia de Regularização Fundiária Urbana do PDOT



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Geoportal/SEDUH/DF

De acordo com Macrozoneamento proposto pelo PDOT (Figura 37), o Pôr do Sol situa-se na Zona Urbana de Uso Controlado II – ZUUC II.

Figura 37 - Macrozoneamento do PDOT na região do Pôr do Sol



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Geoportal/SEDUH/DF

Nesses termos, com base no PDOT, Lei Complementar n.º 803 de 25/04/2009, alterada pela Lei Complementar n.º 854 de 15/10/2012, tem-se:

Art. 70. A Zona Urbana de Uso Controlado II é composta por áreas predominantemente habitacionais de baixa e média densidade demográfica, com enclaves de alta densidade, conforme Anexo III, Mapa 5, desta Lei Complementar, sujeitas a restrições impostas pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados ao abastecimento de água. Parágrafo único. Integram esta Zona, conforme Anexo I, Mapa 1A:

[...]

XVI - Área de Regularização Pôr do Sol, na Ceilândia.

Art. 71. A Zona Urbana de Uso Controlado II deverá compatibilizar o uso urbano com a conservação dos recursos naturais, por meio da recuperação ambiental e da proteção dos recursos hídricos, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – permitir o uso predominantemente habitacional de baixa e média densidade demográfica, com comércio, prestação de serviços, atividades institucionais e equipamentos públicos e comunitários inerentes à ocupação urbana, respeitadas as restrições de uso determinadas para o Setor Militar Complementar e o Setor de Múltiplas Atividades Norte;

II – respeitar o plano de manejo ou zoneamento referente às Unidades de Conservação englobadas por essa zona e demais legislação pertinente;

III – regularizar o uso e a ocupação do solo dos assentamentos informais inseridos nessa zona, conforme estabelecido na Estratégia de Regularização Fundiária, seção IV do Capítulo IV desta Lei Complementar, considerando-se a questão urbanística, ambiental, de salubridade ambiental, edílicia e fundiária;

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

V – adotar medidas de controle ambiental voltadas para o entorno imediato das Unidades de Conservação de Proteção Integral e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico inseridas nessa zona, visando à manutenção de sua integridade ecológica;

VI – adotar medidas de controle da propagação de doenças de veiculação por fatores ambientais (Distrito Federal, 2009, art. 70).

Verifica-se, então, que o projeto urbanístico de regularização fundiária da ARIS Pôr do Sol atende às diretrizes da legislação urbanística, contribui para integrar o parcelamento irregular à cidade legal e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade de vida da população e o equilíbrio ambiental.

4.7 Análise técnica do processo de regularização do Pôr do Sol:

Neste item do trabalho, serão detalhadas etapas importantes do processo de regularização fundiária, analisando criticamente as legislações urbanística e ambiental, suas aplicações e efetividade a partir de um estudo de caso da ARIS Pôr do Sol.

4.7.1 A necessidade de alteração do parâmetro urbanístico de densidade

“A densidade urbana é um dos mais importantes indicadores e parâmetros de desenho urbano a ser utilizado no processo de planejamento e gestão dos assentamentos humanos”, afirmam Acioly e Davidson (2011, p.14).

Dessa forma, é possível afirmar que cidades mais compactas e densas são mais ecoeficientes, pois têm menor custo de implantação de infraestruturas e serviços urbanos, há redução de distâncias e maior eficiência de sistemas de transportes coletivos, além de representar menor expansão urbana sobre os espaços naturais. Essa relação é ainda mais importante se considerarmos a política habitacional de interesse social, tendo em vista o elevado

déficit de moradias para população de baixa renda, o que exige grandes investimentos em obras de infraestrutura e de disponibilidade de áreas para provimento habitacional.

No processo de regularização fundiária, a densidade é um referencial determinante para avaliar tecnicamente a capacidade de atendimento das redes de infraestrutura, de modo a autorizar ou restringir a possibilidade de fixação dos núcleos urbanos informais no local onde estão consolidados. Seria inviável, por exemplo, a permanência definitiva de moradores em um local em que a concessionária indicasse não ser capaz de assegurar o fornecimento de água, após análise da capacidade de produção, das redes existentes e da demanda a ser acrescida, calculada a partir da relação do número de habitantes com a área ocupada.

Entretanto, no Distrito Federal, a legislação que dispõe sobre os parâmetros urbanísticos dos núcleos urbanos informais em processo de regularização, além de não ser clara e objetiva, parece, em alguns casos, distante da realidade consolidada, criando entraves que atrasam, oneram e até mesmo inviabilizam a regularização de ARISs e ARINEs.

Metodologicamente, então, primeiramente, este tópico apresentará as leis distritais que dispõem sobre o parâmetro urbanístico de densidade do Pôr do Sol, explicitando as indicações de diferentes índices a serem utilizados no projeto de regularização. Em um segundo momento, será realizada a análise dos impactos gerados pela alteração do índice de densidade na concepção final da cidade a ser regularizada e, finalmente, serão propostos ajustes normativos e interpretativos para facilitar a aplicabilidade e aumentar a eficácia dos processos de regularização do Distrito Federal.

Sendo assim, avançando nesse tema sobre o nosso estudo de caso, verifica-se que a Lei Complementar n.º 785/2008, que criou a ARIS Sol Nascente e Pôr do Sol, estabeleceu as primeiras diretrizes e os procedimentos necessários para regularização da ARIS Pôr do Sol, baseada nos estudos do EIA/RIMA aprovados pelo órgão ambiental:

Art 6º Os projetos urbanísticos de regularização da ARIS Sol Nascente e da **ARIS Pôr do Sol** serão aprovados pelo Poder Executivo, obedecidos os seguintes índices de ocupação do solo, indicados com base no que estabelece o art. 56 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, com a redação introduzida pela Emenda nº 49, de 2007, e na diretriz de política urbana constante do art. 2º, XIV, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2007:

I - densidade bruta máxima de 150 habitantes por hectare; (Distrito Federal, 2008, art. 6º)

Entretanto, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, cuja revisão foi aprovada na

Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, estabelece:

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:

I - os usos permitidos, tamanho máximo e mínimo dos lotes residenciais, assim como os coeficientes de aproveitamento básico e máximo dos lotes de cada Área de Regularização, fixados no Anexo VI desta Lei Complementar;

II – o percentual mínimo de áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como de espaços livres de uso público, incluídas as áreas verdes, e a densidade demográfica calculados para os Setores Habitacionais de Regularização e fixados no Anexo VI desta Lei Complementar;

III — os parâmetros urbanísticos para as Áreas de Regularização não inseridas em Setor Habitacional, definidos no Anexo VI desta Lei Complementar;

IV — o dimensionamento do sistema viário deverá considerar a configuração das vias e edificações existentes, de modo a minimizar as realocações, desde que garantida a acessibilidade aos serviços públicos indispensáveis à qualidade de vida da população; (Distrito Federal, 2009, art. 131)

Como pode-se analisar, o texto da lei considera a situação fática, especificidades urbanísticas, ambientais e sociais, ao mesmo tempo em que menciona parâmetros urbanísticos bastante objetivos, que podem ser utilizados para enquadrar ou não o assentamento informal, dependendo da interpretação de quem analisa o projeto.

Contudo, na mesma lei, o inciso XVI do art. 70, acrescido ao PDOT por meio da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012, estabelece para a ARIS Pôr do Sol uma densidade baixa, permitindo densidade bruta máxima de apenas 50 habitantes por hectare.

Considerando levantamento realizado pela CODHAB em 2017, foram contabilizadas aproximadamente 4.585 unidades habitacionais existentes no interior da poligonal do projeto de regularização fundiária. Para o cálculo da população, foi utilizado dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD mais atualizada da época (CODEPLAN, 2015), que estabelecia 3,3 habitantes por domicílio. Deste cálculo estimou-se uma população de 15.262 habitantes, o que resultou em uma densidade demográfica de 131,64 habitantes por hectare, ou seja, valor superior à densidade permitida para a porção territorial que abrange a área de projeto na Diretriz Urbanística - DIUR 09/2016 e no PDOT/2009. No entanto, ela se enquadra no valor determinado pela Lei Complementar nº 785/2008 e pelo estudo ambiental EIA/RIMA, que analisou tecnicamente as bordas de Chapada, que estabeleceram densidade bruta de 150

habitantes por hectare.

A questão foi pauta de debates técnicos entre os órgãos de governo por anos, o que, devido ao seu grande impacto na área final a ser regularizada, paralisou todo o processo. O assunto apenas foi pacificado de forma definitiva após a aprovação da Lei nº 986/2021, que recepcionou a Lei Federal nº 13.465/2017 no Distrito Federal, ressaltou a importância da regularização com base na situação fática e possibilitou ajustes de índices urbanísticos mediante estudos aprovados pelos órgãos competentes. Entretanto, apesar de todo avanço da legislação e do investimento em estudos ambientais, topografia, projetos de urbanismo e de infraestrutura, o processo de regularização fundiária do Pôr do Sol ainda encontra-se em elaboração pela equipe técnica da CODHAB/DF.

4.7.1.1 Conclusões parciais

O processo de urbanização acelerado no Distrito Federal, impulsionado pela conformação espacial de cidades satélites dependentes do núcleo central, gerou um território com padrões de ocupações pulverizados. O crescimento forma desordenada, sem planejamento e políticas habitacionais eficientes, contribuiu para formação de áreas de habitação precária em áreas irregulares, sem infraestrutura e acesso a serviços públicos, aumentando ainda mais a desigualdade social. Nesse contexto, os assentamentos informais parecem preencher os vazios intra e interurbanos da conformação morfológica das cidades do DF.

E, a partir da análise do projeto do Pôr do Sol, verifica-se a necessidade de se debater a utilização do índice urbanístico de densidade a ser aplicado nos processos de regularização fundiária, regulamentando a utilização do valor necessário para regularizar integralmente o núcleo urbano informal consolidado, considerando o impacto econômico, social e político das possíveis remoções.

Como relatado neste estudo, se fosse adotado o índice previsto no PDOT, permitindo densidade bruta máxima de apenas 50 habitantes por hectare, a partir dessa análise fria da legislação, quase dois terços da população residente teria de ser removida. Mas qual seriam os impactos de uma remoção desse porte?

Do ponto de vista operacional, remoções demandam a disponibilidade de um grande efetivo, com servidores da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito

Federal – DF LEGAL, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES, do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Militar e da Polícia Civil, podendo, dependendo da transversalidade da operação, envolver, ainda, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, a TERRACAP e a CODHAB, sendo comum reunir mais de 150 servidores para realizar uma operação média (cerca de 50 residências).

Do ponto de vista econômico, considerando uma ação desse porte pensado para o Pôr do Sol (mais de 3.000 residências), o tempo de duração e o número de servidores envolvidos, que seria muito maior, representaria um enorme investimento em equipamentos e salários não apenas para o momento das derrubadas, mas também para o monitoramento constante das áreas que ficariam vazias, para impedir novas invasões.

Do ponto de vista da gestão pública, essa mobilização, além de bastante onerosa, certamente teria reflexos nas demais ações dos órgãos, tendo em vista a realidade de pequeno quadro de pessoal efetivo em todas as áreas do GDF, deixando outras ações também importantes sem serem realizadas.

Do ponto de vista social, a questão é ainda mais complexa. Para onde seriam levadas essas pessoas, sabidamente de baixa renda? É conhecida a dificuldade dos governos investirem em políticas de provimento habitacional de interesse social com a demanda comum, quanto mais para um número expressivo de cidadãos lançados para as ruas de uma vez. E, mesmo que houvesse empreendimentos e investimentos capazes de realocar todas as famílias em residências regulares por todo DF, o problema social persistiria, pois as pessoas trabalham, frequentam instituições de ensino e fazem tratamento de saúde em hospitais próximos de onde moram, o que provavelmente teria de ser alterado no novo lar. Esses novos lugares teriam condições de oferecer suporte de emprego, renda, saúde e educação a todos?

Além disso, tem que se considerar a rede de suporte que os vizinhos, em áreas de baixa renda têm, seja por uma vizinha que toma conta dos filhos ou de familiares idosos enquanto o outro trabalha, ou mesmo pelo convívio social de pessoas com realidades próximas, retirar famílias do ambiente em que elas já estão integradas pode alterar a toda sua organização e inviabilizar suas vidas, o que certamente representará um grande impacto político com baixa possibilidade de solução a curto ou médio prazo.

E, apesar de o debate para definição do índice de densidade a ser adotado representar todo esse impacto econômico, político e social, a autorização da aplicação da situação fática no projeto de regularização fundiária demorou mais de uma década para ser regulamentada. E as implicações dessa demora geram consequências severas para os moradores, que permanecem sem terem acesso à implantação de redes de abastecimento de água, energia, esgoto, como também de pavimentação, drenagem, endereçamento e sistema viário.

A manutenção da informalidade e o controle pouco efetivo do território permitem a ampliação dos núcleos urbanos informais, que avançam sobre áreas de proteção ambiental, desmatam vegetação nativa, promovem a contaminação de subsolo, o assoreamento de corpos hídricos e o comprometimento de mananciais. Além disso, as construções informais, por não seguirem padrões técnicos de construção, podem representar riscos para os moradores em termos de desabamentos, incêndios e outras situações perigosas.

Desse modo, verificou-se que, por muito tempo, a legislação que dispunha sobre regularização fundiária no Distrito Federal era dispersa, pouco acessível, de difícil compreensão e aplicabilidade, distante da realidade socioeconômica do país. Esse panorama de insegurança jurídica sujeita o processo de regularização à discricionariedade do gestor que estiver interpretando as normas no momento. Por exemplo, em um contexto em que se optasse pela aplicação do índice de densidade bruta de apenas 50 habitantes por hectare, como se daria a remoção? Quais critérios seriam utilizados para definir, dentro da área regularizável, quem permaneceria e quem seria removido? Não há certeza em responder nenhum desses questionamentos, mas sabe-se que dificilmente seriam aplicados critérios isentos e imparciais, sem envolvimento de questões políticas no processo decisório.

Entretanto, com o novo marco legal representado pela Lei nº 986/2021, ao recepcionar parcialmente no DF a Lei Federal nº 13.465/2017, simplificou procedimentos, regulamentou importantes instrumentos urbanísticos e, o mais importante no que se refere a este trabalho, ressaltou a importância da regularização com base na situação fática e possibilitou ajustes de índices urbanísticos mediante aprovação dos órgãos competentes.

Sendo assim, com base nos dados apresentados nesta pesquisa, pode-se afirmar que houve grandes avanços normativos e que, apesar da complexidade do tema, há legislação suficiente para viabilizar a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, garantir o acesso a serviços públicos essenciais e à economia formal, como forma de moradia digna, desde

que haja sensibilidade e compromisso dos agentes públicos com a celeridade e a importância que o assunto requer no momento de analisar e aplicar as leis.

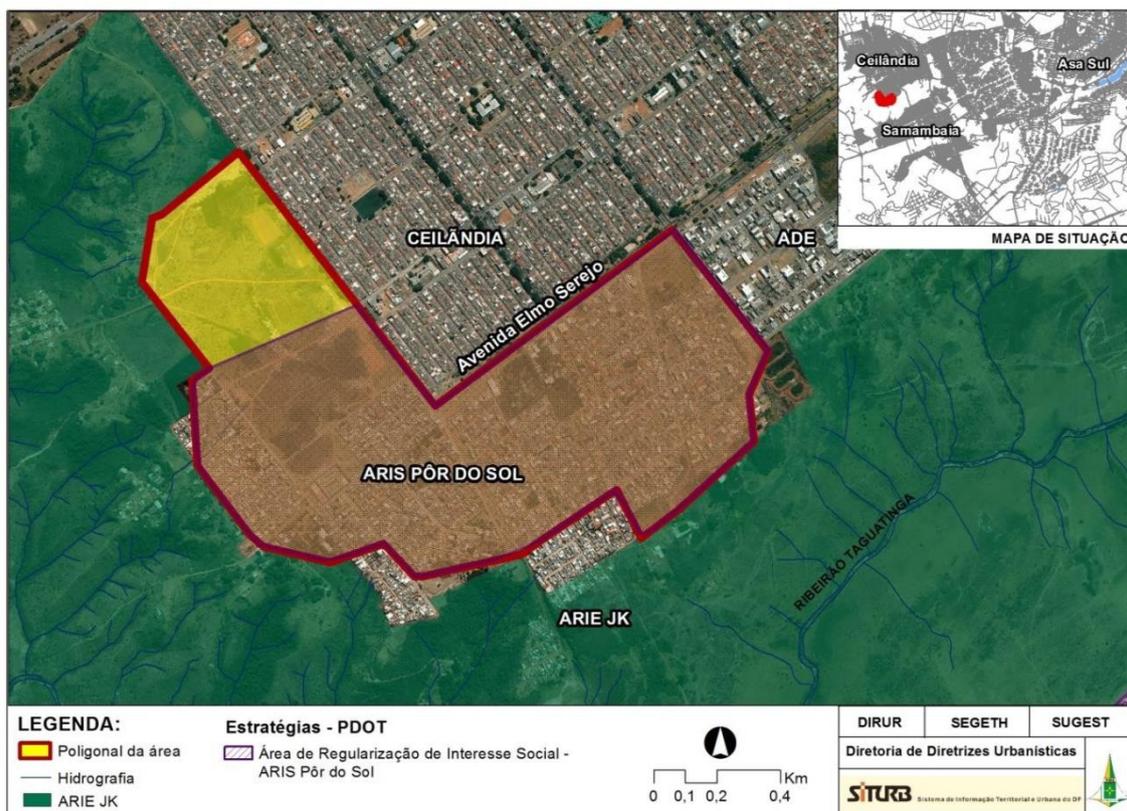
Entretanto, como será analisado no item “4.8.2 – A definição da poligonal do projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol”, a Lei nº 986/21 ainda submeteu o processo de regularização às aprovações dos órgãos distritais, o que dá margem a interpretações discricionárias que impedem trazer para a legalidade toda extensão dos núcleos urbanos informais consolidados.

4.7.2 A definição da poligonal do projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol

A definição da poligonal de abrangência do projeto de regularização fundiária é um dos pontos principais e mais complexos de todo processo regularizatório. Isso porque, para se obter a área a ser regularizada, é preciso reunir dados sobre a situação fundiária da área, para identificar posses e propriedades existentes; informações urbanísticas, a partir da análise do PDOT e demais normas relacionadas; e ambientais, com base no licenciamento ambiental e suas possíveis restrições; além de avaliações técnicas das concessionárias de serviços públicos sobre a capacidade de atendimento da região e a existência de possíveis interferências com redes de infraestrutura existentes. Apenas com todos os dados reunidos é possível definir com exatidão a poligonal de abrangência do projeto.

No caso do objeto de estudo deste artigo, a ARIS Pôr do Sol teve sua poligonal inserida na Estratégia de Regularização Fundiária durante a revisão do PDOT/2009, Lei nº 803, de 25 de abril de 2009 (Figura 38).

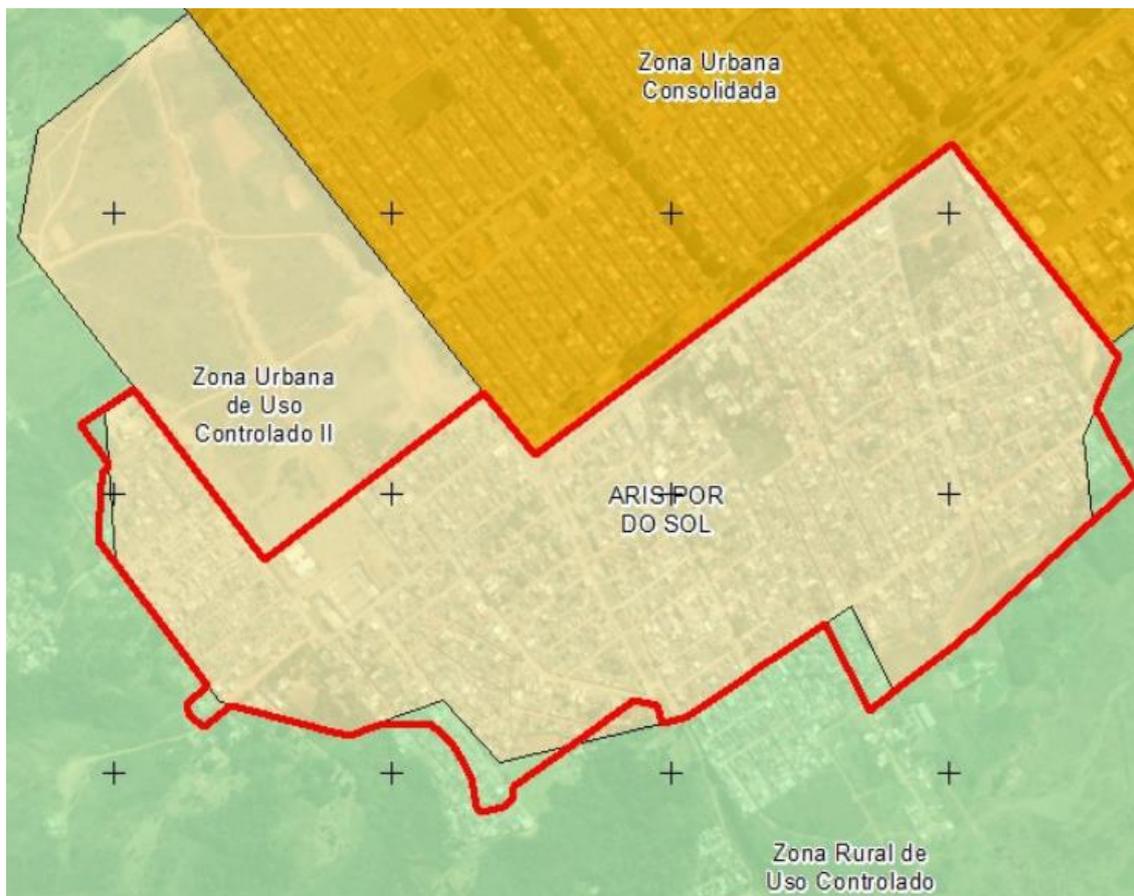
Figura 38 - Mapa da Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Pôr do Sol



Fonte: DIUR 09/2016 – SEGETH/DF

O PDOT/2009 também criou mecanismos e procedimentos para a regularização da ARIS Pôr do Sol, ao inseri-la em Zona Urbana de Uso Controlado II (Figura 39), caracterizada por reunir áreas de significativa sensibilidade ambiental, que exigem ocupação e uso urbano disciplinado no sentido de proteger os atributos naturais, especialmente os solos e os recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, o que exige a convergência entre o zoneamento urbanístico do PDOT e os zoneamentos ambientais. Para isso, a Zona Urbana de Uso Controlado II tem diretrizes específicas de planejamento territorial, tais como: reforçar o uso habitacional de baixa e média densidade populacional; proteger os atributos naturais; estabelecer medidas de controle ambiental para proteção das unidades de conservação, e, especialmente, do entorno das unidades de proteção integral; regularizar os assentamentos informais com recuperação de danos ambientais causados pelo processo de urbanização; e planejar a infraestrutura de saneamento ambiental previamente à ocupação urbana, respeitando a capacidade de suporte dos corpos hídricos receptores dos efluentes.

Figura 39 - Mapa de Zoneamento em relação ao PDOT



Fonte: Diretriz Urbanística Específica – DIUPE 18/2023 – SEDUH/DF

Com a informação sobre a viabilidade do processo de regularização autorizado pelo PDOT, foi possível fazer a análise fundiária da região que, conforme apresentado no item “4.4 – Caracterização Fundiária” deste estudo, esclareceu que toda a gleba pertence ao patrimônio da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP que, como legítima proprietária, será responsável por levar a registro cartorial o projeto urbanístico de regularização fundiária do assentamento.

Outra análise inicial de extrema importância para continuidade dos trabalhos é a definição do parâmetro urbanístico de densidade a ser adotado no projeto de regularização fundiária, tratado no item 4.8.1 deste estudo, que determina a quantidade de habitantes residentes pela área da região, para avaliar tecnicamente a capacidade de atendimento das redes de infraestrutura, de modo a autorizar ou restringir a fixação dos núcleos urbanos informais no local onde estão consolidados. Conforme apresentado, o órgão gestor do território autorizou, por meio da Lei nº 986/2021, a regularização com base na situação fática e possibilitou ajustes

de índices urbanísticos mediante aprovação dos órgãos competentes. Esse entendimento, de modo geral, permite a regularização integral do assentamento como ele está consolidado, desde que respeitadas as condicionantes urbanísticas e ambientais.

Sendo assim, é preciso entender o contexto ambiental em que o núcleo urbano informal consolidado está inserido para identificar os recursos naturais da área, como vegetação, fauna, solo e água; e a existência de áreas de preservação permanente ou de risco ambiental. Conforme detalhado no item “4.5 – Caracterização Ambiental”, o Pôr do Sol está inserido, em parte, na Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, instituída por meio do Decreto Federal s/n, de 10 de janeiro de 2002. Essa área corresponde à categoria de unidade de conservação de uso sustentável, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, com plano de manejo e zoneamento aprovados pela Portaria nº 28, de 17 de abril de 2015 (Brasil, 2002; Brasil, 2000; Brasil, 2015).

Outra referência ambiental determinante para definição da poligonal do projeto são os limites, a leste, com parte da zona de amortecimento da Área de Relevante Interesse Ecológico Juscelino Kubitschek - ARIE JK e, ao sul e oeste a ZP2 - Zona de Preservação Melchior da ARIE JK, conforme verifica-se na Figura 40 a seguir, que representa a localização da ARIS Pôr do Sol em relação com a ARIE JK.

Figura 40 - Localização da Área de Relevante Interesse Ecológico Juscelino Kubitschek – ARIE JK



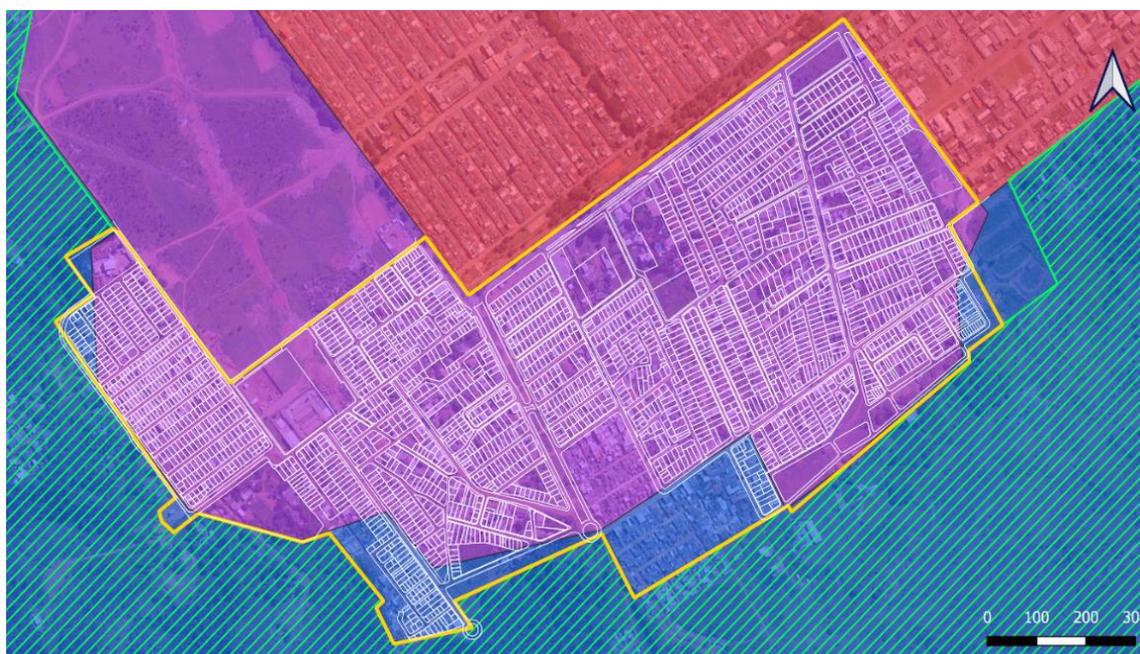
Fonte: Elaboração própria

Entretanto, com a fiscalização do território ineficiente pelo Estado, foi verificado, a partir de levantamento topográfico cadastral realizado após a aprovação do EIA/RIMA, o crescimento do núcleo urbano informal sobre a Unidade de Conservação, com a construção de residências irregulares dentro da poligonal da ARIE JK. Sendo assim, para permitir a regularização de toda ocupação sem deixar nenhuma área consolidada de fora do processo, por meio da Lei Complementar nº 885, de 24 de julho de 2014, foi alterada a poligonal da ARIE JK. A readequação se deu por meio de Lei Complementar porque havia sido estabelecida pela Lei Complementar nº 635, de 9 de agosto de 2002, e, após a sua aprovação, ampliou a área da ARIE JK de 2.608 hectares para 2.994 hectares, ou seja, um acréscimo de 386 hectares em seu tamanho original, protegendo, assim, as cabeceiras do Ribeirão Taguatinga e do rio Melchior, mesmo com a exclusão da área do núcleo urbano informal consolidado na época (Distrito Federal, 2014, art. 2º; Distrito Federal, 2002, art. 2º).

Apesar de a mudança da poligonal da ARIE JK representar a eliminação das áreas de conflito com as áreas ocupadas, a possibilidade de regularização fundiária e de execução de

obras de infraestrutura e melhoramentos nas moradias, ela abrangeu apenas os limites da Unidade de Conservação e não alterou o zoneamento rural da área retirada da ARIE JK, submetendo a região à legislação que dispõe sobre as áreas rurais, como a regularização realizada a partir de lotes dimensionados com a fração mínima exigida no DF, de 2 hectares. Para regularização de lotes com características urbanas nessa região alterada, será preciso a aprovação de lei complementar para alteração de zoneamento e, também, para alteração do uso do solo (Figura 41).

Figura 41 - Mapa de Zoneamento atualizado após alteração da poligonal da ARIE JK



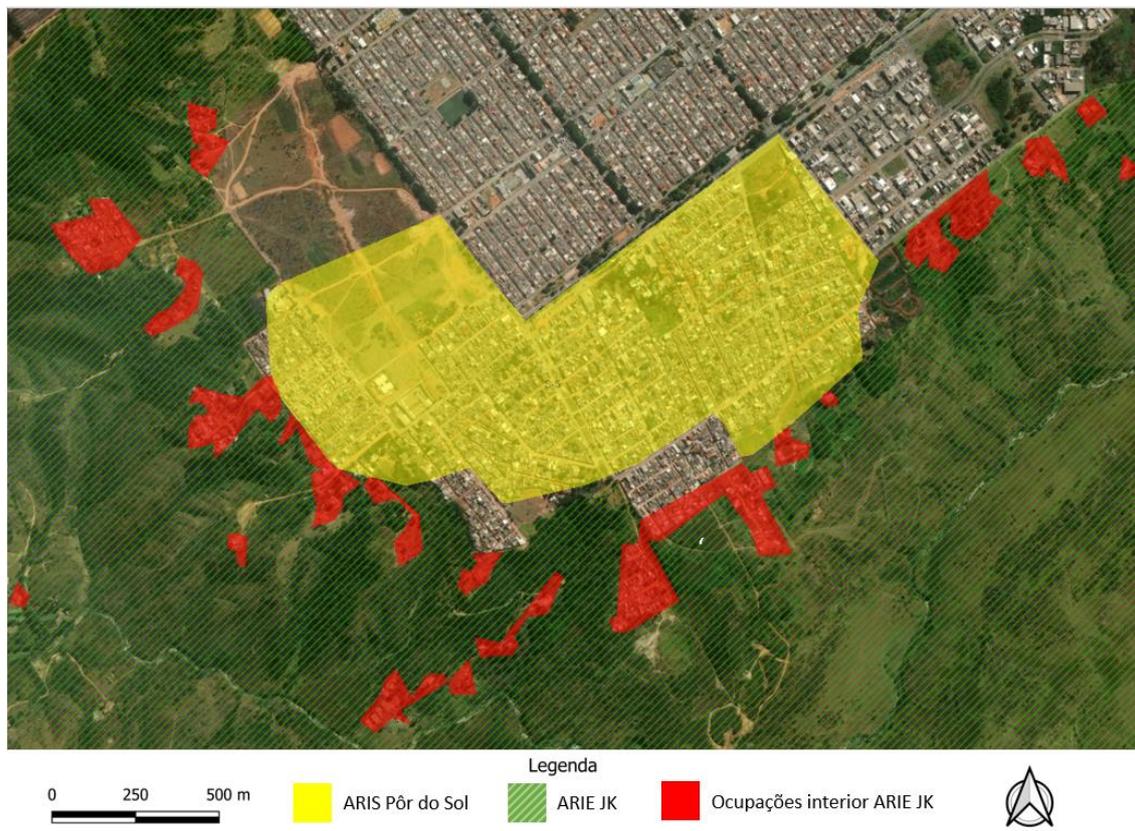
Legenda:

- | | |
|----------------------------------|---|
| Zona Rural de Uso Controlado | Poligonal de projeto do Pôr do Sol |
| Zona Urbana Consolidada | Área de Relevante Interesse Ambiental (ARIE JK) |
| Zona Urbana de Uso Controlado II | |

Fonte: Elaboração própria com dados do Geoportal/DF

No entanto, infelizmente, a ação do Estado não acompanha a dinâmica da informalidade, e, com a demora do processo de regularização do núcleo urbano informal e a continuidade da fiscalização ineficiente do território pelo Estado, o Pôr do Sol permaneceu crescendo, avançando mesmo sobre a nova poligonal da ARIE JK alterada (Figura 1Figura 42).

Figura 42 - Mapa de ocupações irregulares no interior da ARIE JK



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Geoportal/SEDUH/GDF

Era importante, então, verificar a possibilidade de inclusão dessas novas ocupações ao processo de regularização, analisando, para isso, a evolução da legislação urbanística e ambiental ocorrida nos últimos anos, considerando, por exemplo, o disposto no novo Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651/2012, apresentado no item 2.1.13 deste estudo:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

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

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água (Brasil, 2012, art. 64, *grifo nosso*).

Essa possibilidade foi reiterada na Lei Complementar Distrital nº 986/2021, detalhada no item 2.1.16 desta pesquisa:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em Áreas de Preservação Permanente – APP, em Áreas de Proteção de Manancial – APM ou **em área de unidade de conservação de uso sustentável**, exceto os parques ecológicos, **a Reurb deve observar também o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.**

§ 3º No caso disposto no § 2º, é obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 4º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2010, admita regularização, deve ser exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (Distrito Federal, 2021, art. 5º).

Verifica-se que, ao recepcionar a Lei Federal nº 13.465/2017, a Lei Distrital cogitou a possibilidade de regularizar ocupações dentro de área de unidade de conservação sustentável, desde que realizado estudo técnico que justifique as melhorias ambientais, mas incluiu, para isso, a possibilidade de pagamento de compensação ambiental e a anuência do órgão ambiental, tema que será melhor detalhado no item “4.7.4 - A obrigatoriedade de pagamento de Compensação Ambiental para projetos de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal” desta pesquisa.

Faz-se necessário, além disso, verificar a variação das dimensões da Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Pôr do Sol, prevista no PDOT, para o polígono final das áreas em que se pretende regularizar, verificando as inovações trazidas pela Lei nº 986/2021 que, em seu art. 29, alterou o PDOT/2009, estabelecendo:

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 polígono 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, 2009, art. 125).

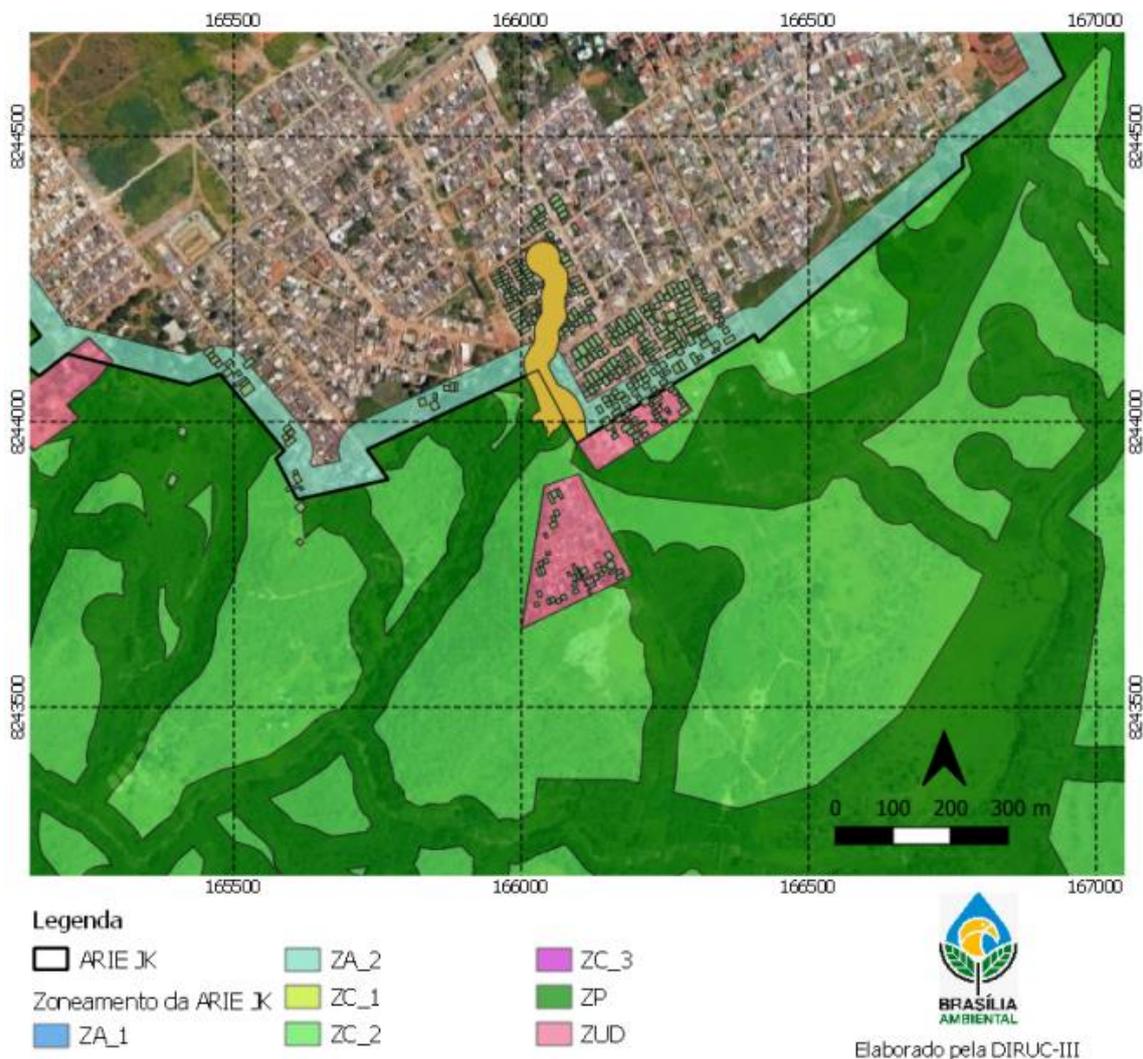
Essa redação foi inovadora, pois, até a aprovação da nova lei de regularização, o Plano Diretor permitia a ampliação do polígono em apenas 10% da área original. Essa alteração, então, reconheceu que o intervalo de 10 anos para a revisão do PDOT é muito grande para acompanhar a dinâmica dos parcelamentos informais e ampliou a capacidade de atuação dos projetos de regularização. Todavia, apesar de a Lei nº 986/2021 ser uma norma específica e, portanto, de especificidade local e de competência do Distrito Federal, é importante ressaltar que essa limitação não está presente na Lei Federal nº 13.465/2017, ficando a ação regularizatória ainda limitada pela legislação distrital a um índice que pode inviabilizar a inclusão de todas as áreas informais consolidadas da região.

Compreende-se, então, que é possível aumentar o polígono da ARIS Pôr do Sol previsto no PDOT/2009 em até 20%, inclusive avançando sobre Unidade de Conservação de Uso Sustentável, como é o caso da ARIE JK, desde que sejam aprovados pelo órgão ambiental estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. É

preciso, contudo, ainda analisar as restrições ambientais identificadas pelo licenciamento ambiental corretivo aprovado.

Para isso, é preciso analisar as condições de regularização das ocupações ao que estabelece o Zoneamento Ambiental do Plano de Manejo da ARIE JK aprovado pela Instrução Normativa nº 03/2021-IBRAM (Figura 43).

Figura 43 - Mapa da área ocupada sobreposta ao Zoneamento Ambiental do Plano de Manejo da ARIE JK, aprovado pela Instrução Normativa nº 03/2021-IBRAM



Fonte: Arquivo IBRAM – DIRUC-III (2022)

De acordo com a Instrução Normativa nº 3/2021, no Art. 3º têm-se as seguintes diretrizes gerais:

Art. 3º São diretrizes gerais da Área de Relevante Interesse Ecológico Juscelino Kubitschek:

I - proibição de parcelamentos rurais e urbanos;

II - proibição de atividades não relacionadas à agricultura, agropecuária e agroindústria de baixo impacto;

III - irredutibilidade da área total; [...]

VII - proibição da utilização de fossas negras ou equivalentes e o lançamento ou disposição de esgotos sanitários, sem tratamento;

VIII - proibição da queima de materiais de qualquer natureza, exceto quando da realização de aceiros devidamente autorizados pela administração da UC e pelo órgão ambiental;

IX - proibição da supressão da vegetação nativa, exceto mediante autorização do órgão ambiental; [...]

XI - a implantação de atividades potencialmente poluidoras no interior da ARIE JK deverá ser licenciada ambientalmente, de acordo com a legislação vigente, bem como, considerará os seguintes critérios:

a) a exigência de monitoramentos periódicos da qualidade da água do solo e do ar durante as fases de instalação e operação, às expensas do empreendedor; e

b) o licenciamento deverá ser aprovado pelo conselho gestor da ARIE JK. [...]

XIII - a utilização dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos deverá respeitar as normas de outorga estabelecidas na legislação ambiental vigente;

XIV - proibida a realização de atividades com potencial para causar acelerada erosão do solo;

XV - proibido o uso de agrotóxicos e biocidas em desacordo com a legislação vigente;

XVI - a cessão de áreas do interior da ARIE JK para a instalação de atividades de utilidade pública e interesse social só poderá ser permitida após anuência do órgão ambiental e do Conselho Gestor da UC; [...] (Distrito Federal, 2021, art. 3º, *grifo nosso*)

Verifica-se que, no zoneamento, as áreas ocupadas estão inseridas em Zona de Uso Divergente - ZUD e em Zona de Amortecimento 2 - ZA 2. Foi estabelecido para a Zona de Uso Divergente:

Art. 23. A Zona de Uso Divergente - ZUD tem como objetivos gerais:

I - reduzir os impactos ambientais decorrentes do parcelamento do solo; e

II - conter o avanço da ocupação urbana.

Art. 24. Ficam estabelecidas as seguintes normas para a Zona de Uso Divergente - ZUD: [...]

II - proibido o uso urbano;

III - proibido o parcelamento do solo; [...]

Art. 25. São previstas para a Zona de Uso Divergente - ZUD as seguintes ações prioritárias:

I - regularização fundiária de ocupações irregulares, nos casos previstos na legislação;

II - desconstituição de parcelamento de solo e ocupações irregulares nos casos previstos na legislação vigente;

III - desconstituição de atividades não permitidas;

IV - fiscalização constante;

V - recuperação de áreas degradadas; e

VI - recuperação integral das APPs (Distrito Federal, 2021, art. 23).

Para a Zona de Amortecimento 2, foi determinado:

Art. 20. A Zona de Amortecimento 2 - Perimetral Verde - ZA 2 tem como objetivos gerais:

I - coibir o avanço de ocupações irregulares na ARIE JK;

II - coibir o lançamento de materiais poluentes nas bordas da ARIE JK; [...]

Art. 21. Ficam estabelecidas as seguintes normas para a Zona de Amortecimento 2 - Perimetral Verde - ZA 2: [...]

II - permitido o uso urbano, focado em equipamentos de uso comunitário, desde que respeitadas as normas de uso e diretrizes urbanísticas estabelecidas no PDOT DF e na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (LUOS - DF);

III - proibido o uso residencial;

IV - permitido o uso comercial, desde que licenciado pelo órgão da gestão ambiental do DF e aprovado pelo Conselho Gestor da ARIE JK;

V - permitida a implantação de infraestrutura de saneamento e de interesse público, desde que licenciada pelos órgãos ambientais competentes e aprovada pelo Conselho Gestor da UC; VI - proibida a atividade de média e alta incomodidade; e

VII - proibida a intervenção em APPs, incluindo ocupação.

Art. 22. São previstas para a Zona de Amortecimento 2 - Perimetral Verde - ZA 2 as seguintes ações prioritárias: [...]

II - regularização fundiária de ocupações irregulares, nos casos previstos na legislação permite;

III - desconstituição de parcelamento de solo e ocupações irregulares nos casos previstos na legislação vigente;

IV - desconstituição de atividades não permitidas;

V - recuperação de áreas degradadas e de processos erosivos; [...]

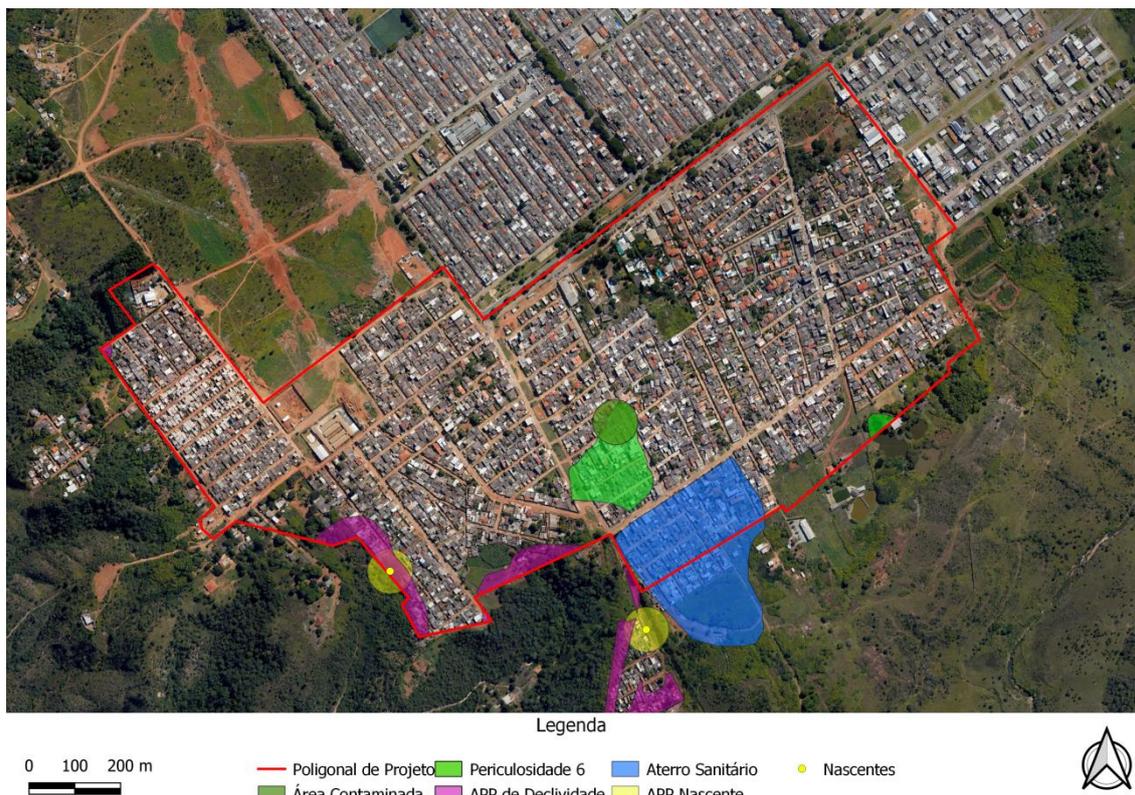
VIII - restrição das estruturas às normas e diretrizes urbanísticas estabelecidas no PDOT-DF e na LUOS-DF; e

IX - elaboração de projetos urbanísticos em atendimento ao PDOT-DF e à LUOS-DF. [...] (Distrito Federal, 2021, art. 20-22)

Observa-se, então, que a lei distrital submete a regularização de unidades localizadas no interior de unidades de conservação de uso sustentável não apenas à realização de estudos técnicos que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, com a adoção das medidas nele preconizadas; mas à aprovação do órgão ambiental. Sendo assim, verificou-se que, de acordo com o zoneamento ambiental da ARIE JK, as ocupações inseridas em Zona de Uso Divergente - ZUD não estão de acordo com as diretrizes e finalidades da Unidade de Conservação determinadas pela Instrução Normativa nº 3/2021. Identificou-se que, neste caso, é proibido o parcelamento de solo e, como ação prioritária, está a desconstituição de parcelamento de solo e ocupações irregulares nos casos previstos na legislação vigente, tornando inviável a permanência dos lotes implantados no interior da ARIE JK.

A poligonal do projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol deve, então, respeitar os limites da Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubitschek – ARIE JK, considerando, ainda, as restrições ambientais estabelecidas pelos estudos geotécnicos e o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD constantes na Licença de Instalação Corretiva nº 05/2021 (Figura 44).

Figura 44 - Mapa de restrições ambientais do Pôr do Sol

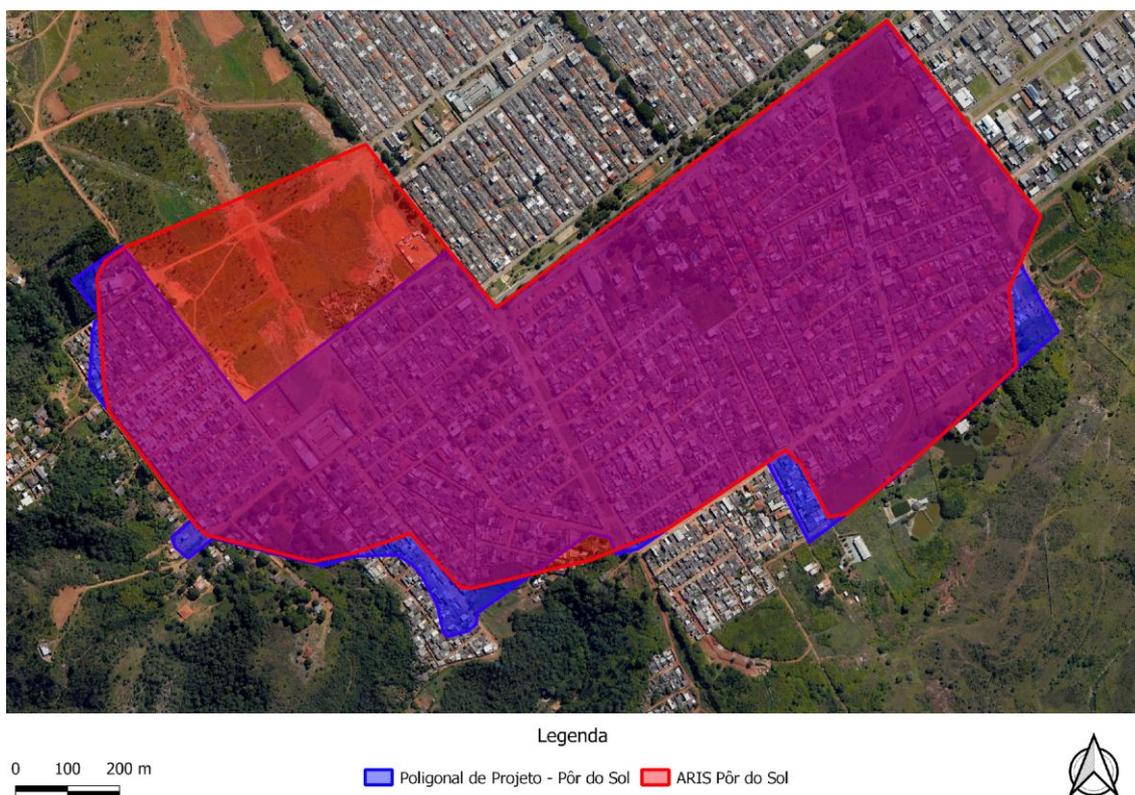


Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Licença de Instalação Corretiva nº 05/2021

A partir da análise dos estudos geotécnicos e do PRAD, constatou-se que, como o objetivo de cada um é diferente, não há incompatibilidade entre os dois. Entendeu-se que o estudo do PRAD complementa as áreas de desocupação por risco geotécnico, pois considera outras variáveis de riscos à saúde humana e, principalmente, envida esforços no sentido de atingir seu objetivo principal de assegurar a manutenção e a recuperação dos serviços ambientais do meio ambiente físico e biótico. Concluiu-se, então, que as áreas de desocupação propostas no PRAD que excedem às do estudo de risco são essenciais para a população remanescente do Pôr do Sol.

Sendo assim, após análise de todas as informações fundiárias, urbanísticas e ambientais reunidas ao longo do processo, foi possível definir a poligonal definitiva do projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol (Figura 45).

Figura 45 - Mapa de sobreposição da ARIS Pôr do Sol com a poligonal do projeto de regularização



Fonte: Elaboração própria

Verificou-se que a poligonal prevista no PDOT para a ARIS Pôr do Sol tinha área de 115,62 hectares, enquanto que o polígono do projeto de regularização fundiária abrangeria uma área de 103,97 hectares, uma redução de pouco mais de 10% da área prevista em 2009.

4.7.2.1 Conclusões parciais

Com base nos dados apresentados, verifica-se que a Lei Federal nº 13.465/2017 é mais abrangente e permissiva quando dispõe sobre regularização fundiária de interesse social do que a Lei Distrital nº 986/2021 e tem o foco sempre na regularização integral dos núcleos urbanos informais, utilizando como ponto de partida a situação fática consolidada dos assentamentos encontrada no momento do início do processo. Para isso, não estabelece limitação de porcentagem máxima de área a ser acrescida da poligonal prevista nos planos diretores locais e determina a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, o que é extremamente simples de comprovar. Isso porque a permanência da informalidade priva a população de saneamento básico, o que leva ao

descarte irregular de resíduos sólidos e esgoto, contaminando o solo, a água e o ar, prejudicando a saúde da população e dos ecossistemas; causa danos à vegetação nativa, ao solo e aos recursos hídricos, podendo levar à perda da biodiversidade e à degradação dos ambientes naturais; e aumenta a vulnerabilidade da população a desastres naturais, como deslizamentos de terra, inundações ou incêndios.

Todavia, apesar de a Lei nº 986/2021 ser uma norma específica e, portanto, de especificidade local e de competência do Distrito Federal, ao restringir a possibilidade de ampliação dos polígonos das Áreas de Regularização e dos Setores Habitacionais indicados no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C do PDOT em apenas 20%, ela permite ampliar consideravelmente a área regularizável dos núcleos urbanos informais, mas restringe por lei a ação regularizatória de modo que pode inviabilizar a inclusão de todas as áreas informais consolidadas na ARIS.

No caso do Pôr do Sol, esse acréscimo não chegou a ser um impeditivo porque outra norma específica acrescentada ao que estabelece a Lei Federal, a que submete o processo de regularização fundiária dentro de unidades de conservação de uso sustentável à anuência do órgão ambiental e não apenas à elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, limitou a abrangência do projeto urbanístico ao que determina o plano de manejo do parque, instituído pela Instrução Normativa nº 3/2021, que é uma portaria publicada pelo órgão ambiental, proibindo o parcelamento de solo e, como ação prioritária, a desconstituição de parcelamento de solo e ocupações irregulares no interior da ARIE JK.

Essa limitação estabelecida por esse normativo de 2021 denota a rigidez eventual e discricionária do Poder Público, tendo em vista que a ARIE JK é uma unidade de conservação de uso sustentável e não de proteção integral, que já teve sua poligonal alterada por meio da Lei Complementar nº 885, de 24 de julho de 2014, para permitir a regularização fundiária de todo o núcleo urbano consolidado à época, e que, se há necessidade de nova alteração, deve-se à fiscalização ineficaz do Estado, não sendo uma inovação processual.

E as implicações negativas da exclusão dessas áreas do processo de regularização são inúmeras, pois, usualmente, como não há produção habitacional governamental capaz de oferecer a esses moradores residências em áreas legalizadas, na maior parte das vezes, eles são mantidos onde estão implantados, mas sem possibilidade de receberem a titularidade de seus imóveis, sem acesso a infraestrutura pública e sem integração com o restante da cidade. Nessas

condições, os moradores convivem diariamente com risco de despejo e com conflitos de posse e disputas de terra, expondo-os a situações de instabilidade, violência que ampliam a exclusão e a desigualdade social.

Como solução para este grave problema social, propõe-se, então, a superveniência do processo de regularização sobre os critérios específicos estipulados pelo plano de manejo da ARIE JK, utilizando a possibilidade de ampliação dos polígonos das Áreas de Regularização e dos Setores Habitacionais indicados no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C do PDOT em 20% estabelecida pela Lei nº 986/2021, e permitindo a flexibilização da aplicação da lei ambiental em unidades de conservação de uso sustentável para autorizar a regularização fundiária integral de todo Pôr do Sol, inclusive das ocupações existentes dentro da ARIE JK, considerando, para isso, possíveis restrições ambientais e a realização de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. Além disso, é de fundamental importância, após a regularização do núcleo urbano informal, ampliar e qualificar as ações de fiscalização, tanto no âmbito urbano, pela Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL, quanto da unidade de conservação, pelo Instituto Brasília Ambiental – IBRAM/DF, órgão ambiental, para impedir o aparecimento de novas invasões e colocar um fim na informalidade na região.

Sendo assim, determinada a poligonal de abrangência do processo de regularização fundiária do Pôr do Sol, é possível dar continuidade ao projeto de urbanismo e solucionar um grande problema dos núcleos urbanos informais: o endereçamento, que será detalhado no item a seguir.

4.7.3 O endereçamento como ação de inclusão social

O que dizer da cassação de fato de direitos a que era submetido o cidadão que, ao comparecer a um órgão público para exigir uma melhoria, descobria, entre humilhado e atônito, que, apesar de pagar impostos, sua casa, sua rua não constavam no mapa?

Mário Covas (Cazzolato, 2005, p. 27).

Segundo Ross (2019, p. 147), endereçamento é o processo de identificar e localizar um lugar no espaço. Já a Organização das Nações Unidas, em publicação elaborada em parceria entre o Banco Mundial e a Direção Geral da Cooperação Internacional e do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França, avançou, definindo endereçamento como uma operação que permite localizar no terreno um lote ou um edifício por meio de um sistema de mapas e placas

das vias rodoviárias, a partir da numeração ou da denominação destas vias e dos edifícios, mas também estendeu o conceito às redes e aos serviços urbanos, podendo-se, assim, não apenas endereçar um edifício, mas também equipamentos urbanos, como postes de iluminação pública, terminais de táxi, quadras de esportes, etc (ONU, 2018, p. 2).

Entretanto, no processo de constituição de um núcleo urbano informal, principalmente os de baixa renda, as ocupações surgem de forma espontânea, sem planejamento ou autorização do poder público, normalmente organizada por líderes comunitários ou associações de moradores, geralmente para pessoas que não conseguem acessar o mercado imobiliário formal. Esses locais sem endereço formal, negligenciados pelo Estado, são mais vulneráveis ao domínio do crime organizado, então, dotar estas localidades de endereço possibilita que o poder municipal tome conhecimento de uma área que sabe existir, mas que conhece muito pouco (Farvacque-Vitkovic et al., 2005) e contribui para a criação de um mapa da cidade real e de cadastros de informações urbanas e demográficas, que auxiliam o planejamento e execução de ações relacionadas a questões sanitárias, de segurança e zeladoria, propiciando uma melhor gestão de recursos públicos.

Dessa forma, em última análise, o endereçamento proporciona à Administração Pública a capacidade de atuar em quatro áreas prioritárias: (a) recolhimento de informações do contexto da cidade informal que permitem qualificar o planejamento urbano da região, (b) programação os investimentos, (c) manutenção de equipamentos e de infraestruturas públicas e (d) melhora da mobilização dos recursos locais (Farvacque-Vitkovic et al., 2005, p. 2).

Entretanto, como a ação governamental não consegue acompanhar o crescimento dos núcleos urbanos informais, as famílias desenvolvem seus próprios meios não oficiais de se identificarem e localizarem no espaço, utilizando, para isso, nomes de ruas ou de logradouros não oficiais baseados em referências físicas do local, como, por exemplo, Rua da Ladeira, Avenida das Castanheiras, etc; ou em referências sociais, como nome de políticos e líderes comunitários, como Rua da D. Maria, Travessa do Jurandir, etc. E, devido à falta de procedimentos técnicos, é comum, nesses locais, existirem endereços repetidos, vias com numerações não sequenciadas e descontinuadas que, além de gerar inúmeros transtornos aos moradores, prejudica a gestão eficiente dos serviços públicos e denota certa fragilidade da soberania do Estado sobre o território. Como se localizar em uma cidade em constante crescimento? Como orientar rapidamente as ambulâncias, os bombeiros e os serviços de segurança? Como enviar correspondências? Como localizar avarias em redes de infraestrutura pública? Como assegurar a cobrança dos impostos?

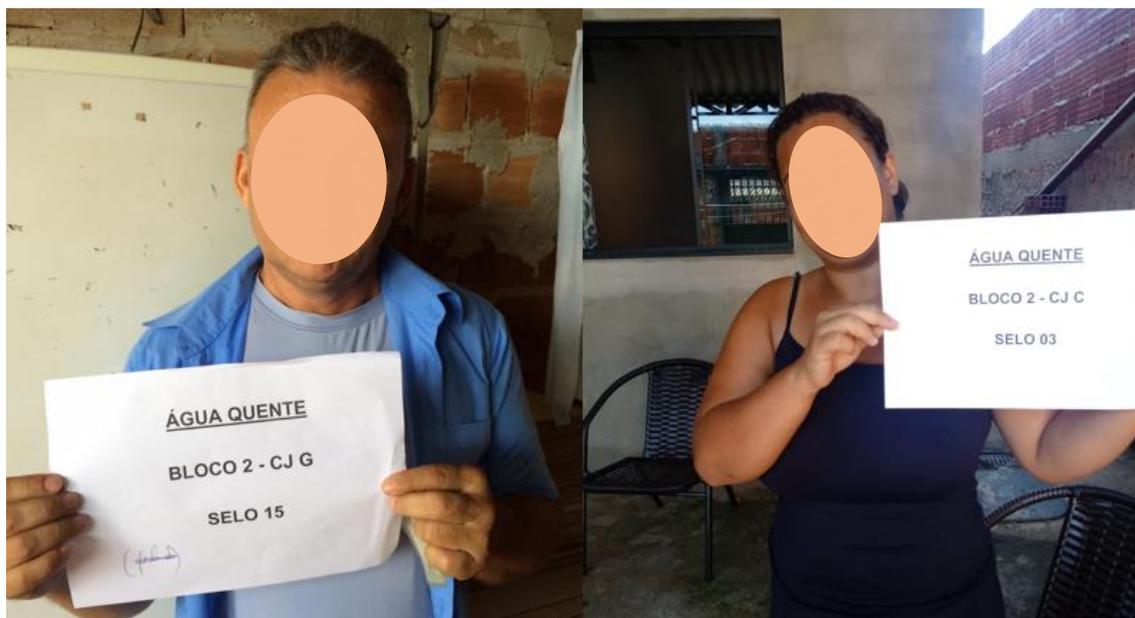
A rigor, a utilização de sistemas de informações geográficas e de indicadores microlocalizados para políticas públicas tende a responder um problema básico: onde agir (Souza; Torres, 2003, p.27).

A realidade caracterizada pela falta de informações e regulação nesses locais prejudica ações governamentais e tomada de decisões estratégicas, seja na oferta de serviços públicos, na fiscalização e zeladoria das atividades urbanas, mas também impede o exercício de determinados direitos civis e contratuais por parte da população, que depende de comprovação de endereço para realizar cadastros que podem variar da matrícula de uma criança na rede de ensino à abertura de uma conta corrente em uma instituição bancária.

Há, ainda, o impacto social de morar em um local que não tenha endereço formal. Mello et al. (2010) consideram que endereços informais são comumente associados à ilegalidade e à criminalidade, o que compromete o reconhecimento de direitos de seus moradores. Segundo Barreto (2014, p. 16), são comuns os relatos de moradores rejeitados no mercado de trabalho devido a discriminação e a desconfiança dos empregadores, o que os leva a esconder seus endereços para aumentar as chances de contratação. De acordo com Silva (2021, p. 118), quando conveniente, por exemplo, na conquista de algum benefício social, o cidadão se declara morador da favela, entretanto, no momento da busca de um emprego, utiliza outro endereço, geralmente de um bairro formal, para não ser estigmatizado.

Nesse sentido, a melhor maneira de intervir e melhorar a qualidade de vida da população dos núcleos urbanos informais e buscar o endereçamento oficial é iniciando o processo de regularização fundiária. Uma das primeiras ações para atuar nesses assentamentos espontâneos é a realização do procedimento de selagem da população, que consiste em um levantamento de campo executado com o intuito de identificar, a partir de levantamento topográfico ou fotos aéreas, os imóveis ocupados, a fim de vincular os moradores, por meio de selos, à localidade ocupada (Figura 46), de modo a garantir o direito de propriedade, mesmo que não exatamente no local onde residem. Esta incerteza se deve à necessidade, no processo de regularização, de realocação de residências em virtude de restrições ambientais, questões de segurança identificadas pela Defesa Civil ou pela implantação de redes de infraestrutura, principalmente de drenagem pluvial e de esgotamento sanitário, que dependem da inclinação do relevo para sua funcionalidade, onde essas residências estão implantadas.

Figura 46 - Fotos ilustrativas do procedimento de selagem de núcleos urbanos informais no DF



Fonte: Acervo próprio do autor

O relatório da selagem deve incluir informações como endereço, tamanho, tipo de construção e número de moradores de cada lote. Após a identificação dos imóveis, os técnicos devem demarcar os limites de cada um. Essa demarcação é importante porque servirá de base inicial para o projeto urbanístico de regularização fundiária, e pode ser realizada por meio de marcos físicos, como placas ou postes, ou por meio de georreferenciamento. Após a demarcação dos imóveis, a selagem deve ser publicada em edital, a fim de que os moradores possam apresentar eventuais contestações.

É importante ressaltar que a selagem é uma etapa complexa, que requer a atuação de profissionais qualificados que devem ter conhecimento técnico sobre regularização fundiária e legislação urbana. Além disso, é importante que o processo de selagem seja realizado de forma transparente e participativa, a fim de garantir o envolvimento dos moradores e a efetividade da regularização fundiária.

Entretanto, apesar da importância, nem sempre é realizado o procedimento de selagem e, em virtude da morosidade dos processos de regularização fundiária, é comum que uma mesma localidade tenha mais de um endereço informal. Isso ocorre porque, muitas vezes, os Correios não têm cadastrado o núcleo urbano informal, fazendo com que as residências não tenham endereço e nem Código de Endereçamento Postal – CEP. No entanto, como as concessionárias de serviços públicos têm programas específicos para o atendimento da

população de baixa renda em núcleos urbanos informais, como o programa Energia Legal do GDF, criado pelo Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022, que prevê a implantação de redes de abastecimento de energia elétrica em áreas passíveis de regularização fundiária; e o programa Água Legal da CAESB, criado a partir da Resolução nº 14, de 27 de outubro de 2011 e do Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021, que tem o objetivo de regularizar e ampliar os serviços de saneamento para populações abastecidas por ligações clandestinas de água, para atender os moradores, cada empresa realiza seu cadastro próprio e independente, com a nomenclatura que julgar mais adequada.

Da mesma forma, a Secretaria de Estado Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, quando realiza levantamento topográfico cadastral do Distrito Federal a serviço da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ para atualizar a base de cobrança do IPTU, também utiliza nos núcleos urbanos informais endereços provisórios, apenas para o envio do imposto enquanto os projetos de regularização fundiária não são aprovados e registrados.

Verifica-se, então, que é possível e usual que um mesmo lote tenha endereços diferentes no cadastro de IPTU da Secretaria de Fazenda, nos Correios, na CAESB, na Neoenergia e o informal, criado pelos moradores, o que faz a missão de criação do endereçamento definitivo e padronizado do projeto de regularização fundiária ser extremamente complexa.

No caso do Pôr do Sol, os moradores adotam os endereços baseados nas antigas chácaras objeto de contrato de cessão de uso da antiga Fundação Zoobotânica, conforme verificado no item “4.2 – Diagnóstico da área” deste estudo e retratado na Figura 47 a seguir.

Figura 47 - Mapa com endereçamento informal com referências históricas do Pôr do Sol



LEGENDA:

 CHÁCARA 01	 CHÁCARA 83 B	 CHÁCARA 95	 CHÁCARA 103
 CHÁCARA 76	 CHÁCARA 87	 CHÁCARA 96	 CHÁCARA 106
 CHÁCARA 78	 CHÁCARA 88	 CHÁCARA 97	 CHÁCARA 106 A
 CHÁCARA 82	 CHÁCARA 89	 CHÁCARA 98	 CHÁCARA 108
 CHÁCARA 83	 CHÁCARA 93	 CHÁCARA 99	 CHÁCARA 110
 CHÁCARA 83 A	 CHÁCARA 94	 CHÁCARA 101	 CHÁCARA PAVÃO

Fonte: Elaboração própria a partir de vistorias *in loco*.

No projeto de regularização fundiária, com o objetivo de padronizar e ordenar o endereçamento do Pôr do Sol de maneira clara e criar uma leitura simples e unificada da região, foi adotado o sistema de Quadras – Conjuntos – Lotes, conforme projeto urbanístico em elaboração. Todas as Quadras foram ordenadas em centenas na forma crescente (100, 101, 102, 103, ...); os Conjuntos, em ordem alfabética (A, B, C, ...), e os lotes foram numerados em sequência numérica simples (1, 2, 3, ...). Os lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários - EPC e Equipamentos Públicos Urbanos - EPU foram endereçados como Áreas Especiais numeradas sequencialmente por Quadra (Figura 48).

Figura 48 - Mapa de endereçamento oficial a ser implementado no Pôr do Sol



Fonte: Elaboração própria

4.7.3.1 Conclusões parciais

De acordo com Santos (1996, p.12), o homem é um ser social e territorial, e sua relação com o espaço é complexa e multifacetada. Segundo o autor, o espaço, como produto social, é também produto do homem como ser territorial. Dessa forma, apesar de o endereço formal não ser estabelecido a partir de critérios técnicos, não é possível dissociá-lo da evolução histórica da ocupação, segundo aspectos físicos, sociais, culturais e psicológicos.

Segundo Castro (2010, p. 160), o endereço informal, muitas vezes nomeado por referências geográficas, históricas ou culturais, é um importante marcador de identidade para as comunidades que vivem em assentamentos precários. Ele é um símbolo da história e da cultura local, e ajuda a preservar a identidade da comunidade.

Sendo assim, apesar de o novo endereçamento ser de mais fácil compreensão e solucionar problemas, como endereços repetidos e de vias com numerações de lotes não sequenciadas e descontinuadas, ele propõe um modelo padrão, semelhante às demais cidades, com o sistema de Quadras – Conjuntos – Lotes, mas que desconsidera a origem do Pôr do Sol,

a partir do desmembramento das chácaras com produção agropecuária, que dispunham de concessões de uso rural concedidas pela Fundação Zoobotânica, que faz parte da memória coletiva da população. Apesar desta ser uma origem pautada em um procedimento irregular, ainda há moradores vivos que participaram da criação da cidade e, para eles, a mudança para um novo endereço oficial pode ser vista como uma perda dessa identidade, o que pode gerar resistência por parte da comunidade.

Essa dificuldade de adaptação à nova proposta de endereçamento pode ser ampliada nos núcleos urbanos informais de interesse social, cuja população tem menor nível de escolaridade e acesso limitado à informação. Isso dificulta a comunicação do novo projeto de endereçamento para a comunidade, o que pode gerar confusão e mal-entendidos.

Para superar essas dificuldades, é importante que o projeto de endereçamento seja desenvolvido em parceria com a comunidade local. Essa parceria deve garantir que o novo endereço seja adequado às necessidades da comunidade e que seja bem comunicado para a população.

Sugere-se, então, para superar as dificuldades de adaptação ao novo endereçamento:

- A adoção de um endereçamento híbrido entre o atual informal e o proposto pela equipe técnica do governo, que busque preservar a História do assentamento, mas qualificando e corrigindo os erros encontrados pela ocupação informal;
- O investimento em uma política massiva de comunicação sobre a implantação do novo endereçamento, que deve ser realizada de forma clara e acessível para todas as faixas da população. Isso pode ser realizado por meio de reuniões, palestras, folhetos informativos e outros meios de comunicação; e
- A implementação de incentivos para a adesão ao novo projeto de endereçamento, como a melhoria da infraestrutura local, a oferta de serviços públicos ou mesmo a redução de impostos.

A implementação de um novo projeto de endereçamento oficial em um núcleo urbano informal é um desafio, mas é importante para garantir a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população.

Outro fator determinante para a qualidade de vida da população é a preservação do meio ambiente local, uma missão extremamente difícil em núcleos urbanos informais de interesse social, onde a população constrói sem atendimento de critérios técnicos em todos os lugares

possíveis, incluindo reservas ecológicas e áreas com restrições ambientais. A política distrital de preservação do meio ambiente no processo de regularização fundiária de interesse social será tratada no próximo item desta pesquisa.

4.7.4 A obrigatoriedade de pagamento de Compensação Ambiental para projetos de regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Considerando tratar-se de um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, o legislador impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e de “preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988, art. 225).

Anos mais tarde, o Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, avança nesse entendimento, delegando responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; estabelecendo normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal; o suprimento de matéria-prima florestal; o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais; e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos, como a Compensação Ambiental (Brasil, 2012, art. 1-A).

Entretanto, a origem histórica do mecanismo da Compensação Ambiental está associada principalmente aos grandes projetos do setor elétrico brasileiro, em especial aqueles situados na Amazônia. Para se implantar uma usina hidrelétrica, em geral, ocorre inundação de áreas de vegetação nativa para formação do reservatório. Isso, por si só, constitui um conjunto de impactos ambientais bastante significativos, principalmente quando a topografia da região propicia a inundação de grandes áreas. Esses impactos são sentidos pela parcela do ecossistema onde se insere o empreendimento, com perdas expressivas de espécies vegetais e animais, mas também por comunidades de povos originários que usufruem historicamente do território e o utilizam para subsistência.

Casos como esse, em que há impossibilidade de recuperação total dos bens ambientais afetados pelos empreendimentos, justificam, então, o uso de medidas compensatórias como forma de reparação civil pelo dano causado, em consonância com o princípio do poluidor-pagador, um dos princípios gerais do Direito Ambiental. A medida compensatória está prevista no art. 3º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que preceitua que a ação civil pública poderá ter por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, que inclui a recuperação específica, e a reparação por equivalente, nos demais casos (Brasil, 1985, 3º-11).

Dessa forma, a criação de áreas de proteção destinadas a servir de testemunho das características do ambiente original foi defendida pelo meio acadêmico, dando origem ao mecanismo da Compensação Ambiental. Neste sentido, o empreendedor que alterasse, com a implantação do seu projeto, uma parcela do ambiente natural, seria obrigado a viabilizar a existência de uma unidade de conservação de proteção integral que teria, dentre outras finalidades, o objetivo de manter, para as futuras gerações, áreas com características as mais semelhantes possíveis às da região afetada. A Compensação Ambiental surgiu, então, como forma de criação de áreas voltadas à conservação da biodiversidade das áreas afetadas pelos empreendimentos, em uma tentativa de assegurar o desenvolvimento sustentável a partir do equilíbrio entre o crescimento econômico e o respeito ao meio ambiente.

No geral, a expressão “compensação”, quando relacionada com o ambiente, é utilizada em dois sentidos: o amplo, que significa uma forma de reparação que compreende a recuperação de um ambiente alterado por uma atividade ou empreendimento, sem prejuízo de outras medidas adotadas – de natureza pecuniária ou não; e o estrito, empregado quando se refere a “medidas compensatórias”, em que se refere a medidas de cunho não necessariamente pecuniário. As medidas compensatórias são, portanto, destinadas a compensar impactos ambientais negativos, tomadas voluntariamente pelos responsáveis por esses impactos ou exigidas pelo órgão ambiental competente. Distinguem-se das denominadas “medidas mitigadoras”, destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados, na medida que destinam-se a compensar impactos irreversíveis e inevitáveis.

Dessa forma, entende-se por Compensação Ambiental o instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis a obrigação de destinar recursos financeiros para a recuperação ou preservação de áreas degradadas ou para a promoção de atividades de proteção ambiental. Representa a uma espécie

de indenização pela degradação, na qual os custos sociais e ambientais identificados no processo de licenciamento são incorporados aos custos do empreendimento (Bechara, 2011, p. 19; Machado, 2011, p. 100).

O instrumento da Compensação Ambiental passou a ser aplicado efetivamente a partir da edição da Lei nº 9.985, de 2000, a Lei do SNUC, quando estabelece:

[...] Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de **significativo impacto ambiental**, assim considerado pelo **órgão ambiental competente**, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – **EIA/RIMA**, o empreendedor é obrigado a **apoiar a implantação e manutenção** de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade **não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento**, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o **grau de impacto ambiental** causado pelo empreendimento [...] (Brasil, 2000, art. 36, *grifo nosso*).

Ficou estabelecido, então, que, uma vez que o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental conclua, com base no EIA/RIMA, que um empreendimento será causador de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de UC de proteção integral. Foi fixado, para isso, um percentual mínimo, mas não um percentual máximo calculado sobre os custos totais do empreendimento, ficando a decisão a esse respeito ao arbítrio do órgão ambiental licenciador.

A regulamentação deste artigo foi realizada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto 2002, posteriormente alterado pelo Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005. Nesse procedimento regulamentatório, é importante mencionar o art. 32 do Decreto Federal nº 4.340/2002, que impõe a criação das Câmaras de Compensação Ambiental no âmbito dos órgãos licenciadores, com o objetivo de analisar e, conseqüentemente, propor a maneira como a compensação será aplicada. A autoridade competente deve avaliar e, eventualmente, aprovar essa proposta, de acordo com os estudos ambientais realizados e os percentuais definidos.

Da mesma forma, o art.31 do Decreto nº 5.566/2005, garante ao órgão ambiental licenciador a atribuição de fixar o valor da Compensação Ambiental, estabelecendo, a partir dos estudos ambientais realizados, os impactos ambientais negativos e não-mitigáveis e o grau de impacto do empreendimento (Brasil, 2002, art. 32; 2005, art. 31).

Neste sentido, o parágrafo 2º do art. 36 da Lei do SNUC atribui ao órgão ambiental licenciador competência para definir as unidades de conservação a serem beneficiadas pela Compensação Ambiental, com base nas propostas apresentadas no EIA/RIMA e após ouvir o empreendedor. Existe, ainda, a possibilidade de criação de novas unidades de conservação a partir deste dispositivo legal. Também deve-se ressaltar o que estabelece o § 3º, que determina que, se o empreendimento afetar uma unidade de conservação ou mesmo a sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser realizado mediante autorização do órgão responsável por sua administração. Nesse caso, a unidade afetada deverá ser uma das beneficiárias pelos recursos da compensação, mesmo que não pertença ao grupo de Proteção Integral (Brasil, 2000, art. 36).

No Distrito Federal, o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, foi criado pela Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2010, com o intuito, principalmente, de promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; e contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território do Distrito Federal. O Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, órgão ambiental licenciador do DF, por meio da Instrução Normativa nº 330, de 30 de agosto de 2018, criou a Câmara de Compensação Ambiental e Florestal, responsável, principalmente, pela análise dos processos, definição do impacto ambiental e do valor da Compensação Ambiental a ser paga pelo empreendedor e, por meio do Plano de Diretrizes de Aplicação dos Recursos, decidir onde os recursos serão empregados. No entendimento distrital, não há vinculação entre o recurso arrecadado devido ao licenciamento de uma área e a aplicação do recurso na mesma região. Esta deliberação depende exclusivamente da gestão de prioridades estabelecida pela Câmara de Compensação Ambiental e Florestal (Distrito Federal, 2010, art. 1º-4º; 2018, art. 1º-3º).

De acordo com a Instrução Normativa – IN/IBRAM nº 75, de 15 de março de 2018, o cálculo da Compensação Ambiental é realizado por meio de uma equação única para qualquer tipo de empreendimento, seja a construção de um edifício multifamiliar, um posto de gasolina, um shopping, um projeto de parcelamento do solo ou de regularização fundiária, sem distinção para projetos em áreas de interesse social ou de interesse específico.

$CA = VR \times GI$, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental

VR = Somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, principalmente, o valor da gleba, das obras de infraestrutura, das despesas com desapropriações e arrendamentos. São abatidos investimentos em obras e equipamentos instalados com tecnologias limpas e não exigidas pela legislação vigente, como soluções para utilização de energia solar, eólica ou de biomassa; utilização de timer em sistemas de ar-condicionado e em iluminação artificial. Dimerização automática conforme intensidade da luz; instalação de sistema para reuso de águas cinzas; de aproveitamento de águas pluviais; de reciclagem de insumos do próprio ciclo da atividade, dentre outros itens. Não podem ser incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, calculado a partir da análise ambiental das consequências da implantação do empreendimento na região em que ele será inserido, considerando, principalmente, se há espécie na lista de fauna ou flora brasileira ameaçada de extinção ou da lista de espécies endêmicas; o estágio de conservação; se haverá disseminação de vetores biológicos; se haverá remoção de solo ou subsolo, dentre diversos outros itens.

No caso do Pôr do Sol, apesar de já haver licenciamento ambiental aprovado, ainda não foi calculado o valor da compensação ambiental a ser paga pelo empreendedor do projeto de regularização fundiária, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, ao Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, órgão ambiental licenciador. Dessa forma, para efeito de análise, foi elaborada uma estimativa aproximada do valor a ser pago.

A avaliação da gleba do Pôr do Sol, estimada em R\$ 15.650.550,00 (quinze milhões, seiscentos e cinquenta mil, quinhentos e cinquenta reais), foi realizada de acordo com os itens 6.1 e 6.2 da Norma Brasileira ABNT NBR nº 14.653-1:2019 (Avaliação de Bens – Parte 1). Considerando que a área em questão não é unidade imobiliária integrante de projeto de parcelamento e que, portanto, não está incluída em nenhum parâmetro da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, ela foi classificada, então, como gleba passível de parcelamento, estando esta premissa em consonância com o previsto no item 6.9 da Norma Brasileira ABNT NBR nº 14.653-1:2019. O método de avaliação empregado na determinação do valor da área foi o comparativo direto de dados, recorrendo-se à técnica estatística inferencial (regressão

linear múltipla). Foram utilizados, para isso, elementos amostrais da região do avaliando coletados por avaliações elaboradas pela TERRRACAP. Também foram observadas as recomendações da ABNT NBR nº 14.653-1:2019 (Avaliação de Bens – Parte 2: Imóveis Urbanos) (Brasil, 2019, p. 13-14).

Como investimento em infraestrutura, foi utilizada a estimativa realizada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras para captação de recursos federais e internacionais calculada a partir da área do empreendimento, de 115, 93 hectares, que define o valor de R\$ 136.047.713,09 (cento e trinta e seis milhões, quarenta e sete mil, setecentos e treze reais e nove centavos) para obras de pavimentação e de sistemas de drenagem pluvial, de redes de abastecimento de água, de esgoto e de energia elétrica.

Para o cálculo do Grau de Impacto – GI, que demanda uma análise ambiental aprofundada ainda não realizada do processo, por indicação dos técnicos da Superintendência de Licenciamento do IBRAM, foi considerado o valor de 1,90%, que representa um impacto significativo e uma estimativa geral conservadora.

Dessa forma, estima-se que o cálculo da Compensação Ambiental para o projeto de regularização fundiária do Pôr do Sol seja de R\$ 2.584.906,55 (dois milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil, novecentos e seis reais e cinquenta e cinco centavos).

Para termos uma ideia do que esse valor representa, utilizaremos como base o produto do convênio estabelecido pela Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA com o Ministério das Cidades, em 2018, pelo programa “Acesso à Terra Urbanizada”, que desenvolveu estudo e planilha de custos, definindo metas, objetivos e serviços, com o objetivo de determinar o custo médio nacional, por unidade imobiliária, para regularização fundiária urbana. Este estudo não é definitivo, pois baseia-se em um projeto de complexidade simples, mas que permite determinar tetos máximos de custo da regularização por unidade imobiliária. Esse estudo está sendo utilizado por agentes financeiros, quando da liberação de recursos pleiteados, como guia de identificação da boa prática das contratações e prestação de contas em todo país.

Como este convênio foi realizado em 2018, para utilizá-lo nesta pesquisa, foi necessário atualizar seus dados para database atual, entretanto, a tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, que é modernizada regularmente, não tem

mais o item “1160 – Locação de veículo comercial tipo compacto com motor 1.0 a gasolina”, sendo assim, foi utilizado dado de outra fonte oficial, a tabela SICRO, isto é, sistema de custos referenciais de obras do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, para encontrar o item equivalente. Dessa forma, obteve-se a seguinte planilha atualizada:

Quadro 4 – Planilha estimativa do valor do processo de regularização fundiária por unidade habitacional elaborado a partir do convênio entre a UFERSA e o MCidades no Programa “Acesso à Terra Urbanizada”

 SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFERSA NÚCLEO DE PESQUISA DE POLÍTICAS DE INTERESSE SOCIAL - NUPPIS PROGRAMA ACESSO À TERRA URBANIZADA						
TRABALHO SOCIAL						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,167632	Hora	R\$ 154,56	R\$ 25,91
2707	SINAPI	Coordenador do Trabalho Social /Assistente Social	0,167632	Hora	R\$ 109,84	R\$ 18,41
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,167632	Hora	R\$ 21,07	R\$ 3,53
33953	SINAPI	Coordenador das atividades urbanísticas - Arquiteto e Urbanista Sênior	0,08325	Hora	R\$ 101,14	R\$ 8,42
4095	SINAPI	Motorista de Veículo Leve	0,167632	Hora	R\$ 16,28	R\$ 2,73
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,6	Litro	R\$ 5,65	R\$ 3,39
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,325	Hora	R\$ 34,17	R\$ 11,11
SUBTOTAL						R\$ 73,50
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 102,16
CARTOGRAFIA BÁSICA						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,170732	Hora	R\$ 154,56	R\$ 26,39
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,156768	Hora	R\$ 21,07	R\$ 3,30
244	SINAPI	Auxiliar de Topografia	0,170732	Hora	R\$ 8,19	R\$ 1,40
2707	SINAPI	Engenheiro Civil / Topógrafo	0,170732	Hora	R\$ 109,84	R\$ 18,75
2706	SINAPI	Engenheiro Agrimensor Júnior	0,156768	Hora	R\$ 92,82	R\$ 14,55
2707	SINAPI	Coordenador dos serviços de Cartografia Básica - Engenheiro Agrimensor Pleno	0,060073	Hora	R\$ 109,84	R\$ 6,60
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,170732	Hora	R\$ 16,28	R\$ 2,78
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	1,1	Litro	R\$ 5,65	R\$ 6,22
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,48825	Hora	R\$ 34,17	R\$ 16,68
SUBTOTAL						R\$ 96,67
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 134,37

REGULARIZAÇÃO DE BASE IMOBILIÁRIA						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,33333	Hora	R\$ 154,56	R\$ 51,52
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,33333	Hora	R\$ 21,07	R\$ 7,02
2707	SINAPI	Advogado Sênior	0,33333	Hora	R\$ 109,84	R\$ 36,61
2707	SINAPI	Engenheiro Agrimensor Pleno	0,33333	Hora	R\$ 109,84	R\$ 36,61
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,33333	Hora	R\$ 16,28	R\$ 5,43
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,3	Litro	R\$ 5,65	R\$ 1,70
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,16254	Hora	R\$ 34,17	R\$ 5,55
SUBTOTAL						R\$ 144,44
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 200,78

ATOS NORMATIVOS / ADMINISTRATIVOS						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,33333	Hora	R\$ 154,56	R\$ 51,52
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,33333	Hora	R\$ 21,07	R\$ 7,02
2707	SINAPI	Advogado Sênior	0,33333	Hora	R\$ 109,84	R\$ 36,61
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,33333	Hora	R\$ 16,28	R\$ 5,43
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,6	Litro	R\$ 5,65	R\$ 3,39
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,16254	Hora	R\$ 34,17	R\$ 5,55
SUBTOTAL						R\$ 109,53
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 152,24

CADASTRO FÍSICO						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,33333	Hora	R\$ 154,56	R\$ 51,52
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,33333	Hora	R\$ 21,07	R\$ 7,02
244	SINAPI	Auxiliar de Topografia	0,33333	Hora	R\$ 8,19	R\$ 2,73
2707	SINAPI	Engenheiro Civil / Topógrafo	0,33333	Hora	R\$ 109,84	R\$ 36,61
244	SINAPI	Auxiliar de Serviços de Campo	0,33333	Hora	R\$ 8,19	R\$ 2,73
33939	SINAPI	Arquiteto e Urbanista Júnior	0,33333	Hora	R\$ 92,40	R\$ 30,80
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,33333	Hora	R\$ 16,28	R\$ 5,43
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	1	Litro	R\$ 5,65	R\$ 5,65
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,2444	Hora	R\$ 34,17	R\$ 8,35
SUBTOTAL						R\$ 150,84
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 209,67

CADASTRO SOCIAL						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,33333	Hora	R\$ 154,56	R\$ 51,52
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório / Digitador	0,33333	Hora	R\$ 21,07	R\$ 7,02
2706	SINAPI	Auxiliar de Assistente Social	0,33333	Hora	R\$ 92,82	R\$ 30,94
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório / Crítico	0,33333	Hora	R\$ 21,07	R\$ 7,02
2707	SINAPI	Coordenador de Cadastro Social / Assistente Social	0,33333	Hora	R\$ 109,84	R\$ 36,61
2707	SINAPI	Advogado / Assessor Jurídico	0,33333	Hora	R\$ 109,84	R\$ 36,61
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,33333	Hora	R\$ 16,28	R\$ 5,43
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,9	Litro	R\$ 5,65	R\$ 5,09
SUBTOTAL						R\$ 180,24
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 250,54

ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,19	Hora	R\$ 154,56	R\$ 29,37
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,19	Hora	R\$ 21,07	R\$ 4,00
2708	SINAPI	Arquiteto e Urbanista Sênior	0,19	Hora	R\$ 154,56	R\$ 29,37
2707	SINAPI	Estudo Técnico Ambiental / Consultor	0,19	Hora	R\$ 109,84	R\$ 20,87
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,19	Hora	R\$ 16,28	R\$ 3,09
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,4	Litro	R\$ 5,65	R\$ 2,26
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,16254	Hora	R\$ 34,17	R\$ 5,55
SUBTOTAL						R\$ 94,51
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 131,37
REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,2	Hora	R\$ 154,56	R\$ 30,91
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,2	Hora	R\$ 21,07	R\$ 4,21
33953	SINAPI	Arquiteto e Urbanista Sênior	0,2	Hora	R\$ 101,14	R\$ 20,23
33939	SINAPI	Arquiteto e Urbanista Júnior	0,2	Hora	R\$ 92,40	R\$ 18,48
2707	SINAPI	Engenheiro Civil Pleno	0,2	Hora	R\$ 109,84	R\$ 21,97
2707	SINAPI	Assistente Social Pleno	0,2	Hora	R\$ 109,84	R\$ 21,97
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,2	Hora	R\$ 16,28	R\$ 3,26
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,4	Litro	R\$ 5,65	R\$ 2,26
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,16254	Hora	R\$ 34,17	R\$ 5,55
SUBTOTAL						R\$ 128,84
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 179,09
REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,12	Hora	R\$ 154,56	R\$ 18,55
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,12	Hora	R\$ 21,07	R\$ 2,53
2708	SINAPI	Responsável Técnico / Arquiteto e Urbanista ou Engenheiro Civil	0,12	Hora	R\$ 154,56	R\$ 18,55
2707	SINAPI	Advogado Sênior	0,12	Hora	R\$ 109,84	R\$ 13,18
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,12	Hora	R\$ 16,28	R\$ 1,95
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,2	Litro	R\$ 5,65	R\$ 1,13
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,16254	Hora	R\$ 34,17	R\$ 5,55
SUBTOTAL						R\$ 61,44
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 85,40

ENTREGA DOS TÍTULOS						
CÓDIGO	REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO / PROFISSIONAL COMPETENTE	COEF. PROD.	UND.	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
2708	SINAPI	Coordenador Geral	0,12	Hora	R\$ 154,56	R\$ 18,55
2350	SINAPI	Auxiliar de Escritório	0,12	Hora	R\$ 21,07	R\$ 2,53
2707	SINAPI	Assistente Social Pleno	0,12	Hora	R\$ 109,84	R\$ 13,18
244	SINAPI	Auxiliar de Serviços de Campo	0,12	Hora	R\$ 8,19	R\$ 0,98
4095	SINAPI	Motorista de veículo leve	0,12	Hora	R\$ 16,28	R\$ 1,95
4222	SINAPI	Combustível - Gasolina	0,4	Litro	R\$ 5,65	R\$ 2,26
E9093	SICRO	Veículo leve - 53 KW (sem motorista)	0,16254	Hora	R\$ 34,17	R\$ 5,55
SUBTOTAL						R\$ 45,01
SUBTOTAL COMBDI						R\$ 62,56
VALOR TOTAL						R\$ 1.085,03
VALOR TOTAL COMBDI						R\$ 1.508,19

Fonte: Elaboração própria a partir do Convênio UFERSA/MCidades (2008)

Com base nos dados apresentados pelo produto do convênio estabelecido pela Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA com o Ministério das Cidades, em 2018, pelo programa “Acesso à Terra Urbanizada”, verifica-se que o valor estimado para todo o processo de regularização fundiária no Distrito Federal por unidade habitacional é de R\$ 1.508,19 (um mil, quinhentos e oito reais e dezenove centavos), sendo, deste total, R\$ 131,37 (cento e trinta e um reais e trinta e sete centavos) o custo do estudo técnico ambiental necessário para viabilizar todo processo.

Como o projeto do Pôr do Sol mais atualizado prevê a regularização de 2.551 lotes, o custo apenas da Compensação Ambiental, sem considerar os valores necessários para o trabalho social, a cartografia básica, a regularização de base imobiliária, os atos normativos/administrativos, o cadastro físico, o cadastro social, o estudo técnico ambiental, a regularização urbanística, a regularização do parcelamento e a entrega de títulos, representaria R\$ 1.013,29 (um mil e treze reais e vinte e nove centavos) por unidade habitacional.

Outra informação importante é que, segundo informações da Associação Brasileira de COHABs e Agentes Públicos de Habitação – ABC Habitação, o Distrito Federal é a única Unidade da Federação que cobra de projetos de regularização fundiária de interesse social o pagamento de Compensação Ambiental do empreendedor, no caso, o próprio Estado, representado pela CODHAB. E, apesar de *sui generis*, ao regulamentar no Distrito Federal a Lei da REURB, foi incluído na norma:

[...] Art. 19. Para os casos de REURB-S, a obrigação de compensação ambiental devida pode ser convertida, conforme regulamento a ser expedido pelo órgão ambiental competente, em investimentos decorrentes da regularização fundiária, desde que estudo técnico comprove que as intervenções implicam melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

§ 1º A compensação ambiental de que trata o caput pode ser dispensada nos casos de REURB-S em terra pública, nos termos do regulamento a ser expedido pelo órgão ambiental competente [...] (Distrito Federal, 2021, art. 19).

Dessa forma, no entendimento do órgão ambiental licenciador, a Lei nº 986/2021, apesar de estabelecer a possibilidade de dispensar o pagamento de Compensação Ambiental nos casos de REURB-S, também prevê a conversão dos valores em investimentos em intervenções que implicam na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. Criou-se, então, um novo procedimento administrativo a ser fiscalizado para acompanhar a realização de investimentos na região.

Deve-se, ainda, analisar, com base nos Quadros de Detalhamento de Despesa - QDDs das Leis Orçamentárias Anuais - LOAs elaboradas pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração – SEPLAD, o orçamento da Companhia de Desenvolvimento Habitacional – CODHAB, órgão executor da política habitacional de interesse social do Distrito Federal, destinado a custear os processos de regularização fundiária de baixa renda de todo DF nos últimos anos (Tabela 10).

Tabela 10 - Orçamento destinado a projetos de regularização fundiária na CODHAB/DF

2020	2021	2022	2023
1.800.000,00	4.905.443,00	2.246.063,00	8.459.952,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos QDDs das LOAs elaboradas pela SEPLAD/GDF

É importante salientar que a Tabela 10 apresenta o orçamento anual destinado a custear todas as ações vinculadas ao processo de regularização fundiária de interesse social em todo Distrito Federal, incluindo a contratação de levantamentos topográficos, estudos ambientais, projetos de urbanismo e de infraestrutura pública e despesas cartoriais para registro cartorial de projetos e titulação de imóveis.

4.7.4.1 Conclusões parciais

O Código Florestal, na alínea VI do art. 1º, estabelece a responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais. E, para exercer essas atribuições, é fundamental o papel da fiscalização ambiental do território, isto é, o exercício do poder de polícia previsto na legislação ambiental, com o objetivo de proteger os recursos ambientais, manter a integridade do meio ambiente, bem como assegurar o uso racional dos recursos naturais e seus subprodutos, coibindo as ações prejudiciais do homem sobre a natureza (Madeira, 2017, p.28).

No Distrito Federal, a gestão da política ambiental é atribuição da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, sendo o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM a autarquia executora da política de uso racional dos recursos naturais e, como órgão responsável pela aprovação de novos empreendimentos, cabe a ele fiscalizar a implantação ilegal ou criminosa de novos empreendimentos, possuindo ferramentas e atribuições para tal exercício. Entretanto, é importante lembrar que, na estrutura do Governo do Distrito Federal – GDF, existe a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística – DF Legal, cuja atuação fiscalizatória, principalmente quando relativa a áreas próximas de Unidades de Conservação, o que é comum em boa parte do território do DF, suscita uma sobreposição de responsabilidade da atuação com o IBRAM. E, nesse processo moroso de definição do responsável pela atuação, a ocupação irregular, sempre mais rápida que o Estado, avança e se consolida celeremente.

Todavia, apesar dessas dificuldades operacionais de gestão entre os órgãos fiscalizatórios do GDF, não há como isentar o órgão ambiental de responsabilidade sobre o avanço da informalidade sobre paisagens desocupadas, unidades de conservação, áreas não passíveis de ocupação, como encostas, áreas com risco de inundação ou com solo contaminado ou instável, e toda degradação que esse crescimento desordenado gera. Sendo assim, é importante questionar se o atual procedimento, que isenta o órgão ambiental da responsabilidade sobre a própria inação, e o permite, ainda, cobrar do órgão responsável apenas pela política habitacional de interesse social, que pertence ao mesmo governo, o pagamento de Compensação Ambiental é correto e adequado?

Segundo informações da Associação Brasileira de COHABs e Agentes Públicos de Habitação – ABC Habitação, o Distrito Federal é a única Unidade da Federação que cobra o pagamento de Compensação Ambiental do empreendedor de projetos de regularização

fundiária de interesse social, o próprio Estado, representado pela CODHAB. Nos demais Estados, as condicionantes presentes no licenciamento ambiental enumeram todas as ações necessárias para evitar, minimizar, mitigar ou restaurar os impactos identificados nos estudos ambientais aprovados. Dessa forma, os projetos de urbanismo e de infraestrutura pública já são elaborados a partir dessas recomendações, o que reflete em obras públicas adequadas e sustentáveis. Verifica-se, nessa situação, que os impactos ambientais são identificados e tratados para que os estudos impliquem diretamente em melhorias na área de abrangência do projeto aprovado.

Enquanto isso, no Distrito Federal, como verificado, a Compensação Ambiental representa para o empreendedor, de certa forma, uma medida de educação ambiental, na medida em que é possível descontar, no cálculo de seu valor, investimentos em obras e equipamentos instalados com tecnologias limpas e não exigidas pela legislação vigente, como soluções para utilização de energia solar, eólica ou de biomassa; utilização de timer em sistemas de ar-condicionado e em iluminação artificial, dimerização automática conforme intensidade da luz; instalação de sistema para reuso de águas cinzas, dentre outros itens. Entretanto, essa possibilidade, apesar de interessante para empreendimentos novos e planejados, está muito distante da realidade dos núcleos urbanos informais objetos de projetos de regularização fundiária, sobretudo os de interesse social, que se desenvolvem sem nenhum planejamento prévio, à revelia de qualquer critério técnico, com sistema viário mal dimensionado e ausência de infraestrutura essencial e de equipamentos públicos.

Observa-se, então, que a metodologia única de cálculo da Compensação Ambiental permite distorções e tratamento desigual entre os diferentes empreendedores: aqueles interessados em implementar atividades econômicas novas e previamente planejadas (escolas, edifícios multifamiliares, shoppings, etc), e aqueles que buscam trazer para a regularidade núcleos urbanos informais consolidados, construídos sem nenhum planejamento ou licenciamento prévios. E essa diferenciação expõe a falta de justiça social nesse procedimento, tendo em vista que a regularização fundiária, em última análise, deve ser considerada por toda estrutura de governo como uma política de reparação de danos históricos na área social e ambiental.

Os danos sociais referem-se à vulnerabilidade social e à exclusão causada pela desigualdade social e a falta de políticas públicas que garantam a todos o direito à moradia, o que expõe essas famílias a despejos, a violência e a outros problemas sociais. Já os danos

ambientais, como já mencionado ao longo deste trabalho, referem-se às ocupações irregulares construídas sem planejamento e infraestrutura adequada, muitas vezes em áreas de risco ambiental, como encostas, margens de rios e áreas de preservação permanente. Trabalhar pela regularização, apesar de não representar, na maior parte das vezes, a melhor solução técnica de aproveitamento do território, é a maneira possível de lidar com situações consolidadas e irreversíveis econômica, política e socialmente. E, para pôr fim aos danos gerados pela informalidade, apenas com a atuação célere do Poder Público nos procedimentos de regularização e implantação de infraestrutura. É preciso que haja uma mobilização de todos os órgãos do governo, cada um em sua área, para mudar esse cenário. Da maneira como o procedimento de Compensação Ambiental está formulado hoje, aqueles que mais precisam pagam valores altos e não têm direito a abatimento.

E esse custo elevado fica mais evidente quando observados os dados orçamentários do órgão executor da política habitacional de interesse social do DF. Os dados apresentados pela Tabela 10 demonstram que, se a CODHAB, em 2023, optasse por pagar o valor estimado neste estudo para Compensação Ambiental do Pôr do Sol, ela comprometeria 30,55% do total do seu maior orçamento da História na área de regularização fundiária com apenas um projeto, o que, certamente, impediria o investimento na contratação de levantamentos topográficos, estudos ambientais, projetos de urbanismo e de infraestrutura pública e despesas cartoriais em diversas outras regiões carentes que igualmente precisam de mais atenção do Poder Público.

E a cobrança de valores em pecúnia para viabilizar o licenciamento ambiental, indispensável para o processo de regularização fundiária, não ocorre apenas no momento da Compensação Ambiental. O IBRAM, órgão licenciador ambiental do GDF, cobra da CODHAB, empresa pública do mesmo governo, o pagamento de Taxa de Análise, para que sejam definidos os estudos ambientais necessários de serem elaborados para obtenção da Licença de Instalação Corretiva. Para que haja compreensão do que essa taxa representa, para o projeto do Pôr do Sol, a CODHAB desembolsou R\$ 87.998,82 (oitenta e sete mil, novecentos e noventa e oito reais e oitenta e dois centavos) no ano de 2019. Esse valor, atualizado pelo Índice da Construção Civil – ICC acumulado, corresponde hoje a R\$ 98.906,28 (noventa e oito mil, novecentos e seis reais e vinte e oito centavos). Sem o pagamento dessa taxa, o IBRAM não exerce sua atribuição como órgão ambiental do GDF, não analisa a região a ser regularizada, não emite os estudos a serem elaborados e, em última análise, a população não é atendida, as ocupações irregulares continuam crescendo e o meio ambiente continua sofrendo a ação predatória da informalidade.

Outro ponto que merece ser destacado é o que estabelece o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta a Lei do SNUC:

[...] Art. 33 - **A aplicação dos recursos da compensação ambiental** de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, nas Unidades de Conservação, existentes ou a serem criadas, **deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:**

I - regularização fundiária e demarcação das terras; [...] (Brasil, 2002, art. 33).

Verifica-se que o órgão ambiental, responsável pela fiscalização ambiental, cobra do órgão executor da política habitacional de interesse social do mesmo governo altos valores, calculados com base nos impactos ambientais identificados pelos estudos aprovados, sem garantia de que esses recursos serão aplicados nessa região, enquanto a norma federal determina que os recursos advindos de Compensação Ambiental deveriam, prioritariamente, ser utilizados para regularização fundiária, mas não o são. Não há registro, desde a criação do IBRAM, em 2007, de nenhum recurso de Compensação Ambiental utilizado para este fim.

Dessa forma, por representar um grande entrave aos processos de regularização fundiária do Distrito Federal e impedir ou, no mínimo, atrasar o acesso dos moradores de núcleos urbanos informais a serviços públicos e infraestrutura essencial, pode-se afirmar que a cobrança de Compensação Ambiental em processos de regularização de ARIS restringe o direito social fundamental à moradia previsto na Constituição de 1988. Sem acesso à moradia digna, elemento essencial para concretização do direito basilar da dignidade da pessoa humana, essa população fica sujeita à exclusão e desigualdade social (Brasil, 1988, art. 1º, III; art. 6º).

Essa dificuldade em trazer para a legalidade as ocupações informais proporciona grandes áreas que se desenvolvem sem ordenamento territorial que não contribuem com pagamento de impostos e taxas, fazendo a propriedade urbana não ser utilizada de forma produtiva e compatível com o interesse público, em desacordo com o princípio constitucional da função social da propriedade (Brasil, 1988, art. 5º, XXIII).

Além disso, ao proporcionar a perpetuação e até mesmo o agravamento do quadro de desigualdade social, de danos ambientais e inviabilizar a existência de espaços democráticos, seguros, inclusivos e sustentáveis, a cobrança de Compensação Ambiental em projetos de regularização de ARIS impede a função social da cidade. E, como está expresso em nossa Carta Magna que a política de desenvolvimento urbano é atribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo visar o ordenamento das cidades, a promoção do bem-estar

da população e a compatibilização do desenvolvimento urbano com a preservação do meio ambiente, cabe ao Poder Público envidar esforços para fazer algo tão necessário e importante como os processos de regularização fundiária de ARIS serem ágeis e eficientes, tornando desnecessários quaisquer cobranças ou entraves operacionais que possam prejudicá-los, retardá-los ou impedi-los (Brasil, 1988, 182).

Com base nas informações apresentadas, observa-se que a cobrança de Compensação Ambiental em projetos de regularização fundiária de ARIS da forma em que está estabelecido no DF pode ser considerada inconstitucional, correndo-se, ainda, o risco de que essas metodologias se afastem do conceito inicial de evitar, minimizar, mitigar ou restaurar os impactos identificados nos estudos ambientais aprovados, e sejam entendidas como instrumentos de mercantilização das relações entre sociedade e meio ambiente. Com o intuito de colaborar com o aperfeiçoamento da norma, sugere-se:

- A regulamentação da dispensa da necessidade de pagamento de Taxa de Análise e de Compensação Ambiental para processos de regularização fundiária de interesse social;
- Reestruturação das áreas de fiscalização ambiental e da ordem urbanística, de modo a aumentar a eficiência e qualificar o atendimento da população;
- O aumento da quantidade de recursos no orçamento do Distrito Federal destinados para regularização fundiária de interesse social, como forma de reduzir os grandes impactos ambientais, urbanísticos, econômicos, políticos e sociais que a informalidade representa para a população;
- O fortalecimento do processo de licenciamento ambiental, com maior detalhamento das condicionantes, que devem ser atendidas prioritariamente, sob o risco de recebimento de penalidades administrativas e criminais, e
- Estabelecer a obrigatoriedade de utilização de recursos de Compensação Ambiental para custear projetos de regularização fundiária e obras de infraestrutura essencial em áreas de interesse social.

5 CONCLUSÕES

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar de forma técnica e crítica, por meio de uma abordagem urbanística, a legislação ambiental e urbanística distrital de regularização fundiária

urbana de interesse social do DF com base no estudo de caso da regularização da cidade Pôr do Sol, apontando os entraves, as dificuldades de aplicação e sugerindo ajustes normativos, com o intuito de simplificar procedimentos, facilitar a aplicabilidade e aumentar a eficácia dos processos de regularização do Distrito Federal. Os objetivos específicos foram alcançados com a apresentação da legislação ambiental e urbanística no âmbito distrital e federal que dispõe sobre regularização fundiária de interesse social; de um breve histórico do desenvolvimento da informalidade no DF; da realização de um diagnóstico técnico, a partir do ponto de vista urbanístico, e da caracterização da situação fundiária, urbanística e ambiental, bem como de todos os estudos realizados para viabilizar o processo de regularização fundiária do Pôr do Sol até a presente data; da investigação dos entraves, das incompatibilidades e das dificuldades de aplicação da legislação ambiental e urbanística distrital de regularização fundiária de interesse social; e da sugestão de ajustes na legislação na legislação distrital, com o intuito de simplificar a gestão e qualificar os procedimentos com foco no aumento da produtividade dos processos de regularização dos núcleos urbanos informais de interesse social do Distrito Federal.

O método adotado foi de pesquisa exploratória, como pesquisa bibliográfica documental e cartográfica, coletada por acessibilidade, foram realizados levantamentos e análises de dados existentes em fontes oficiais, como sites e processos do Governo do Distrito Federal – GDF sobre regularização fundiária urbana (documentação direta). A pesquisa bibliográfica ocorreu com base em artigos, pesquisas, revistas, jornais e materiais produzidos por autores da área de pesquisa: Google Scholar, livros e buscas na internet (documentação indireta).

Sobre o processo de regularização fundiária do Pôr do Sol, verificou-se a importância de que o projeto urbanístico priorize a situação fática consolidada para, então, definir os parâmetros urbanísticos, como o de densidade demográfica. Entende-se que é preciso haver planejamento urbano e controle do uso do solo para melhor aproveitamento do território e preservação do equilíbrio ambiental. Entende-se que, uma vez permitido que uma ocupação se instale por anos e que na ausência de recursos financeiros necessário para assegurar o direito à moradia digna a todos os cidadãos, deve-se existir o compromisso de trazer para a legalidade esses núcleos urbanos informais consolidados, excetuando, apenas, moradias em áreas de risco ambiental, que tenham restrições da Defesa Civil ou que ocupem lotes em locais de rota de implantação de futuras redes de infraestrutura pública para toda comunidade. Compreende-se, então, que a remoção ou a realocação dos moradores em áreas de regularização de interesse social deve ser a exceção, não a regra, para evitar o impacto econômico político e social sobre a população mais carente, que precisa ser amparada pelo Estado.

No mesmo sentido, considerando que o projeto terá como principal norteador a situação fática, deve haver um maior alinhamento entre o órgão ambiental licenciador e o responsável pela gestão do território nos procedimentos e na concepção da legislação distrital, para que excessos como a total vinculação do processo de regularização fundiária ao PDOT e demais leis específicas não representem atrasos ou mesmo impeçam a regularização urbanística das ARIS.

Verificou-se, ainda, a importância de referências geográficas, históricas ou culturais para o homem, devido a suas características territorialistas. Dessa forma, é fundamental que o projeto de regularização respeite a História do assentamento, preservando ao máximo referências, espaços de convivência e endereçamento informal utilizados pelas comunidades dos núcleos urbanos informais, até mesmo como importante medida de inclusão e colaboração dos moradores no processo regularizatório.

Constatou-se, ainda, que a cobrança de valores expressivos como Compensação Ambiental do órgão de governo responsável pela política habitacional de interesse social pelo órgão ambiental licenciador responsável pela fiscalização ambiental representa um grande problema financeiro que impede investimentos em projetos de regularização e infraestrutura essencial em mais áreas que igualmente precisam de atenção do Estado. É preciso que o orçamento destinado à regularização fundiária seja proporcional à urgência que o assunto requer, tendo em vista o grande impacto ambiental, urbanístico, político, econômico e social que a informalidade representa.

Conclui-se, com base nos dados apresentados nesta pesquisa, que, nos últimos anos, houve grandes avanços normativos e que, apesar da complexidade do tema, há legislação suficiente para viabilizar a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, garantir o acesso a serviços públicos essenciais e à economia formal, como forma de moradia digna, desde que haja sensibilidade e compromisso dos agentes públicos com a celeridade e a importância que o assunto requer no momento de analisar e aplicar as leis. É preciso que todos os envolvidos encararem a regularização como a ação prioritária e urgente que transforma ocupações irregulares em cidades possíveis, mesmo que estas não atendam aos critérios técnicos ideais, garantindo à população o direito constitucional à moradia e à dignidade humana.

6 REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade Urbana: um Instrumento de Planejamento e Gestão Urbana**. Mauad X. 2ª edição. ISBN-10 8585756683.

ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. **Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960**. Brasília, 2009.

BARRETO, Filipe Maciel Paes. **Quem há de viver num Moinho?** Revista Eletrônica FACP, 5, p. 10-31, 2014.

BRASIL. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 14.653-1:2019. Avaliação de bens: Parte 1: Procedimentos gerais. NBR 14.653-2:2019. Avaliação de bens: Parte 2: Imóveis urbanos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 203, de 27 de fevereiro de 1967**. Autoriza a Prefeitura do Distrito Federal a promover a desapropriação de terras situadas no perímetro do Distrito Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-203-27-fevereiro-1967-373409-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 dez. 2023.

_____. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os procedimentos para 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: 14 set. 2023.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

_____. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19785.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da

Natureza e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 16 ago.2023.

_____. **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, 228 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 ago. 2023.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015.

CAZZOLATO, José Donizete. (2005). **Os bairros como instância territorial local** - contribuição metodológica para o caso de São Paulo. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, SP, Brasil.

CLDF – CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da grilagem de terras no Distrito Federal.** Brasília: CLDF, 3 jul. 1995. (Diário da Câmara Legislativa, n. 123, supl. 2).

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Nota Técnica Codeplan – Sol Nascente/Pôr do Sol: um retrato demográfico e socioeconômico.** Brasília: Codeplan, 2019.

_____. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios: PDAD 2021 – Distrito Federal.** Brasília: Codeplan, 2021.

CORREIA, A. F. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei Federal n.º 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017.** In: PENALVA, A.; CORREIA, A.F.; MARAFON, G.J.; SANT'ANNA, M.J.G. (eds.). Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense [online]. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018, p. 192-232. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/tkysm/pdf/penalva-9788575115169-09.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023.

COSTA, G. G. da. **As Regiões Administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011 /** Graciete Guerra da Costa – Brasília: UnB, 2011. Orientador: Andrey Rosenthal Schlee.

DENALDI, R.; KRAUSE, C.. **Núcleos urbanos informais: abordagens da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional.** IPEA, 2022. ISBN: 978-65-5635-044-8

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: 16 ago. 2023.

FARVACQUE-VITKOVIC, Catherine; GODIN, Lucien; LEROUX, Hugues; VERDET, Florence; CHÁVEZ, Roberto. **O desenvolvimento em marcha: O endereçamento e a gestão das cidades.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.

FERRARA, Luciana Nicolau. **Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana.** 2013. Tese (Doutorado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.16.2013.tde-25092013-110858. Acesso em: 21 set. 2023

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988. ISBN: 85-336-0836-5

_____. **Lei Complementar nº 785, de 14 de novembro de 2008**. Cria o Setor Habitacional Sol Nascente e a Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Pôr do Sol na Região Administrativa de Ceilândia – RA IX e estabelece parâmetros para aprovação de projetos de urbanismo. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59079/Lei_Complementar_785_14_11_2008.pdf. Acesso em: 16 ago, 2023.

_____. **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: 16 ago. 2023.

_____. **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: 229
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei_Complementar_854_15_10_2012.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

_____. **Lei nº 6.269, de 29 de janeiro de 2019**. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal - ZEE-DF em cumprimento ao art. 279 e ao art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/912a61dfc1134ffebb691aa3e864673e/Lei_6269_29_01_2019.html. Acesso em: 28 ago. 2023.

_____. **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 230 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_Complementar_986_30_06_2021.html. Acesso em: 15 ago. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Brasil Censo (2022)**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 17 ago. 2023.

_____. **Panorama Distrito Federal Censo (2022)**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>. Acesso em: 17 ago, 2023.

JATOBÁ, S. U. **Densidades urbanas nas Regiões Administrativas do Distrito Federal**. Texto para Discussão TD - n. 22 (2017) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2017. n. 22, fevereiro, 29,7 cm. Periodicidade irregular. ISSN 2446-7502.

MADEIRA, Mário Luiz. **Direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS, A. DE A. C.; IVO, S. DE L.; LEITÃO, F. DAS C. **Mosaico fundiário e o parcelamento irregular no Distrito Federal: o cenário de 2021**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRU): n. 27, jan./jun. 2022, p. 71 a 93. 15 de dez de 2022.

MAUTNER, Yvonne Miriam Martha. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In: O processo de urbanização no Brasil. 1999.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coords.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2. ed. São Paulo: RT, 2004.

MIRANDA, Iara Lis Carvalho de. **História do direito agrário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. ISBN: 978-85-02-18264-6

NEVES, G.; SENA-SOUZA, J. P.; VASCONCELOS, V.; MARTINS, E. S.; COUTO JÚNIOR, A. F. **Dinâmica da cobertura da terra do Distrito Federal dentro de suas unidades geomorfológicas**. Sociedade & Natureza, v. 29, n. 3, p. 383-396, 2018.

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.

OLIVEIRA, M.P. **Para Compreender o "Leviatã Urbano"** - A Cidadania como Nexo Político-Territorial. In: CARLOS, A.F. et al. (Org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012, p. 177-206.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Sistema de endereçamento internacional:** diretrizes e recomendações. Nova York: Nações Unidas, 2018.

PASTERNAK, S.; D’OTTAVIANO, C.. **Favelas no Brasil e em São Paulo:** avanços nas análises a partir da leitura territorial do censo 2010. São Paulo, Cadernos Metrôpole, 2016. V. 18, n. 35, p. 75-100. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/2236-9996.2016-3500>. Acesso em: 25 ago, 2023.

RODRIGUES, G. A. (2004). **Princípios da celebração do compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental.** *RevCEDOUA*, 7(13), 67 - 88.

ROSS, Jurandy Luciano Sanches. **Geografia do Brasil.** 9. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SETTI, Arnaldo Augusto. **O Saneamento no Distrito Federal:** aspectos culturais e socioeconômicos. 1ª Edição, Brasília, 2005.

SILVA, Eduardo. **Terras de posse: história do direito agrário brasileiro.** São Paulo: Alameda, 2009.

SILVA, José Cláudio de Sousa da; NETO, José Aldo Camurça de Araújo. **Axel Honneth e a teoria do reconhecimento:** uma abordagem sobre a formação dos conflitos sociais. [s.l.]: Novas Edições Acadêmicas, 2021.

SOUZA, Gustavo de Oliveira Coelho de; TORRES, Haroldo da Gama. **O estudo da metrópole e o uso de informações georreferenciadas.** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 2, p. 31-52, 2019.

SOUZA, J. R.; SILVA, R. M. A. **Regularização fundiária urbana após a lei nº. 13465/2017**. 2019. 21 f. Artigo Científico (Especialização em Direito Imobiliário), Centro Universitário UNIFAMETRO, Ceará, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unifametro.edu.br/jspui/bitstream/123456789/52/1/JOS%c3%89%20REUDSON%20DE%20SOUZA%20-%20ROZANA%20MARIA%20ARA%c3%9aJO%20DA%20SILVA.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2023.