A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA POR INTERMÉDIO DA VENDA DIRETA DE IMÓVEIS URBANOS LOCALIZADOS EM ÁREA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: Uma análise da efetivação do direito à moradia em compasso com a função social da moradia

Denise Bastos Moreira,
Wagner Alves Ferreira Júnior

RESUMO: A recente legislação de regularização fundiária urbana e seus impactos nos procedimentos com a edição do Estatuto Fundiário Brasileiro a Lei Federal nº 13.465 de 2017, alterou substancialmente os procedimentos anteriormente existentes implementando a venda direta de imóveis urbanos em área pública no Distrito Federal, garantindo a moradia de forma adequada e digna para seus ocupantes, assegurando condições mínimas permitindo que os cidadãos vivam em paz e segurança, efetivando assim o Direito Constitucional à moradia em compasso com a função social entalhada em nosso ordenamento jurídico, apresentando novas alternativas e abordagens para a administração pública no tocante às políticas e diretrizes da regularização fundiária urbana. Para tanto, analisou-se o arcabouço jurídico que possibilitou a alienação imobiliária pela administração pública por meio da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, que hoje atua como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, diretamente aos ocupantes, não sendo mais exigidos os procedimentos da Lei Federal nº 8.666 de 1993, permitindo, assim, maior agilidade no processo de regularização, maior facilidade de registro com a dispensa de certidões e preferência para os atuais ocupantes dos núcleos urbanos informais, alterando o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, possibilitando a regularização das áreas após cumpridas as etapas previstas no processo de regularização. O método de abordagem utilizado nesta pesquisa foi o dedutivo, bem como partiu-se de pesquisa exploratória, pois trata-se de tema de suma relevância no âmbito do Distrito Federal por abrigar milhares de residências em situação irregular, devido ao fenômeno crescente nos últimos anos dos núcleos urbanos informais, constatando-se a invasão de área pública e propiciando o surgimento de várias regiões administrativas irregulares.

Palavras-chaves: Regularização Fundiária Urbana; Venda Direta de Imóveis; Direito à Moradia; Plano Diretor de Ordenamento Territorial; Lei Federal 13.465/2017.

ABSTRACT: Recent legislation on urban land regularization and it's impacts on procedures with the issue of the Brazilian Land Statute to Federal Law No. 13.465 of 2017, which substantially altered the procedures previously existing ones. Implemented the direct sale to urban real estate in public area in the Federal District, ensuring adequate and dignified housing for its occupants, ensuring minimum conditions allowing citizens to live in peace and security, thus effecting the Constitutional Right to housing in time with the social function notched in our legal system, presenting new alternatives and approaches to public administration in the

concerning the policies and guidelines for urban land regularization. To this end, the legal framework that enabled the real estate sale by the public administration through the Real Estate Company of Brasília - TERRACAP, which today acts as the Development Agency of the Federal District, directly to the occupants, and the procedures of the Federal Law No. 8,666 1993, thus allowing greater agility in the regularization process, greater ease of registration with the waiver of certificates and preference for current occupants of informal urban centers, amending the Master Plan for Territorial Planning of the Federal District- MPTP, enabling the regularization of the areas after fulfilling the steps foreseen in the regularization process. The approach method used in this research was the deductive as well as broke up exploratory research, because it is a very important theme within the Federal District because it houses thousands of irregularly situation households, due to the increasing phenomenon in recent years of informal urban centers, noting if the invasion of public area enabling the emergence of several regions irregular administr

Keywords: Urban Land Regularization; Direct Sale of Real Estate; Right to Housing; Master Plan for Territorial Planning; Federal Law 13.465 / 2017.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho a que se propõe tem por objetivo identificar e analisar os instrumentos jurídicos destinados à regularização fundiária urbana no Distrito Federal, com o advento da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, denominado Estatuto Fundiário Brasileiro. O direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal como direito social fundamental, obrigando assim os entes públicos, desenvolverem políticas públicas que lhe confiram real eficácia deste direito.

Considerando que a Lei Federal nº 13.465 de 2017, trouxe regras mais flexíveis para à regularização fundiária urbana (REURB), de terrenos ocupados de propriedade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, trazendo menos exigências, maior facilidade de registro, dispensam de certidões e preferência para os atuais ocupantes.

No Distrito Federal milhares de famílias estão vivendo em imóveis sem escritura definitiva, pois foram construídas residências sobre lotes irregulares. A Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, na função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, proprietária de imóveis em áreas passíveis de regularização, iniciou no ano de 2018, a alienação de unidades imobiliárias, devidamente registradas, na modalidade de venda direta, baseada na Lei em comento.

A regularização fundiária urbana é vital para o desenvolvimento da cidade, trazendo benefícios aos moradores e para o Estado que arrecadará o valor do imóvel e dos referidos tributos, perfazendo assim a certeza de que nossa cidade cumpre sua função social. Nesse sentido questiona-se: como à Lei Federal nº 13.465 de 2017, combinada com o Decreto Distrital nº 40.254 de 11 de novembro de 2019, que instituiu a regularização fundiária urbana, por intermédio da venda direta, de imóveis urbanos em área pública no Distrito Federal, conseguirá superar os problemas advindos da ocupação desordenada do solo e atingindo os seus objetivos, garantir moradia de forma adequada e digna, ou seja, assegurar condições mínimas permitindo que a população do Distrito Federal viva com dignidade e segurança, regularizando os

imóveis que se encontram em situação de informalidade, notadamente no Distrito Federal.

Aliada a experiência em lidar com questões de regularização fundiária urbana, o pesquisador, aluno de Direito pela Faculdade Projeção, participou de diversos congressos, seminários, palestras, audiências públicas, sobre o referido tema, exercendo suas atividades laborativas como supervisor da Divisão de Atendimento (DIATE), participando ativamente do processo de regularização dos condomínios, Vicente Pires trecho 03, Estância Quintas da Alvorada, Jardim Botânico e Solar de Brasília, sentiu-se à vontade para desenvolver seu projeto de pesquisa, a respeito de um tema tão relevante é muito pouco explorado. Surgindo assim a motivação pessoal pela escolha do tema.

Nesse sentido, a pesquisa tem por objetivos justificar a garantia da segurança jurídica do imóvel escriturado, registrado e a proteção contra possíveis despejos ou remoções, por meio da titulação da posse; apresentar novas alternativas e abordagens para a administração pública no tocante às políticas e diretrizes da regularização fundiária urbana; e analisar o ordenamento jurídico que possibilitou a alienação da unidade imobiliária pela administração pública diretamente aos ocupantes, não sendo mais exigidos os procedimentos da Lei Federal nº 8.666/93.

A metodologia se refere ao caminho escolhido para se chegar ao fim proposto pela pesquisa. É a escolha que o pesquisador realizou para abordar o objeto de estudo. Assim, o método de abordagem utilizado nesta pesquisa foi o dedutivo, por se acreditar que esta técnica de argumentação consiste em construir estruturas lógicas a partir do geral para o particular, através do relacionamento entre antecedente e consequente, entre hipótese e tese, entre premissas e conclusão. A pesquisa bibliográfica constitui fundamento doutrinário oferecendo arcabouço doutrinário relevante para o desenvolvimento do tema, enquanto a pesquisa documental proporcionou apontar as bases legislativas aplicáveis ao correto deslinde do trabalho.

2. DOS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS INERENTES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Segundo Barbosa (1991, p. 35) afirma que “o primeiro registro que se conhece é uma pequena lápide, encontrada nos alicerces de um templo em Al Ubaid. O construtor do templo escreveu nela o nome do seu rei. Esse rei pertenceu a uma dinastia entre 3150 e 3000 a.C.”, todavia, o conceito atual de cidade surge a partir da primeira metade do séc. XIX, por ocasião do visível processo de urbanização, um fenômeno tipicamente de feição contemporânea. O termo urbanização é utilizado para designar o processo pelo qual à população das cidades cresce em proporção superior à população rural, também chamado de êxodo rural, esse fenômeno, nada tem a ver com o mero crescimento das cidades, mas sim com a ocorrência da concentração urbana, que se deu de forma desordenada em várias cidades.

Assim, na evolução humana, a utilização dos registros impressos, sejam os pictogramas rupestres, sejam os primeiros símbolos literais dos fonemas, tornaram-

se indispensáveis às relações sócio-econômico-culturais. Charles Higounet observa uma relação inseparável no triângulo história-escrita-homem:

> A escrita faz de tal modo parte da nossa civilização que poderia servir de definição dela própria. A história da humanidade se divide em duas imensas eras: antes e a partir da escrita. Vivemos os séculos da civilização da escrita. Todas as nossas sociedades baseiam-se sobre o escrito. A lei escrita substitui a lei oral, o contrato escrito substituiu a convenção verbal, a religião escrita se seguiu à tradição lendária. E, sobretudo não existe história que não se funde sobre textos (HIGOUNET, 2003, p. 10).

Por regularização fundiária, entende-se todo esforço que abrange medidas jurídicas ambientais, urbanísticas, sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, aos moradores de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões de áreas públicas ou privadas, favelas, e também condomínios de luxo.

A regularização fundiária urbana decorre de várias normas e princípios jurídicos e urbanísticos que passaremos a analisar nos próximos capítulos. Se a Constituição Cidadã de 1988 não fez menção expressa da existência de um direito fundamental à regularização fundiária, o fez de forma indireta, ou implícita, quando condicionou o uso da propriedade ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Da mesma forma, decorre do próprio texto constitucional a possibilidade de se reconhecer direitos fundamentais fora da Carta Magna.

Com o advento do Estatuto Fundiário, oriundo da conversão em Lei da Medida Provisória 759 de 2016, de iniciativa do então Presidente, Michel Temer, dando um novo marco legal regulatório no tocante a regularização fundiária no Brasil. O Distrito Federal tem se destacado no cenário Nacional no tocante a regularização fundiária urbana, por meio da venda direta, com aproximadamente 15.000 (quinze mil), imóveis em processo de regularização avançado, muitos desses, já se encontram devidamente escriturados conforme informação da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

A população mundial passou a viver, em sua maioria, nas cidades, a partir da segunda metade do século XX. No Brasil, a mudança se deu a partir da década de setenta (LEITE, 2012, p. 224) No Brasil, os procedimentos de regularização fundiária urbana começam a ocorrer a partir da década de 80 do século passado, mas com mais intensidade a partir dos anos de 1990, abrangendo tanto favelas como outros assentamentos informais ou clandestinos (FERNANDES, 2007, p. 34-65).

De fato, somente a partir da Promulgação da Constituição de 1988, o poder público teve condições de iniciar processos mais qualificados de regularização fundiária urbana, uma vez que a Carta Magna traçou novos princípios sobre a função social da propriedade e deu poderes aos municípios e ao Distrito Federal para traçar as políticas urbanas características de cada cidade.

Conforme a Carta Magna, em seu artigo 186, a propriedade cumpre sua função social quando atende as exigências contidas no Plano Diretor. Ou seja, nota-se que cada município, quando possuiu Plano Diretor próprio, consequentemente cumpre as exigências particulares para cada região, a fim de garantir o pleno desenvolvimento da função social da cidade, como penalidade aos bens móveis que não cumprem a função social prevista, a Lei Constitucional prevê a desapropriação, de acordo com o artigo 184, bem como punições tributárias, previstas no artigo 153, o imposto previsto será progressivo e terá alíquotas fixadas diferenciadas de forma a desestimular a manutenção das propriedades menos produtivas.

Em passagem, Eros Grau, nos ensina que no artigo 5º, inciso XXII e no artigo 170, III da Carta Magna, não se constitui um instituto jurídico, mas um conjunto de institutos jurídicos relacionados a distintos tipos de bens:

> A propriedade não constitui uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a diversos tipos de bens. Não podemos manter a ilusão de que à unicidade do termo – aplicado à referência a situações diversas – corresponde a real unidade de um compacto e íntegro instituto. A propriedade, em verdade, examinada em seus distintos perfis – subjetivo, objetivo, estático, e dinâmico – compreende um conjunto de vários institutos. Temo-la, assim, em inúmeras meras formas, subjetivas e objetivas, conteúdos normativos diversos sendo desenhados para aplicação a cada uma delas, o que importa no reconhecimento, pelo direito positivo, da multiplicidade da propriedade. (GRAU, 2010, p. 241)

Nesse sentido, a limitação ao proprietário de determinadas faculdades, o conjunto de condições para os exercícios dessas e o dever de exercê-las, nos leva a considerar que o proprietário está diante de uma redução imposta pelo legislador.

Observa esse contexto na obra de Eros Grau:

> Note-se, nesse ponto, que não há grandes dificuldades para a compreensão do conúbio entre poder e dever – isto é, entre direito e função – enquanto concebermos a função social como princípio gerador da imposição de limites negativos ao comportamento do proprietário. Isto porque gravitamos, então, no interior de um universo de limitações análogas às manifestações de poder de polícia, coerentes como a ideologia do Estado Liberal. Até então, como expressão da imposição de restrições ao exercício de propriedade, a função social, nas suas manifestações exteriores, não é senão mera projeção do poder de polícia. Este é coerente e inteiramente adequado à ideologia do Estado Liberal. A questão torna-se complexa, no entanto, em sua concreção, a função social é tomada desde uma concepção positiva, isto é, como princípio gerador da imposição de comportamentos positivos ao proprietário. A lei, então – âmbito no qual se opera a concreção do princípio -, impõe ao proprietário (titular de um direito, portanto de um poder) o dever de exercitá-lo em benefício de outrem, e não, apenas, de não o exercitar em prejuízo de outrem. (GRAU, 2010, p. 249)

E, neste caso, não há que falar em direito humano à propriedade, quando esta se converte em instrumento de opressão/exclusão, conforme as lições de Fábio Konder Comparato:

> Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação (COMPARATO, 1996, p. 24)

Destarte, deve-se considerar, entretanto, que, mesmo que uma norma constitucional seja autoaplicável, infelizmente, a verdade e que o direito à moradia é um conceito indeterminado, o direito à moradia está intrínseco na Constituição Federal, tendo como base o fundamento contido no Art. 1º, III, CF, a Dignidade da pessoa humana, que se tonou o norte da Constituição Cidadã, permitindo uma nova reconstrução de todo ordenamento jurídico, formando uma tríplice coroa, o direito à moradia, previsto no Art. 6º, o direito à propriedade privada fundamentado no Art. 5º, e o princípio da dignidade da pessoa humana como versa em seu Art. 1º, todos da Constituição Federal..

Considerando que a regularização fundiária, entalhada no nosso ordenamento supremo, não representa mero projeto de gestão pública, apoiada nos princípios e pressupostos fundamentais da nação, implica na necessidade de respeito aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da função social da propriedade.

Desta forma, consolidar o direito à moradia adequada e de forma legalizada, por intermédio da venda direta aos seus ocupantes, proporcionando aos moradores de área urbana irregular a possibilidade de regularizar sua moradia, que se tornou um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas, no ano de 1948, com a Declaração Universal dos Diretos Humanos, em consonância com o direito à propriedade plena através escritura pública, devidamente registrada, como versa o Art. nº 1245 do Código Civil.

Em face do exposto, chamam-se todos esses elementos para apontar que ter direito à regularização fundiária é ter um direito fundamental, tantos são os princípios e outros direitos fundamentais que se entrelaçam. Há, além de uma indissolubilidade entre eles, uma conexão lógica. Não se trata de um simples direito, inexpressivo, mas um direito associado à justiça social, à propriedade, à dignidade humana, e à moradia. Direito com tamanha relação, não podemos deixar de qualifica-lo como necessário.

3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DISTRITO FEDERAL

A regularização fundiária urbana no Distrito Federal sob a ótica da Lei Federal nº 13.465, e a Constituição Federal, que trata no seu artigo 6º, o direito à moradia como direito social fundamental, obrigando assim os entes públicos, desenvolverem políticas públicas que lhe confiram real eficácia deste direito.

Considerando, que a regularização fundiária entalhada no nosso ordenamento supremo, não representa mero projeto de gestão pública, apoiada nos princípios e pressupostos fundamentais da nação, implica na necessidade de respeito aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da função social da propriedade.

Assim, deve-se considerar que mesmo que uma norma constitucional seja autoaplicável, infelizmente, a verdade e que o direito à moradia é um conceito indeterminado, que está intrínseco na Constituição Federal, tendo como base o fundamento contido no Art. 1º, III, CF, a dignidade da pessoa humana, que se tonou o norte da Constituição Cidadã, permitindo uma nova reconstrução de todo ordenamento jurídico, formando uma tríplice coroa, o direito à moradia, previsto no Art. 6º, o direito à propriedade privada fundamentado no Art. 5º, e o princípio da dignidade da pessoa humana como versa em seu Art. 1º, todos da Constituição Federal.

Para Nunes (2002) "o ser humano é digno porque é. [...] a dignidade nasce com a pessoa. É-lhe inata. Inerente à sua essência" (2002, p.49). Considerando que a dignidade da pessoa humana é inerente ao ser humano, na sua compreensão formal, a necessidade de torná-la efetiva, combinando com a materialidade da norma exige o cumprimento dos direitos sociais estipulados no artigo constitucional, quais sejam: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. (Artigo 6º da CF/1988). Vale ressaltar que a moradia e o objeto maior deles, já que, sem ela, o ser humano não tem dignidade, no plano material. Morar é uma necessidade,

> [...] – todo mundo mora, seja onde for – e as pessoas "escolhem", segundo suas possibilidades, estratégias para dar conta dessa necessidade. Compram no mercado formal ou informal suas casas, as alugam; compram terrenos e as constroem; ocupam áreas e edificam suas residências; ou, simplesmente, residem nas ruas – e até residir impõe estratégias. (SOUZA, 2002, p. 267)

A Lei Federal nº 13.465 de 2017, trouxe regras mais flexíveis para à regularização fundiária urbana, de terrenos ocupados de propriedade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, trazendo menos exigências, maior facilidade de registro, dispensam de certidões e preferência para os atuais ocupantes.

As alterações promovidas pela Lei de Regularização 13.465/2017 foram extensas e tiveram impacto direto em mais de 20 legislações distintas, dentre elas o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, a lei de Registros Públicos, 6.015 de 1965, bem como o próprio programa Minha Casa Minha Vida, Lei 11.977 de 2009.

Essas normas infraconstitucionais não podem, por óbvio, conflitar com a Constituição Federal, que lhes dá a chancela da legalidade. A realidade exige a formatação do direito de acordo com as necessidades do seu tempo. Assim, o direito:

> Não deve, mas só pode ser infinitamente variável, porque é o reflexo de cada sociedade, erigida sob condições físicas, morais e culturais sempre

> diferentes. Ademais, conservando embora a sua essência ou sua natureza, o Direito não se desvirtua pelo fato de estar sempre em movimento, sincronizado com avanços sociais. (ALTA VILA, 1997, p.260).

Um dos procedimentos vigentes anteriormente à publicação da Lei 13.465, demandava a anuência prévia dos confrontantes da gleba afetada e, muitas vezes, essa anuência não era viável. Isso ocorreu na retificação da Fazenda Taboquinha, onde se localiza a quarta etapa do Setor Habitacional Jardim Botânico. Para essa fazenda houve tentativa de se promover a retificação e certificação, para possibilitar o registro do projeto de regularização. Entretanto esse procedimento se demonstrou frustrado por falta de anuência de um dos confrontantes, fato este que a Lei em comento não exige mais.

A regularização é importante para todos, ela não só trará benefícios aos moradores, mas também o sentimento de justiça para a população. É a certeza de que nossa cidade cumpre sua função social, plasmado no texto constitucional, sendo "o ponto de convergência de todas as gradativas evoluções alcançadas pelo conceito de propriedade ao longo do tempo" (MATTOS, 2003, p. 42). Determinar a função social da propriedade urbana requer, a compreensão de todos os princípios fundamentais da República.

3.1. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação e organização da cidade, expressas literalmente no plano diretor de ordenamento territorial, no caso do Distrito Federal mais conhecido como PDOT, no qual assegura o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, em relação à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, nos termos do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

O plano diretor, de acordo com o artigo 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A ideia de um plano geral urbanístico para os municípios chega ao Brasil na década de 1930, pelas mãos do urbanista francês Alfred Agache, contrato em 1927 para elaborar um plano de remodelação e embelezamento da cidade do Rio de Janeiro, entregue em 1930. O plano diretor não pode ser estático; deve ser modificado sempre que necessário, para que a cidade atenda o cidadão.

Além de representar o conjunto de normas e diretrizes técnicas para o desenvolvimento dos municípios nos seus aspectos físico, social, administrativo e econômico, o plano diretor deve comtemplar as aspirações dos municípios quanto ao progresso da sua cidade e, ainda:

> Ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize a sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura. (PEREIRA, 2003, p.193-194)

As áreas objeto de regularização fundiária urbana estão estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, instituindo pela Lei Complementar nº 803, de 25 de Abril de 2009 e atualizado pela Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. As ocupações inseridas nas Áreas de Regularização poderão ser regularizadas após cumprirem as etapas previstas no processo de regularização e a estratégia de regularização urbana.

A Estratégia de Regularização Fundiária Urbana tem por objetivo a adequação de assentamentos informais preexistentes às conformidades legais, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização, de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O PDOT define que a regularização deverá acontecer para três categorias de assentamentos:

Parcelamento Urbano Isolado (PUI) – 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.

Áreas de Regularização (ARINE e ARIS) – correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos informais 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 do processo de regularização dos assentamentos informais com características urbanas; e

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.

As Áreas de Regularização e os Parcelamentos Urbanos Isolados, por sua vez, se classificam em: Interesse Específico – áreas ocupadas predominantemente por população de renda média e alta; e Interesse Social – áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, até cinco salários mínimos, sendo consideradas como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, para os fins previstos no Estatuto da Cidade.

Em que pese os conceitos fundamentais sobre a REURB, contidos no Art. 13 da Lei Federal nº 13.465 de 2017, apresenta duas novas modalidades. A primeira delas é a REURB de Interesse Social (REURB-S), definida como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50% + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo. A segunda modalidade é a REURB de Interesse Específico (REURB-E), definida como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

As categorias criadas reforçam o conceito de que a cidade deve ser planejada e ordenada de forma integrada e sistêmica, considerando-se os aspectos ambientais,

urbanísticos, fundiários e sociais em sua totalidade. Consideram ainda que o processo de regularização fundiária exige uma adequação dos assentamentos informais preexistentes às conformações legais, sendo de fundamental importância a implantação da urbanização de modo a garantir a integração sócio espacial da população à cidade, possibilitando que ela se desenvolva, cumprindo a função social da propriedade urbana e mantendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em favor do bem-estar dos cidadãos.

O PDOT definiu 44 (quarenta e quatro) ARINE, 39 (trinta e nove) ARIS, 29 (vinte e nove) Setores Habitacionais, 05 (cinco) Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI de Interesse Específico e 23 (vinte e três) Parcelamentos Urbanos Isolados de Interesse Social.

Sendo que, para atender às funções urbanas, é necessária a definição de áreas para equipamentos públicos urbanos e comunitários como escolas, creches, postos policiais, hospitais, parques, etc., assim como realizar melhorias no sistema viário e nas obras e serviços de infraestrutura urbana.

3.2. Dos registros decorrentes de regularização fundiária urbana realizados pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP

Um dos problemas a serem resolvidos no âmbito da Regularização Fundiária Urbana é o registro cartorial dos assentamentos informais, uma vez que esse procedimento esbarra em diversos impedimentos para poder ser concluído, sendo eles problemas de especialização das matrículas, impugnações, necessidade de anuência de confrontantes ou bloqueios judiciais.

Para a realização dos procedimentos de registro cartorial são necessários trabalhos técnicos executados por engenheiros, arquitetos, peritos e assistentes técnicos. Elaboração de Memoriais Descritivos, georreferenciamento de glebas e fazendas, certificação junto ao Incra, emissão de Certificado Ambiental Rural – CAR, elaboração de Estudos de Impacto Ambiental, elaboração de projetos de urbanismo e projetos de infraestrutura são alguns dos trabalhos realizados anteriormente à fase de registro cartorial.

Quanto ao registro público no Brasil, ele é regido pela Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Ao longo dos anos foram feitas várias modificações no corpo da Lei, promovidas por diversos dispositivos legais. A Lei 6015 trata dos procedimentos referentes aos registros públicos, como nascimentos, casamentos, divórcios, dentre outros, mas o que nos interessa para essa pesquisa é a parte que trata de registros imobiliários.

Em 2017 foi iniciada a regularização do Setor Habitacional Jardim Botânico Etapa IV, por meio do Estatuto Fundiário Brasileiro Lei Federal 13.465/2017. Houve uma discussão intensa com os moradores e síndico do Condomínio Solar de Brasília, que ocupa a área, e, por isso, não houve impugnação do edital de conhecimento de terceiros. O pedido de registro foi feito em 4 de maio de 2018 e concluído em 30 de maio de 2018.

Em 2018 houve a publicação do edital para conhecimento de terceiros para o Setor Habitacional Arniqueiras, com impugnação por um único ocupante da área. Essa impugnação foi negociada diretamente com o impugnante e pela Diretoria Técnica da TERRACAP (DITEC), em que houve acordo para que fosse retirada.

Por fim, entendemos que a nova legislação trouxe avanços para a conclusão dos processos de regularização, principalmente no que se refere a possibilidade de registro da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, com a posterior titulação dos ocupantes. Apesar de ter recebido duras críticas, a simplificação do processo de regularização traz resultados práticos na legalização dos assentamentos informais e na conclusão dos procedimentos de regularização fundiária urbana que estavam travados por muitos anos.

4. A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA E DE FORMA LEGALIZADA, POR INTERMÉDIO DA VENDA DIRETA AOS SEUS OCUPANTES NO DISTRITO FEDERAL

A edição de uma Medida Provisória, para tratar de regularização fundiária no Brasil, foi muito criticada por especialistas e técnicos em todo o território nacional, uma vez que não houve o processo de consulta popular ou mesmo uma discussão mais ampla sobre as alterações promovidas por esse instrumento.

Outro problema apresentado por especialistas é que a Lei trouxe alguns novos conceitos sem que houvesse um estudo técnico mais aprofundado sobre eles, como a substituição do termo assentamentos informais por núcleos urbanos. A partir da edição da Medida Provisória e, posteriormente, da Lei 13.465, os procedimentos de regularização fundiária urbana passaram a se chamar REURB. O termo REURB-S foi utilizado para aqueles procedimentos de regularização de núcleos urbanos de interesse social e REURB-E para os de interesse específico.

No âmbito do Distrito Federal, tanto a TERRACAP quanto a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH promoveram uma análise extensa desse normativo e solicitaram alterações consideradas importantes. No contexto nacional, diversas associações técnicas e jurídicas promoveram discussões e fizeram pressão no Congresso Nacional por mudanças no texto legal, dentre elas Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, a Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP, a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - FNA, o Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU.

A exclusão da necessidade de se realizar o licenciamento ambiental nos procedimentos de regularização é um dos pontos polêmicos. A Lei 11.977 havia estabelecido os procedimentos mínimos necessários para que se fizesse a regularização, inclusive simplificando alguns deles. Já a Lei 13.465 praticamente elimina a maior quantidade desses procedimentos.

A posse pacifica por determinado período garantiria o domínio da propriedade urbana, como consta no texto constitucional.

> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
> § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Um instrumento de fundamental importância nos processos de regularização fundiária futuros, uma vez que estabeleceu que a posse pacífica e ininterrupta fosse reconhecida como um direito de propriedade. Veremos que esse princípio será mantido em todos os instrumentos jurídicos criados a partir da edição da Constituição e se tornaria um garantidor do sucesso dos procedimentos de regularização futuros.

O Decreto 40.254, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre os procedimentos aplicáveis aos processos de regularização fundiária urbana – REURB, entende-se 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 os núcleos urbanos informais são aqueles clandestinos, irregulares ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização, nos termos do seu artigo 1º, I,II, do referido Decreto.

A legitimação fundiária, aplicável em qualquer das modalidades da REURB prevista neste Decreto, constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por decreto do Poder Executivo, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, assim confirmado pela unidade de planejamento do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, por meio da legitimação fundiária o ocupante adquire 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, conforme artigo 45 do Decreto 40.254.

O processo de regularização fundiária será concluído com a alienação das unidades criadas por venda direta ou, em casos específicos, por licitação pública, após o registro cartorial do loteamento. A venda direta aos ocupantes das áreas públicas do Distrito Federal observará os seguintes passos que veremos a seguir.

O primeiro e talvez um dos mais importantes para o ocupante é o cadastramento, o cadastro tem como finalidade identificar as pessoas ocupantes de lotes urbanos interessadas em participar do Programa de Regularização Fundiária por meio da venda direta. Para ter direito ao desconto no pagamento à vista, os moradores interessados na compra por meio da venda direta deverão se cadastrar.

O ocupante deverá apresentar sua proposta de compra**,** os editais de licitação publicados possuem prazo máximo para apresentação de propostas de compra para cada área em regularização. As propostas de compra devem ser apresentadas na TERRACAP, obedecidos os prazos do Edital de convocação.

Depois de apresentada a proposta comercial, o processo segue para habilitação**,** estarão habilitados para a venda direta os moradores que atenderem aos requisitos do edital. Comprovarem que o imóvel estava ocupado em 22/12/2016, entre outros. A não apresentação de proposta de opção de compra para o Edital previsto implicará, automaticamente, na renúncia ao direito de compra direta e, consequentemente, na disponibilização do imóvel para venda por licitação.

Depois de apresentada a proposta e os documentos obrigatórios, seguimos para as condições de pagamento, o pagamento do imóvel adquirido por meio da venda direta poderá ser feito à vista, parcelado diretamente com a TERRACAP ou financiado por agente financeiro. O interessado que realizar o cadastramento fará jus a desconto, observando as seguintes condições: Pagamento à vista – desconto de 25% (vinte e cinco por cento).

A Comissão de Venda Direta, analisará as propostas, a medida em que a Comissão finaliza a análise podendo ser pela habilitação, por exigências ou pela inabilitação, será publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF. Não há prazo determinado. A publicação no DODF depende de a documentação estar completa e da distribuição interna para análise da proposta.

Homologação dos habilitados para a Venda Direta, o comprador terá um prazo de 10 dias após a publicação no DODF para vir à TERRACAP assinar o controle de operação e pegar a guia para pagamento, quando houver pagamento à vista ou com entrada. Inabilitado, o comprador terá um prazo de 10 dias, contados a partir da publicação da inabilitação no DODF, para apresentar recurso. Comunicação de Exigência, o comprador terá um prazo de até 30 (trinta) dias, passíveis de prorrogação em caso de recurso apresentando a devida justificação.

Finalizando o processo com a escrituração, a Gerência de Venda Direta, preparará minuta para envio a um dos cartórios de notas. O Cartório entrará em contato com o comprador para agendar a assinatura do documento, finalizando os procedimentos de venda do imóvel junto à TERRACAP, dando segurança jurídica ao comprador e seus dependentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Federal n° 13.465 de 2017, combinada com os Decretos Distritais nº 38.179/2017, 38.333/2017 e 40.254/2019, que tratam da regularização fundiária urbana no âmbito do Distrito Federal, por meio da venda direta dos imóveis urbanos em área pública, está conseguindo superar os problemas relacionados as ocupações irregulares de terras no Distrito Federal, assegurando assim aos seus ocupantes o direto de preferência nas alienações dos referidos imóveis, trazendo paz e alegria aos ocupantes que terão seus imóveis com a escritura pública, instrumento este que

confere legítima propriedade ao seu detentor.

O problema apresentado questionava-se se a Lei Federal n° 13.465, combinada com os Decretos Distritais que a recepcionam, conseguirá superar os problemas advindos da ocupação desordenada do solo e atingir os seus objetivos, garantindo moradia de forma adequada e digna para a população de Distrito Federal, nota-se que a referida Lei está alcançando seus objetivos, trazendo segurança e dignidade para os ocupantes, que estão recebendo suas escrituras.

Uma sociedade com princípios democráticos como o Distrito Federal, tem um único objetivo que, se realizado, cumpre todos dos demais previstos no ordenamento jurídico como fundamentos do Estado Democrático de Direito. Esse objetivo de proteger a dignidade da pessoa humana, respeitando os direitos sociais, em especial o direito à moradia, para transformar os moradores do Distrito Federal, em cidadãos em vez de invasores.

O direito à moradia é constitucional e uma vida digna não existe sem a morada. O homem sem a moradia não está completo, e, a cidadania não pode ser pela metade, a dignidade não pode ser fracionada, da mesma forma que a igualdade não pode ser dividida. Não se pode, por negligencia, desídia ou inercia, deixar de criar condições para que, todos, tenham as mesmas chances para concretizar seus direitos básicos mínimos, e, viver com dignidade.

A venda direta dos imóveis aos seus ocupantes, com o advento da Lei Federal n° 13.465/2017, modificou radicalmente a forma de se promover a regularização fundiária urbana no Brasil consequentemente no Distrito Federal, observado todos os requisitos básicos, trouxe segurança jurídica, dignidade e proteção contra possíveis desapropriações ou remoções por falta do título da propriedade do imóvel.

Diante do apresentado, a Lei Federal em comento, ampliou as condições de atuação, dar poder aos entes públicos, cria instrumentos e define procedimentos, competências e responsabilidades com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização fundiária nos núcleos urbanos informais consolidados até 22/12/2016, permitindo assim o cumprimento do direito à moradia como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana, o referido direito justifica e sustenta todo o texto constitucional.

O referido trabalho, corroborado pela doutrina jurídica, ao destacar a função social da propriedade, que culmina com cidades mais justas, realça o princípio da dignidade humana que só se efetiva com a realização do direito à moradia digna para todos. A propriedade, como direito individual, embora sempre respeitada ao longo dos anos, foi tendo um novo enfoque quanto ao uso, passando a visar o bem comum, a individualidade do direito permanece, mas a utilização desse direito de propriedade passa a ser condicionada ao bem maior da coletividade, implementando-se, então, a função social da propriedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 22 de março de 2020

_____. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2015.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017, Seção 1, p.1.

_____. Decreto Distrital nº 38.173, de 04 de maio de 2017. Regulamenta o inciso VI do art. 33 da Medida Provisória n° 759, de 22 de dezembro de 2016, para os procedimentos administrativos de regularização fundiária urbana no distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 05 mai. 2017, Seção 1, p.1.

_____. Decreto Distrital nº 38.179 de 05 de maio de 2017. Regulamenta o art. 4º da Lei Distrital nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal – Edição Extra, Brasília, DF, 05 mai. 2017, Seção 1, p.10.

_____. Decreto Distrital nº 38.333, de 13 de julho de 2017. Dispõe sobre a aplicação da Lei Federal 13.465, de 12 de julho de 2017 no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 14 jul. 2017, Seção 1, p. 3.

_____. Decreto Distrital nº 40.254 de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre procedimentos aplicáveis aos processos de Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 12 dez. 2019, Seção 1, p. 4.

_____. Decreto Federal 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 a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em 01 de março de 2020.

_____. Lei Complementar 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. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 27 abr. 2009, p. 1.

_____. Lei Complementar 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. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 17 out. 2012, Suplemento, Seção 1, p. 1.

ALTA VILA, Jayme de. **Origem dos direitos e dos povos**. 7. ed. São Paulo: Ícone, 1997.

BARBOSA, José Juvêncio. **Alfabetização e Leitura**. São Paulo: Cortez, 1991.

COMPARATO, F. K. (1996). **Função Social da propriedade dos bens de produção**. São Paulo: RT.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel etc... **Regularização Fundiária Sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

GRAU, E. R. (2010). **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. (14ª ed.). São Paulo: Malheiros.

HIGOUNET, Charles. **História concisa da escrita**. 10ª edição - São Paulo: Parábola Editorial, 2003.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis. Cidades inteligentes**. Desenvolvimento sustentável num planeta urbano. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2003.
PEREIRA, Luiz Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** São Paulo: Saraiva, 2002.

SOUZA, Gustavo de Oliveira Coelho de. Cidade, meio ambiente e modernidade. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.) **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: Unesp/fct/Gasperr, 2002.

Sítios visitados na Rede Mundial de Computadores:

https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/477452385/resumo-das-principais-alteracoes-da-lei-13465-de-julho-de-2017-impactos-para-o-direito-das-coisas;
https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana;
https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularize-imoveis/regularizacao-fundiaria;
https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularize-imoveis/beneficios-da-regularizacao;
https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularize-imoveis/passo-a-passo-das-regularizacoes