

Kaio de Oliveira Teixeira

**Regularização Fundiária Urbana no Distrito Federal, análise com foco na
Lei Federal n.º 13.465/2017 e seus impactos no acesso à moradia**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito para a conclusão da graduação em Direito
do Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento
e Pesquisa - IDP

**Orientadora: Ma. Izadora Nogueira dos Santos
Muniz**

Professor: Dr. Atalá Correia

**Professora: Ma. Mariane Carolina Gomes da
Silva Rocha**

Brasília – DF

2023

Regularização Fundiária Urbana no Distrito Federal, análise com foco na Lei Federal n.º 13.465/2017 e seus impactos no acesso à moradia

Kaio de Oliveira Teixeira

Sumário: Introdução 1. Contextualização do Direito à moradia como direito Social, evolução do marco legal e o caso do Distrito Federal; 2. A Lei n.º 13.465/2017: avanços e desafios na regularização fundiária urbana; 3. Reflexos da Lei n.º 13.465/2017 no Distrito Federal e o cenário habitacional; 4. Análise crítica e considerações finais; Referências.

Resumo:

Este artigo aborda a efetividade da Lei Federal n.º 13.465/2017 na regularização fundiária urbana e seu impacto no acesso à moradia no Distrito Federal, considerando o direito à moradia como um direito social fundamental. O Distrito Federal enfrenta desafios significativos relacionados à questão fundiária, com um aumento alarmante no número de favelas e uma parcela significativa de unidades residenciais irregulares. Essa problemática é enraizada em interesses econômicos e políticos que têm historicamente dificultado a regularização fundiária. A Lei n.º 13.465/2017 trouxe recursos e mecanismos para solucionar conflitos, mas ainda é necessário avaliar se cumpriu seu propósito de fornecer segurança jurídica aos moradores e melhorar as condições de moradia. O artigo visa analisar a eficácia dessa legislação, dada a importância do acesso à moradia digna como direito fundamental no Distrito Federal.

Palavras-chave: Lei Federal n.º 13.465/2017; Regularização Fundiária; Acesso à moradia; Distrito Federal; Direito à moradia; Questão fundiária.

Abstract:

This article addresses the effectiveness of Federal Law n.º 13.465/2017 in urban land regularization and its impact on access to housing in the Distrito Federal, considering the right to housing as a fundamental social right. The Distrito Federal faces significant challenges related to land issues, with a startling increase in the number of slums and a substantial portion of irregular residential units. This issue is rooted in economic and political interests that have historically hindered land regularization. Law n.º. 13.465/2017 brought resources and mechanisms to resolve conflicts, but it is still necessary to assess whether it has fulfilled its purpose of providing legal security to residents and improving housing conditions. The article

aims to analyze the effectiveness of this legislation, given the importance of access to decent housing as a fundamental right in the Distrito Federal.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo principal verificar a efetividade da Lei Federal nº 13.465/2017 na regularização fundiária urbana, analisando seus impactos no acesso à moradia no Distrito Federal.

No Distrito Federal, a questão fundiária e o acesso à moradia têm sido um dos maiores problemas sociais desde a sua fundação. Dados preliminares do censo de 2022 revelam que o Distrito Federal abriga a maior favela do Brasil, em seu território relativamente reduzido, quando comparado à vasta extensão do país. Além disso, o número de favelas tem aumentado de forma alarmante.

Uma parcela significativa das unidades residenciais urbanas no Distrito Federal é composta de imóveis irregulares, o que afeta diretamente a vida de grande parte da população. Fato é que a questão fundiária na capital brasileira está enraizada em interesses econômicos desde sua origem, privilegiando uma minoria e penalizando os mais pobres.

A história da demarcação do Distrito Federal revela a influência de fazendeiros e interesses econômicos na região desde o final do século XVIII. Essa influência perdurou ao longo do tempo, dificultando as ações de regularização fundiária e alimentando a grilagem de terras públicas.

A Lei nº 13.465/2017 trouxe recursos para a regularização fundiária e solução de conflitos históricos, como a possibilidade de venda direta ao ocupante e o instituto da legitimação fundiária. Ademais, quis o legislador simplificar, desburocratizar e agilizar os procedimentos, incentivando uma postura proativa por parte do poder público.

Contudo, apesar dos avanços proporcionados pela Lei nº 13.465/2017, é necessário analisar os desafios enfrentados na regularização fundiária no Distrito Federal. A análise dos impactos da Lei nº 13.465/2017 na regularização fundiária no Distrito Federal é de extrema importância, uma vez que o acesso à moradia digna é um direito fundamental.

Portanto, é fundamental avaliar se a legislação em questão tem efetivamente atingido seu propósito na regularização das ocupações irregulares, mormente as ocupações de baixa renda, e fornecendo, conseqüentemente, segurança jurídica aos moradores e um espaço urbano adequado.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL, EVOLUÇÃO DO MARCO LEGAL E O CASO DO DISTRITO FEDERAL

O direito à moradia, componente fundamental dos direitos humanos, tem sua base na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que estabeleceu um consenso universal, de modo particular na civilização ocidental, sobre valores essenciais relacionados à dignidade da pessoa humana. Posteriormente, uma série de tratados internacionais, com destaque para o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, reforçou o direito à moradia adequada como um direito humano, (Luft; Medeiros e Santos, 2016).

No contexto do Brasil, esse direito evoluiu para se tornar um direito social, apenas a partir no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000, ao dispor:

“Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (grifo nosso)

Assim, o direito à moradia é incluído no artigo 6º da Constituição, juntamente com direitos como educação, saúde e alimentação. Ao fazer isso, o legislador reconhece de maneira explícita a importância fundamental de garantir o acesso à moradia para todos os cidadãos. Temos, pois, o direito à moradia caracterizado como direito difuso, devendo, então, a função social da propriedade nortear as políticas urbana, econômica, de meio ambiente, fundiária e agrária, (Reis, 2016).

Na esfera infraconstitucional podemos citar a relevante promulgação do Estatuto das Cidades (Lei Federal n.º 10.257/2001) que desempenhou um papel de destaque na promoção dos direitos urbanos e do acesso à moradia.

Conforme Rolnik (2001) o Estatuto da Cidade apresenta inovações em três áreas distintas. Primeiramente, introduz uma série de novos instrumentos de natureza urbanística destinados a incentivar, ao invés de apenas regulamentar, as formas de uso e ocupação do solo. Em segundo, adota uma estratégia de gestão que incorpora o conceito de participação direta do cidadão nos processos de tomada de decisões relacionados ao destino da cidade. E por fim, amplia as oportunidades de regularização das ocupações urbanas, que anteriormente se encontravam em uma área nebulosa entre o legal e o ilegal, (Rolnik, 2001).

Observa-se, portanto, que a terceira inovação apresentada por Rolnik reflete uma clara preocupação por parte do legislador em abordar a regularização de áreas urbanas.

Ademais, merecem menção, ainda, as Leis n.º 11.124/2005 e 11.481/2007, que estabeleceram a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a priorização da utilização de terrenos de propriedade da União federal para a implementação de projetos habitacionais de interesse social, (Luft; Medeiros e Santos, 2016).

Na esfera distrital antes da Constituição Federal de 1988, e da criação da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, cabia ao Senado, até 1969, a competência em debater e votar propostas de lei relacionadas ao Distrito Federal, após esse período, a CF de 1969 trouxe uma centralização parcial da organização administrativa do Distrito Federal para a responsabilidade do Presidente da República.

Em retrospectiva, como marco legal desse período, de 1969 a 1988, em matéria fundiária e acesso a moradia temos uma considerável gama de normas, das quais destacamos o Decreto Federal n.º 163, de 1962, que introduziu o primeiro zoneamento do DF, delineando áreas metropolitanas, cidades satélites e áreas rurais. Em 1967, o Decreto-Lei n.º 203 autorizou a desapropriação de terras pela Prefeitura¹ do DF.

Na década de 1970, temos a criação da Terracap² em 1972 e a homologação do primeiro Plano Estruturador de Organização Territorial – PEOT³ em 1977, que orientou o

1 – A Prefeitura do Distrito Federal foi criada pela Lei n.º 3.751 de 13 de abril de 1960, sendo seu primeiro Prefeito, o então Presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap. Em 17 de outubro de 1969, pela Emenda Constitucional n.º 1, o Distrito Federal passa a ser dirigido por governadores. Fonte: <https://www.arpdf.df.gov.br/galeria-de-prefeitos-e-governadores>

² Criada pela Lei n.º 5.861/1972, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, empresa pública integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal, tem como finalidade gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente, obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal. Por meio da Lei n.º 4.586/2011, foi atribuída à TERRACAP a função de Agência de Desenvolvimento, com vistas à proposição, operacionalização e implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal. Fonte: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/aceso-informacao>

³ O PEOT (Plano Estruturador de Organização Territorial) elaborado em 1977 e homologado pelo Decreto n.º 4.049, de 10 de janeiro de 1977, constituiu-se na primeira medida administrativa concreta objetivando o ordenamento territorial do Distrito Federal. Sua finalidade principal era propor uma estratégia de ocupação territorial para o Distrito Federal que favorecesse o crescimento equilibrado do território, direcionando as áreas de expansão urbana, no sentido de minimizar-se a estrutura polinucleada e desarticulada dos núcleos urbanos existentes, substituindo-a por um tecido urbano articulado que diminuísse os custos sociais do transporte urbano e infraestrutura. Fonte: <https://www.seduh.df.gov.br/historico-do-pdot/>

crescimento urbano em direção a Taguatinga e Gama. Em 1979, a Lei Federal nº 6.766 definiu critérios para parcelamento do solo.

Em 1985, o POT – Sistema Normativo de Uso de Ocupação do Solo do Distrito Federal consolidou propostas de expansão urbana, seguido pela aprovação do Plano de Ocupação e Uso do Solo (Pouso) em 1986. Em 1987, o Decreto Distrital nº 10.829 regulamentou a preservação da concepção urbanística de Brasília. Esses marcos ilustram a evolução do planejamento urbano na região, influenciando seu crescimento e organização ao longo do tempo.

Com advento da CF de 88, temos o início da autonomia administrativa do DF, e o surgimento da CLDF, responsável pelo advento da legislação Distrital sobre regularização fundiária no DF, curiosamente, é nesse período, também, que se tem um exponencial aumento das ocupações irregulares no DF, (Paviani, 2007).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o cenário normativo em relação ao ordenamento territorial e à regularização fundiária passou por significativas transformações. Em 1990, o Decreto Distrital nº 12.898 foi estabelecido para regulamentar a ocupação e uso do solo no Distrito Federal. Dois anos mais tarde, em 1992, a Lei Distrital nº 353 aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), consolidando e fortalecendo as diretrizes de documentos anteriores, como o Plano de Ordenamento Territorial (POT), o Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) e as propostas de "Brasília Revisitada"⁴ de Lúcio Costa.

Com a Constituição de 1988, a importância dos planos diretores municipais no ordenamento territorial foi enfatizada, e eles se tornaram instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica do DF (LODF) exigiu-se a elaboração do PDOT abrangendo todo o DF e Planos Diretores Locais (PDLs) para cada região administrativa.

No Distrito Federal, o PDOT assumiu esse papel fundamental, orientando tanto os agentes públicos quanto privados envolvidos na produção e gestão das áreas urbanas, de expansão urbana e rurais, estabelecendo diretrizes para a política territorial na região.

Outras marcas importantes incluem a Lei Distrital nº 4.996 de 2012, que regulamentou a regularização fundiária no Distrito Federal, e a Lei Complementar Distrital nº 986/2021, que

⁴ Este estudo foi encomendado à Lucio Costa pelo Governo do Distrito Federal, por meio da Terracap, e se constituiu no anexo do Decreto nº 10.829/87 que foi enviado a UNESCO quando da candidatura de Brasília a Lista do Patrimônio Mundial. O decreto foi elaborado em regulamentação ao Artigo 38 da Lei Federal nº 3.751/60 (no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília) fonte: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/2-decreto-10_829-1987.pdf

alterou o PDOT/2009 e estabeleceu modalidades de áreas de regularização de Interesse Social e Específico.

Além disso, em 2021, o Decreto Distrital nº 42.269 regulamentou os procedimentos relacionados à Regularização Fundiária Urbana no Distrito Federal, proporcionando uma visão abrangente da evolução do quadro legal relacionado ao ordenamento territorial no Distrito Federal.

Apesar da garantia Constitucional e da legislação infraconstitucional, o norteamento das políticas públicas, com base na função social da propriedade, não é absoluto no contexto do acesso à moradia em nosso país. Há uma histórica e constante desigualdade proporcionada, principalmente, por questões econômicas.

É válido destacar que, no Brasil, o acesso à moradia confunde-se tradicionalmente com o acesso à propriedade, já que a moradia é vista como uma mercadoria a ser comprada ou um patrimônio a ser conquistado por esforço pessoal, sendo que a terra e, conseqüentemente, a habitação, passa a depender da capacidade de pagamento de cada um, (Lorenzetti, 2001).

Nesse contexto Harvey destaca que, também, a qualidade de vida urbana se tornou uma mercadoria. A urbanização moderna viu a transformação da qualidade de vida na cidade em um ativo comercial, ao mesmo tempo em que a cidade em si se tornou uma mercadoria valiosa, (Harvey, 2008).

Nesse aspecto, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, temos que a desigualdade tem raízes no passado colonial, com vínculos com a escravidão e o controle político da distribuição de terras. A disparidade na distribuição de terras desempenhou um papel crucial nos atuais níveis de desigualdade econômica e política na região, (Osório, 2004).

Historicamente a realidade não é diferente no Distrito Federal. A questão fundiária e o acesso à moradia vem sendo, se não o maior, um dos maiores problemas sociais do Distrito Federal desde a sua fundação.

Desde antes de sua inauguração em 1960, o Distrito Federal foi palco de celeumas, contendas e interesses econômicos em relação às suas terras, que privilegiam uma mínima parcela da população, penalizando a sua maioria, contudo, de sobremaneira os mais pobres.

Em seu artigo, “Nos sertões cerrados de Brasília: a cartografia como argumento para releitura da história do Distrito Federal”, Wilson Vieira Júnior nos lembra do contexto econômico da região que viria a ser demarcada o Distrito Federal, e os interesses dos fazendeiros acerca de tais demarcações.

Cita, ainda, que findo o século XVIII a região de Santa Luzia enfraquece diante a exaustão do ouro, havendo, portanto, uma ruralização deste território, com a criação de

fazendas, onde poucas famílias exerciam o poder como membros da elite dirigente dos municípios, o que influenciou o quadro de poder da região entre Formosa, Luziânia e Planaltina, onde foi demarcado o atual Distrito Federal.

No contexto do governo do Estado de Goiás, foram adotadas medidas legais para efetuar o desmembramento do seu território, com o intuito de estabelecer o Distrito Federal. A Lei nº 41 de 13 de dezembro de 1947 tratou das doações de terras ao Governo Federal, abarcando toda a extensão de terras devolutas compreendidas na região escolhida para a construção da Nova Capital da República. Posteriormente, em novembro de 1948, a Lei nº 257 de Goiás expandiu a área de terras para incluir todo o território dentro dos limites propostos pela Comissão Exploradora do Planalto Central, (Codeplan, 2021).

Contudo, Jatobá (2016) nos lembra que somente parte das desapropriações previstas na implantação do território do Distrito Federal foram concluídas, devido, principalmente, à complexidade e a precariedade dos registros cartoriais das propriedades existentes dentro do quadrilátero do DF, sendo que tais indefinições na situação fundiária combinadas com a especulação de terras, mormente por uma pequena parcela de pessoas, desde sua gênese, são fatores que impulsionam a ação dos parcelamentos ilegais.

O referido autor também menciona a exclusividade do Governo do Distrito Federal no direito de parcelamento de terras do DF, que perdurou por 32 anos até 1992. Somente com o advento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, tal direito foi estendido aos proprietários particulares de áreas urbanas e rurais. Eles passaram a ter a prerrogativa de realizar parcelamento em suas propriedades, o que resultou em benefícios para o ordenamento urbano. Pois, para se efetuar o parcelamento, era necessário elaborar estudos preliminares e projetos de acordo com as normas técnicas vigentes.

Lembra, ainda, que a forte presença da informalidade fundiária do DF não se dá por ausência de políticas públicas habitacionais, sendo que estas existem desde a década de 1960, tendo uma descontinuidade na década de 80 visando diminuir o fluxo migratório para o DF.

Desde o período pioneiro, de 1956 a 1973, se inicia o problema de invasões de terras em Brasília, devido à chegada de migrantes, de todas as partes do país, em busca de emprego e oportunidades na Nova Capital.

No primeiro momento, essas invasões se concentraram ao redor da região da Cidade Livre (atual Núcleo Bandeirante). Em 1971, com o objetivo de resolver a situação dessas ocupações, se implanta a cidade de Ceilândia (Campanha de Erradicação de Invasões – lândia), transferindo-se cerca de 82 mil habitantes que ocupavam irregularmente as referidas áreas próximas ao Núcleo Bandeirante (Paviani, 2007).

Notadamente, a partir desse período o poder público se preocupa em preservar a região próxima ao centro de Brasília, deslocando a população menos abastada para as regiões periféricas, nesse sentido nos lembra Jaccoud:

“Já no final de 1958, proibidas novas construções na então chamada Cidade Livre, proliferaram invasões e construções irregulares que, ao lado dos acampamentos de obras, se constituíam nas alternativas de habitação para os trabalhadores que afluíram à cidade. Surgem, então, as primeiras cidades-satélites. Jogando para a periferia o candango e isolando Brasília para a burocracia estatal que começava a chegar, o governo apenas afastava o problema habitacional, recriando-o na medida em que definia, junto à segregação espacial, a desigualdade de acesso aos recursos públicos e aos equipamentos. (JACCOUD, 1991, p.147)”

O período compreendido entre 1975 e 1990 marca o verdadeiro início da significativa problemática das invasões de terras no Distrito Federal, coincidindo com um notável aumento da população. Esse crescimento populacional progressivo também provocou o surgimento das chamadas Regiões Administrativas (RAs).

Assim, o crescimento do número de Regiões Administrativas (RAs) do Distrito Federal correlacionou-se diretamente com o aumento da sua população. Em 1970, censo IBGE, a população era de 516.896 habitantes, sendo em 1980, acima da casa do milhão, com 1.138.835 habitantes, Paviani (2007), distribuídos em 15 RAs.

No ano de 1991, a população totalizou 1.598.415 habitantes, distribuídos em 19 RAs. No censo de 2000, esse número aumentou para 2.043.169 habitantes. Em 2010, a população do DF atingiu 2.570.160 habitantes, e em 2021, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou a população em 3.091.667 habitantes, abrangendo as atuais 33 Regiões Administrativas, (Codeplan, 2021).

Inevitavelmente, o aumento populacional progressivo, combinado com a escassez de políticas públicas habitacionais, a fiscalização deficitária de áreas públicas e a especulação imobiliária, desempenharam um papel significativo no surgimento e desenvolvimento de parcelamentos habitacionais irregulares.

Segundo dados constantes no Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, de 2017, é a partir de 1975, que são identificados os primeiros parcelamentos irregulares. Sendo o condomínio “Quintas da Alvorada”, localizado em área onde seria instalado o futuro Lago do São Bartolomeu, o primeiro parcelamento constatado como irregular.

Desde então, se inicia uma característica na questão fundiária do Distrito Federal que o urbanista Jatobá chama de círculo vicioso da informalidade:

“Os excluídos do mercado formal procuram o mercado informal não tanto por serem pobres, mas principalmente pelo sobrepreço da terra urbanizada, o que atrai também parcelas de não pobres para esse mercado. Ao mesmo tempo, a demanda aquecida da informalidade permite ao loteador clandestino também cobrar um sobrepreço pela terra não urbanizada, embora menor do que o da terra urbanizada. Isso acarreta o empobrecimento das famílias e, para aliviar essa situação, os governos se veem pressionados a reduzir a carga fiscal relativa aos custos da habitação. A consequência é de novo a redução da base fiscal, debilitando ainda mais as administrações e alimentando o primeiro círculo vicioso da precariedade municipal. A isenção fiscal também gera cidadãos de segunda classe, o que, por sua vez, realimenta a informalidade” (Jatobá,2016).

Nesse contexto, ainda, conforme constante no texto do PDOT, entre 1985 e 1995, foram contabilizados 529 parcelamentos irregulares em terras públicas griladas ou em terras particulares, especialmente na APA do rio São Bartolomeu, na direção oposta aos eixos de crescimento estabelecidos nos planos de ordenamento do território.

Contudo, é a partir da década de 90, conforme discorre Ferreira, que a irregularidade na ocupação de terras públicas toma ares de proliferação desenfreada, tanto com os novos núcleos urbanos ocupados pela classe média e alta, os chamados “condomínios”, como os ocupados pela população de baixa renda.

Esses parcelamentos, que também são conhecidos como "condomínios", estabeleceram uma nova configuração no cenário habitacional, resultando na formação de pequenos agrupamentos de habitações individuais, cercados e isolados de seu entorno imediato. A incorporação desses loteamentos no mercado teve e mantém um impacto substancial sobre os valores dos terrenos, especialmente aqueles destinados a indivíduos de média e alta renda, como estipulado no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).

Assim, se inicia um ciclo de retroalimentação da fragilidade institucional, onde as políticas de regularização vão se tornando ineficazes, reforçando a situação de informalidade, que, apesar de inúmeras tentativas, perdura até os dias atuais, (Brandão, 2018).

Dessa forma, temos que na década de 90 é enorme a grilagem e ocupações de terras, acompanhada pela inércia do poder público, mormente na fiscalização das áreas mais nobres, ocupadas pela classe média e alta do DF.

É o que podemos depreender do Diagnóstico da Regularização Fundiária Urbana no Distrito Federal, elaborado pelo Governo do Distrito Federal, em 2023, que constata que dentre os 428 núcleos urbanos cadastrados no Portal da Regularização do GDF, o grupo de média-baixa renda possui, no total, 113 núcleos urbanos registrados no Portal de Regularização, o de média-alta renda possui, 158 núcleos urbanos e o de renda alta 92 núcleos, totalizando 363

núcleos urbanos, o que corresponde a mais de 84% dos núcleos urbanos a serem regularizados, sendo que o grupo de baixa renda possui, apenas, 41 núcleos urbanos registrados no Portal de Regularização, salientamos que os outros 24 núcleos urbanos, restantes, não foram classificados no referido diagnóstico.

Vemos, pois, que o Distrito Federal tem uma peculiaridade em relação a questão fundiária e o acesso a moradia, como nos lembra Karoline Blanco:

“No entanto, o caso do Distrito Federal é peculiar. Além de contar com ocupações irregulares que se enquadram nos parâmetros de caracterização de favelas, existe uma grande quantidade de ocupações irregulares geradas pela classe média e média alta da população” (Blanco, 2018).

Tal peculiaridade, produz um contexto que dificulta a regularização fundiária no Distrito Federal, vez que além do contexto jurídico, há de se tratar, também, com contexto de interesses econômicos e políticos.

É, também, na década de 90 que passamos a ter um aumento significativo das ações incrementais do Estado no que tange a política habitacional para os mais pobres, criando assentamentos e cidades, tais medidas, contudo, não conseguem tratar o problema habitacional na dimensão requerida, (Anjos, 2012).

Foi nesse período, entre 1989 e 1994, que o GDF executou um dos maiores programas de assentamento para a população de baixa renda já realizados no DF, com a oferta de aproximadamente 100 mil lotes urbanizados, conforme constante no PDOT, promovendo uma mudança importante no mercado de terras urbanas, sem, contudo, exaurir o crescente déficit habitacional do DF.

Acerca desse período, observa-se, ainda, uma mudança significativa na abordagem da política habitacional, evidenciada pela transição da disponibilização de moradias prontas para a oferta de lotes semiurbanizados, notável com o estabelecimento do Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda (PAPBR). Essa mudança não apenas facilitou a consolidação de áreas como Samambaia, conforme mencionado anteriormente, mas também possibilitou o desenvolvimento das cidades de Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo, todas localizadas em terrenos públicos destinados à expansão urbana, conforme delineado pelo Plano Estrutural de Ordenamento Territorial (PEOT), elaborado em 1977, (Jatobá, 2016).

Além disso, a política habitacional implementada, acabou por criar um mercado imobiliário diverso no Distrito Federal, onde várias famílias de baixa renda, beneficiadas pelo programa habitacional do governo, acabaram por vender informalmente seus imóveis, vez que

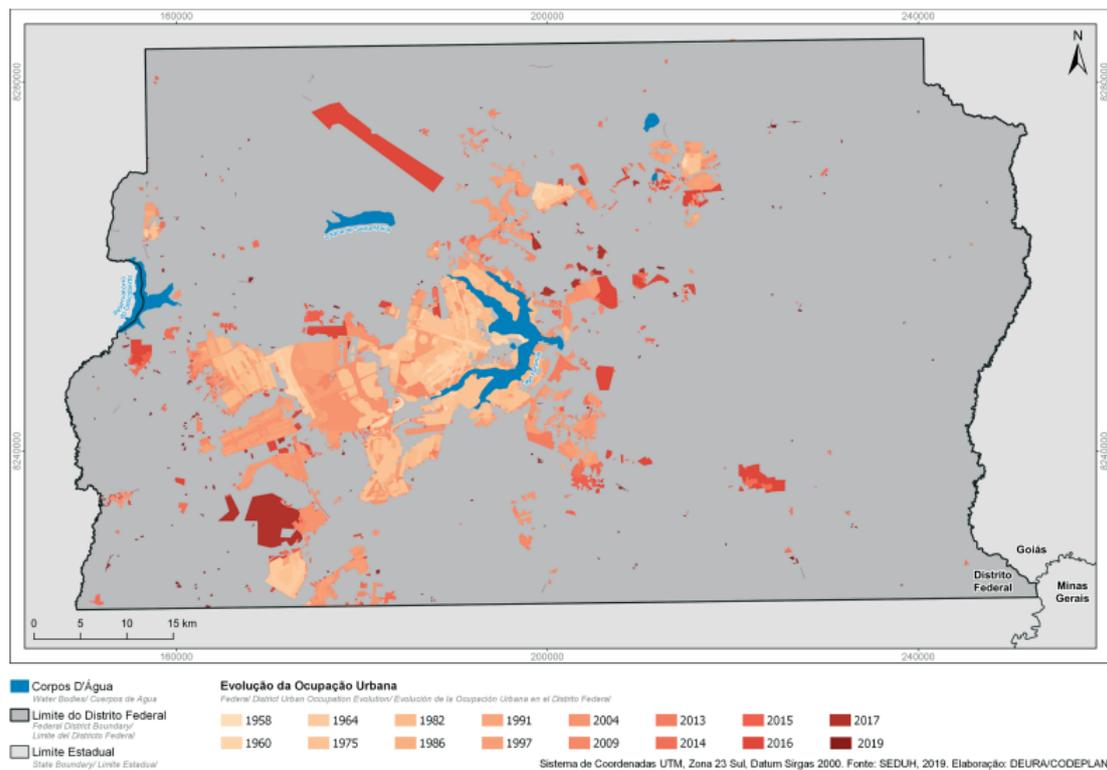
não possuíam escrituras, mas apenas concessão de direito real de uso, voltando a ocupar imóveis em lugares irregulares, (Jatobá, 2016)

Observa-se, ainda, nesse período, a total carência de políticas públicas habitacionais para a população de renda média, que acaba se enveredando na compra de imóveis nos chamados condomínios irregulares.

Destarte, podemos observar que na década de 90, há um considerável aumento da ocupação extensiva urbana, é o que podemos depreender do texto do PDOT de 2017:

“Desde 1997, observa-se o aumento da ocupação extensiva do solo urbano. Por um lado, os vazios entre o Plano Piloto e Taguatinga foram ocupados quase integralmente com o modelo de residência unifamiliar em áreas com maior ou menor intensidade de ocupação. A nordeste, na direção de Sobradinho e Planaltina, o processo de dispersão da residência se acentua, assim como na Bacia do São Bartolomeu. Observam-se também tendências de parcelamentos de baixa densidade, em um modelo ex-urbano de chácaras de recreio em diferentes áreas rurais. Tratam-se, entretanto, de espaços diferentes dos condomínios da bacia do São Bartolomeu, em Vicente Pires ou em torno de Sobradinho e Planaltina”

Tal crescimento ocorrido, nas décadas de 80/90, pode ser constatado como demonstrado no mapa abaixo:



Ademais, não bastasse o significativo aumento do conjunto urbano e a contínua ocupação dos condomínios irregulares, conforme mapa acima, temos que a partir do ano de 2000, surge, ainda, sobremaneira os problemas de degradação ambientais, (Anjos, 2012).

Problemas, esses, que se agravam até os dias atuais, sendo as áreas invadidas que ocupam APAS (Áreas de Proteção Ambiental), um dos grandes empecilhos para a regularização fundiária no Distrito Federal.

Ao analisarmos todos os domicílios do Distrito Federal, segundo dados da Pesquisa de Amostra de Domicílios – PDAD, realizada pela Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal – CODEPLAN, realizada em 2018, das 883.509 unidades residenciais urbanas, 20,5% dessas unidades são imóveis irregulares, ou seja, mais de 181 mil imóveis, totalizando uma média de quase 600 mil pessoas.

No PDAD realizado em 2021, o número de domicílios passou para 963.812, um incremento de mais de 80 mil domicílios em apenas 3 anos, sendo que desse total 16.2% irregulares.

Ademais, como resultado de uma ineficiente política habitacional, concomitante com o descaso nas fiscalizações do poder público no decorrer de sua história, temos como consequência o fato do Distrito Federal carregar a vergonhosa mácula de ter em seu pequeno quadrilátero, ao se comparar com a vasta extensão territorial do Brasil, a maior favela do Brasil, com 32.081 domicílios, enquanto, a segunda, a favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, contam com 30.955, segundo dados preliminares do censo de 2022, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Ainda, ao compararmos o número de Aglomerados Subnormais⁵ (favelas) de 2010 a 2019, no Distrito Federal, vemos um alarmante crescimento de mais de 70% neste

⁵ Os Aglomerados Subnormais, segundo classificação adotada pelo IBGE, são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>

período. Em 2010 havia 36.504 domicílios com a referida classificação, em 2019 esse número passou para 62.179.

Segundo dados constantes no Diagnóstico da Regularização Fundiária Urbana do Distrito Federal, elaborado pela Codeplan em janeiro de 2023, foram cadastrados no Portal da Regularização do Governo do DF, 428 núcleos urbanos para serem regularizados, sendo 194 de 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) e 220 de interesse específico (áreas ocupadas predominantemente por população de renda média e alta).

Conforme o diagnóstico do Distrito Federal, 43,32% dessas áreas, total de 175, não haviam iniciado o processo de regularização até janeiro de 2023, sendo que dos núcleos em andamento, 17,08% (69) estão na etapa de Estudo Preliminar. 7,18% (29) e 5,69% (23) estão, respectivamente, nas etapas de licenciamento ambiental e aprovação por decreto, enquanto 15,35% (62) já finalizaram o processo de regularização e estão registrados em cartório (Relatório DEPAT/IPEDF - Codeplan, 2023).

2 A LEI Nº 13.465/2017: AVANÇOS E DESAFIOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A gênese da Lei n.º 13.465 de 2017 se dá com advento da Medida Provisória n.º 759 de 2016, que surge com críticas iniciais de a matéria não atende aos requisitos de urgência e relevância estabelecidos constitucionalmente.

Ademais, a MP levantou dúvidas sobre a introdução de um conceito estritamente dominial em vez de enfatizar outros aspectos fundamentais da regularização fundiária urbana. Apesar de ter sido recebida com entusiasmo por simplificar o processo cartorial de regularização, levantou preocupações sobre a transferência de propriedade pública, mesmo para população que não era de baixa renda, (Correia, 2017).

Ainda, segundo Correia (2017), durante as discussões relativas à conversão da Medida Provisória nº 759/2016 na Lei Federal nº 13.465/2017, observou-se que alguns dos problemas apontados foram parcialmente corrigidos. No entanto, outras questões, anteriormente menos evidentes, ganharam destaque, como a equiparação e diferenciação *in mala parte* entre a população de baixa renda, abordada pela regularização fundiária de

interesse social (conhecida como "Reurb-s"), e a população de média e alta renda, objeto da regularização fundiária de interesse específico (a "Reurb-e").

Isso gerou discussões sobre a necessidade de tratar de forma semelhante realidades de beneficiários muito distintas: por um lado, a população economicamente vulnerável, que muitas vezes não pode se adequar aos padrões urbanísticos da cidade formal, e, por outro lado, a população de maior poder aquisitivo, que, teoricamente, optou pela irregularidade urbanística, apesar de dispor de recursos para seguir os padrões estabelecidos, (Correia, 2017).

Apesar das intensas discussões, a Medida Provisória n.º 759 de 2016 se converteu na Lei n.º 13.465 de 2017, que surge com novas perspectivas para a regularização fundiária e uma possível solução de conflitos históricos, devido à significativas alterações na regularização fundiária urbana.

Assim, tal legislação surge com o intuito de nortear e facilitar a regularização fundiária, de modo especial nos núcleos urbanos informais consolidados, (Freitas, 2022).

Dentre os avanços advindos da Lei n.º 13.465/17, destacamos o artigo 9º, que prevê:

“...à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Tal artigo é de suma importância, na medida que não se afasta da concepção de regularização fundiária plena, estabelecendo a necessidade de atendimento de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (Costa e Romeiro, 2022).

Assim, significativos avanços sociais foram possíveis, como, por exemplo, a possibilidade da instalação e a adequação da infraestrutura essencial, nos núcleos urbanos informais, em processo de regularização fundiária.

Temos, também, o art.13 que introduz dois tipos de regularização fundiária a REURB-S – Regularização de Interesse Social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a REURB-E – Regularização de Interesse Específico aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como REURB-S.

O referido artigo demonstra, o interesse do legislador em promover o aspecto social no processo de regularização, especialmente para a população de baixa renda.

Esse aspecto social é abordado no livro “Regularização Fundiária Urbana”, de Altivo Ovando Júnior (2021), quando assevera que a Lei n.º 13.465/2017 não traz instrumentos que chegam a ser novidades absolutas no ordenamento jurídico, contudo, em linhas gerais a nova legislação traz um aspecto social e um absoluto diálogo com a situação atual e real das cidades brasileiras. Vez que, se de um lado havia todo um conjunto normativo pretérito que visava regular o uso do espaço urbano e as próprias edificações, por outro havia uma gama incontrolável de ilicitudes provocadas pela impossibilidade total de atendimento às normas, estimuladas e patrocinadas por atravessadores da lei que se locupletam com tais irregularidades (Ovando Junior, 2021, pg.33).

Temos ainda, o instituto da legitimação fundiária, conforme está explícito no artigo 11 da Lei n.º 13.465/17, que a define como um “...mecanismo da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

O instituto da legitimação fundiária é, ainda, tratado no art. 23:

“Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, 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, temos que a legitimação fundiária é uma relevante novidade trazida pela Lei n.º 13.465/17. Trata-se de uma nova forma originária de aquisição do direito real de propriedade, tanto em áreas públicas, como em áreas privadas, desde que o beneficiário integre núcleo urbano informal consolidado até 22/12/16, (Prevedello, 2019).

Segundo as informações compartilhadas pessoalmente por Carlos Eduardo Elias de Oliveira, assessor jurídico do Senado Federal e participante na elaboração da lei, o propósito do instituto, ao ser tratado como uma forma originária de aquisição da propriedade, visa à completa regularização, por parte das autoridades municipais, de áreas populares ou favelizadas. Esse mecanismo envolve a transferência das áreas para particulares sem a imposição de encargos fiscais, notadamente o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), que os estados frequentemente cobram quando o município realiza a transferência da propriedade a ser regularizada. Conforme sua explicação, a origem desse instituto decorre da presença de numerosas ocupações irregulares, combinada com o desejo dos municípios de regularizá-las. Em sua visão, esse

mecanismo encontra-se em uma posição intermediária entre a legitimação da posse e a usucapião, (Tartuce, 2018).

Outro avanço significativo está no art. 34, que prevê a possibilidade de os Municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Além disso, relacionado ao mesmo tema, o art. 104 acrescenta ao Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 194, que estabelece as diretrizes da desapropriação ainda em vigor, o art. 34-A, que trata da possibilidade da conciliação e mediação de conflitos (Araújo e Miyabara, 2021).

Surge, ainda, a possibilidade da venda direta aos ocupantes de áreas públicas objetos da Reurb, é o que prevê o art. 98:

“Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.”

Vemos, pois, que o objetivo da Lei 13.465/2017 é de simplificar, desburocratizar e agilizar os procedimentos de regularização fundiária, tanto para o interesse social quanto para interesses específicos, tornando-a factível para o poder público (Kuster, 2022).

Com o tornar a aplicabilidade da lei factível ao Poder Público, uma das mudanças mais significativas trazidas pela Lei n.º 13.465/2017 é o estímulo para que o poder público adote uma postura proativa no processo de regularização fundiária (Silva, 2018).

No entanto, apesar da simplificação, desburocratização e agilidade trazidas pela Lei 13.465/2017, é necessário estar atento aos desafios impostos por essas inovações legislativas.

A referida lei introduziu novos mecanismos legais para fins de regularização fundiária que afetam diretamente a gestão de bens públicos, como a possibilidade de alienação de imóveis públicos para REURB-E⁶ com a dispensa dos requisitos da lei de licitações, a arrecadação de imóveis urbanos privados abandonados para o patrimônio do

⁶ De acordo com a Lei nº 13.465, de 2017, a Regularização Fundiária Urbana - REURB é 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.

ente federado e a atribuição do título de propriedade de imóveis públicos a particulares por meio da legitimação fundiária (Silva, 2018).

Notadamente os avanços trazidos pela Lei n.º 13.465/2017 podem, sim, beneficiar pessoas que agiram de má fé, é o que nos remete Pereira (2018), em seu artigo intitulado “A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei n.º 13.465/2017”, ao asseverar que:

“Alienar bens públicos dominiais da União no Distrito Federal através da venda direta, e premiar quem agiu de má fé, em desconformidade com a legislação e auferindo lucros, não parece dialogar com função social, democracia, inclusão, e com a própria missão institucional da SPU. Há um atropelamento da ordem urbanística e cria-se um distanciamento para possibilidades de incremento de políticas de proteção ao meio ambiente, de reforma agrária, de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social.”

Ainda, quanto aos desafios, surgem argumentos de inconstitucionalidade relacionados a alguns artigos da Lei n.º 13.465/2017. Em 2018, o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB apresentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF contra o instituto da Regularização Fundiária Urbana, abrangendo os artigos 9º a 82 do Título II, e alguns dispositivos dos Títulos III e IV (artigos 83,84,87 a 90, 93,95 e 98).

Dentre outros argumentos apresentados na petição inicial, o IAB argumenta que a Lei promove verdadeira ampliação do perímetro urbano, esvaziando o instrumento constitucional do Plano Diretor, de competência municipal (petição inicial, folha 20). Aduz, ainda, que a Lei não visa à regularização, mas à incorporação à cidade e a concessão de títulos, adotando uma perspectiva imobiliária ao invés de urbanística, o que estaria em desacordo com a política constitucional (fl. 21)

No que diz respeito à mencionada ADIN n.º 5883, a Advocacia Geral da União manifestou-se afirmando que a norma é compatível com os preceitos constitucionais. A ADIN n.º 5883 está conclusa ao relator desde novembro de 2021.

Por outro lado, apesar do pedido de inconstitucionalidade, existe defensores da constitucionalidade da lei, como o professor Jacoby, que assevera:

“O nosso entendimento é de que a Lei nº 13.465/2017 estabelece regras gerais em relação à área urbana, sem adentrar no mérito de estados e municípios. A norma cria o conceito de informalidade para identificar as áreas que poderão ser objeto de regularização fundiária. Assim, trata como núcleos urbanos informais aqueles “clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo,

de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos”. Para fins de regularização, o texto reconhece como núcleos informais as áreas 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 pelos municípios ou pelo Distrito Federal” (Jacoby, 2018)

Nesse contexto, apesar da importância dos avanços trazidos pelo advento da Lei Federal n.º 13.465/2017, há desafios a serem superados na sua aplicação pelo poder público.

Desde a necessária regulamentação nos âmbitos Estadual, Municipal e do Distrito Federal, até argumentos relacionados a inconstitucionalidade, a alienação direta de bens públicos, sendo, contudo, um dos principais desafios o de evitar beneficiar práticas ilícitas, frequentemente presentes na ocupação irregular de terras públicas e o círculo vicioso dessas ocupações.

3 REFLEXOS DA LEI Nº 13.465/2017 NO DISTRITO FEDERAL E O CENÁRIO HABITACIONAL:

De acordo com o relatório "Déficit Habitacional do Distrito Federal - 2021", do Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF) publicado em agosto de 2023, com base em dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2021, o déficit habitacional⁷ no Distrito Federal totalizava 100.701 domicílios, o que equivale a cerca de 10% dos 963.812 domicílios estimados na região.

Os maiores percentuais de déficit habitacional foram observados nas regiões administrativas de média-baixa renda, tais como Estrutural, Varjão, Sobradinho II, Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo I e II, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião e SIA, com uma renda domiciliar média de R\$ 3.933 e um total de 48.977 domicílios nessa situação, o que corresponde a 48,64% do déficit habitacional total.

Assim, as classes econômicas que mais sofrem com o significativo déficit habitacional no Distrito Federal são, principalmente, as mais desfavorecidas da população.

⁷ O Déficit Habitacional para o Distrito Federal corresponde a um indicador que, por meio dos seus componentes e subcomponentes, aponta as deficiências do estoque de moradia para o ano de 2021, com base nos dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios, orientando a política habitacional para sanar condições básicas de habitabilidade. Trata-se de um indicador destinado a dimensionar a quantidade de moradias/domicílios incapazes de atender a serviços habitacionais básicos. Fonte: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Sumario-Executivo-Deficit-Habitacional.pdf>

Isso se reflete na alta carência habitacional das Regiões Administrativas, onde as maiores taxas de déficit relativo são encontradas, em ordem decrescente: Estrutural com 33,61%, Varjão com 28,12%, SIA com 24,31%, Sobradinho II com 18,83%, e São Sebastião com 18,82%. Além disso, em termos absolutos, Ceilândia registra um déficit de quase 15 mil habitações, destacando a vulnerabilidade das classes mais pobres em relação à moradia (SEDUH, 2023).

No relatório do IPEDF sobre o déficit habitacional, o próprio poder público faz uma afirmação contundente sobre a penalização das camadas mais pobres em relação ao déficit habitacional, bem como a ausência de políticas adequadas. O relatório afirma:

"O Déficit Habitacional afeta em sua maioria domicílios chefiados por mulheres negras, a população majoritária do Distrito Federal, o que reforça a necessidade de reformular as políticas habitacionais. Essas políticas ainda carecem de ações que promovam a igualdade de gênero e o combate ao racismo... As soluções não se limitam apenas à construção de novas moradias, mas também podem envolver mudanças na política de uso do solo, a priorização de grupos específicos para assistência, programas de aluguel social e auxílio para reforma de moradias... Vale ressaltar que os programas habitacionais governamentais em andamento no Distrito Federal, conforme listados no trabalho com base nas informações públicas da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) e da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (TERRACAP), não estão direcionados para atender a expressiva Demanda Habitacional Demográfica das menores faixas de renda, principalmente das famílias com renda de até 1 salário mínimo."
Fonte: "Déficit Habitacional do Distrito Federal – 2021 – IPEDF.

Ademais, o déficit habitacional no Distrito Federal é agravado pelo rápido crescimento populacional. De acordo com os dados do Censo de 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Distrito Federal foi a segunda maior cidade do Brasil em termos de ganho populacional entre os dois últimos censos. No período de 2010 a 2022, a população cresceu em 246.908 pessoas, tornando Brasília a segunda cidade do país com o maior aumento absoluto de população, ficando atrás apenas de Manaus.

Assim, o déficit habitacional no Distrito Federal, associado à carência de políticas habitacionais eficazes, às deficiências na fiscalização, à especulação imobiliária com altos valores de terras regularizadas e os aluguéis de imóveis com altos valores, alimenta a ocorrência de ocupações irregulares em todas as classes sociais.

Outro elemento determinante que contribuiu para o agravamento da irregularidade fundiária no Distrito Federal foi a carência de legislação apropriada concernente à regularização fundiária até o ano de 2017.

A ausência de diretrizes e regulamentos bem definidos prejudicou a possibilidade de se regularizar propriedades localizadas em áreas contempladas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), resultando, assim, em um aumento no número de domicílios irregulares na região.

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada pela Codeplan, é uma fonte valiosa de informações para entender a evolução da situação dos domicílios no Distrito Federal.

Os dados da pesquisa mostram que a proporção de domicílios irregulares aumentou significativamente nos anos entre 2011 e 2013, o que pode ser atribuído, em parte, à falta de regulamentação adequada.

Ano	Total de domicílio	Domicílios irregulares	Porcentagem
2011	784.092	158.179	20.2
2013	821.130	201.961	24.6
2018	883.509	146.933	16.6
2021	963.812	156.252	16.2

Elaboração própria – fonte: PDAD /IPEDF

No entanto, os dados revelam, também, que houve uma diminuição considerável na proporção de domicílios irregulares após 2018. Isso pode indicar as medidas tomadas, com advento da Lei n.º 13.465/17, para abordar o problema da irregularidade fundiária, como a implementação de legislação ou programas de regularização fundiária. Essas ações podem ter contribuído para a redução da quantidade de domicílios irregulares na região.

O aumento de quase 10 mil domicílios irregulares entre 2018 e 2021, como mencionado, pode ser resultado de diversos fatores, como o crescimento populacional, a falta de fiscalização por parte do poder público e até mesmo incentivos à ocupação irregular com a expectativa de regularização futura.

Contudo, apesar do aumento de domicílios irregulares no período entre 2018 e 2021, observa-se uma diminuição ao comparar os dados de 2013 com os de 2018, tais dados parecem corroborar os avanços trazidos pelo advento da Lei n.º 13.465/2017.

Com a promulgação da Lei n.º 13.465/17 temos uma série de mecanismos capazes de atenuar os desafios relacionados à questão habitacional no Distrito Federal.

Dentre esses avanços, um dos mais relevantes para o Distrito Federal foi a possibilidade da venda direta em áreas previstas no PDOT. Tal possibilidade foi implementada pelo Governo do Distrito Federal – GDF, via Terracap, empresa pública do GDF e da União Federal, detentores de 51% e 49% do capital social respectivamente, que tem como finalidade gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal e a função de Agência de Desenvolvimento do DF.

Até 2017, apenas a região da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, abrangendo as Regiões Administrativas de São Sebastião, Jardim Botânico, Paranoá e Planaltina, gozava do privilégio da venda direta de terras, uma prerrogativa conferida pela Lei Federal nº 9.262/96. Essa legislação permitia a regularização fundiária nessa área sem a necessidade de seguir todos os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666/93, simplificando consideravelmente o processo.

No entanto, apesar dos benefícios dessa abordagem mais flexível, dados da Gerência de Venda Direta (GEVED) da Terracap revelam que, no período entre 2007 e 2016, apenas 381 imóveis, concentrados principalmente nos condomínios Mansões Califórnia, San Diego, Portal do Lago Sul e Estância Jardim Botânico, na região do Jardim Botânico, foram efetivamente regularizados por meio da venda direta.

Essa estatística sugere que, apesar das oportunidades oferecidas pela legislação, ainda persistiam desafios e barreiras que limitaram a regularização de um número mais expressivo de propriedades, apontando para a complexidade inerente à questão da regularização fundiária e a necessidade de abordar tais obstáculos de maneira eficaz.

Dessa forma, a partir de 2017, e com as ferramentas disponíveis na Lei n.º 13.465/17, a Terracap, iniciou a alienação de unidades imobiliárias na modalidade de venda direta, via chamamento por editais públicos, para a alienação de direitos reais sobre terrenos ocupados com edificação residencial e não residencial nas Áreas de Interesse Específicos - ARINES.

Assim, a Terracap lançou editais de regularização, em várias ARINES previstas no PDOT, como Jardim Botânico, Solar de Brasília, Vicente Pires, *Ville de Montagne*, Arniqueira e Riacho Fundo, com a opção de o ocupante do imóvel adquiri-lo diretamente, pelo preço mínimo de avaliação (efetuada pela Terracap), possibilitando, ainda, os seguintes benefícios, conforme previsto nos editais:

- Desconto para pagamento à vista
- Desconto da infraestrutura implantada pelos moradores (Em algumas situações, os moradores que investiram em melhorias ou

infraestrutura em suas áreas podem receber descontos ou benefícios como forma de reconhecimento por esses investimentos)

- Opções de financiamento (Direto com a Terracap ou instituições bancárias)
- Segurança jurídica com a regularização do imóvel;
- Acesso a serviços públicos essenciais;
- Acesso a financiamentos para melhoria dos imóveis existentes
- Integração das áreas à cidade por meio de endereçamento oficial
- Desconto progressivo para quem der entrada, iniciando-se em 5%;
- Não há obrigatoriedade de oferecer valor de entrada (Edital Terracap)

Cada edital de regularização, lançado pela Terracap, apresentou uma expectativa numérica de unidades a serem regularizadas, totalizando 12.916 unidades ofertadas em edital, tendo sido efetivadas 8.722 unidades, cerca de 67% das unidades ofertadas.

A maioria dos editais tinha como foco unidades residenciais unifamiliares, mas alguns, como os editais Jardim Botânico Comerciais - 01/2021 e 02/2022, Riacho Fundo I - Sucupira - 01/2022 e Setor Habitacional Arniqueira - 07/2021 e Jardim Botânico - 06/2021 tinham um foco residencial e misto, ou seja, possibilitando a regularização de comércios locais também.

O referido processo de venda direta de imóveis, devido à sua natureza inovadora em termos de regularização, enfrentou desafios e questionamentos. Alguns editais de venda direta foram alvo de impugnações administrativas, nos quais foram levantadas questões relevantes. Por exemplo, houve dúvidas sobre se a propriedade de outros imóveis residenciais no Distrito Federal por parte do ocupante impediria a compra, via venda direta, do imóvel que ocupava.

Além disso, questões relacionadas à data de cessão de direitos, à inclusão de lotes vagos nos editais e ao preço de avaliação dos imóveis propostos pela Terracap também foram levantadas.

Tais questionamentos evidenciaram a necessidade de esclarecimentos e diretrizes claras para garantir que o processo de venda direta fosse equitativo e transparente, abordando os potenciais desafios que surgiram com essa abordagem inovadora de regularização fundiária.

Embora as impugnações não tenham sido acolhidas administrativamente, é importante destacar que a pertinência de algumas questões relacionadas à venda direta de imóveis levou à instauração de ações judiciais que, por sua vez, resultaram na celebração de acordos.

Esses acordos tiveram um impacto significativo na modificação das resoluções da Terracap em relação ao tema. Como resultado dessas negociações, foram alcançados relevantes avanços, como por exemplo, a permissão e a comercialização de imóveis de venda direta para ocupantes que já possuíam imóveis no Distrito Federal.

Ademais, esses acordos contribuíram para a ampliação do entendimento do que constitui um núcleo urbano consolidado, destacando a flexibilidade e a adaptabilidade do sistema para atender às necessidades dos cidadãos e facilitar a regularização fundiária em benefício de todos os envolvidos.

Segundo dados da Gerência de Venda Direta, não houve questionamentos significativos por parte de órgãos de controle em relação às atividades destinadas à implantação da REURB pela Terracap, indicando uma cooperação eficaz entre a Terracap e os órgãos de controle.

No decorrer desse período, de 2017 até agosto de 2023, segundo dados da GEVED, foram comercializados por meio da venda direta 8550 lotes.

Verificamos que a Lei 13.465/2017, ao trazer a possibilidade de venda direta em áreas previstas no PDOT, proporcionou significativos avanços para a regularização fundiária no Distrito Federal, contribuindo, ainda, com uma maior segurança jurídica para todos os envolvidos no processo de regularização.

O advento da Lei nº 13.465/17 trouxe, ainda, uma série de avanços significativos no cenário da regularização fundiária, não apenas por meio da venda direta, mas também por outras possibilidades, como a implementação e revisão de novas regulamentações sobre regularização fundiária.

No Distrito Federal, desde então, têm ocorrido várias revisões nas legislações relacionadas à regularização fundiária, culminando na promulgação de novas regulamentações. Entre essas regulamentações, merece destaque a Lei Complementar nº 986/2021, que trata da Regularização Fundiária Urbana (REURB) e incorporou alterações ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT/2009).

Por meio da Lei Complementar nº 986/2021, o Distrito Federal estabeleceu sua própria legislação referente à REURB, aplicando os dispositivos relacionados à regularização de núcleos informais conforme estabelecido na Lei Federal nº 13.465/17. Além disso, o Decreto nº 42.269/2021 foi promulgado para regulamentar e definir os procedimentos aplicáveis aos processos de REURB na região.

Conforme estabelecido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), as Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) passaram a receber prioridade na implementação de programas de regularização fundiária conduzidos pelo Poder Público.

A tarefa de regularizar essas áreas recaiu sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), que tem a responsabilidade de executar programas habitacionais voltados para atender as demandas da população de baixa renda, importante destacar que nesse caso todas as despesas acerca da regularização, como despesas cartoriais e infraestrutura básica são arcadas pelo Governo do DF.

Com base nas informações contidas nos Relatórios de Atividades da CODAHB de 2017 e 2018, no ano de 2017, um total de 17.639 documentos, incluindo Escrituras Públicas de Doação e Escrituras Particulares de Doação, foram disponibilizados à população nas várias Regiões Administrativas do Distrito Federal. No ano subsequente, em 2018, esse número aumentou para 18.788 documentos distribuídos.

Ainda, segundo dados do portal do GDF, de 2019 até 2022, com os avanços da legislação fundiária local, que incorporou os instrumentos da Lei n.º 13.465/17, foram aprovados, por meio de decretos, diversos projetos urbanísticos de regularização que garantiram o andamento do registro em cartório de 18.038 lotes, correspondendo a 26.180 unidades habitacionais e mais de 10,6 milhões de m² de áreas regularizadas em três anos.

Temos, ainda, o fato de que amparado com a possibilidade de tomar medidas urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais, nos termos do art. 9º, da Lei n.º 13.465/17, o GDF pôde desenvolver infraestrutura básica em assentamentos informais, notadamente em áreas mais vulneráveis como Sobradinho, Planaltina, Sol Nascente/Pôr do Sol e São Sebastião.

No entanto, mesmo com um número significativo de imóveis regularizados nas Áreas de Regularização de Interesse Social (ARINE) por meio da Terracap, juntamente com as regularizações conduzidas pela Codahb nas Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) ao longo dos últimos cinco anos, e a perspectiva de implementação de infraestrutura em núcleos urbanos informais, continua evidente que o desafio do déficit habitacional persiste para o Governo do Distrito Federal (GDF).

De acordo com a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), órgão responsável pelo planejamento, pesquisa e estudos socioeconômicos do DF, a projeção habitacional para o período de 2020 a 2025 aponta para um crescimento populacional de aproximadamente 1,20%.

Além disso, o déficit habitacional médio estimado no Distrito Federal é de 13,26% em relação ao total de domicílios urbanos. Essa estimativa tem como base o cálculo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), que utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, referente ao período de 2011 a 2015, variando entre 12,4% e 14,1%.

A expectativa é que esse déficit seja de aproximadamente 151.276 domicílios em 2025, segundo o Panorama Habitacional Prospectivo para o DF - 2020/2025 da Codeplan.

4. ANÁLISE CRÍTICA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidente que a Lei n.º 13.465/2017 teve impactos significativos no cenário habitacional e na garantia constitucional do acesso à moradia no Distrito Federal.

Com a implementação da mencionada lei, foram alcançados diversos avanços na regularização fundiária do Distrito Federal, resultando em uma maior segurança jurídica e flexibilidade para os cidadãos que buscam uma moradia regular.

Esses avanços se manifestaram nas Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE), por meio da venda direta pela TERRACAP, beneficiando principalmente a classe média e alta.

Além disso, nas Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), houve a regularização promovida pela CODABH, resultando no registro em cartório de 18.038 lotes, correspondendo a 26.180 unidades habitacionais e mais de 10,6 milhões de m² de áreas regularizadas, nos últimos três anos.

Entretanto, apesar dos avanços alcançados, é fundamental analisar algumas questões críticas. Uma delas é a ineficácia da Lei n.º 13.465/2017 em quebrar o círculo vicioso das ocupações irregulares e combater a grilagem em terras públicas.

Neste contexto, é relevante relembrar como a informalidade se converteu em um tipo de negócio imobiliário, onde certos indivíduos e grupos exploram a carência habitacional da população ao se envolverem na ocupação ilegal de terras. Isso gera uma pressão sobre as autoridades públicas para tolerar a permanência dessas ocupações irregulares e, eventualmente, buscar regularizá-las.

Outro ponto significativo a ser considerado é a falta de impacto da Lei na redução do déficit habitacional no Distrito Federal, que impacta, principalmente, a camada mais pobre da população.

Observa-se que historicamente o déficit habitacional no DF tem uma tendência de crescimento, a qual não foi alterada com a promulgação da Lei nº 13.465/2017. Pelo contrário, as projeções apontam que o déficit habitacional poderá atingir aproximadamente 151.276 domicílios em 2025, Codeplan 2021.

Além disso, é importante destacar, ainda, a escassez de políticas habitacionais voltadas para as classes médias e altas. Essa lacuna contribui para o aumento das ocupações irregulares de terras públicas e aquisições de terrenos de forma irregular, o que perpetua a irregularidade fundiária na região.

A despeito dos esforços empreendidos e dos avanços advindo da promulgação da Lei n.º 13.465/17, observa-se que os desafios persistem, mantendo-se vários dos problemas fundiários e habitacionais do Distrito Federal.

De acordo com os resultados da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal, o Índice de Áreas Desobstruídas no Território continua a refletir a ocupação ilegal, com as seguintes metragens de áreas públicas desobstruídas nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022: 2.857.790,00 m², 2.380.520,00 m², 2.008.530,00 m² e 2.482.819 m², respectivamente, indicando uma constante e a persistência dos desafios relacionados ao ordenamento territorial na região.

Vemos, pois, que os desafios para a diminuição do déficit habitacional, a regularização fundiária e a consequente implementação do devido direito à moradia no Distrito Federal são enormes.

Para vencer esses obstáculos é imperativo abordar questões cruciais, como a falta de compreensão das origens e consequências das ocupações irregulares de terras, a flagrante impunidade na ocupação indevida de terras públicas e a necessidade de intensificar os esforços do poder público no efetivo combate à grilagem de terras públicas.

Da mesma forma, é essencial repensar a antecipada definição de instrumentos legais e parâmetros urbanísticos antes da concretização de empreendimentos de regularização fundiária, com o objetivo de estabelecer uma conexão mais eficaz entre as políticas de habitação, desenvolvimento urbano, transporte e infraestrutura.

A superação desses desafios exige um esforço conjunto de instituições, planejadores urbanos, comunidade e, sobretudo, governantes, visando a promoção de um ambiente urbano mais inclusivo, justo e sustentável no Distrito Federal, assegurando o devido acesso à moradia aos seus habitantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, R. S. A. Brasília – 50 Anos de Dinâmica Territorial Urbana. Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, v. 3, n. 1, 2012, p. 1-24.

ARAUJO, Marina de Sousa Lima; MIYABARA, Julia Yumi Matsumae. "A Regularização Fundiária de Conjuntos Habitacionais Conforme a Lei nº 13.465/2017 e a Função Social da Propriedade." Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 183-201, jul./dez. 2021.

BLANCO, K. C. As Peculiaridades das Ocupações Irregulares no Distrito Federal. Paranoá, (21), 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n21.2018.04>.

CODEPLAN. PDAD 2018 - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2018/>. Acesso em: 06 abril 2023.

CODEPLAN. A Regularização Fundiária Urbana do Distrito Federal. 2015.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: A Conversão da Medida Provisória nº 759/2016 na Lei Federal nº 13.465/2017 e as Titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no Primeiro Quadrimestre de 2017.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. "Marcos Regulatórios da Regularização Fundiária Urbana." In: Krause, Cleandro; Denaldi, Rosana (Organizadores). Núcleos Urbanos Informais: Abordagens Territoriais da Irregularidade Fundiária e da Precariedade Habitacional. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. 1ª edição. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo9>.

Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. Relatório de Atividades - 2017.

Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. Relatório de Atividades - 2018. Disponível: <https://codhabservice.codhab.df.gov.br/cms/uploads/attachments/e522487bc6d67fb43aefb6b45c46e9ed.pdf>

HARVEY, D. (2012). O direito à cidade. *Lutas Sociais*, (29), 73–89. <https://doi.org/10.23925/ls.v0i29.18497>

Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF). (2023). Déficit Habitacional do Distrito Federal - 2021. Publicado em agosto de 2023. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Relatorio-Deficit-Habitacional-do-Distrito-Federal.pdf>

JACCOUD, Luciana. Lutas sociais: Populismo e democracia: 1960/1964. In: PAVIANI, Aldo (org). A conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1991. pp.: 147.

JATOBÁ, S. U. Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal. Brasília-DF, junho de 2016. Disponível em: https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_18_Informalidade_Territorial_Urbanacercado_Terras_Urbanas_DF_2016.pdf Acesso em: 10 abril 2023.

JACOBY Fernandes, Jorge Ulisses. "Lei de Regularização Fundiária é Questionada no Supremo." Disponível em: <https://jacoby.pro.br/site/lei-de-regularizacao-fundiaria-e-questionada-no-supremo/>.

KURSTER, Percy Jose Cleve. Regularização Fundiária Urbana: do caos à dignidade, da teoria à prática. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2021.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A Questão Habitacional no Brasil. 2001. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>.

OSORIO, L. M. . Direito à Moradia Adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio. (Org.). Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Forum, 2004,

OVANDO JUNIOR, Altivo. Regularização Fundiária Urbana, 1ª ed. (2021). Del Rey. Página 33.

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, Aldo (org). A conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

PAVIANI, Aldo. Geografia Urbana do Distrito Federal: Evolução e Tendências. 2007.

PENALVA, Angela Moulin S.; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosangela Marina. Direito à Moradia: Um Direito Social em Construção no Brasil – A Experiência do Aluguel Social no Rio de Janeiro.

PEREIRA, F. P. A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017, (2018)

PREVEDELLO, Alexandre. "Instrumento de Legitimação Fundiária e Inconstitucionalidade Parcial Sem Redução de Texto." Revista da ESDF, volume 5, número 9, 2019.

Relatório DEPAT/IPEDF - CODEPLAN. Diagnóstico da Regularização Fundiária Urbana do Distrito Federal. 2023

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade - Instrumento para as Cidades que Sonham Crescer com Justiça e Beleza. 2001.

SILVA, Renan Luiz dos Santos. Aspectos gerais e inovações trazidas pela Lei Federal n 13.465/2017 na gestão pública patrimonial. In: Arícia Fernandes Correia. (Org.). Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável. 1ªed.Juiz de Fora: Editar, 2018, p. 79-84.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.