

A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017

Flávia Pedrosa Pereira

Doutoranda na FAU-UnB. Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFAL. Graduação em Direito pelo IESB. Especialização em Planejamento Urbano e Regularização de Assentamentos Informais pelo IHS (*Institute for Housing and Urban Development Studies*). Arquiteta do Ministério da Economia. E-mail: flaviapereira09@gmail.com.

Resumo: A União é proprietária de cerca de 40.000 (quarenta mil) hectares de terras públicas rurais no Distrito Federal, o que corresponde a 7% (sete por cento) do território do DF. Com a investigação, procura-se compreender as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, que se originou da MP nº 759/2016, em relação aos procedimentos para alienação dos imóveis rurais da União no DF e suas possíveis consequências. A importância da abordagem consiste em fomentar uma discussão sobre as características e relevância dos bens públicos rurais, as atuais formas de destinação, as receitas públicas geradas ou não, o contexto do surgimento da MP nº 759/2016 e sua posterior conversão em lei e, por fim, as principais modificações e possíveis consequências dos novos procedimentos que visam estimular a alienação dos imóveis públicos. Para isso, realizou-se revisão bibliográfica da legislação, houve participação em eventos relacionados ao tema e elaboraram-se mapas temáticos. Conclui-se que as maiores modificações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 no que diz respeito à alienação dos imóveis rurais da União foram a definição de regras para avaliação, a necessidade de edição de normativos e o instrumento da legitimação fundiária. Nesse sentido, há que se dedicar especial atenção às iniciativas conduzidas a partir do novo marco regulatório, tendo em vista as terras urbana e rural no Brasil serem alvos de crescentes disputas que desafiam o cumprimento da função social e a importância dos bens públicos dominiais para a consecução de políticas públicas.

Palavras-chave: Legislação urbanística. Imóveis da União. Alienação de bens públicos. Distrito Federal.

Sumário: 1 Introdução – 2 Peculiaridades referentes ao uso e ocupação do solo no Distrito Federal – 3 Bens públicos dominiais pertencentes à União no Distrito Federal – 4 Possibilidades de destinação dos bens imóveis dominiais da União e receitas geradas – 5 O advento da Lei nº 13.465/2017 – 6 Os normativos recentes e a possibilidade de alienação dos imóveis da União no DF: análise de experiências incipientes – 7 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Com a investigação, procura-se compreender e analisar as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 no que se refere aos procedimentos para alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal e suas possíveis consequências. Parte-se do pressuposto de que a legislação anterior voltada

à regularização fundiária e as possibilidades de destinação do Patrimônio da União¹ se adequavam à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e que a nova normativa representa um retrocesso em relação ao cumprimento da função socioambiental pelo patrimônio público.

É um tema que apresenta relevância do ponto de vista social e para a consecução de políticas públicas, tendo em vista a possibilidade de afetar os usos e destinações atuais e aqueles definidos constitucionalmente² dos imóveis em comento, muito dos quais atualmente voltados à produção agrícola e à criação de animais em pequena escala e/ou alvo de demonstração de interesse pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para a implantação de assentamentos rurais. Ademais, a necessidade de preservação das características enquanto imóveis rurais para a proteção ao meio ambiente – sobretudo aos recursos hídricos – e da reserva de terras públicas para viabilizar iniciativas governamentais sem que seja necessário o desembolso de somas vultuosas para desapropriações reforçam a importância da investigação.

Ao levar em consideração que normativos – incluindo-se a legislação e a política pública da qual fazem parte – são um produto de correlação política de forças que variam temporalmente, não é difícil relacionar o advento dos novos normativos ao atual momento político vivido pelo país, sobretudo a partir do ano de 2016. Foi justamente em meados desse ano, durante o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff,³ que o então ministro de Estado das Cidades Bruno Araújo formalizou grupo de trabalho denominado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária (GTRPNRF). Através da Portaria nº 326, de 18.06.2016, indicaram-se os componentes do GT, em um total de 16 (dezesesseis) representantes,⁴ com a finalidade de debater propostas de alteração do marco

¹ Em especial as Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nº 11.481, de 31 de maio de 2007, e nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.

² CF, Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. [...].

³ No dia 31 de agosto de 2016, através de processo iniciado em 2 de dezembro de 2015, o Senado aprovou, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, o *impeachment* de Dilma Rousseff. A presidente afastada foi condenada sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal – as chamadas “pedaladas fiscais” no Plano Safra e os decretos que geraram gastos sem autorização do Congresso Nacional.

⁴ Art. 2º da Portaria nº 326, de 2016 – O Grupo de Trabalho será composto pelos representantes listados abaixo:

I – Marcelo Martins Berthe, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; II – Rodrigo Numeriano Dubourcq Dantas, Consultor Jurídico do Ministério das Cidades; III – Pedro Krahenbuhl, Consultor Legislativo do SECOVI; IV – Murilo Mendonça Barra, Diretor de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Agência Goiana de Habitação; V – Renato Guilherme Góes, Presidente do Programa Cidade Legal SP da Secretaria de Estado da Habitação; VI – Nelson Nicolau Szwec, Secretário-Executivo da Associação Brasileira de COHABS e Agentes Públicos de Habitação; VII – Diana Meirelles da Motta, Diretora do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano – MC; VIII – Sílvio Eduardo Marques Figueiredo, Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos – MC; IX – Bastiaan P. Reydon, Professor Titular do Instituto de Economia UNICAMP; X – Glaciele Leardini Moreira, Diretora de Regularização Fundiária da Comissão de Pesquisa de Governança Fundiária da UNICAMP; XI – Maria do Carmo Avesani Lopez, Secretária de Estado de Habitação da Secretaria de Estado de Habitação do Mato

legal da regularização fundiária e definir diretrizes e metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária. Apesar de abordar assuntos relacionados à regularização fundiária e alienação de imóveis da União, o grupo de trabalho não contou com representantes da Secretaria do Patrimônio da União.

Para Escrivão e Sousa Junior,⁵ passados vinte anos do regime político autoritário, a sociedade brasileira conquistou, na medida da atuação das forças sociais de diversos setores do campo e da cidade, a derrocada da ditadura e a volta do Estado de enunciado democrático. Seria apenas o início de uma justiça de transição que permanece até os dias atuais, com seus avanços – incluindo a emergência dos movimentos sociais – e retrocessos.

No Brasil, o passivo decorrente das desigualdades na ocupação das terras tem demandado iniciativas do poder público, a nível federal e local, que refletem as citadas oscilações em termos de políticas públicas voltadas a questões urbanas e fundiárias. Pode-se dizer que, com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e demais leis e decretos que vieram na sequência com o intuito de regulamentação, houve, em diferentes intensidades ao longo dos últimos 28 anos (1988-2016), a ampliação do acesso à moradia e a programas de reforma agrária, o aumento das instâncias participativas, a elaboração de planos diretores, de mobilidade e de habitação de interesse social a nível local, programas de urbanização de favelas, a ampliação das infraestruturas urbanas, a utilização de instrumentos urbanísticos⁶ e a implantação de programas e projetos de regularização fundiária, em terras públicas e particulares, que utilizaram instrumentos como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) como formas de garantia da posse, sobretudo para a população de baixa renda.

Apesar dos citados avanços, diante de problemas estruturais presentes nos municípios brasileiros, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, e de entraves de natureza política, jurídica e administrativa que persistem ou até mesmo se agravam, tem-se que os desafios persistem em todas as unidades da federação e demandam iniciativas que enfrentem os bloqueios em relação ao atendimento das demandas sociais.

Grosso do Sul; XII – José de Arimatéia Barbosa, Vice-Presidente do IRIB Mato Grosso; XIII – Flausilino Araújo dos Santos, 1º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo – Capital, Professor de Direito Civil da UNIP/SP; XIV – Paulo Roberto Riscado Junior, Procurador da Fazenda Nacional, Consultor Jurídico Substituto do Ministério das Cidades; XV – Antônio Carlos Alves Braga Junior, Juiz Substituto em Segundo Grau do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; XVI – Lair Alberto Soares Krahenbuhl, Ex-Secretário do Município de São Paulo, Ex-Secretário da Habitação do Estado de São Paulo.

⁵ ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

⁶ Sobretudo aqueles presentes no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias, IPTU Progressivo no Tempo.

Alguns questionamentos orientaram o desenvolvimento da investigação: quais são as principais características do uso e ocupação do solo no Distrito Federal? Quais são, onde se localizam e como se caracterizam os imóveis públicos rurais da União no Distrito Federal? A propriedade pública também está atrelada ao cumprimento de uma função social? Quais as possibilidades de destinação dos bens imóveis rurais da União e seu potencial para gerar receitas? Como se deu o surgimento da Medida Provisória nº 759/2016 e, posteriormente, da Lei nº 13.465/2017? Quais os prováveis impactos da nova lei no que se refere à alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal?

Para tentar responder aos questionamentos, procedeu-se uma revisão da legislação específica que trata da avaliação e destinação dos imóveis públicos da União através da identificação e análise do marco regulatório, além de uma revisão bibliográfica sobre os demais temas relacionados. O texto original da MP nº 759/2016 foi o ponto de partida, juntamente com as Leis nº 9.636/1998 e nº 13.240/2015, que, entre outros assuntos, regulamentam aspectos relacionados à alienação dos imóveis da União.

Houve a participação, como ouvinte, em eventos anteriores à sanção da Lei nº 13.465/2017, a exemplo do encontro realizado no dia 17.04.2017, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), no qual alguns políticos se manifestaram acerca da MP nº 759/2016,⁷ e no seminário promovido pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no dia 12.05.2017, intitulado *Medida Provisória nº 759/2016 e seus desdobramentos urbanísticos, ambientais e sociais*.

Também aconteceu a participação no IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, realizado entre os dias 4 e 6 de outubro de 2017, em Florianópolis/SC. As apresentações e debates sobre a nova lei e seus prováveis impactos foram alguns dos pontos-chave do evento. O trabalho enquanto servidora pública na Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF) entre os anos de 2016 e 2018 possibilitou uma aproximação maior em relação ao tema, tendo em vista o acesso à base cartográfica georreferenciada da SPU/DF e aos processos administrativos da instituição. Ademais, a bibliografia sugerida no segundo semestre de 2017, em decorrência das disciplinas cursadas no âmbito do doutorado,⁸ serviu como subsídio às análises.

Para ilustrar o problema explicitado, foram elaborados três mapas temáticos que apresentam dados qualitativos e quantitativos utilizando o *software* Quantum

⁷ Dentre os quais o deputado federal Izalci Lucas, do PSDB, presidente da Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 759/2016.

⁸ Bibliografia sugerida pelos professores Benny Schvartsberg, Marília Steinberger e José Geraldo de Sousa Júnior.

Gis (Q-Gis). Nos mapas, utilizaram-se o sistema de projeção UTM (coordenadas planas), Datum horizontal SIRGAS 2000 e imagens de satélite do Google Earth.

2 Peculiaridades referentes ao uso e ocupação do solo no Distrito Federal

Antes de adentrar no assunto específico tema da investigação, convém abordar alguns aspectos referentes ao uso e ocupação do solo no Distrito Federal; afinal, como disse Lefebvre,⁹ a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço.

Em meados do século XX, após a criação da Companhia Urbanizadora Nova Capital (NOVACAP) pelo presidente Juscelino Kubitschek durante a continuidade das tratativas para a transferência da capital do país, o conhecido projeto modernista de Lúcio Costa vence o Concurso Nacional do Plano Piloto. No ano de 1960, Brasília é inaugurada. Através da Lei nº 4.545, de 1964, criou-se a Região Administrativa I – Brasília, que englobava Guará, Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Cruzeiro, Lago Norte e Lago Sul. O Distrito Federal tinha somente oito regiões administrativas. Hoje, são trinta e uma,¹⁰ contidas em um quadrilátero com 5.783 km², formado por áreas anteriormente pertencentes ao estado de Goiás. Esse processo envolveu a desapropriação de cerca da metade do território, da qual o poder público passou a deter o domínio da gestão fundiária.

A própria configuração urbana de Brasília enquanto cidade planejada, capital do país e que limita as possibilidades de adensamento populacional para fins de preservação do conjunto tombado¹¹ favorece a dispersão urbana e os movimentos pendulares entre as regiões administrativas e o Plano Piloto, local de concentração dos empregos. Por isso se afirma que Brasília e o Distrito Federal apresentam um padrão disperso – ou inverso – de morfologia urbana, com densidades mais baixas no centro e mais altas nas periferias. Tal característica acarreta diversos custos ao poder público para viabilizar equipamentos públicos e infraestrutura urbana. Esse tipo de ocupação gera redes descontínuas, desorganizadas, ineficientes e altamente dependentes de veículos, além de fazer com que a população que

⁹ LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão cap. I a V - fev. 2006 (Cap. I – Propósito da Obra).

¹⁰ De acordo com informações disponibilizadas pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), no Estudo Urbano e Ambiental Consolidado do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/estudos-urbanos-e-ambientais.html#>. Acesso em: 27 out. 2017.

¹¹ Brasília foi reconhecida como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO em 1987, tombada como patrimônio histórico federal em 1990 e pelo governo do Distrito Federal em 1991. O plano urbanístico de Brasília, concebido por Lúcio Costa, foi declarado Patrimônio Cultural da Humanidade com o princípio fundamental de preservar a concepção das quatro escalas urbanas, elementos definidores do seu tombamento como conjunto urbanístico.

reside distante do centro não usufrua da vida urbana ou dos espaços públicos. Ressalta-se que algumas regiões administrativas do Distrito Federal surgiram com o intuito de abrigar a população excedente, que não encontrava espaço, que não era desejada ou bem-vista no Plano Piloto. Assim teve origem Taguatinga, Sobradinho, Gama, Guarã e Ceilândia, pois a regularização de assentamentos consolidados não era considerada solução naquele período.

Um estudo realizado pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN),¹² utilizando dados de 2015, aponta que a densidade urbana no Plano Piloto é de 20,31 hab./ha, com uma população total de 210.000 (duzentos e dez mil) habitantes; ao tempo que em Ceilândia é de 124,8 hab./ha, com uma população de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Hoje se percebe uma grande valorização imobiliária, não apenas no Plano Piloto, mas nos imóveis localizados em todo o Distrito Federal, sejam urbanos ou rurais, centrais ou periféricos, a despeito das dificuldades de transporte e carências em termos de infraestrutura. De acordo com dados do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Distrito Federal (SECOVI-DF), a capital federal possui o metro quadrado mais caro do país, chegando a R\$8.400,00 (oito mil e quatrocentos reais).¹³ No mapa 3, apresentado mais adiante, percebem-se negociações de glebas rurais pertencentes à União a R\$320.000,00 (trezentos e vinte mil reais) o hectare. Holanda (2013), por exemplo, enfatiza a atuação do poder econômico na capital do Brasil e cita como exemplo a modificação de normas referentes ao gabarito dos prédios em Águas Claras, possibilitando imóveis com duas vezes a altura prevista inicialmente. Cita que tal medida certamente causa danos à qualidade de espaços públicos e à própria circulação dos veículos. É a visão imediatista do capital imobiliário, que não está nem aí para a qualidade do espaço urbano.

A ocupação e o parcelamento irregular do solo, em desconformidade com a legislação urbanística local, estão entre os principais problemas enfrentados pelas iniciativas de ordenamento territorial no Distrito Federal, que tem variado de foco e características de acordo com a gestão governamental e o desenvolvimento ou não de políticas públicas específicas. Para Rolnik,¹⁴ ao contrário da literatura econômica neoclássica, que costuma associar à informalidade ou ilegalidade ao alto nível de exigência dos padrões da regulação urbanística, é justamente essa regulação a responsável pela construção das barreiras invisíveis, ou seja, a

¹² Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/estudos-urbanos-e-ambientais.html#>. Acesso em: 27 out. 2017.

¹³ Disponível em: <http://www.secovidf.com.br/novportal/index.php/93-destaque/914-metro-quadrado-no-df-atinge-maior-valor-dos-ultimos-2-anos-e-meio>. Acesso em: 27 out. 2017.

¹⁴ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

construção de um estigma territorial é elemento de uma engrenagem política que legitima a expulsão e cria mercados paralelos.

No Distrito Federal, a expulsão incide historicamente sobre os mais pobres; já o mercado paralelo não faz distinção entre classes sociais. Holanda (2013) nos fornece exemplos, como a remoção do comércio informal na plataforma rodoviária, a retirada da feira da torre como originalmente estabelecida e a repressão aos comerciantes informais da esplanada dos ministérios, que ilustram como as políticas públicas referentes à configuração e ao usufruto do espaço urbano de Brasília constituem uma postura elitista que diuturnamente vigia a cidade para consolidá-la como privilégio de poucos. Aos interesses populares, resta o entrincheiramento em enclaves. O fato é que o espaço enquanto território usado, utilizando-se da categoria criada por Milton Santos e associando-a ao pensamento de Rolnik,¹⁵ funciona como potente campo de mediação no âmbito político, sendo uma moeda político-eleitoral que tem atuado na manutenção das desigualdades, controle pelas elites e reprodução de mandatos políticos. É a ideologia da doação e retribuição, que gera faturas sem valor, nem datas de vencimento definidos.

É fato conhecido o advento dos loteamentos ou condomínios irregulares no Distrito Federal, muitos de médio e alto padrão, em terras públicas e particulares, bem como os diversos escândalos e investigações já conduzidas em decorrência de práticas ilegais de distribuição de lotes e leniência de agentes públicos em face das grilagens e iniciativas afins. Em rápida pesquisa na internet, é possível obter informações sobre as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) já conduzidas no Distrito Federal: da terra, da grilagem, das cooperativas e dos condomínios, por exemplo.

De acordo com a Secretaria de Regularização de Condomínios do DF,¹⁶ no ano de 2015 havia 1.063 (mil e sessenta e três) loteamentos irregulares na capital. Estima-se que um quarto da população do DF viva em assentamentos informais ou irregulares. São assentamentos informais de baixa renda em terras públicas, que tiveram origem com ocupações individuais ou coletivas, bem como condomínios que tiveram início com a subdivisão irregular de terras originadas por ações ilegais de incorporadores, loteadores e grileiros.

Rolnik¹⁷ ressalta que são comuns as situações em que se colidem legalidades e ilegalidades de distintas ordens, com sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, legitimados, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. São as zonas de indeterminação que geram uma transitoriedade permanente associada ao estigma territorial.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Disponível em: <http://noticias.r7.com/distrito-federal/fotos/df-tem-mais-de-1000-loteamentos-irregulares-muitos-sao-condominios-de-luxo-04012015#!/foto/2>. Acesso em: 29 abr. 2017.

¹⁷ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

Em resumo: dispersão urbana, baixas densidades, valorização imobiliária e informalidade independentemente do padrão de renda são fatores que remetem a reflexões acerca das semelhanças e diferenças entre os padrões de ocupações que predominam no Distrito Federal quando os comparamos a outras unidades da federação. Mas quais as características das terras públicas pertencentes à União no Distrito Federal?

3 Bens públicos dominiais pertencentes à União no Distrito Federal

Os bens públicos que pertencem à União são definidos no art. 20 da Constituição Federal e, de acordo com a destinação que lhes pode ser atribuída, o Código Civil (2002) os classifica em três tipos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais ou dominicais.

Ressalte-se que os imóveis públicos federais podem ser classificados em três tipos, em razão da destinação que lhes pode ser dada: (a) bens de uso comum do povo, afetados como necessários à coletividade, como rios, praças, ruas, praias etc., e que, por isso, devem ser do uso de todos os cidadãos; (b) bens de uso especial, que são afetados ao interesse do serviço público, como os prédios das repartições públicas, os fortes etc.; e (c) bens dominiais, que não têm destinação definida e que, por esta razão, podem ser transacionados pela União e disponibilizados para uso privado, se for o caso (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO).¹⁸

Os imóveis rurais sob o domínio da União no Distrito Federal e geridos pela Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF), objetos desta abordagem, integram a categoria dos bens públicos dominiais. Eles ocupam cerca de 40.000 (quarenta mil) hectares ou 400 (quatrocentos) km², o que representa 7% (sete por cento) do território do DF.

Correspondem a Fazenda Sálvia, Fazenda Contagem de São João, Fazenda Palma e Rodeador, Fazenda Brejo ou Torto, remanescente da Fazenda Papuda, Granja Modelo II – Ipê, remanescente da Fazenda Riacho Fundo, Pátio Rodoferroviário e parte da Fazenda Sucupira.

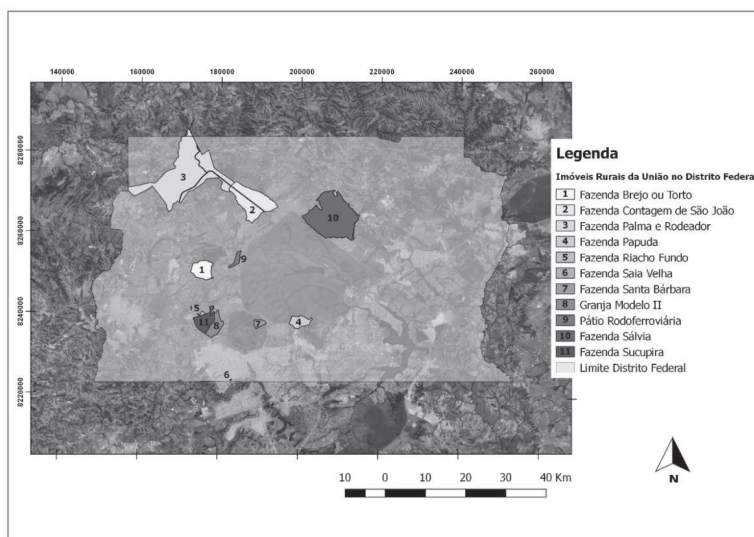
No mapa 1, pode ser observada a localização dos referidos imóveis, a maior parte na Região Administrativa de Sobradinho. Nem todas as áreas ocupadas pelas referidas propriedades públicas, no entanto, podem ser destinadas a usos

¹⁸ *Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União*. 2014. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano_nacional_caracterizacao.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.

com características rurais, tendo em vista a existência de áreas ambientalmente protegidas, sendo a maior delas o Parque Nacional de Brasília.¹⁹ Ressalte-se que há trechos a integrar esse parque²⁰ que ainda não foram oficialmente destinados pela União ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).²¹

Através do mapa 1, percebe-se que a Fazenda Sálvia, a Fazenda Contagem de São João e a Fazenda Palma e Rodeador correspondem às propriedades rurais da União no Distrito Federal com maiores dimensões. São imóveis que abrigam ocupantes regulares e irregulares e representam um desafio do ponto de vista da gestão e fiscalização do patrimônio público no DF. Já na Fazenda Brejo ou Torto está localizado parte do Setor Habitacional Vicente Pires, que se originou de parcelamentos irregulares em terras públicas, sendo um dos locais que estão sendo tratados como prioritários pelo governo federal para a promoção da regularização fundiária nos termos da Lei nº 13.465/2017.

Mapa 1 – Localização das áreas rurais de propriedade da União no Distrito Federal



Fonte: Elaboração própria, 2017.

¹⁹ Criado pelo Decreto Federal nº 241, em 29 de novembro de 1961, com cerca de 30 mil hectares, o Parque Nacional de Brasília teve seus limites redefinidos pela Lei Federal nº 11.285 de 08 de março de 2006, e atualmente possui uma área de 42.389,01 hectares. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/213-parque-nacional-de-brasilia.html>. Acesso em: 25 out. 2017.

²⁰ Sobretudo um trecho inserido na Fazenda Palma e Rodeador. Já existe processo na SPU com o objetivo de viabilizar a transferência, ao ICMBio, da área a integrar o Parque Nacional de Brasília.

²¹ Criado no dia 28 de agosto de 2007 pela Lei nº 11.516, o ICMBio é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Cabe ao instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/oinstituio>. Acesso em: 25 out. 2017.

A função social da propriedade é princípio constitucional e não faz distinção entre propriedades públicas e privadas. Di Pietro,²² por exemplo, defende a plena aplicabilidade do princípio da função social às propriedades públicas. Após destacar a tradicional classificação dos bens públicos em bens de uso comum, de uso especial e dominicais, afirma que “a destinação pública é inerente à própria natureza jurídica dos bens de uso comum do povo e de uso especial, porque eles estão afetados a fins de interesse público, seja por sua própria natureza, seja por destinação legal”. Tal raciocínio foi estendido também aos bens dominicais, razão pela qual concluiu pela não incompatibilidade do citado princípio com a propriedade pública.

Os bens públicos da União são geridos por órgão do Poder Executivo. Com a posse do novo governo em 2019 e a realização de reforma administrativa formalizada através do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019, a Secretaria do Patrimônio da União, responsável por gerir os bens públicos da União, passou a ser designada Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio e a integrar a Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento, vinculada ao Ministério da Economia. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi extinto. A nova estrutura manteve as 27 superintendências do patrimônio da União, localizadas nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. A SPU, em sua antiga e nova estrutura administrativa, é legalmente imbuída de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização, nos regimes e condições permitidos em lei, dos imóveis da União. Como missão institucional, têm-se: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”.²³ Percebe-se que a missão vai além da perspectiva de um Estado que priorize as transações onerosas de suas propriedades frente aos demais usos possíveis, ou seja, a função arrecadadora deve caminhar em consonância com a função socioambiental.

Políticas de proteção ao meio ambiente, de reforma agrária, de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social são prioritárias quando se pensa em atribuir uma destinação social, ao tempo em que intensificam a importância de a União possuir imóveis que se constituam numa reserva de terras.

Os bens dominiais são justamente os bens públicos que mais devem observar a necessidade de cumprir a função social da propriedade, já que não estão afetados a nenhuma finalidade específica. Dessa forma e em consonância com o

²² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

²³ FONTES, Mariana Levy Piza; SAULE JÚNIOR, Nelson. *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>. Acesso em: 28 out. 2017.

princípio da eficiência, são obrigados aos regramentos dos planos diretores e da Política Nacional de Reforma Agrária, por exemplo. Não custa lembrar a proibição cabal da usucapião em bem público contida nos artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Cabe ainda reforçar que, como cabe aos planos diretores municipais a definição dos critérios para o cumprimento da função social em seus territórios, no Distrito Federal, uma propriedade pública ou particular estará cumprindo a referida função à medida que obedecer às definições do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).²⁴

4 Possibilidades de destinação dos bens imóveis dominiais da União e receitas geradas

Os direitos de utilização dos bens imóveis dominiais da União podem ser destinados a agentes públicos ou privados. Há diferentes instrumentos²⁵ para a referida transferência de direitos, e sua aplicação depende das características do imóvel e do interesse público na utilização proposta. Não é objetivo do presente trabalho abordar cada um desses instrumentos, tendo em vista que, para os imóveis rurais de propriedade da União no Distrito Federal, o instrumento tradicionalmente e quase unicamente utilizado até os dias de hoje é a inscrição de ocupação. A necessidade de atendimento ao interesse público deveria fazer com que só fosse possível alienar bem dominical caso comprovado o cumprimento da função social.

Ressalta-se que, nas destinações de áreas rurais de domínio da União, é obrigatório consulta ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) quanto à vocação do imóvel para fins de reforma agrária, por força do disposto no art. 188 da Constituição Federal, no art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993, e nos arts. 9º e 10º da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra).

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

²⁴ Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/preservacao-e-planejamento-urbano/pdot.html>. Acesso em: 29 out. 2017.

²⁵ Os principais instrumentos de destinação do patrimônio da União são: aforamento, alienação, autorização de uso, cessão de uso gratuita, cessão de uso onerosa, cessão em condições especiais, cessão provisória, concessão de direito real de uso – CDRU, concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, declaração de interesse do serviço público, entrega, entrega provisória, guarda provisória, inscrição de ocupação, permissão de uso, termo de autorização de uso sustentável – TAUS, e transferência (gratuita). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimoniodauniaio/gestao-patrimoniodauniaio>. Acesso em: 10 jun. 2017.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional (Lei 8.629, de 1993).

No que diz respeito à regularização fundiária em terras rurais da União no Distrito Federal, a maior parte das iniciativas nesse sentido, antes do advento da Lei nº 13.465/2017, vinha acontecendo através da cessão ou transferência de domínio para o Governo do Distrito Federal (GDF), nos casos em que as ocupações já haviam sido incorporadas ao perímetro urbano, e ao Incra, que passava a efetivamente conduzir os processos de regularização e da instalação de assentamentos para fins de reforma agrária.

Ao considerar a predominância da inscrição de ocupação sobre os demais instrumentos de destinação, tem-se que esta se encontra prevista na Lei nº 9.636, de 1998, no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e na Instrução Normativa nº 4/SPU/MP, de 14.08.2018, que estabelece os procedimentos administrativos para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União, define procedimentos para a outorga, transferência, revogação e cancelamento, e estabelece a definição de efetivo aproveitamento.

A inscrição de ocupação é um ato administrativo precário, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. Não gera direito real sobre o imóvel e representa o reconhecimento de uma situação de fato. Os ocupantes regularmente inscritos devem recolher anualmente à União uma taxa correspondente a 2% (dois por cento) do valor do imóvel, excluídas as benfeitorias. Famílias de baixa renda podem solicitar a isenção, que, para ser deferida, deve observar uma série de critérios, como a necessidade do ocupante residir no imóvel.

Para que um ocupante, pessoa física ou jurídica, seja cadastrado na SPU/DF como responsável por determinado imóvel rural de propriedade da União, deve ter autorizado o pedido de inscrição de ocupação. Quando inscrito, torna-se responsável pelo imóvel no cadastro dos bens dominiais da União, para efeitos de administração e cobrança de receitas patrimoniais.²⁶ Todos os anos acontece a cobrança de taxas de ocupação dos imóveis dominiais da União no Distrito Federal, conforme definido no Decreto-Lei nº 2.398/87, que determina caber privativamente à SPU a fixação dos valores locativos e venais.

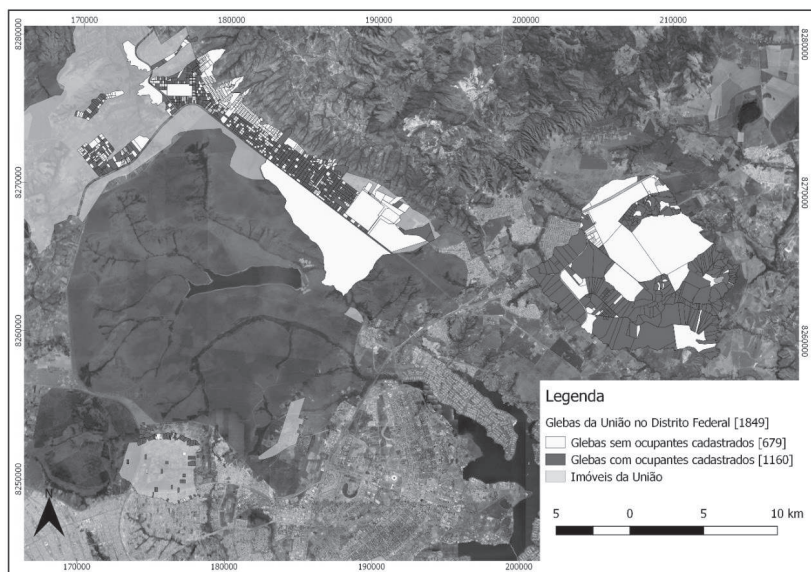
²⁶ O Decreto-Lei nº 2.398/87 dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.

Ressalte-se que, de acordo com o art. 9º da Lei nº 9.636/1998, são vedadas inscrições de ocupações que ocorreram após 10 de junho de 2014. Assim, apenas para aqueles que conseguem comprovar que já ocupavam o imóvel anteriormente a essa data acontece a análise processual objetivando a referida inscrição. Os que desejem adquirir imóveis rurais da União posteriormente a essa data necessitam fazê-lo de quem possui inscrição de ocupação regular, solicitando para isso uma transferência de ocupação.

Apesar de os imóveis rurais da União no DF não serem destinados em sua totalidade a inscritos em ocupações, aproximadamente 20 (vinte) mil hectares²⁷ são atualmente parcelados em glebas com dimensões variadas e podem contar com ocupantes inscritos.

No mapa 2, observa-se que, das 1.849 (mil, oitocentos e quarenta e nove) glebas pertencentes à União no DF, 1.160 (mil, cento e sessenta) possuem ocupantes cadastrados, e 679 (seiscentos e setenta e nove), não.

Mapa 2 – Identificação das glebas rurais da União com e sem ocupantes cadastrados na SPU/DF



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Para cálculo da taxa de ocupação, cobrada anualmente aos ocupantes regularmente cadastrados, multiplica-se a área do imóvel, em m² (metros quadrados), pelo valor publicado da PVG atualizada, por 2% (dois por cento).²⁸ Nesse sentido,

²⁷ A soma das áreas de todas as glebas da União cadastradas na SPU/DF totaliza 198.9479,14 m² ou quase 20.000 ha.

²⁸ Esta taxa de 2% (dois por cento) é definida pelo Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

a título de exemplo, uma gleba com 20.000 m² (vinte mil metros quadrados) ou 2 ha (dois hectares) na fazenda Sálvia, em 2017, pagará R\$648,00 (seiscentos e quarenta e oito reais) de taxa de ocupação.²⁹

Ao se observar os dados de arrecadação em decorrência da cobrança de taxas de ocupação para as áreas rurais da União no Distrito Federal, verifica-se que, de 2010 a 2017, arrecadaram-se R\$11.032.369,81 (onze milhões, trinta e dois mil, trezentos e sessenta e nove reais e oitenta e um centavos), conforme tabela abaixo. Os valores referentes ao ano de 2017 são parciais, tendo em vista que ainda não contemplam os pagamentos das taxas de ocupação e de outras receitas, que acontecem no decorrer do ano.

Tabela 1 – Receitas da SPU/DF, oriundas dos imóveis rurais, entre os anos de 2010 e 2017

Receita	LAUDÊMIO	MULTA DE TAXA DE OCUPAÇÃO	MULTA DE TRANSFERÊNCIA	PAGAMENTO UNIFICADO	TAXA DE OCUPAÇÃO	Total
Ano do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito
2010	247.244,61		764,48		1.256.950,85	1.504.959,94
2011	307.570,49	968,73	563,44		1.335.168,28	1.644.270,94
2012	120.422,24		2.943,79		1.174.791,20	1.298.157,23
2013	257.642,62		1.133,31		1.570.906,74	1.829.682,67
2014	181.261,50		6.948,74		1.997.687,50	2.185.897,74
2015	315.241,21		1.334,50	87.352,25	2.016.568,37	2.420.496,33
2016	83.383,29			236.513,18	1.603.460,49	1.923.356,96
2017	24.745,91		225,00	61.741,00	76.836,38	163.548,29
Total	1.537.511,87	968,73	13.913,26	385.606,43	11.032.369,81	12.970.370,10

Fonte: Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), 2017.

A importância de compreender a forma de cálculo e de ter acesso a informações relativas à arrecadação em decorrência das taxas de ocupação acontece em razão dos argumentos utilizados durante a edição da Medida Provisória nº 759/2016, que deu origem à Lei nº 13.465/2017, para justificar as modificações efetuadas na legislação anterior no que diz respeito ao incentivo para alienação dos imóveis da União.

Ao se efetuar um rápido exercício, considerando-se os aproximados 20 (vinte) mil hectares que são atualmente parcelados em glebas com dimensões variadas e podem contar com ocupantes inscritos, percebe-se que a arrecadação anual deveria girar em torno de R\$6.480.000,00 (seis milhões, quatrocentos e oitenta mil reais),³⁰ ou seja, um ano a arrecadação corresponderia ao que vem se arrecadando em um período de três anos. Tal constatação pode significar o alto grau de inadimplência e a judicialização por argumentos contrários às atualizações

²⁹ Valor obtido a partir da seguinte expressão: 20.000 (área) x 1,62 (valor da PVG) x 2% (índice definido em lei) = 648.

³⁰ Cálculo: 200.000.000 (área) x 1,62 (valor da PVG) x 2% (índice definido em lei) = 6.480.000.

das plantas de valores genéricos³¹ e às deficiências na gestão dos referidos bens, o que impacta negativamente na geração de receitas patrimoniais.

5 O advento da Lei nº 13.465/2017

Conforme mencionado na introdução, em meados do ano de 2016, durante o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o ministro de Estado das Cidades Bruno Araújo formalizou grupo de trabalho denominado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária (GTRPNRF). As atividades coordenadas pelo GT culminaram com a outorga, pelo presidente Michel Temer, da Medida Provisória (MP) nº 759, de 22 de dezembro de 2016. A MP tramitou pela Comissão Mista do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

No processo, foram apresentadas 732 (setecentas e trinta e duas) emendas por deputados e senadores. Destas, 122 (cento e vinte e duas) foram acatadas pelo relator, o senador Romero Jucá. Destaca-se que, do total das emendas apresentadas, 82 (oitenta e duas) foram propostas pela SPU, sendo que 25 (vinte e cinco) foram acolhidas. De maneira preliminar, tem-se que a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, alterou, entre outras,³² leis que disciplinavam a regularização fundiária e os procedimentos para alienação de imóveis da União, como será abordado adiante.

Desde a divulgação do conteúdo da MP nº 759/2016, observou-se a emergência de críticas protagonizadas por acadêmicos, entidades de pesquisa e da sociedade civil – como o Instituto Pólis e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) –, associações de classe – principalmente o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – e também pelo Ministério Público. Foram identificados dois documentos de especial relevância nesse cenário: a Carta ao Brasil – Medida Provisória nº 759/2016; a desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil, assinada por mais de 90 (noventa)

³¹ A judicialização gera, com frequência, a suspensão temporária das cobranças relativas às taxas de ocupação.

³² Altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; 13.001, de 20 de junho de 2014; 11.952, de 25 de junho de 2009; 13.340, de 28 de setembro de 2016; 8.666, de 21 de junho de 1993; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 12.512, de 14 de outubro de 2011; 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); 11.977, de 7 de julho 2009; 9.514, de 20 de novembro de 1997; 11.124, de 16 de junho de 2005; 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 10.257, de 10 de julho de 2001; 12.651, de 25 de maio de 2012; 13.240, de 30 de dezembro de 2015; 9.636, de 15 de maio de 1998; 8.036, de 11 de maio de 1990; 13.139, de 26 de junho de 2015; 11.483, de 31 de maio de 2007; e a 12.712, de 30 de agosto de 2012; a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; 1.876, de 15 de julho de 1981; 9.760, de 5 de setembro de 1946; e 3.365, de 21 de junho de 1941. Revoga ainda os dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016, e dá outras providências.

entidades;³³ e a Nota Técnica nº 1/2017 – PROURB/PRODEMA/PDDC, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.³⁴

Destaque-se que houve substancial modificação entre o conteúdo original da MP nº 759/2016 e o texto final da Lei nº 13.465/2017. Ribeiro³⁵ afirma que as supressões de instrumentos,³⁶ fato que representava uma ruptura no que se refere à política de regularização fundiária, foram sendo parcialmente mitigadas pelo esforço de setores militantes envolvidos com o tema ao longo do processo legislativo. Apesar de os ajustes terem facilitado a aprovação da pauta, por outro lado foram incluídos dispositivos como o direito de laje e a regulamentação de condomínio urbano simples, em um viés claramente direcionado à titulação com base na propriedade privada, a ser viabilizada de forma ampla e rápida.

Mais adiante, já com a medida provisória convertida na Lei nº 13.465/2017, a Procuradoria-Geral da República, o Partido dos Trabalhadores e o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) ingressaram com ações diretas de inconstitucionalidade (ADI nº 5.771,³⁷ ADI nº 5.787³⁸ e ADI nº 5.883)³⁹ no Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao analisar os citados documentos, bem como os conteúdos das ações diretas de inconstitucionalidade, a despeito das particularidades nas abordagens, percebe-se que estão presentes questionamentos referentes à edição da lei por meio de medida provisória,⁴⁰ à (in)constitucionalidade formal e material, à não deliberação pelo Conselho Nacional das Cidades, à falta de debate com a sociedade e ao tratamento desigual dado à população de baixa renda.

³³ Disponível em: <http://contrafbrasil.org.br/imprimir/news/788d793b2159cc9161173d0a788111f4/>. Acesso em: 26 out. 2017.

³⁴ Disponível em: http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf. Acesso em: 26 out. 2017.

³⁵ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Da MP 759 a Lei 13.465/17 - os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. *Observatório das Metrópoles*. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2196%3Ada-mp-759-a-lei-13465%2F17-os-novos-rumos-da-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-no-brasil&Itemid=180#. Acesso em: 31 out. 2017.

³⁶ A autora cita: (i) a ausência de um conceito de regularização fundiária; (ii) supressão da demarcação urbanística e ausência de previsão de instrumento análogo; (iii) supressão do conceito de urbanização e ausência de sua previsão como obrigatória nos processos de regularização fundiária urbana; (iv) supressão dos mecanismos e instrumentos de participação popular, sem previsão de quaisquer outras modalidades em seu texto; e (v) supressão da previsão das ZEIS, sem qualquer novo direcionamento para os casos que se enquadrassem nas hipóteses de aplicação de tal instrumento.

³⁷ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 26 out. 2017. No que se refere a essa ADI, em janeiro de 2019, a procuradora-geral da República Raquel Dodge defendeu a inconstitucionalidade da lei federal e propôs sua recepção pelo STF.

³⁸ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 26 out. 2017.

³⁹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5883&class=e=ADI&origem=AP&recurso=O&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 07 jun. 2018.

⁴⁰ Para Trindade (2016), no Brasil, o presidente avalia os pressupostos constitucionais da relevância e urgência de uma medida provisória de maneira discricionária, pois nem o Legislativo tem cumprido seu dever de rejeitar as MPs inconstitucionais, nem o STF as declara inconstitucionais, a não ser em casos extremos. TRINDADE, João. *Processo legislativo Constitucional*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

Na contramão das críticas, no entanto, durante o lapso temporal que transcorreu entre o período de vigência da medida provisória e sua conversão em lei, houve manifestações como a do deputado federal Izalci Lucas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), presidente da Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 759/2016. Em encontro realizado no dia 17.04.2017, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) em Brasília, cujas falas foram gravadas, escutaram-se as seguintes explicações do político em apoio e esclarecendo os rumos e intenções da medida provisória que seria convertida em lei:

Você não pode querer diminuir a terra de quem está produzindo há muito tempo no DF. Isso era uma coisa que estava preocupando o pessoal, e que nós já resolvemos. Se tiver uma área maior que aquela que está na MP, nós vamos respeitar a pessoa que está produzindo. Se está produzindo tem que ter escritura, independentemente do tamanho da área. Essas terras também terão seu preço da terra nua (...). Para a SPU será dado o mesmo tratamento do INCRA. Que haja uma transferência das terras por um preço justo. Um preço justo é quase dar mesmo, porque essas pessoas já produziram demais e isso vai melhorar a economia da cidade.(...). Para quem mora nas áreas consolidadas, o objetivo da MP é justamente regularizar, dar para as pessoas a escritura, que é o documento de propriedade que todo mundo sonha. Com relação à Reurb, temos dois modelos. A Reurb-S é para as pessoas com poder aquisitivo menor. Vou citar o Sol Nascente, a Estrutural, a Vila São José. Essas áreas são Reurb-S. Todas as benfeitorias terão que ser feitas pela União, pelo Governo, e as escrituras, inclusive, serão gratuitas. Temos agora os condomínios, a Reurb-E, que são aquelas áreas que não são de pessoas carentes, mas que existem mais de mil aqui no DF. São os condomínios, que na verdade são loteamentos. Áreas loteadas e fechadas. (...) Eu digo a vocês que quase a metade dos condomínios de Brasília já poderia estar regularizado se não fosse a especulação da TERRACAP,⁴¹ por causa do preço. A TERRACAP quer cobrar um preço acima do mercado. Nós já colocamos na Medida Provisória que, dos preços dos lotes dos condomínios vão ser abatidas todas as benfeitorias e aquela valorização que ocorreu em função das benfeitorias (...). O preço assim ficará bem menor do que a TERRACAP estava praticando. Também já há um acordo para, que mesmo que quem tenha o terreno nesses condomínios e não construiu terá o mesmo direito. Outra coisa que não está na MP, mas que há um compromisso de

⁴¹ A TERRACAP, agência de desenvolvimento do Distrito Federal, foi criada pela Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972. É empresa pública, integrante do complexo administrativo do Distrito Federal, que 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. Rege-se pela Lei nº 6.404/76, Lei das Sociedades por Ações, sendo que, do seu capital social, 51% pertencem ao DF, e 49%, à União.

colocarem. Os condomínios fechados. Pela legislação do DF e pela legislação nacional, você não poderia manter esses condomínios fechados. Para isso teria que mudar o Código Civil. Uma proposta de alteração do Código Civil foi acatada. Está sendo vista agora a redação, para permitir que aqueles loteamentos fechados chamados de condomínios sejam mantidos fechados. Há esse compromisso. Essa MP tem por objetivo regularizar e consolidar. Tem duas coisas que algumas pessoas não conhecem, principalmente esses novos promotores, esses juízes novos. Nós temos o mundo real e o mundo virtual. O mundo virtual é esse que eles vivem. Eles não conhecem esses lugares do mundo real, muitos tem o prazer de derrubar (informação verbal).⁴²

As manifestações são autoexplicativas e demonstram a intenção de alienação em massa de imóveis da União a baixos valores – mesmo ao se tratar de grandes propriedades nas mãos de poucos –, bem como a intenção de promover uma titulação extensiva e de viabilizar os denominados condomínios fechados, ao contrário do que determinava o Código Civil e tantos estudos de especialistas que abordam os espaços da exclusão. Como menciona Castells,⁴³ a segregação ocorre tanto pela localização em diferentes lugares quanto pelo controle da segurança de certos espaços abertos apenas à elite. Ademais, evidencia-se o protagonismo do Distrito Federal na edição dos novos normativos, pensados para resolver, sobretudo, questões locais, mas que reverberarão com consequências para todo o país.

6 Os normativos recentes e a possibilidade de alienação dos imóveis da União no DF: análise de experiências incipientes

Dentre as principais modificações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 estão os novos conceitos e regras referentes à regularização fundiária e as novas regras para alienação dos imóveis da União. A definição de assentamentos irregulares anteriormente presente na Lei nº 11.977/2009 (art. 9º, inc. II), de fundamental compreensão quando se trata de abordar temas relacionados à regularização fundiária, foi substituída pela de Núcleo Urbano Informal (art. 11, II).

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de

⁴² Informação verbal fornecida no encontro realizado no dia 17.04.2017, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) em Brasília.

⁴³ CASTELLS, Manuel. A teoria social do espaço. In: *A Sociedade em Rede*. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 435-442.

dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Percebem-se, desde a citada alteração, a ênfase dada à titulação e a possibilidade de caracterizar como núcleo urbano aqueles imóveis com uso e características urbanas, ainda que situados em áreas rurais⁴⁴ – fato bastante característico do Distrito Federal, mas que passou a ser considerado para todo o país.

A regularização fundiária urbana, antes também definida pela Lei nº 11.977/2009, passou a ser denominada Reurb e foi subdividida em duas categorias: Reurb-S (de interesse social) e Reurb-E (de interesse específico), definidas no art. 13. No caso da Reurb-S, a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária é isenta de custos, assim como os registros. Quer seja nos procedimentos para regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) dos chamados condomínios ou nos procedimentos que objetivam a alienação de imóveis rurais, entendidos como glebas que obedecem à fração mínima do módulo rural definido pelo Incra, haverá necessidade de obedecer, entre outros, aos critérios de avaliação previstos pela Lei nº 13.465/2017.

Conforme já descrito no item 2 (dois), o Distrito Federal conta com uma abundância de condomínios que tiveram origem com o parcelamento irregular de glebas públicas. Muitos desses condomínios, situados originalmente em terras rurais pertencentes à União, tiveram sua dominialidade transferida ao Governo do Distrito Federal (GDF). Assim, o GDF passou a conduzir os processos de regularização fundiária em condomínios como Nova Colina e Nova Petrópolis, antes integrantes do perímetro da Fazenda Sálvia, pertencente à União, em Sobradinho.

Ainda se observa, contudo, a existência de alguns condomínios localizados em áreas rurais da União, especificamente na Fazenda Sálvia e na Fazenda Palma e Rodeador. Nesses casos, em decorrência de a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) estar pautada pela necessidade de avaliação prévia dos imóveis e pela possibilidade de venda direta, sem licitação, não há como tratar do assunto da alienação dos imóveis rurais da União sem incluir essa possibilidade.

⁴⁴ O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/09, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e atualizado pela Lei Complementar nº 854/2012, já previa a categoria do 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 (Anexo II, Tabela 2C – PDOT/09).

Assim, as modificações trazidas pela nova lei, relacionadas à alienação dos imóveis rurais da União, serão abordadas levando-se em consideração a possibilidade de alienação de bens imóveis com características urbanas, mesmo que situados em áreas rurais, para fins de regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E); e na possibilidade de alienação de bens imóveis rurais propriamente ditos⁴⁵ da União no Distrito Federal.

Partindo-se para o tema específico da alienação dos imóveis da União, as Leis nº 9.636/1998 e nº 13.240/2015 são os principais dispositivos legais que dispõem sobre a matéria e, conseqüentemente, foram os que sofreram modificações pela Lei nº 13.465/2017.

A alienação é o instrumento a ser utilizado para os imóveis que, ao longo do tempo, perderam a capacidade de atender às necessidades da União, levando-se em consideração, também, a previsão de intervenções por parte do governo federal. É aplicável quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União. Pode ser realizada mediante a venda, permuta ou doação do domínio pleno e deve ser respeitada a Lei nº 8.666/93. Ressalta-se a manutenção dessa definição dada pela Lei nº 9.636/1998, mesmo com a edição da nova Lei nº 13.465/2017.

Um ponto importante a ser destacado são as modificações entre a versão original da MP nº 759/2016 e aquela encaminhada à sanção presidencial e convertida na Lei nº 13.465/2017. Considera-se que a principal modificação, no que se refere à alienação dos imóveis rurais da União, foi a retirada do art. 40-A do texto original da MP nº 759/2016. Da maneira como originalmente disposto, os valores para alienação dos imóveis, a depender do tamanho das áreas, variavam entre 30% a 60% (trinta a sessenta por cento) do valor mínimo da planilha de preços referenciais do Incra.

Cite-se como exemplo uma “venda” de gleba da União localizada no Núcleo Rural Lago Oeste (Sobradinho-DF). Considerando-se o valor mínimo da planilha de preços referenciais do Incra de 2016, que corresponde a R\$1,34/m² (um real e trinta e quatro centavos o metro quadrado), pela Lei nº 12.024/09, uma gleba como a descrita poderia ser alienada por R\$26.800,00 (vinte e seis mil e oitocentos reais), um valor já muito aquém do negociado atualmente no mercado, como pode ser observado no mapa 3. O disposto no texto inicial da MP nº 759/2016 possibilitava a alienação de glebas com essas características por 30% do valor mínimo da planilha referencial do Incra, tornando possível a União transferir a área ao particular por R\$8.040,00 (oito mil e quarenta reais). Reitera-se que essa possibilidade foi retirada do texto final, não mais existindo.

⁴⁵ Aqueles que obedecem à fração mínima do módulo rural do Incra. O módulo rural para o DF corresponde a 5 ha, e a fração mínima, a 2 ha.

Apesar dessa modificação, manteve-se na Lei nº 13.465/2017, conforme previsto no texto original da MP nº 759/2016, a vedação da aplicação do art. 18 da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, ou seja, para imóveis rurais da União e do Incra situados no Distrito Federal não há mais a possibilidade de alienação ou concessão de direito real de uso por valor de referência que tome como base o valor mínimo da planilha do Incra.

Um dos instrumentos polêmicos criados pela nova lei e que se encontrava previsto desde a edição da MP nº 759/2016 é a legitimação fundiária.⁴⁶ Trata-se de mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb. As críticas ao instrumento enfocam o argumento de que funcionará como uma forma de burlar a usucapião como atualmente definida constitucionalmente, pois remete o marco temporal para dezembro de 2016 e não exige o *animus domini*, ou seja, a intenção de possuir, de ser dono. Além disso, os bens públicos são imprescritíveis, não podendo ser usucapidos,⁴⁷ e esse instituto da legitimação fundiária serviria para facilitar e acelerar a legalização dos condomínios irregulares originados por parceladores, incorporadores e grileiros.

Com as mudanças no texto original da MP, observa-se que, na versão final convertida em lei, todos os procedimentos relativos a alienações e avaliações dos imóveis da União foram remetidos ao título III, sem prejuízo da eventual adoção dos procedimentos e instrumentos previstos para a Reurb no restante da lei, e tratados em separado dos demais imóveis.

As regras para alienação dos imóveis com inscrições de ocupação regulares foram definidas com a modificação de artigos da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Merece destaque a possibilidade de alienação dos imóveis, aos ocupantes cadastrados na Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio, pelo valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, de acordo com os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei nº 9.636, de 1998, bem como a necessidade do ministro de Estado,⁴⁸ permitida a delegação, editar portaria com a lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação.

Outro artigo da Lei nº 13.465/2017 que merece atenção especial é o que autoriza a então denominada Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a receber proposta de manifestação de aquisição por ocupante de imóvel da União que esteja regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações. Tal proposta deve ser instruída com os documentos necessários, mas não constituirá nenhum direito ao

⁴⁶ Art. 21 da MP nº 759/2016 e arts. 11, VII, 23 e 24 da Lei nº 13.465/2017.

⁴⁷ Arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único da Constituição Federal.

⁴⁸ Tal competência era atribuída ao ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Acredita-se que, com a reforma administrativa, passou para o ministro da Economia.

ocupante perante a União, ou seja, mesmo que o ocupante regularmente inscrito manifeste sua intenção para aquisição do imóvel, somente haverá essa possibilidade caso o imóvel conste da lista editada pelo ministro, seja efetuada avaliação mediante o disposto no art. 11-C da Lei nº 9.636/1998 e sejam obedecidos os trâmites ainda a serem definidos. A avaliação prévia terá como base o valor de mercado (excluídas as benfeitorias) e também dependerá das definições que virão com a edição de portaria específica. Cabe destacar a possibilidade trazida pela nova lei quanto à avaliação em massa dos imóveis da União (art. 93), o que tem sido questionado por especialistas.

As maiores modificações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 no que diz respeito à alienação dos imóveis da União foram a definição de regras para avaliação e a necessidade de edição de normativa pelo ministro ou pessoa por ele delegada, definindo os bens que interessam alienar e os procedimentos a serem seguidos para isso. A citada regulamentação ocorreu através de 3 (três) decretos publicados no Diário Oficial da União (DOU) em 16 de março de 2018:

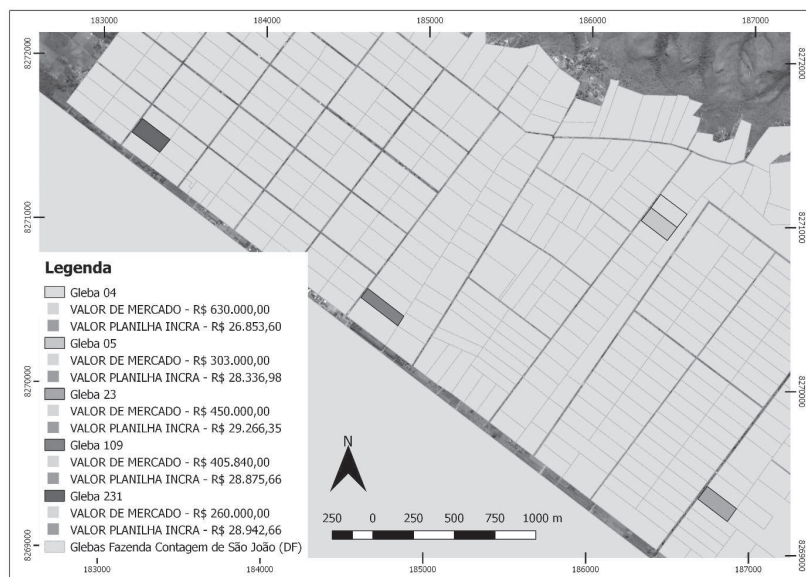
- Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018 – regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências;
- Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 – institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União;
- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018 – regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

No que se refere à alienação de imóveis da União, os dois primeiros decretos supracitados merecem especial atenção e devem ser alvo de estudo específico objetivando sua análise e identificação de prováveis implicações.

Entretanto, há que se prestar atenção, desde já, aos valores de mercado praticados em negociações que envolvam glebas da União localizadas no Distrito Federal. Com o objetivo de efetuar comparação entre esses valores e aqueles definidos pela planilha de preços referenciais do Incra, elaborou-se o mapa 3, no qual foram identificadas algumas glebas da União que, no ano de 2016, passaram por procedimentos de transferência de titularidade na ocupação. Através das escrituras públicas de cessão de direitos possessórios que constam dos processos administrativos de cada imóvel, protocolados na SPU/DF, foi possível identificar os valores declarados das transações para efeitos de comparação com os valores da planilha do Incra de 2016. Percebe-se que, em cinco glebas da Fazenda Contagem de São João, todas com dimensões aproximadas de 2 ha (dois hectares), os

valores de mercado são incomparavelmente mais altos que aqueles definidos pela planilha do Incra, chegando a superá-los em mais de 2.000% (dois mil por cento).

Mapa 3 – Identificação de glebas de propriedade da União no Distrito Federal negociadas entre particulares no ano de 2016, comparando os valores de mercado com os valores mínimos calculados com base na planilha de preços referenciais do Incra



Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, percebe-se que, mesmo com a edição de decreto detalhando o procedimento para alienação dos imóveis da União, estes provavelmente serão acessíveis a poucos, diante dos altos valores praticados no mercado. Mesmo que os atuais ocupantes possam optar por continuar a pagar regularmente as taxas de ocupação, mantendo os imóveis sob o domínio da União, não é difícil perceber que haverá uma pressão de terceiros interessados em adquirir as propriedades.

Nos condomínios irregulares consolidados, apesar das facilidades criadas pela legitimação fundiária, mantêm-se as exigências de aprovações dos parcelamentos, licenciamentos ambientais e avaliações dos imóveis pelo valor de mercado. Apenas após o cumprimento de todas essas etapas, será possível vislumbrar a possibilidade da venda dos lotes individualizados aos ocupantes.⁴⁹

⁴⁹ No Distrito Federal, a iniciativa pioneira da SPU no que se refere à venda direta de lotes aos ocupantes tem acontecido no Condomínio Vivendas Lago Azul, localizado em Sobradinho. São lotes com aproximadamente 1.000m², avaliados pela Caixa Econômica Federal por R\$288.000,00. Com os descontos relativos à infraestrutura, à “valorização imobiliária” e àquele concedido para pagamento à vista, o lote poderá ser

O receio perante iniciativas que estimulem a alienação, sobretudo dos imóveis rurais, recai na possibilidade de aceleração do processo que transforme o uso de rurais para urbanos, e das consequências como expulsão dos atuais ocupantes (principalmente quando são pobres e pequenos agricultores), impermeabilização do solo e comprometimento dos recursos naturais. O Distrito Federal tem passado por uma crise hídrica que vem se agravando ano a ano, e parte dos imóveis rurais da União está localizada nas proximidades da área de proteção ambiental do Rio Descoberto. O Reservatório do Descoberto abastece cerca de 60% (sessenta por cento) da população do Distrito Federal e entorno. Hoje em dia, apesar dos parcelamentos irregulares observados em glebas rurais da União, há a manutenção das características da maioria dos imóveis enquanto rurais, ocupados por pequenos produtores.

7 Considerações finais

O uso e ocupação do solo apresentam características peculiares no Distrito Federal e representam um desafio a mais na gestão do patrimônio público da União. A histórica prática do parcelamento irregular do solo no DF não pode ser caracterizada apenas como resposta às demandas legítimas por moradias. É um processo contínuo e orquestrado de apropriação de espaços públicos urbanos e rurais. A expectativa de regularização desse tipo de ocupação, da qual a facilidade para alienação faz parte, estimula um ciclo vicioso e tende a comprometer os recursos ambientais, o uso e destinação social dos referidos bens.

O atual momento de crise econômica, com sequenciais aumentos da dívida pública, aliado à crise política vivenciada no país, tem fomentado iniciativas de privatizações, inclusive das terras públicas, que parecem cada vez mais fortalecidas. Não é difícil relacionar o advento da Lei nº 13.465/2017 a esse contexto. A intenção de reduzir todos os vínculos com a terra e a moradia a um título individual de propriedade vai na contramão de um planejamento urbano que considere a diversidade de situações presentes em qualquer unidade da Federação e que vinham sendo tratadas através de um arcabouço jurídico construído conjuntamente com movimentos sociais e participação popular desde a promulgação da Constituição de 1988.

Pelo disposto, percebe-se que muitas das definições relativas à alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal foram remetidas para regulamentações posteriores à Lei nº 13.465/2017, o que aconteceu através dos decretos

adquirido por um valor em torno de R\$120.000,00. O Diário Oficial da União (DOU) publicou, no dia 24.01.2019, a Portaria nº 13.661, que autoriza a venda direta de 157 de um total de 17 lotes no Condomínio Vivendas Lago Azul, na região do Grande Colorado, em Sobradinho, no Distrito Federal.

já citados. Devido à complexidade dos procedimentos envolvidos, provavelmente ainda serão necessários outros atos normativos. Retirou-se do texto final da lei a possibilidade de alienação por valores inferiores ao mínimo definido pela planilha de preços referenciais do Incra e manteve-se a vedação de alienações por valores equivalentes aos preços mínimos dessa mesma planilha, em terras da União e do Incra no Distrito Federal.

A baixa arrecadação com taxas de ocupação e as deficiências de fiscalização por parte da antiga SPU, atual Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio, reforçam os argumentos dos que defendem a alienação dos bens públicos; no entanto, o que, por um lado, pode ser considerado como fonte de receitas e desoneração das obrigações do Estado, por outro pode significar o aumento na concentração de terras, torná-las inacessíveis aos pequenos produtores, a aceleração do comprometimento ambiental, sobretudo dos recursos hídricos, e a ampliação sistemática dos tecidos urbanos da cidade, numa conversão inconsequente de hectares em metros quadrados.

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 parecem dialogar com função social, democracia, inclusão e com a própria missão institucional do órgão imbuído de administrar esses bens. 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.

Cabe uma especial atenção às definições que virão e à utilização que será feita do novo instrumento denominado legitimação fundiária, pois, como afirma Harvey,⁵⁰ a anarquia do mercado e do empreendedorismo competitivo tem substituído as capacidades deliberativas baseadas em solidariedades sociais. É nesse contexto que se insere a presente discussão, tendo em vista que as terras urbana e rural no Brasil são alvos de crescentes disputas, que desafiam o cumprimento da função social.

Abstract: Union owns approximately 40.000 (forty thousand) hectares of valuable rural public land in Federal District, which corresponds to 7% of the territory. The investigation seeks to understand the changes brought by Law 13.465/2017, which originated from MP 759/2016, in regards to procedures for sales of rural Union properties and their possible consequences. The relevance of the approach is to promote a discussion about public properties belonging to Union, current forms of destination, public revenues generated or not, the context where MP 759/2016 was created and the way until it becomes a law; and the possible consequences of its implementation. For this purpose, the specific legislation and bibliography were reviewed, the author took part in events related to the theme, and thematic maps

⁵⁰ HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

were produced using Quantum Gis software. It is concluded that the greatest changes introduced by Law number 13.465/2017, regarding the selling of rural Union properties, were the definition of rules for evaluation and the need for edition of new regulations. In this sense, special attention shall be devoted to the initiatives carried out under the new regulatory framework, taking in account that urban and rural land in Brazil are subject of great disputes that challenge the fulfillment of the social function of properties.

Keywords: Urban planning legislation. Union properties. Sale of public properties. Federal District.

Referências

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De19760.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007*. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Leis nºs 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 05 maio 2019.

CARTA AO BRASIL - Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <http://contrafrasil.org.br/imprimir/news/788d793b2159cc9161173d0a788111f4/>. Acesso em: 31 out. 2017.

CASTELLS, Manuel. A teoria social do espaço. In: *A Sociedade em Rede*. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 435-442.

DF tem mais de 1.000 loteamentos irregulares, muitos são condomínios de luxo. Disponível em: <https://noticias.r7.com/distrito-federal/fotos/df-tem-mais-de-1000-loteamentos-irregulares-muitos-sao-condominios-de-luxo-04012015#!/foto/2>. Acesso em: 31 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Estudo urbano e ambiental consolidado do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/estudos-urbanos-e-ambientais.html#>. Acesso em: 27 out. 2017.

FONTES, Mariana Levy Piza; SAULE JÚNIOR, Nelson. *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*. : São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>. Acesso em: 28 out. 2017.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HOLANDA, Frederico. *10 mandamentos da arquitetura*. Brasília: FRBH Editora, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão cap. I a V-fev.2006 (Cap. I – Propósito da Obra).

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Nota Técnica nº 1/2017 – PROURB/PRODEMA/PDDC*. Disponível em: http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.

Parque Nacional de Brasília. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/213-parque-nacional-de-brasilia.html>. Acesso em: 31 out. 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Da MP 759 a Lei 13.465/17 - os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. *Observatório das Metrôpoles*. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2196%3Ada-mp-759-a-lei-13465%2F17-os-novos-rumos-da-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-no-brasil&Itemid=180#. Acesso em: 31 out. 2017.

Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/preservacao-e-planejamento-urbano/pdot.html>. Acesso em: 29 out. 2017.

MEDEIROS, Bruno. *Metro quadrado no DF atinge maior valor dos últimos 2 anos e meio*. Disponível em: <http://www.secovidf.com.br/novoportal/index.php/93-destaque/914-metro-quadrado-no-df-atinge-maior-valor-dos-ultimos-2-anos-e-meio>. Acesso em: 29 out. 2017.

Manual de Fiscalização do Patrimônio da União, 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/fiscalizacao-1/manual-de-fiscalizacao-versao-impressa.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria nº 259, de 10 de outubro de 2014*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias>. Acesso em: 31 out. 2017.

Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2014. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano_nacional_caracterizacao.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

STF. *ADI 5771 - Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 31 out. 2017.

STF. *ADI 5787 - Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 31 out. 2017.

TRINDADE, João. *Processo legislativo Constitucional*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEREIRA, Flávia Pedrosa. A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 7-34, jul./dez. 2018.
