

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO DISTRITO FEDERAL: Uma análise com base no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e na legislação ambiental.

RURAL LAND REGULARIZATION IN THE FEDERAL DISTRICT: An Analysis Based on the Master Plan for Land Management of the Federal District and on Environmental Legislation.

Antônia de Sousa Melo Esaki

Aluna do Curso de Direito do Centro Universitário ICESP de Brasília, bolsista Próuni.

Mário Aluiso Gonçalves

Aluno do Curso de Direito do Centro Universitário ICESP de Brasília, Tecnólogo em Segurança Pública, Militar.

Juliana da Silva Felipe

Professora Ma. em Direitos Humanos, Cidadania e Violência do do Centro Universitário ICESP de Brasília.

Resumo: A regularização fundiária rural tem como objetivo promover a justiça social e garantia de segurança jurídica para os beneficiários. Ademais, proporciona a condição de busca por meios de financiamento para melhoria da moradia, sobre os direitos de propriedade e posse resguardados por escritura pública registrada em Cartório, possibilidade de assistência do Estado e a condição de moradia digna e de forma legalizada. Para além desses benefícios gerados ao posseiro ou proprietário, também por parte da administração pública pode possibilitar a fiscalização quanto ao cumprimento das legislações ambientais pelo proprietário da terra, como existência de reserva legal e área de preservação permanente, conciliando a atividade agropecuária juntamente com a preservação ambiental. Como o ordenamento jurídico brasileiro pode agir em prol dos pequenos produtores rurais do Distrito Federal (DF) na regularização de suas terras? Para responder esta pergunta, o trabalho propõe-se a avaliar a importância da regularização para ocupação regular do solo, passando pela abordagem das principais legislações acerca da regularização de terras rurais, inclusive, fazendo considerações acerca da legislação procedimental e das disposições regulamentares advindas de conselhos e grupos de trabalho relacionados. Ademais, realiza considerações acerca da relação entre a regularização de terras no Distrito Federal (DF), a sua função social e a proteção ambiental na prática.

Palavras-chave: Área Rural, Plano Diretor, Regularização Fundiária, moradia rural, função social, meio ambiente.

Abstract: Rural land regularization aims to promote social justice and guarantee legal security for beneficiaries. In addition, it provides the condition of searching for means of financing for housing improvement, on the rights of property and possession protected by public deed registered in the Notary, possibility of assistance from the State and the condition of dignified and legalized housing. In addition to these benefits generated to the squatter or owner, the public administration can also enable inspection regarding compliance with environmental legislation by the landowner, such as the existence of a legal reserve and permanent preservation area, reconciling agricultural activity with preservation environmental. How can the Brazilian legal system act in favor of small rural producers in the Federal District (DF) in the regularization of their lands? To answer this question, the work proposes to evaluate the importance of regularization for regular occupation of the soil, going

through the approach of the main legislations about the regularization of rural lands, including, making considerations about the procedural legislation and the regulatory provisions arising from councils and related working groups. Furthermore, it considers the relationship between land regularization in the Federal District (DF), its social function and environmental protection in practice.

Keywords: Rural Area, Master Plan, Land Regularization, rural housing, social function, environment.

Sumário: Introdução. 1. Direito de Propriedade. 1.1. A Função Social da Propriedade. 1.2 A Função Social da Propriedade Rural. 2. A Importância da Regularização Para Ocupação Regular do Solo. 2.1 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT). 2.2. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). 3. A Legislação Acerca da Regularização das Terras no Distrito Federal. 3.1. Lei Distrital Nº 5.803, de 11 de Janeiro de 2017. 3.2. Lei Complementar Nº 986, de 30 de Junho de 2021. 4. Legislação Procedimental. 5. Legislação de Conselhos e Grupos de Trabalho Relacionados. 6. A Relação Entre a Regularização de Terras no DF, A sua Função Social e a Proteção Ambiental na Prática. 6.1. A Proteção ao Meio Ambiente Como Elemento Conformador do Perfil do Direito de Propriedade. 6.2. A Interferência na Propriedade Imobiliária Rural por Motivos Ambientais. 6.2.1. Floresta Nacional (FLONA). Considerações Finais. Referencial Bibliográfico.

Introdução

Inicialmente o presente artigo trata de ressaltar a importância da regularização fundiária rural para a ocupação regular do solo, porque como política que promove justiça social e garantia de segurança jurídica para os beneficiários, ela proporciona a condição de busca por meios de financiamento para melhoria de moradia, sobre os direitos de propriedade e posse resguardados por escritura pública registrada em Cartório e possibilidade de assistência do Estado além da condição de moradia digna e de forma legalizada.

Em seguida, este trabalho ressalta as principais legislações que incidem quando da regularização de terras no Distrito Federal. Também, para que o trabalho pudesse transmitir com clareza o disposto nas principais normas acerca da regularização no DF, as normas procedimentais também foram evidenciadas em seção autônoma.

Ademais, dando seguimento após tratar das normas procedimentais dos principais organismos do DF, foram apresentadas as legislações de Conselhos e Grupos de Trabalho relacionados à regularização de terras no DF.

Para além desses benefícios gerados ao posseiro ou proprietário, também por parte da administração pública pode possibilitar a fiscalização quanto ao cumprimento das legislações

ambientais pelo proprietário da terra, como existência de reserva legal e área de preservação permanente, conciliando a atividade agropecuária juntamente com a preservação ambiental.

Na sequência, o presente trabalho evidencia a relação entre a regularização de terras no DF, a sua função social e a proteção ambiental na prática.

Sua relevância é incontestável, uma vez que deriva da prática agrícola o sustento de todo o país, com a produção de alimentos e também de geração de empregos no meio rural, tendo a segurança legal da regularização de terras como imprescindível.

O que percebemos é que no Distrito Federal, existe uma grande quantidade de terras tanto rurais quanto urbanas que não tem documentação da regularização, ou seja, são ilegais, o que traz diversos transtornos, tanto para os agricultores quanto para os residentes domiciliares tendo em vista que deixam de ter acesso a serviços e vantagens como empréstimos ou incentivos exatamente por não terem documentos que comprovam a propriedade e/ou a posse.

Como objetivo geral, analisamos o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) do DF de 2009 à luz das leis ambientais e de regularização fundiária de áreas rurais, e trazemos como problemática a seguinte questão: A ineficiência da aplicação prática dos mecanismos jurídicos e de legislação sobre a regularização de terra rurais no Distrito Federal, o que nos deixa como pergunta: Como se caracterizam os procedimentos com base na aplicação do plano diretor de ordenamento?

1. O Direito de Propriedade

O direito de propriedade mostrou-se muito importante por toda a história para que haja o pleno desenvolvimento social. Desde muito tempo atrás, até os dias de hoje o direito de propriedade vem tendo importante posição, que ultrapassa as fronteiras do mundo jurídico, mudando sua concepção dependendo da época em que se trata. Há poucos anos atrás, o direito de propriedade variou da sua concepção absoluta até uma característica mais restrita a esse direito, em que somente propriedades individuais sobre os bens de consumo eram permitidas.

Na atualidade, o capitalismo e a propriedade privada, inclusive dos bens de produção, são plenamente consagrados. Consta na doutrina civilista tradicional e dominante, o direito de propriedade como um direito subjetivo, ainda, porém cada vez mais sujeito a limitações, que vêm a pressionar esse direito, sem interferir no seu caráter subjetivo.

O direito de propriedade previsto no Código Civil do Brasil, se alterou com a incidência de leis federais. O direito mudou, especialmente pela inclusão do princípio da função social da propriedade, o que faz com que, tal direito, não seja mais só pela liberdade de ação do proprietário, mas sim a um dever geral (erga omnes) de todos respeitarem a propriedade, e obrigações a cargo do dono desse direito.

1.1 A Função Social da Propriedade

O princípio da função social da propriedade estabelece ao proprietário, além da garantia de usar e dispor do bem, a obrigação de atuar de determinada maneira, de forma positiva para que seja cumprida a função social de sua propriedade, justificando e legitimando o próprio direito por meio desse comportamento. Nas palavras de Isabel Vaz:

“O mais importante parece ser a tônica de ‘relatividade’ que o regime constitucional imprime a todos os tipos de propriedade, pelo fato de, ao lado da garantia, impor-lhes limitações dimensionais negativas e obrigações de agir positivas, como as que se encontram no art. 182 e seus parágrafos”. (ISABEL VAZ, 1992)

Por isso podemos dizer que a propriedade atual é um direito (poder), mas também é uma função (dever), sendo este último aspecto o que estabelece o conteúdo daquele direito. Stefano Rodotà diz, com extrema precisão, que o princípio da função social da propriedade se manifesta sobre o direito de propriedade de três maneiras essenciais:

“(a)privando determinadas faculdades do domínio, como no caso a ser estudado, da instituição de espaços de preservação ambiental, que não poderão ser utilizados pelo proprietário ou terão sua utilização limitada; (b) criando condições para que o proprietário possa exercer o seu direito, como, p. ex., quando a Constituição vincula o cumprimento da função social da propriedade rural ao aproveitamento racional e adequado (art. 186); e (c) obrigando o proprietário a agir positivamente, como faz o art. 182, § 4º, da Constituição, que obriga o proprietário de imóvel urbano a utilizá-lo e aproveitá-lo, sob pena das sanções enumeradas nos incisos I a III do referido parágrafo. (RODOTÀ apud MORAES, 1999)

Vale lembrar que a função social é um princípio que atua dentro do próprio conteúdo do direito de propriedade, portanto não há que se confundir com as limitações externas ao direito de propriedade, que são restrições posteriores à constituição do direito, como, por exemplo, a instituição de servidões por parte do Poder Público. É pertinente a afirmação de José Afonso da Silva:

“A função social constitui o fundamento do regime jurídico da propriedade, não de limitações, obrigações e ônus que podem apoiar-se – e sempre se

apoiaram – em outros títulos de intervenção, como a ordem pública ou a atividade de polícia. A função social (...) introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo. (SILVA, 1997)”.

Dadas as devidas considerações acerca da propriedade, mostra-se necessário discorrer sobre a função social da propriedade rural, visto que possui especificidades que precisam ser ressaltadas para contribuir com o entendimento que se busca com a presente pesquisa.

1.2. A Função Social da Propriedade Rural

Os principais requisitos para que haja a função social da propriedade rural são: produtividade, preservação do meio ambiente, observância das legislações trabalhistas e sociais e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e de todos os trabalhadores.

Está expressa a ressalva à desapropriação no art. 185 da Constituição, que destaca a incidência dessa forma desapropriatória sobre as propriedades produtivas. Esse dispositivo firma na Constituição Federal o entendimento pelo qual a única forma de se aproveitar o imóvel rural é a sua exploração econômica total.

Como exemplo, podemos citar a Lei nº 8.629/93 (lei da reforma agrária), que regulamenta a função social da propriedade rural, reafirma o disposto no art. 185: “só os imóveis improdutivos serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária”. Esse entendimento errado, de imóvel rural desvinculado dos demais aspectos da função social, também está em outro trecho da Constituição: art. 153, § 4º, que também conceitua o imóvel rural beneficiado pelo ordenamento como aquele apenas produtivo, na medida em que vincula o aspecto da produtividade à progressividade extrafiscal do (ITR) imposto territorial rural.

Os exemplos mostrados consolidam uma mentalidade de exploração econômica do imóvel rural, deixando para um segundo plano os demais aspectos da função social desse tipo de propriedade como o aspecto da legislação social, do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores além da proteção ao meio ambiente.

2. A Importância da Regularização para Ocupação Regular do Solo

Nosso Distrito Federal, mesmo tendo sido planejado, desde sua inauguração em 1960, não perde a característica de ser um local em que existe uma grande quantidade de loteamentos e

invasões de terras, sejam elas públicas, ou mesmo privadas. Temos que considerar que boa parte dos planejadores da construção de Brasília queriam que a maior parte das terras urbanizáveis do DF pertencessem ao poder público.

O Censo de 2010 do IBGE mostrou que mais de 130 mil pessoas vivem em loteamentos anormais no Distrito Federal, no qual a maior favela do país, chama-se “Sol Nascente” com mais de 60 mil moradores, que fazia parte da área rural da cidade de Ceilândia. (BRASIL, 2010)

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2011, realizada pela Companhia do Desenvolvimento do Distrito Federal – Codeplan, aponta 158 mil domicílios, ou 20% dos domicílios do Distrito Federal, com problemas fundiários, totalizando mais de meio milhão de pessoas vivendo sem proteção aos direitos de moradia e de propriedade. Desse total, cerca de 31%, ou 49 mil imóveis, estão em áreas de alta ou média-alta renda, revelando que no Distrito Federal a insegurança da posse da moradia não atinge apenas a população de baixa renda, como em geral se espera. (BRASIL, 2011)

A irregularidade fundiária não resulta apenas das relações econômicas e sociais assimétricas do crescimento urbano, mas também da inadequação das políticas de uso e ocupação do solo, como demonstram diversos estudos.

Existem no Brasil, diversos instrumentos de planejamentos urbanos como os planos diretores, leis de parcelamento do solo, legislação ambiental, entre várias “ideias” que na prática não se mostram eficientes, pois acabam, por conta de procedimentos extremamente burocráticos, não resolvendo nunca o problema apresentado, pois acabam por tornar muito difícil o acesso a pessoas de grupos sociais mais vulneráveis. Nota-se importantes impactos gerados na produção formal de moradias ou de lotes urbanos a partir de imposições legais, pois acabam por empurrar empreendimentos para a informalidade, como forma de evitar os custos adicionais gerados e ao compensar tais custos na produção, direcionam os empreendimentos para as pessoas de renda mais elevada, deixando as de baixa renda sem opção que não seja a da informalidade.

As exigências contidas nos instrumentos de controle de uso e ocupação do solo podem parecer razoáveis, mas em conjunto implicam efeitos negativos. Diante desses efeitos, a resposta padrão tem sido criar leis ainda mais restritivas e complexas, alimentando círculos viciosos que geram mais ineficiência e resultados negativos.

A combinação da regularização jurídica da posse dos imóveis com ações de urbanização e de recuperação ambiental se impõe como necessidade marcada por forte componente ético, uma vez que se reveste do reconhecimento de direitos constitucionais de moradia e a um meio ambiente equilibrado para significativa parcela da população. Numa perspectiva econômica, a regularização das 158 mil moradias sem registro no caso do Distrito Federal, por exemplo, recuperaria para o mercado formal um estoque de capital residencial da ordem de 25 bilhões de reais, com grande repercussão na sua economia. Sem contar os terrenos desocupados e a eventual valorização dos imóveis a partir da regularização. Esse valor equivale a 15,6% do PIB do Distrito Federal de 2011. (IPEA, 2013).

Avanços recentes da legislação federal, incluindo o próprio Código Florestal, facilitam a regularização dos assentamentos informais urbanos. No entanto, essa tarefa ainda encontra obstáculos devido ao apego a normas já superadas. Nesse sentido, deve prevalecer o bom senso dos agentes públicos para entender a importância da regularização fundiária no contexto social e econômico das cidades, eliminando eventuais ranços que dificultam a aplicação dos novos dispositivos legais e trabalham contra o interesse público, apesar do discurso no sentido inverso. Assim, passa-se a análise das principais legislações referentes ao tema.

2.1 - O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) é um instrumento fundamental para o planejamento urbano e a gestão do território no Distrito Federal. Sua base legal está na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), que estabelece os princípios e diretrizes para o desenvolvimento sustentável da região.

A LODF, promulgada em 1993, é a lei máxima que organiza a estrutura político-administrativa e estabelece os direitos e deveres dos cidadãos do Distrito Federal. Em seu Capítulo II, que trata do "Desenvolvimento Urbano", a LODF estabelece a obrigatoriedade da elaboração do PDOT como instrumento de ordenamento territorial.

O PDOT tem como objetivo principal orientar o crescimento urbano do Distrito Federal de forma sustentável, buscando equilibrar o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Ele estabelece diretrizes e normas para o uso e ocupação do solo, a preservação ambiental, a mobilidade urbana, a oferta de serviços públicos, entre outros aspectos relevantes para o planejamento urbano.

Historicamente, o PDOT passou por diversos processos de elaboração e revisão ao longo dos anos, visando adequar-se às transformações sociais, econômicas e ambientais do Distrito

Federal. A primeira versão do PDOT foi elaborada em 1997, após a LODF determinar sua criação. Desde então, o plano passou por revisões periódicas para se adequar às demandas da cidade.

Uma das revisões mais importantes ocorreu em 2009, quando o PDOT passou por um amplo processo de participação social, envolvendo audiências públicas, consultas populares e debates com a sociedade civil organizada. Essa revisão resultou em um documento mais atualizado e alinhado com as necessidades e aspirações da população do Distrito Federal.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) teve diversos impactos no Distrito Federal desde a sua implementação. Alguns dos principais impactos causados pelo PDOT podem ser destacados:

(A) - Ordenamento Urbano: O PDOT teve um papel fundamental na organização e no ordenamento urbano do Distrito Federal. Ele estabeleceu diretrizes e normas para o uso e ocupação do solo, definindo áreas para uso residencial, comercial, industrial, institucional, entre outras. Isso contribuiu para direcionar o crescimento urbano de forma mais planejada e sustentável.

(B) - Preservação Ambiental: O PDOT também teve impactos significativos na preservação ambiental do Distrito Federal. Ele definiu áreas de proteção ambiental, como parques e reservas, garantindo a conservação de ecossistemas importantes. Além disso, estabeleceu normas para a preservação de nascentes, cursos d'água e áreas de interesse ecológico, contribuindo para a manutenção da biodiversidade local.

(C) - Mobilidade Urbana: O PDOT teve influência na melhoria da mobilidade urbana no Distrito Federal. Ele previu a criação de eixos de transporte público, como corredores de ônibus e metrô, para melhorar a circulação de pessoas na cidade. Além disso, incentivou a integração entre os modos de transporte, promovendo a mobilidade sustentável e reduzindo os impactos do transporte individual.

(D) - Regularização Fundiária: O PDOT também teve impactos na regularização fundiária do Distrito Federal. Por meio de suas diretrizes, buscou-se regularizar áreas ocupadas de forma irregular, oferecendo segurança jurídica aos moradores. Isso contribuiu para diminuir os conflitos fundiários e promover a inclusão social.

(E) - Planejamento Participativo: Outro impacto importante do PDOT foi o estímulo ao planejamento participativo. Durante sua elaboração e revisão, foram realizadas audiências públicas, consultas populares e debates com a sociedade civil, buscando incorporar as

demandas e opiniões da população. Isso fortaleceu a participação cidadã no processo de planejamento urbano e ampliou a transparência das decisões tomadas.

No entanto, é importante ressaltar que o PDOT também enfrentou desafios ao longo de sua trajetória. Algumas críticas apontam a necessidade de melhorar a efetividade das políticas urbanas, garantir uma participação mais ampla da sociedade na elaboração e revisão do plano, e garantir uma maior integração com outras políticas públicas, como habitação, transporte e meio ambiente. Algumas das principais críticas também incluem:

1. Inefetividade na implementação: Uma crítica comum ao PDOT é a falta de efetividade na implementação de suas diretrizes e normas. Muitas vezes, as ações propostas pelo plano não foram devidamente executadas, o que resultou em descumprimento de metas e objetivos estabelecidos. Isso pode estar relacionado à falta de recursos, à burocracia ou à falta de interesse político em colocar em prática as medidas propostas.

2. Conflitos fundiários: O PDOT não conseguiu solucionar completamente os conflitos fundiários no Distrito Federal. A ocupação irregular de terras continua sendo um desafio, especialmente em áreas de interesse ambiental. A falta de uma regularização fundiária eficiente contribuiu para a perpetuação desses conflitos e a insegurança jurídica para os ocupantes das áreas.

3. Falta de integração com outras políticas públicas: O PDOT recebe críticas em relação à falta de integração com outras políticas públicas, como habitação, transporte e meio ambiente. Muitas vezes, as diretrizes do plano não são alinhadas ou integradas com as políticas setoriais, o que compromete a eficiência e a coerência das ações governamentais.

4. Baixa participação da sociedade civil: Embora o PDOT tenha buscado incorporar a participação da sociedade civil durante seu processo de elaboração e revisão, há críticas de que essa participação ainda é insuficiente. Algumas partes da população, especialmente grupos mais marginalizados, podem não ter tido suas vozes devidamente representadas no processo de planejamento urbano.

5. Desatualização e rigidez: O PDOT também recebe críticas em relação à sua desatualização em relação às demandas atuais da cidade e à rigidez de suas diretrizes. A falta de flexibilidade para se adaptar às mudanças sociais, econômicas e ambientais pode limitar a capacidade de resposta do plano aos desafios contemporâneos.

É importante mencionar que essas críticas não invalidam completamente o PDOT, mas destacam áreas em que melhorias e ajustes podem ser necessários para que o plano seja mais

efetivo e atenda às necessidades da população e ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal.

No contexto atual, é fundamental que o PDOT esteja em constante atualização e adaptação para enfrentar os desafios do crescimento populacional, a demanda por moradia, a mobilidade urbana e a proteção ambiental. O planejamento urbano deve ser uma ferramenta dinâmica e eficiente, capaz de garantir uma cidade mais justa, sustentável e inclusiva para todos os seus habitantes.

2.2. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é um órgão federal responsável pela execução da política agrícola e agrária do país. O INCRA desempenha um papel importante na regularização de terras, especialmente no que diz respeito à reforma agrária e à regularização fundiária.

No Distrito Federal, o papel do INCRA é essencial para a regularização das terras ocupadas por agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais. O órgão atua na identificação, demarcação e titulação dessas áreas, garantindo o acesso à terra de forma legal e segura.

A regularização fundiária realizada pelo INCRA no DF busca resolver conflitos de terra, combater a grilagem, garantir a posse e o direito à propriedade de agricultores familiares e assentados, além de promover a inclusão social e econômica no campo. Através da titulação das áreas ocupadas, o INCRA proporciona segurança jurídica aos agricultores, possibilitando o acesso a linhas de crédito, programas de fomento e políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Além disso, o INCRA também trabalha na elaboração de projetos de assentamento, que consistem na divisão e destinação de áreas para famílias que não possuem terra ou vivem em condições precárias. Esses projetos visam promover a distribuição equitativa de terras, o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a geração de emprego e renda no campo.

É importante destacar que o processo de regularização fundiária envolve diferentes etapas, desde a identificação e seleção das áreas até a emissão do título de domínio. Além do INCRA, outros órgãos e entidades, como o governo local, o Ministério Público e os cartórios de registro de imóveis, podem estar envolvidos no processo, de acordo com a legislação vigente.

Dessa forma, o INCRA desempenha um papel fundamental na regularização de terras no Distrito Federal, contribuindo para a organização do espaço rural, a proteção dos direitos dos agricultores e assentados, e o desenvolvimento de uma agricultura familiar mais sustentável e inclusiva.

3- A legislação Acerca da Regularização das Terras no Distrito Federal.

A situação fundiária rural do Distrito Federal é diferenciada em relação às outras Unidades da Federação, existindo terras pertencentes ao particular, à União, ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal).

Em terras pertencentes a particulares, a regularização se dá por meio de registro em Cartório de Imóveis, devendo ser procurado o cartório da respectiva região onde se localiza o imóvel para lavratura do documento.

Nas pertencentes à União, a responsável é a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União no Distrito Federal, antiga Superintendência do Patrimônio da União – SPU no Distrito Federal.

A Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI) e a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) são as responsáveis pela gestão e execução da Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, regularizando as ocupações e efetuando o assentamento fundiário.

Para alcançar a regularização dessas áreas, alguns requisitos legais precisam ser atendidos, dentre eles temos que o interessado deve comprovar que esteja ocupando ininterruptamente a área requerida de forma direta, mansa e pacífica, anterior a 22 de dezembro de 2016, por si ou por sucessão voluntária ou causa mortis, e que possua atividade rural ou ambiental efetiva. Os procedimentos se iniciam na SEAGRI por meio de um requerimento padrão firmado, acompanhado dos documentos pessoais e outros.

Após uma visão geral da legislação que trata da regularização da ocupação de terras no Distrito Federal, mostra-se importante realizar uma análise mais detalhada de cada legislação em vigor, que rege os procedimentos e os direitos envolvidos no tema.

Inicialmente, é importante mencionar que a Lei nº 9.985 foi editada no ano de 2000 e regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituindo o

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dando outras providências. Com destaque para a conceituação de zoneamento prevista em seu inciso XVI, do art.º :

[...] XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz. [...] (DISTRITO FEDERAL)

Após as observações anteriores, outra legislação muito importante e que precisa ser destacada é a própria lei que, no ano de 2009, modificou o Plano Diretor do Ordenamento Territorial do Distrito Federal, criado em 2001 pela Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade) pois ela é o centro da análise deste estudo.

A Lei Complementar nº 803/2009, aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências, segue destaque para seus artigos 2º e 3º:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e sua adequação às diretrizes e aos instrumentos constantes da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, incorporando as políticas e diretrizes ambientais e setoriais implantadas no Distrito Federal.

Art. 2º O PDOT tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.

Art. 3º O PDOT é o instrumento básico da política urbana e da orientação dos agentes públicos e privados que atuam no território do Distrito Federal. Parágrafo único. O PDOT abrange a totalidade do território do Distrito Federal e atende ao disposto na Constituição Federal, na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e aos princípios da política urbana e rural contidos no Título VII da Lei Orgânica do Distrito Federal.

[...] (DISTRITO FEDERAL,2009)

Além do PDOT, foi sancionada a lei 12.024 de Agosto de 2009 que trata sobre a regularização de terras e dá outras providências acerca da forma de regularização ou concessão de uso desses locais. O seu artigo 18, permite regularizar as áreas públicas rurais diretamente àqueles que as estejam ocupando, conforme se destaca abaixo:

[...]

Art. 18. As áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal poderão ser regularizadas, por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso, diretamente àqueles que as estejam ocupando há pelo menos 5 (cinco) anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação desta Lei.

[...] (DISTRITO FEDERAL, 2009)

Após a promulgação da lei federal já mencionada, foi publicada uma lei distrital que instituiu a Política de Regularização de Terras públicas rurais que pertencem ao DF ou à Terracap, destacando o interesse social de tal medida, sendo a lei distrital número 5.803 de 11 de janeiro de 2017.

3.1. Lei Distrital Nº 5.803, de 11 de Janeiro de 2017

Esta lei institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap e dá outras providências.

[...]

Art. 1º Fica instituída a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil, com a Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF e com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, nos termos desta Lei.

§ 1º A regularização de terras rurais, nos termos desta Lei, é de interesse público e social.

[...]

Art. 3º São objetivos da Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Terracap:

I - promover a regularização de ocupações em terras públicas rurais;

II - promover a regularização fundiária das terras públicas rurais, nas esferas registral e ambiental;[...] (DISTRITO FEDERAL, 2017)

No ano de 2012 já havia sido instituído, um sistema de cadastro ambiental rural (CAR), por intermédio do decreto 7.830 de 17 de Outubro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências, com destaque para os seguintes artigos:

[...] Art. 3º Fica criado o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, com os seguintes objetivos:[...]

[...] Art. 5º O Cadastro Ambiental Rural - CAR deverá contemplar os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais.

Art. 6º A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e conterà informações sobre

o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21.[...] (DISTRITO FEDERAL, 2012)

Poucos meses depois, ainda em 2017, por meio do Decreto nº 38.125, houve a modificação da lei que criou a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.

O mencionado decreto regulamenta a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento de Brasília – TERRACAP, e também dá outras providências.

Como se pode ver, após vasta legislação sobre regulamentação das terras no DF, em 2021 foi editada e promulgada a Lei Complementar nº 986, que trata da regularização fundiária urbana, sendo assim, revisado o PDOT.

3.2. Lei Complementar Nº 986, De 30 De Junho De 2021

A Lei Complementar nº 986/2021, dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências.

[...] Art. 3º A Reurb no Distrito Federal é regida por esta Lei Complementar, respeitado o disposto no PDOT, aprovado pela [Lei Complementar nº 803, de 2009](#), e observados os princípios, objetivos e diretrizes da Lei federal nº 13.465, de 2017.

§ 1º Entende-se como Reurb o processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, para fins de garantir o direito social à moradia.

[...]

Art. 5º A Reurb é aplicável aos núcleos urbanos informais considerados áreas de regularização, conforme indicado no art. 125 da Lei Complementar nº 803, de 2009.

§ 1º Não é admitida a Reurb em partes de núcleos urbanos informais localizados em:

I – áreas de proteção integral e parques ecológicos;

II – áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal;

III – áreas definidas como área de risco ou não passível de ocupação urbana em estudo ambiental aprovado pelo órgão ambiental competente, que devem ser incorporadas ao projeto de regularização.

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em Áreas de Preservação Permanente – APP, em Áreas de Proteção de Manancial – APM ou em área de unidade de conservação de uso sustentável, exceto os parques ecológicos, a Reurb deve observar também o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º No caso disposto no § 2º, é obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 4º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2010, admita regularização, deve ser exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

[...]

Art. 6º As ocupações informais identificadas como de interesse social e situadas em lotes destinados a equipamentos públicos comunitários – EPC ou equipamentos públicos urbanos – EPU, nos termos do PDOT, podem ser regularizadas quando houver estudo técnico realizado pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal que demonstre a possibilidade de dispensa ou de oferta desses equipamentos em área adequada, considerado no mínimo o público-alvo, os deslocamentos necessários, as dimensões dos lotes disponíveis e seus acessos.

Parágrafo único. Em caso de inviabilidade de deslocamento ou supressão do EPC ou EPU, o Poder Executivo deve elaborar o Plano de Relocação dos Beneficiários que atendam aos requisitos previstos no art. 10 desta Lei Complementar e adotar as demais providências cabíveis. (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Assim, o processo administrativo passou a exigir a autorização do setor responsável pelos projetos urbanos relativos a área a ser regularizada. Todos esses procedimentos, além de não serem muito bem compreendidos pela população, acrescentam alguns entraves à pretensão daqueles produtores que necessitam regularizar suas terras para obterem maior segurança em relação a sua moradia e produção.

Além das especificidades das leis ordinárias e dos decretos que tratam do assunto de regularização fundiária do DF, existe também todo um conjunto de legislações sobre os procedimentos específicos para promover a regularização.

4. Legislação Procedimental

Com o objetivo de evidenciar de forma clara as regras referentes à regularização fundiária rural no Distrito Federal, após análise das legislações gerais, passa-se ao estudo das principais legislações que dispõem sobre os procedimentos necessários para que as terras rurais sejam

regularizadas no DF, ressaltando-se a importância de seguir as regras procedimentais para que a regularização pretendida possa ser efetivada.

Para tanto, inicialmente, deve-se destacar a Portaria nº 25 da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal, de 10 de março de 2011, que aprovou procedimentos administrativos visando à instrução de processos de regularização fundiária de áreas públicas rurais no Distrito Federal.

[...] Art. 1º Aprovar, no âmbito da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal/SEAPA-DF, os procedimentos administrativos visando à instrução de processos de regularização fundiária de áreas públicas rurais e das glebas com características rurais inseridas em Zona Urbana, situadas no interior dos polígonos definidos no Anexo VII e na Zona de Contenção Urbana da Lei Complementar Nº 803/2009.

Parágrafo único – O titular da Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária-SAF, exercerá o ordenamento, o controle e o acompanhamento da tramitação dos processos de regularização fundiária.

Art. 2º A abertura dos processos de que trata o Art. 1º, observará o previsto nos Anexos I e II desta Portaria.[...] (DISTRITO FEDERAL, 2011)

É importante destacar que a portaria mencionada traz em seus anexos formulários e orientações de procedimentos para situações diversas, contudo, o trabalho ficaria muito extenso caso esses anexos fossem descritos integralmente. Depois de tratar acerca da portaria que regulamenta os procedimentos para a regularização das terras, foram publicadas resoluções internas da TERRACAP com todos os critérios e uniformização dos procedimentos legais.

Com destaque para a Resolução TERRACAP Nº 248, de 26 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre os critérios e a uniformização dos procedimentos legais para Concessão de Uso Oneroso – CDU e de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU de imóveis rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com ou sem opção de compra, diretamente ou por meio de Licitação Pública, nos termos do art. 18 da Lei Federal nº 12.024/2009, Lei Distrital nº 5.803/2017, Decreto Distrital nº 38.125/2017 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei Orgânica do Distrito Federal, do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009), do Estatuto Social da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, do Decreto nº 26.196, de 9 de setembro de 2005 e do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964).

Também, merece destaque a Portaria SEAGRI nº 62, de 12 de julho de 2019, que foi publicada para estabelecer procedimentos administrativos simplificados para elaboração, apresentação e análise do Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU e do Parecer Técnico no âmbito da Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, de que trata a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, e dá outras providências.

De forma simplificada, a mencionada portaria define os critérios e requisitos para elaboração do PU e também indica quem deverá confeccionar o documento, demonstrando em seus anexos um roteiro e os requisitos formais a serem cumpridos pelo profissional técnico para a elaboração e confecção de um PU nos termos formais definidos pela SEAGRI.

Diante de todo o arcabouço de normas e regras a serem aplicadas para a regularização fundiária rural no DF, foram criados conselhos e grupos de trabalho com a finalidade de melhor estudar e aplicar tais legislações e regras aos casos concretos.

5. Legislação de Conselhos e Grupos de Trabalho Relacionados

É importante salientar que, diante de um arcabouço de legislações federais, distritais, normativas e regulamentares, entendeu-se necessária a criação do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, por intermédio da Lei nº 5.346, de 20 de maio de 2014, que criou o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG e deu outras providências.

[...] Art. 1º Fica instituído o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, órgão auxiliar da administração direta, para análise e deliberação dos processos de regularização das ocupações em terras públicas rurais, vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural – SEAGRI. [...] (DISTRITO FEDERAL, 2014)

Após ser instituído o conselho de administração, a sua regulamentação ocorreu por meio do Decreto nº 35.775, de 03 de setembro de 2014, que aprovou o Regimento do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG.

[...] Art. 1º O Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal - COREG, instituído pela Lei nº 5.346, de 20 de maio de 2014, é órgão colegiado, vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI/DF, que tem por

finalidade a análise e deliberação dos processos de regularização das ocupações em terras públicas rurais no âmbito do Distrito Federal.[...]

[...]Art. 2º Compete ao COREG:

I - analisar os processos administrativos de regularização das ocupações de áreas públicas rurais do Distrito Federal e emitir parecer conclusivo;

II - autorizar a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante - CLO;

III - opinar sobre a rescisão das concessões das áreas públicas rurais do Distrito Federal, na hipótese de descumprimento de obrigações constantes no Contrato de Concessão de Uso, na Escritura de Concessão de Direito Real de Uso, e quando decorrer dos seguintes casos:[...] (DISTRITO FEDERAL, 2014)

Com a definição e publicação do Regimento do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, outro decreto foi publicado descrevendo os pontos de tramitação dos processos administrativos no Grupo de Trabalho mencionado anteriormente neste trabalho.

Foi o Decreto nº 35.438, de 19 de maio de 2014, que dispõe sobre a tramitação dos processos administrativos no âmbito do Grupo de Trabalho de que trata o artigo 281 da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e dá outras providências.

[...] Parágrafo único. As glebas com características rurais inseridas em Macrozona Urbana, que façam parte da estratégia de regularização fundiária e de ofertas habitacionais previstas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e que possuam processo administrativo em andamento, poderão ser objeto de estudo por este Grupo de Trabalho, após a aprovação dos respectivos projetos nas Secretarias competentes.[...] (DISTRITO FEDERAL, 2014)

Em 2022, o Decreto nº 43.328, de 17 de maio de 2022, criou o chamado Comitê Legal, que tem o objetivo de otimizar os processos de regularização das ligações clandestinas de energia elétrica. Com o objetivo de otimizar o processo de regularização das ligações informais de energia elétrica no Distrito Federal, buscando o fornecimento eficaz para as comunidades consolidadas em áreas urbanas ou rurais que estejam em fase de regularização pelo poder público, e dando outras providências, pode-se destacar sua finalidade por meio da transcrição de seu Art. 1º:

[...] Art. 1º Fica criado o Comitê Energia Legal, de caráter consultivo e com o objetivo de otimizar o processo de regularização das ligações informais de energia elétrica no Distrito Federal, buscando o fornecimento eficaz para as comunidades consolidadas em áreas urbanas ou rurais passíveis de regularização fundiária pelo Poder Público e que atendam às condições previstas neste Decreto e na legislação vigente.[...] (DISTRITO FEDERAL, 2022)

Diante do exposto até o momento, pretende-se discorrer, ainda, sobre a relação entre a regularização de terras públicas e sua função social e proteção ambiental, uma vez que estão interligadas em todo um arcabouço de legislações e regulamentos que têm de ser cumpridos para que haja o devido fim para a total regularização.

6. A Relação entre a Regularização de Terras no DF, a sua Função Social e a Proteção Ambiental na Prática.

Quando da entrada em vigor da nova Constituição Federal no ano de 1988, foi bastante expressiva a preocupação com o meio ambiente, principalmente no que diz respeito às proteções para as novas gerações. Com toda razão, é fato que o direito ao meio ambiente equilibrado é tão importante para as futuras gerações quanto para nós que atualmente habitamos nosso planeta.

A previsão na letra da lei esta expressão no art. 225, caput, da Constituição:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”(BRASIL, 1988)

O meio ambiente é finito em grande parte dos seus recursos, além de ter uma recuperabilidade muito lenta, com isso tem-se uma maior preocupação com os recursos naturais para as futuras gerações, ficando aparentemente contrário à livre iniciativa e ao direito de propriedade, sendo este passível de ser colocado a prova no sentido de não agredir ao meio ambiente.

Nas propriedades imobiliárias rurais, também é grande a preocupação com o meio ambiente, mesmo sendo para produção de alimentos, pois a defesa dessa natureza é princípio da ordem econômica e importante para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária rural e do cumprimento das legislações de defesa do meio ambiente.

6.1. A Proteção ao Meio Ambiente como Elemento Conformador do Perfil do Direito de Propriedade

Além do caráter somente econômico da propriedade imobiliária rural, estabelecida pela ótica da produtividade, a Constituição Federal prevê também que a função social do imóvel rural só se cumprirá quando houver uso adequado dos recursos naturais que estão disponíveis e a preservação do meio ambiente (art. 186, II).

O texto da constituição expressou o que antes estava implícito, ampliando a noção de função social da propriedade, quando a coloca, também, como fundamento do direito de propriedade no no nosso país. Reafirmamos que a Constituição de 1988 só explicitou o que já existia porque a previsão da função social da propriedade já constava na Constituição de 1967 (art. 157, III, e posteriormente art. 160, III, na Emenda de 1969).

No tocante ao conteúdo desse aspecto do direito de propriedade, que é fornecido pela legislação ordinária, vale lembrar que o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) já trazia, há mais de trinta anos, a previsão de que:

“Art. 2º (...) § 1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: (...) c) assegura a conservação dos recursos naturais.”

O Código Florestal (Lei nº 4.771/65) também apresenta a possibilidade de interferência no direito de propriedade por questões ambientais, mediante a instituição de locais a serem protegidos em maior ou menor grau, tendo por fim a preservação ambiental.

Além disso, várias definições como meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor dentre outros, já haviam desde a Lei nº 6.938/81. Com isso, os mecanismos para a efetiva proteção ambiental ligada à noção de direito de propriedade que cumpre uma função social já existiam antes da Constituição de 1988. Discordamos, por essa razão, com Maria Luísa Faro Magalhães – e outros autores que sustentam a mesma ideia – quando afirma que a Constituição de 1988 trouxe verdadeira “reciclagem” no quesito função social, tornando seu conteúdo mais abrangente, com objetivos de caráter ambiental.

Vemos que a propriedade rural, há muito tempo, vem sendo definida pelo ordenamento de modo a que sua utilização econômica se dê em consonância com o meio ambiente, o que veio a se tornar definitivamente explícito e incontroverso na Constituição de 1988. Com o advento da Lei nº 8.629/93 ficou definida a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, retirando, inclusive, do conceito de áreas aproveitáveis em um imóvel rural aquelas de efetiva preservação permanente e as demais áreas protegidas pela legislação ambiental.

O Poder Público, quando interfere na propriedade rural, estabelecendo espaços a serem ambientalmente protegidos, não se está, diante de limitações ao direito de propriedade, muito menos diante de desapropriações de fato ou indiretas, não ensejando qualquer indenização ao proprietário.

6.2. A Interferência na Propriedade Imobiliária Rural por Motivos Ambientais

É importante repetir que a Constituição Federal nos dá a conformação geral do direito de propriedade, mas que é delimitado pela legislação infraconstitucional, tendo enumerado, inclusive, exemplos desta. De outra forma não poderia ser, pois quanto mais próxima da base da pirâmide normativa, mais específica será a norma, tornando o direito concreto, exigível. É por isso que a função socio-ambiental da propriedade imobiliária rural tem um conteúdo amplo, na Constituição (especialmente arts. 5º, 170, 186 e 225), e um conteúdo específico, dado pela legislação. No que atine aos fins deste trabalho, as condicionantes ambientais da propriedade constam especialmente da Lei nº 8.629/93 e do Código Florestal (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965), mas não se restringem a essas leis, conforme lembra Roxana C. Brasileiro Borges:

“(...) o conteúdo específico do direito de propriedade depende dos bens ambientais presentes nos espaços territoriais especialmente protegidos, sobre os quais podem incidir os mais diversos diplomas legais ao mesmo tempo”.
(BORGES, 1999)

De fato, estabelecem as legislações ambientais, diversas áreas a serem especialmente protegidas nos imóveis rurais, o que é, em regra, dever do Poder Público, conforme o art. 225, § 1º, III, da Constituição. Entre essas áreas, destacam-se as de preservação permanente e as de reserva legal, que por sua presença de forma mais geral, merecem uma atenção mais detalhada, que verifique a concreta operacionalização do direito de propriedade diante dessas incidências.

O direito de propriedade dos imóveis rurais, bens de produção por excelência, só são garantidos quando cumprida a sua função social, que no caso específico dos imóveis rurais vem explicitada no art. 186 da Constituição Federal.

Entre as condições para o exercício do direito de propriedade, impostas pelo princípio da função social, está a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, pela primeira vez explicitados no texto constitucional.

No mister de dar efetividade a essa preservação, deve o Poder Público instituir espaços a serem especialmente protegidos por razões ambientais nos imóveis rurais, entre os quais ressaltam as áreas de preservação permanente – agora conhecidas por reservas ou estações ecológicas – e as áreas de reserva florestal legal; estas últimas atualmente ameaçadas em face de medida provisória que altera o seu regramento jurídico no Código Florestal (MP nº 1.956/2000).

De qualquer forma, por sua generalidade, nem a reserva legal nem as áreas de preservação permanente ensejam desapropriação quando instituídas em propriedades rurais. Outras áreas ambientais podem ensejar desapropriação, quando de sua instituição, além da possibilidade de desapropriação por interesse social por descumprimento do requisito ambiental da função social da propriedade (entendimento ainda não pacífico). Em qualquer dos casos, porém, a avaliação da cobertura florestal deve ser realizada com muita cautela, para que não se torne fonte de enriquecimento ilícito, inclusive com a aplicação da norma do artigo 12 da Lei nº 8.629/93, em sua nova redação, recentemente introduzida por medida provisória.

Por essas razões, resta demonstrado a importância dos espaços especialmente protegidos por razões ambientais e a sua ligação com a função social da propriedade, padecendo ânsias de que a malsinada Medida Provisória nº 1.956/ 2000 seja declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e que a Administração Pública torne efetiva a sua atividade fiscalizatória, decorrente do poder (dever) de polícia ambiental, a fim de que possamos, nós e as futuras gerações, ter realmente direito a um meio ambiente equilibrado, direito humano fundamental.

6.2.1 Floresta Nacional (FLONA)

A Floresta Nacional (Flona) é uma categoria de unidade de conservação no Brasil que tem como objetivo principal a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais presentes em áreas florestais. No contexto da política de regularização fundiária no Distrito Federal, a existência de uma Floresta Nacional pode influenciar diretamente nas ações e diretrizes adotadas.

Quando uma Flona está presente em determinada região do DF, as terras que compõem essa unidade de conservação são protegidas por lei e possuem restrições quanto ao uso e ocupação do solo. Isso significa que as áreas de Floresta Nacional têm uma legislação específica que busca garantir sua preservação e o uso sustentável de seus recursos naturais.

Dessa forma, a política de regularização fundiária no DF deve levar em consideração as limitações impostas pela existência de uma Floresta Nacional. As áreas de Flona não podem ser regularizadas como propriedades privadas, uma vez que sua função é preservar a vegetação nativa e os ecossistemas ali presentes. No entanto, é possível realizar a regularização fundiária das áreas vizinhas à Flona, desde que sejam respeitadas as normas de uso e ocupação do solo estabelecidas pelos órgãos ambientais competentes. Além disso, a presença de uma Floresta Nacional pode influenciar na definição de áreas prioritárias para a reforma agrária e o assentamento de agricultores familiares.

É necessário considerar a delimitação das áreas de Flona, evitando a ocupação irregular e conflitos de terra que possam comprometer a conservação ambiental e os objetivos da unidade de conservação. Assim, a Floresta Nacional exerce uma influência direta sobre a política de regularização fundiária no DF, uma vez que impõe restrições legais e busca garantir a conservação dos recursos naturais. A regulamentação fundiária deve ser realizada em consonância com as diretrizes de proteção ambiental, respeitando as áreas de Flona e promovendo um equilíbrio entre a ocupação do solo, a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal.

Considerações Finais

A regularização fundiária rural tem uma grande relevância, uma vez que deriva da prática agrícola o sustento de todo o país e a segurança legal da regularização de terras é imprescindível para a convivência social saudável.

O que se pode perceber é que no Distrito Federal, existe uma grande quantidade de terras tanto rurais quanto urbanas que não tem documentação da regularização, ou seja, suas ocupações são realizadas de formas ilegais o que traz diversos transtornos, tanto para os agricultores quanto para os residentes domiciliares, tendo em vista que deixam de ter acesso a serviços e vantagens como empréstimos ou incentivos exatamente por não terem documentos que comprovam a propriedade e/ou a posse.

Ademais, é possível notar que apesar de diversas legislações e regulamentos propostos ao longo dos anos, todo esse emaranhado de leis e decretos acabam por dificultar, no sentido de um grande aumento da burocracia, a efetiva regularização desses terrenos, principalmente em áreas de maior vulnerabilidade social e econômica.

As várias legislações, determinações e dispositivos legais e normativos, inclusive procedimentais e derivados de conselhos e grupos de trabalho podem acabar por confundir ainda mais os cidadãos que buscam pela regularização de suas terras rurais com o objetivo de garantir maior segurança acerca da propriedade que é, também, a fonte de renda para sustento da família.

Percebe-se pelas edições e modificações legislativas e normativas, a tentativa de simplificação dos procedimentos a serem seguidos para que a efetiva regularização rural se cumpra, contudo, ainda parece que o cidadão médio pode ter dificuldade de colocar em prática tantas exigências e cumprir tantas formalidades. Inclusive, as normas relativas à Reurb podem contribuir para que o processo de regularização, ainda que esteja tramitando em meio eletrônico, demore mais tempo para ser concluído e demande outras providências por parte dos cidadãos que ocupam a área rural a ser regularizada.

Pode-se notar que quanto mais os órgãos governamentais tentam mudar as leis e regulamentos, mais complicado e difícil fica para os cidadãos alcançarem a efetiva regularidade de suas propriedades rurais.

Referencial Bibliográfico

BRASIL. [Constituição (1988)].

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade rural. São Paulo : LTR, 1999.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo : Max Limonad, 1997, Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345332/mod_resource/content/1/DERANI%2C%20Direito%20ambiental%20economico.pdf>. Acesso em 10-maio-2023.

Del1110 . Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1110.htm>. Acesso em: 8 jul. 2023.

DNN8127 . Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1999/dnn8127.htm>.

Acesso em: 8 jul. 2023.

IBGE, Censo 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> Acesso em 15-maio-2023.

L5861 . Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15861.htm>. Acesso em:

8 jul. 2023.

L8629 . Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm>. Acesso em:

8 jul. 2023.

Lei Complementar 803 de 25/04/2009 . Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html>.

Acesso em: 8 jul. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. O Direito ambiental e a proteção das florestas no século XXI. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7590463/mod_resource/content/1/MACHADO%20e%20ARAG%C3%83O.%20Princípios%20de%20Direito%20Ambiental%20p%C3%A1gs%2037%20-%2046.pdf> Acesso em 01-março-2023

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 4. ed. São Paulo : Malheiros, 1992.

MAGALHÃES, Maria Luísa Faro. Função social da propriedade e meio ambiente: princípios reciclados. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo : RT, 1993.

MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais. Disponível em

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594/r146-18.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 19-fevereiro-2023

RODOTÀ, Stefano apud MORAES, José Diniz de. A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 125 e 128-138.

VAZ, Isabel. Direito econômico das propriedades. Rio de Janeiro : Forense, 1992.