



PARECER Nº

, DE 2022

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, CIÊNCIA, TECNOLOGIA, MEIO AMBIENTE E TURISMO sobre o PROJETO DE LEI Nº 392, DE 2019, que altera a Lei nº 2.098, de 29 de setembro de 1998, que "Proíbe a distribuição, a comercialização e o consumo de bebidas, com qualquer teor alcoólico, em estabelecimentos comerciais localizados em terminais rodoviários ou rodoferroviários e às margens das rodovias sob jurisdição do Distrito".

AUTOR: Deputado MARTINS MACHADO

RELATORA: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Chega à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT o Projeto de Lei – PL nº 392/2019, de autoria do Deputado Martins Machado, composto por oito artigos e com a ementa acima reproduzida.

O art. 1º do PL propõe a seguinte redação ao art. 1º da Lei nº 2.098, de 29 de setembro de 1998: "Fica proibida a distribuição, a comercialização e o consumo de bebida alcoólicas em estabelecimentos comerciais localizados em terminais rodoviários ou rodoferroviários e às margens das rodovias ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia sob jurisdição do Distrito Federal".

Já o art. 2º visa alterar o texto do art. 2º da referida Lei para definir bebida alcoólica, local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia e faixa de domínio.

O art. 3º pretende obrigar os estabelecimentos comerciais de que trata o art. 1º a: (i) afixar avisos, em tamanho e local de ampla exposição, referente à proibição de distribuição, comercialização e consumo de bebida alcoólica nas proximidades das rodovias; e (ii) zelar para que em suas dependências não se permita o consumo de bebidas alcoólicas. Pelo parágrafo único desse dispositivo, caberá ao Poder Executivo, por meio de regulamentação, dispor sobre os mencionados avisos, que deverão, ainda, ser afixados em quantidade suficientes para garantir sua visibilidade.

Por sua vez, o art. 4º estabelece as penalidades a serem aplicadas nos casos de infração às citadas normas, citam-se: (i) notificação; (ii) multa; (iii) interdição parcial ou total; (iv) cassação de licença e alvará de funcionamento; e (v) suspensão da expedição de licença ou alvará de funcionamento para o responsável legal pelo estabelecimento. Os arts. 5º e 6º dispõem, respectivamente, sobre a aplicação da sanção de interdição e sobre seu respectivo descumprimento e reincidência da penalidade.

Por fim, os arts. 7º e 8º tratam da regulamentação da Lei (no prazo máximo de noventa dias contados de sua publicação) e das cláusulas de vigência (a partir da data de publicação da norma) e de revogação das disposições contrárias.

Na justificção do PL nº 392/2019, o autor, inicialmente, discorre sobre a problemática dos constantes e inúmeros acidentes de trânsito com vítimas fatais causados por motoristas sob os efeitos do consumo de bebidas alcoólicas

Para o parlamentar, "é necessário se legislar a respeito, deste assunto de forma a garantir a preservação vida". Assim, sua proposição "inclui outras obrigações aos estabelecimentos comerciais, altera as sanções e amplia os locais de proibição". Esclarece, ainda, que a sanção se dá "de forma escalonada, de acordo com a capacidade econômica do infrator e à vista da gravidade da infração cometida, como forma de garantia de sua eficácia e efetividade".

Ao fim, afirma ser pressuposto essencial da sua iniciativa "proporcionar elementos para combater a violência no trânsito e reduzir as mortes nas rodovias do Distrito Federal".

A proposição foi lido em 07 de maio de 2019 e distribuído para apreciação desta CDESCTMAT e da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas no âmbito desta comissão.

É o Relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do art. 69-B, inciso I, alínea 'g', do RICLDF, compete à CDESCTMAT analisar proposições que disponham sobre "produção, consumo e comércio, inclusive o ambulante".

O PL nº 392/2019 visa modificar dois dispositivos da legislação distrital e acrescentar novas regras à matéria. Confira, no quadro a seguir, algumas das alterações apresentadas no referido projeto.

Quadro comparativo – Normas legal e proposição

<p>Lei distrital nº 2.098/1998</p> <p>Tachado: texto suprimido</p>	<p>PL nº 392/2019</p> <p>Negrito: texto acrescentado</p>
<p>Art. 1º - Fica proibida a distribuição, a comercialização e o consumo de bebidas, com qualquer teor alcoólico, em estabelecimentos comerciais localizados em terminais rodoviários ou rododiferroviários e às margens das rodovias sob jurisdição do Distrito Federal.</p>	<p>Art. 1º - Fica proibida a distribuição, a comercialização e o consumo de bebidas alcoólicas, em estabelecimentos comerciais localizados em terminais rodoviários ou rododiferroviários e às margens das rodovias ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia sob jurisdição do Distrito Federal.</p>
	<p>Art. 2º Para efeitos desta Lei adotam-se as seguintes definições: I - bebida alcoólica: bebida potável que contenham álcool em sua composição, com grau de concentração igual ou acima de meio grau Gay-Lussac; II - local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia: área lindeira à faixa de domínio, na qual o acesso ou um dos acessos seja diretamente por meio da rodovia ou da faixa de domínio; e III -faixa de domínio: superfície lindeira às vias rurais, incluindo suas vias arteriais, locais e coletoras, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via.</p>
<p>Art. 2º - O não cumprimento do disposto nesta Lei implica a aplicação das seguintes penalidades: I - notificação; II - multa de R\$ 976,30 (novecentos e setenta e seis reais e trinta centavos), III - rescisão do contrato de concessão de uso ou cancelamento da permissão de uso. Parágrafo único - As penalidades previstas neste artigo somente serão aplicadas noventa dias após a regulamentação desta Lei.</p>	<p>Art. 4º As infrações às normas desta lei ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, que poderão ser aplicadas cumulativamente ao inciso II deste artigo, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas, respeitado o contraditório e a ampla defesa: I - notificação; II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) até 10.000,00 (dez mil reais); III - interdição parcial ou total do estabelecimento; IV - cassação de licença e alvará de funcionamento do estabelecimento; V - suspensão da expedição de licença ou alvará de funcionamento para o responsável legal pelo estabelecimento no prazo de até 2 anos. Parágrafo Único. A Multa de que trata o inciso II deste artigo será atualizada pelo índice oficial de correção e aplicada em dobro na hipótese de reincidência.</p>

A primeira mudança proposta busca ampliar a proibição da venda de bebidas alcoólicas para vedar a comercialização do produto pelos estabelecimentos situados em "local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia". Nos termos da definição trazida pelo projeto, trata-se dos comércios em funcionamento na "área lindeira à faixa de domínio, na qual o acesso ou um dos acessos seja diretamente por meio da rodovia ou da faixa de domínio". De acordo com a proposição, considera-se **faixa de domínio** a "superfície lindeira às vias rurais, incluindo suas vias arteriais, locais e coletoras, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente".

Nesse ponto, cumpre mencionar o disposto na Lei nº 5.795, de 27 de dezembro de 2016, que, ao tratar sobre a administração, a exploração, a utilização e a fiscalização das faixas de domínio do Sistema Rodoviário do Distrito Federal, define:

I - **faixa de domínio**: área física declarada de utilidade pública sobre a qual se assenta uma **rodovia**, constituída por pistas de rolamento, canteiros, obras de arte, acostamentos, sinalização, faixas laterais de segurança e demais elementos rodoviários, **estendendo-se até o limite definido em lei**;

II - área adjacente: a **área de imóveis lindeiros à faixa de domínio** sobre as quais incidem **restrições administrativas** quanto à edificação, acessos, publicidade ou **qualquer tipo de obra que interfira na rodovia**, ressalvados os casos previstos em lei.

§ 1º ~~Salvo outra definição prevista em lei ou no projeto de engenharia, a faixa de domínio é de 30 metros.~~ (Parágrafo Revogado pela Lei nº 7063 de 11/01/2022)

§ 2º As faixas de domínio são bens públicos de uso comum do povo. (Grifos editados)

Cabe acrescentar que o Decreto distrital nº 27.365, de 1º de novembro de 2006, ao alterar o Sistema Rodoviário do Distrito Federal, traz importantes e precisas elucidacões sobre a matéria:

Art. 2º - As **faixas de domínio** das rodovias do Sistema Rodoviário do Distrito Federal – SRDF, **classificam-se em 04 (quatro) grupos** definidos no Anexo II deste Decreto.

Art. 3º - Para os efeitos deste Decreto, **faixa de domínio é a área lindeira à via, declarada de utilidade pública**, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros centrais nos casos de pistas duplicadas, obras de arte, acostamentos, faixas laterais de segurança **destinadas ao aumento da capacidade da via de forma a conferir maior fluidez e segurança ao trânsito**.

Parágrafo único – A **faixa de domínio das rodovias** do Sistema Rodoviário do Distrito Federal é área "non aedificandi", insuscetível de posse e de propriedade por terceiros, incorporada ao **patrimônio público do Distrito Federal**, podendo vir a ser ocupada de acordo com as normas estabelecidas neste Decreto.

Art. 4º - Cabe ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF exercer, em caráter privativo, as atividades que couberem ao Distrito Federal relacionadas com o SRDF e ainda a **administração, a exploração comercial e a fiscalização das faixas de domínio das rodovias**.

Art. 5º - As faixas de domínio das rodovias do Grupo I têm larguras de 130,00m (cento e trinta metros), divididos, simetricamente em relação aos eixos dos canteiros centrais e as faixas de domínio das rodovias dos Grupos II, III e IV têm, respectivamente, larguras de 100,00m (cem metros), 50,00 (cinquenta metros) e 40,00m (quarenta metros) divididos, simetricamente em relação aos respectivos eixos.

§ 1º - As rodovias do grupo I, ainda não duplicadas, terão as suas faixas de domínio de 130 m, divididos simetricamente em relação ao eixo do futuro canteiro central.

§ 2º - A Rodovia DF-290, no trecho já duplicado compreendido entre a BR-040 e o km 5,6 (entrada do Novo Gama), tem faixa de domínio de 100 (cem) metros, divididos simetricamente em relação ao eixo do canteiro central.

§ 3º - Os limites das faixas de domínio deverão estar sempre a uma distância mínima de 10,00m (dez metros) além das cristas dos cortes e dos pés dos aterros.

§ 4º - Nas interseções de rodovias, o limite da faixa de domínio deverá estar, no mínimo, a 20,00m (vinte metros) dos eixos das pistas externas ou num raio

mínimo de 1,5 (um vírgula cinco) vezes a largura da maior faixa de domínio das rodovias entrecruzadas, com centro no cruzamento dos eixos das mesmas, prevalecendo a maior distância.

§ 5º Excepcionalmente, a faixa de domínio da rodovia EDF-430 entre a estaca 0 e a estaca 0 200 metros tem a largura de 14 metros do lado esquerdo e 25 metros do lado direito, em relação ao eixo, no sentido crescente. [\(Acrescido pelo Decreto nº 37.214, de 28/03/2016\)](#)

§ 6º O Conselho Rodoviário do Distrito Federal, em ato próprio, poderá excepcionar a largura das faixas de domínio, justificadamente, e desde que constatada a viabilidade técnica e operacional pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal. [\(Acrescido pelo Decreto nº 42.663, de 28/10/2021\)](#)

Art. 6º - Os projetos de empreendimentos de qualquer natureza que se caracterizam como pólo gerador de tráfego, previstos para serem implantados em áreas lindeiras às rodovias deverão contemplar acessos que terão que ser, previamente, submetidos à aprovação do DER-DF.

Parágrafo único – Nos projetos de loteamentos urbanos ou rurais em áreas lindeiras às rodovias do SRDF deverão ser previstas vias marginais de contenção de tráfego, fora das faixas de domínio das respectivas rodovias, sem prejuízo do cumprimento do disposto no inciso III, do artigo 4º da Lei nº 6.766, de 17 de dezembro de 1979[1].

Art. 7º - Nos casos de loteamentos já consolidados às margens das rodovias do SRDF, os limites das faixas de domínio poderão ser alterados para adequarem-se ao projeto de urbanização apresentado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. [\(Artigo Alterado pelo Decreto nº 42.663, de 28/10/2021\)](#)

§ 1º A alteração se dará por decisão justificada do Conselho Rodoviário do Distrito Federal, mediante prévia manifestação do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal quanto à sua viabilidade técnica e operacional. [\(Acrescido pelo Decreto nº 42.663, de 28/10/2021\)](#)

§ 2º A efetivação da alteração dos limites das faixas de domínio afetadas fica condicionada à aprovação do Projeto Urbanístico pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. [\(Acrescido pelo Decreto nº 42.663, de 28/10/2021\)](#)

Art. 8º - A faixa de domínio poderá ser alargada nos locais de acesso, bifurcação e cruzamento de rodovias, assim como nos pontos de ônibus, postos de polícia rodoviária e postos de fiscalização tributária, de modo a se obter áreas adicionais que permitam uma maior segurança aos usuários da rodovia.

Art. 9º - O DER-DF poderá autorizar o uso especial das faixas de domínio das rodovias do SRDF para empreendimentos, obras e serviços de empresa pública ou privada, concessionária, cessionária, permissionária ou autorizada, bem como de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, após análise e aprovação do projeto do empreendimento pela área técnica, pagamento do preço público correspondente e assinatura de Termo de Autorização ou de Permissão, conforme o caso.

§ 1º - Incluem-se no disposto no "caput" deste artigo, para fins de uso especial das faixas de domínio, a implantação de redes de infra-estrutura em geral, de qualquer espécie, aérea ou subterrânea, em especial de telecomunicação, energia elétrica, água, esgoto, gás, derivados de petróleo, bem como instalação de engenhos publicitários.

§ 2º - Nos casos de relevante interesse social, o Poder Executivo poderá dispensar o pagamento pelo uso especial das faixas de domínio para implantação de redes de infra-estrutura.

§ 3º - A autorização e a permissão de que trata este artigo são de caráter precário, podendo ser cancelada a qualquer tempo em benefício do interesse público, sem que assista ao autorizado ou permissionário qualquer tipo de indenização.

§ 4º - Ficam isentos do pagamento do preço público os proprietários de áreas lindeiras às rodovias do Sistema Rodoviário do Distrito Federal, que utilizam da faixa de domínio para acessar às suas propriedades.

Art. 10 - O Preço Público a ser pago ao DER/DF, pelo uso especial das faixas de domínio, será fixado por ato do Poder Executivo, respeitada a legislação específica. (Grifos editados)

Inicialmente, é mister comentar sobre a diferença nas conceituações de faixa de domínio constantes da iniciativa sob exame e da legislação distrital. Enquanto o PL se restringe às áreas limítrofes a vias rurais, a Lei nº 5.795/2016 e o Decreto nº 27.365/2006 não fazem tal referência. No entanto, a definição trazida pelo PL é semelhante àquela citada no Código Brasileiro de Trânsito – CBT[2], a seguir reproduzida, o qual classifica as rodovias como vias rurais[3]. No entanto, no conceito apresentado no PL, incluem-se as "vias arteriais, locais e coletoras" das rodovias, as quais, nos termos do CBT, são classificadas como urbanas.

FAIXAS DE DOMÍNIO - superfície lindeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via.

De qualquer modo, em todas essas definições se estabelecem que tal demarcação considera a área delimitada por lei sob responsabilidade do órgão de trânsito competente (Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF).

Com efeito, é oportuno ressaltar a importância da área estabelecida em lei como faixa de domínio das rodovias do Sistema Rodoviário do DF para se garantir maior segurança e fluidez no trânsito dessas vias. Tal premissa conduz à inevitável conclusão: a área sob competência administrativa do DER/DF deve ser delimitada de forma a assegurar seu objetivo, podendo se estender por locais de acesso, bifurcação e cruzamento de rodovias, sempre levando em conta o projeto urbanístico, os estudos de viabilidade técnica e operacional entre outras características relativas ao zoneamento.

Nesse diapasão, haja vista as faixas de domínio das rodovias serem declaradas de utilidade pública, cabe ao DER sua administração, exploração comercial e fiscalização. Assim, compete também ao órgão autorizar o uso especial dessas áreas, inclusive para implantação de empreendimentos, o qual se dá por meio de assinatura de Termo de Autorização ou de Permissão, pagamento do correspondente preço público e aprovação do respectivo projeto. Todavia, as autorizações e a permissões concedidas são de caráter precário, podendo ser cancelada a qualquer tempo em benefício do interesse público, sem qualquer direito de indenização ao autorizado ou permissionário.

Com a edição da Lei nº 2.098/1998, no âmbito do DF, os estabelecimentos instalados "às margens das rodovias", além daqueles localizados em terminais rodoviários ou rododiferenciários, o DER não mais poderia autorizar ou permitir a comercialização de bebidas alcoólicas. Tal norma, portanto, não é dirigida a todos os empreendimentos implantados na

faixa de domínio da rodovia, pois é possível que um comércio, embora localizado nessa região, não esteja às margens da rodovia.

Assim, nota-se que a proposta, ao dispor sobre os estabelecimentos localizados em zona fronteiriça à faixa de domínio da rodovia, também não inclui na vedação em questão **todos** os comércios situados especificamente dentro dessa área de utilidade pública, pois somente alcançaria aqueles às margens da rodovia (na forma da regra vigente). Aqui vale reforçar ainda que a faixa de domínio pode ser ampliada a qualquer tempo de forma a cumprir seu desiderato, que é promover a fluidez e segurança viária.

De toda forma, repete-se, a proposição claramente torna a proibição existente ainda mais restritiva, pois a Lei nº 2.098/1998 veda a comercialização "às margens da rodovia", o que segundo o próprio DER/DF seria aplicado apenas aos estabelecimentos localizados na faixa de domínio[4]. Já na norma proposta, além de se alcançar os empreendimentos "às margens da rodovia", igualmente se inclui aqueles que estejam "em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia".

Outras regras vigentes acerca da matéria a serem sopesadas na presente análise decorrem dos seguintes dispositivos da Lei federal nº [11.705, de 19 de junho de 2008, que implantou vedação semelhante, porém não equivalente, nas rodovias federais](#)[5].

Art. 2º São vedados, na **faixa de domínio de rodovia federal** ou em **terrenos contíguos à faixa** de domínio com acesso direto à rodovia, a **venda varejista ou o oferecimento de bebidas alcoólicas para consumo no local**.

§ 1º A violação do disposto no *caput* deste artigo implica **multa de R\$ 1.500,00** (um mil e quinhentos reais).

§ 2º Em caso de reincidência, dentro do prazo de 12 (doze) meses, a multa será aplicada em dobro, e suspensa a autorização de acesso à rodovia, pelo prazo de até 1 (um) ano.

§ 3º **Não se aplica o disposto neste artigo em área urbana**, de acordo com a **delimitação** dada pela legislação de cada município ou do Distrito Federal.

Art. 3º Ressalvado o disposto no § 3º do art. 2º desta Lei, o estabelecimento comercial situado na faixa de domínio de rodovia federal ou em terreno contíguo à faixa de domínio com acesso direto à rodovia, que inclua entre suas atividades a venda varejista ou o fornecimento de bebidas ou alimentos, **deverá afixar, em local de ampla visibilidade, aviso da vedação de que trata o art. 2º desta Lei**.

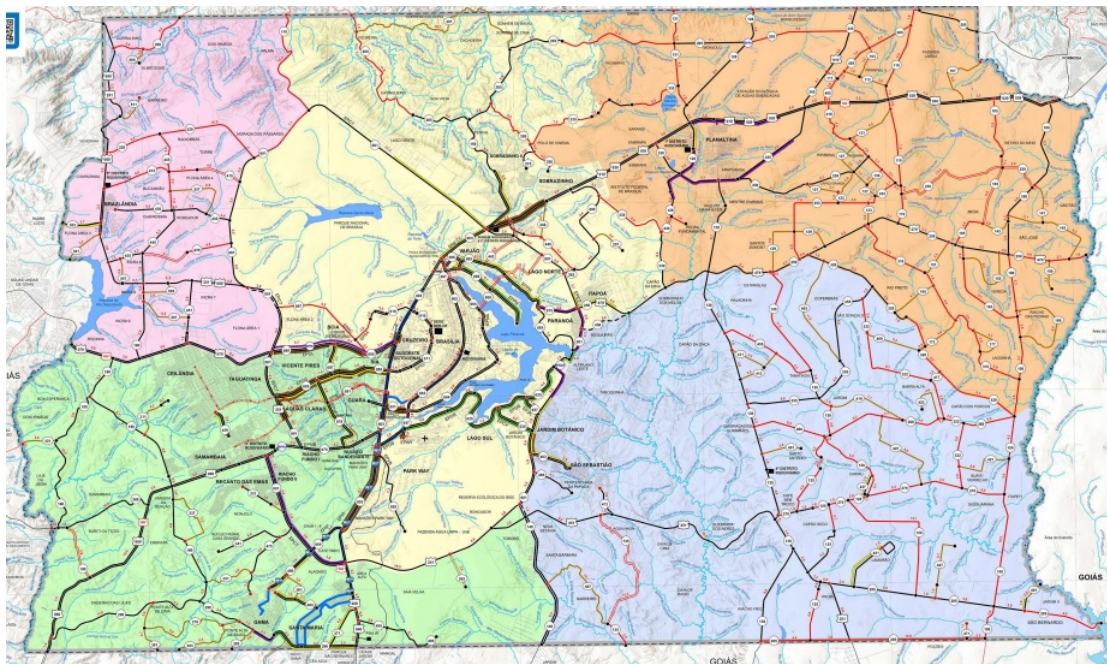
Art. 4º Competem à Polícia Rodoviária Federal a fiscalização e a aplicação das multas previstas nos arts. 2º e 3º desta Lei.

§ 1º A União poderá firmar convênios com Estados, Municípios e com o Distrito Federal, a fim de que estes também possam exercer a fiscalização e aplicar as multas de que tratam os arts. 2º e 3º desta Lei.

§ 2º Configurada a reincidência, a Polícia Rodoviária Federal ou ente conveniado comunicará o fato ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT ou, quando se tratar de rodovia concedida, à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, para a aplicação da penalidade de suspensão da autorização de acesso à rodovia.

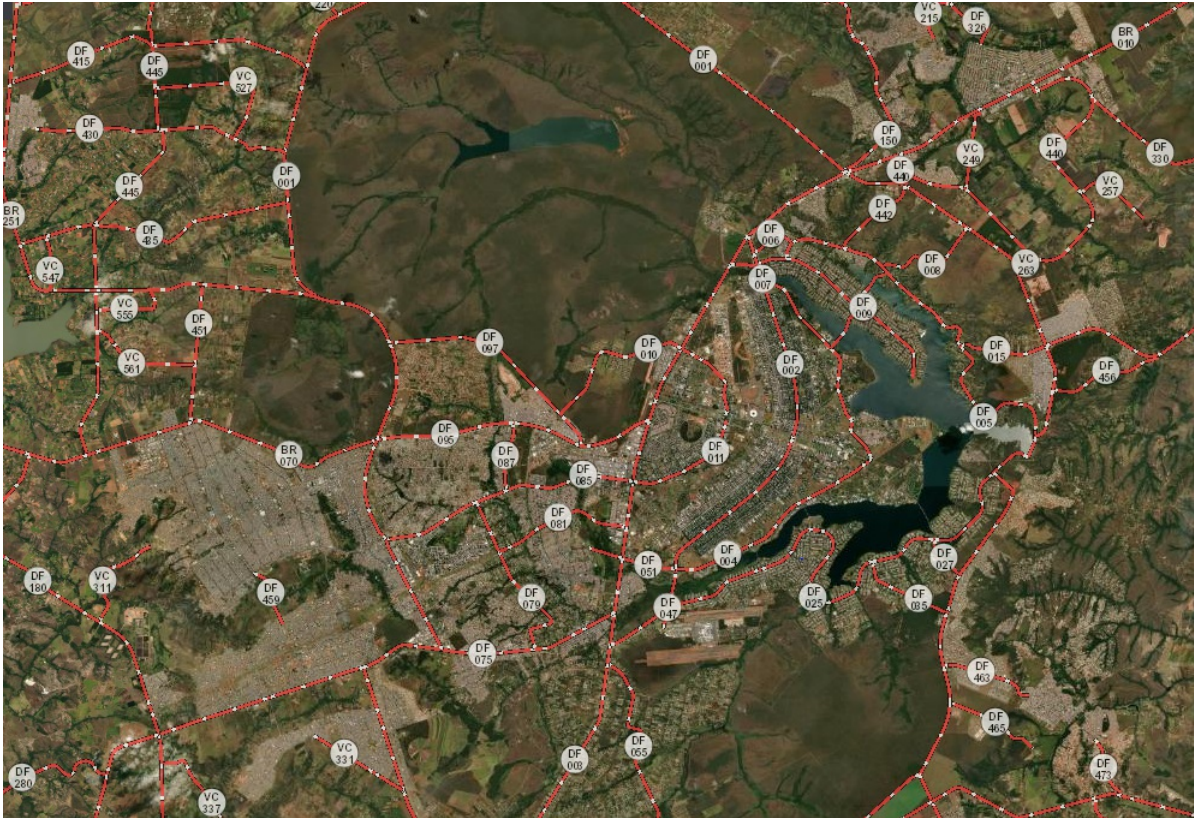
Em relação a aludida norma federal, a proposição também apresenta divergências, entre as quais, destacam-se: (i) alcançar todas as vendas de bebidas alcoólicas, varejista e atacadista, inclusive para consumo fora do estabelecimento, pois proíbe a distribuição, a comercialização e o consumo desses produtos nos estabelecimentos nela especificados; e (ii) estende a vedação às áreas urbanas. Assim, é evidente que a aprovação do PL em epígrafe, ao estender os efeitos da Lei nº 2.098/1998, atingiria diversos negócios já consolidados, notadamente, os estabelecidos em zona urbana. De fato, importantes polos de entretenimentos do DF se constituíram no entorno das rodovias, alguns com áreas de lazer e alimentação, atividades que favorecem a exploração do comércio e o consumo de bebidas alcoólicas.

Nesse ponto, é necessário contextualizar os efeitos da proposição na realidade desta unidade federada e de seu urbanismo peculiar, desenvolvido em grande medida para privilegiar a circulação de automóveis e que atualmente se reflete na **grande presença das rodovias no cotidiano brasileiro**. O Mapa Rodoviário do Distrito Federal, do DEF/DF demonstra a grande presença desse tipo de via no meio urbano:



Em detalhe, é possível perceber como regiões centrais e com grande concentração de

residências e comércios são cortadas por rodovias, conforme demonstrado no mapa a seguir:



De forma particular, é possível ressaltar o papel das Estradas Parque – EPs na urbanização do DF, o que levou Maravalhas e Derntl [6] a afirmar que “os caminhos traçados pelas EPs definem, também, os caminhos da formação urbana do DF”. Originalmente, essas estruturas viárias foram previstas como uma forma de ligação entre as Cidades Satélites e o Plano Piloto, que, por razões ambientais e urbanísticas, estaria isolado por um “cordão sanitário” composto por parques e propriedades rurais e delimitado pela DF-001, a Estrada Parque do Contorno. No entanto, em razão de ocupações irregulares e de alterações do plano urbanístico, as margens de algumas dessas vias passaram a ser ocupadas, de modo que, embora antes estivessem calçadas em uma lógica de inibição da expansão urbana, acabaram se tornando eixo condutor desse fenômeno, a teor do destacado por Maravalhas e Derntl:

Inicialmente, os espaços cortados pelas EPs foram pensados para serem mantidos sem ocupações lineares urbanas, devendo abrigar parques, reservas e atividades rurais (COSTA, 1974), o que, em certa medida, verifica-se em imagens da EPTG do início da década de 70 (ver figuras 3, 4 e 5).

Tal concepção fundava-se tanto na preocupação, já comentada antes, com eficientes ligações, quanto na intenção de isolamento do Plano Piloto de seus núcleos satélites, justificado, ora por aspectos relacionados à preservação da sanidade hídrica da bacia do Paranoá, ora por questões estético-simbólicas de identificação e manutenção do desenho original da cidade, como se verá a seguir.

Mais tarde, Lucio Costa expressa uma visão um pouco diferente em seu texto “Brasília revisitada” (1987, p. 119). Ali, considera que as “populações de menor renda” haviam sido “praticamente expulsas da cidade” (embora a intenção original do plano tenha sido a isso oposta) e menciona a questão da “longa distância entre as cidades satélites e o Plano Piloto” e os altos custos implicados no transporte coletivo metropolitano como problemas a serem enfrentados. A solução proposta é a criação de “[...] quadras econômicas — ou comunitárias — ao longo das vias de ligação entre Brasília e as cidades-satélites, sendo mantida a destinação das áreas aos fundos desta orla urbanizada à cultura hortigranjeira” (COSTA, 1987, p.118).

Essa proposição fundamentou a construção das chamadas Quadras Econômicas do Guará implantadas às margens da EPTG, no lado oposto ao Guará I. Hoje, apesar do apelo lançado pelo arquiteto em 1974 e das recomendações de 1987, é raro encontrar atividades rurais ao longo das EPs e das rodovias que interligam as cidades-satélites, indicando uma mudança na sua relação com a estruturação do território do DF.

Esse fenômeno é igualmente apontado por Sued Ferreira da Silva [7]:

Inspiradas nas parkways de Olmsted e Vaux, as estradas parques foram concebidas enquanto instrumentos de planejamento urbano regional, de modo a viabilizar a expansão metropolitana e implantação do modelo das cidades-satélites. Recortando o cerrado intocado e áreas destinadas ao uso rural, buscavam apaziguar as tensões entre natureza e técnica ao acentuar as qualidades cênicas e a experiência visual do viajante que, percorrendo-as primordialmente de carro, deparava-se com um cinturão de eucaliptos ao longo da estrada, canteiros ajardinados e um horizonte desimpedido. Componentes de um sistema viário radio-concêntrico orientado à Estrada Parque do Contorno, as estradas parques passariam a representar um paradoxo: ao mesmo tempo que deveriam interligar as nascentes cidades-satélites além do cordão sanitário, restringiriam a urbanização da Bacia do Paranoá, resguardando as feições e o patrimônio arquitetônico, urbanístico e ambiental do Plano Piloto idealizado por Lucio Costa. Entretanto, dinâmicas sociais associadas a decisões políticas impeliram o adensamento de suas margens suprimindo progressivamente o caráter bucólico que outrora as definiam.

Maravalhas e Derntl (2019), após análise da realidade do Distrito Federal, destaca como o nosso histórico reforça o “vínculo entre vias de tráfego e expansão urbana”, sintetizada nos dizeres de Henri Lefebvre: “Do caminho, a cidade”, que salienta a ligação entre

as rodovias e o surgimento e expansão das cidades, facilmente perceptível pela existência comércios, residências e, em alguns casos, verdadeiros bairros ao longo de diversas estradas do país. No caso do DF, o artigo chama atenção para o fato de que as estradas-parques, antigamente rodeada de natureza, passaram a receber maior ocupação urbana, concluindo que, "em alguns trechos, algumas delas também adquiriram conformações que as aproximam de avenidas comerciais".

Da malha viária distrital, diversos exemplos podem ser citados para ilustrar a atipicidade do sistema local. Talvez o mais emblemático seja o caso do Pistão Sul (parte da EPCT/DF-001), na qual há grande concentração de comércio e centros comerciais ao longo da via. O impacto da proposição pode ser percebido na imagem seguinte, na qual encontram-se em destaque, de vermelho, o eixo da rodovia e, em amarelo pontilhado a sua respectiva faixa de domínio:



Outro ponto de possível impacto é a EPIA (DF-003), conhecida pela diversidade de centros comerciais (alguns deles com bares e restaurantes), supermercados e motéis (Setor de Motéis Sul e Norte). A Via L4 (DF-004), que margeia os Setores de Clubes Sul e Norte, igualmente possui em sua extensão uma série de restaurantes, bares, espaços para realização de eventos e clubes, que evidentemente possuem como parte de sua renda o comércio de bebidas alcoólicas. Em algumas rodovias, a situação ganha ainda outra importante faceta por representar uma das únicas opções de comércio na região, como é o caso do Taquari (com a parte norte da EPIA - DF-003), do Lago Norte (toda sua artéria central é uma rodovia, a EPPN - DF-009) e dos Condomínios do Jardim Botânico (com a EPCT - DF/001).

Muitos outros exemplos poderiam ser aqui citados e, em tese, passível de serem parcialmente afastados com a aprovação de emendas no sentido de adaptar o texto e restringir a proibição apenas ao meio rural, semelhante ao que foi feito com a Lei federal nº 11.705/2008, cujo Projeto de Lei foi alterado de modo a permitir a comercialização em zonas urbanas. Tal alteração, realizada durante a tramitação na Câmara, foi também discutida no Senado, em que o relator, o Senador Francisco Dornelles, vencido quanto a este ponto, defendeu a existência também de impactos no meio rural:

"A Câmara dos Deputados, entretanto, Sr. Presidente, retirou dis-positivo que, na realidade, não constituía uma punição contra o motorista embriagado, mas contra pessoas que, muitas vezes, nem dirigiam um carro.

É aquela situação do ônibus de turismo que, muitas vezes, parava num bar ou restaurante e os turistas não podiam tomar um vinho ou uma cerveja, e nem dirigiam um carro. A Câmara acabou com essa proibição na área urbana. Entretanto, deixou essa punição ou proibição para armazéns, hotéis, hotéis-fazenda, pousadas, supermercados, bares e restaurantes em áreas rurais. Eu apenas aplico a esses estabelecimentos da área rural o que a Câmara estabeleceu para os da área urbana."

De fato, diversos efeitos negativos sobre o comércio e serviços na zona rural podem decorrer da legislação tal qual proposta, como, por exemplo, ocorreu, com casos de proibição de comércio de bebidas alcoólicas em supermercados^[8] e motéis^[9] localizados em áreas abrangidas pela Lei federal supracitada. Em um caso discutido no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, uma vaquejada foi impedida de vender esse tipo de produto^[10], o que revela a existência de risco para a realização de eventos públicos e privados. Para além desses casos, não é demais cogitar outros diversos empreendimentos que poderiam ser impactados, como é o caso de hotéis fazendas e outros empreendimentos que explorem o turismo rural (pesque-pague, restaurantes rurais, entre outros), ou também de armazéns, bares e pequenos restaurantes locais, que muitas vezes se localizam na rodovia e atendem a comunidade próxima.

Ainda que se afirme que esse impacto econômico possa não ter grande magnitude, é

necessário avaliá-lo em uma perspectiva mais ampla, levando-se em consideração a importância de se gerar empregos, oportunidades e desenvolvimento a todas as regiões do DF. Nessa perspectiva, a norma claramente possui um risco de impactar negativamente os já baixos índices de emprego em regiões distritais mais afastadas do centro urbano, bem como reduzir as já escassas opções de vivência comunitária e até mesmo lazer em determinadas localidades.

É válido destacar que, em diversos casos, esse impacto deve ocorrer mesmo considerando a proibição existente na **Lei distrital nº 2.098/1998**, pois, como dito, a proposição torna a medida prevista – restrita às “margens da rodovia” – mais severa e, segundo notícias da imprensa, ainda é muitas vezes descumprida^[11].

Por esse motivo, verifica-se que a análise da proposição em tela depende da avaliação de se o efeito negativo no comércio é justificado por seu objetivo: a redução do número de acidentes e, portanto, de mortes e feridos no trânsito.

Tal ponderação foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal – STF no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.017, que, inclusive, contou com audiências públicas sobre esse e outros temas. Na oportunidade, considerou que a medida adotada na esfera federal é “adequada, necessária e estritamente proporcional ao fim de impedir a condução de veículos automotores após a ingestão de álcool em rodovias federais, porquanto não inviabiliza o exercício das liberdades econômicas dos estabelecimentos e das liberdades individuais de escolha dos consumidores”.

Entretanto, é sabido que a avaliação a cargo do Poder Judiciário possui um espectro muito mais restrito, pois deve guardar deferência ao Princípio da Separação dos Poderes. Mesmo que possa realizar uma ponderação entre a relação “fatos/prognoses” ou “problema/lei”, conforme destacado pelo Ministro Gilmar Mendes no âmbito desta ADI, “a melhor jurisprudência apenas pronuncia a inconstitucionalidade quando verifica que o perigo que ela pretendia evitar não indicava singularmente nem se revelava provável (BVerfG 19, 330, p.ex.) – o que está longe de ser o caso dos autos”. Dessa forma, a conclusão do STF não necessariamente atestou a eficácia da medida, mas apenas **não reconheceu a sua falta de proporcionalidade**. Nada impede, portanto, uma avaliação por esta Casa acerca da conveniência e oportunidade da medida, com especial atenção para evidências científicas ou técnicas sobre tal política pública.

Nesse aspecto, chama atenção o fato de que os votos favoráveis à proibição não citam estudos aptos a embasarem a importância da medida para a segurança no trânsito. A ausência dessas evidências é assinalada pelo Ministro Kássio Nunes – único a divergir na matéria. Para o magistrado, haveria, em verdade, diversas hipóteses/presunções igualmente possíveis para contraditar as conclusões da Corte:

Ora, não há prova alguma da **relação de causalidade** entre a venda de bebida alcoólica às margens das estradas e os acidentes de trânsito provocados pelo consumo de álcool. Na verdade, não existe qualquer tipo de estudo que tenha justificado **racionalmente** a medida. O fato que realmente induz os acidentes desse tipo consiste em o **motorista dirigir sob o efeito de bebida alcoólica**, mas o **local da aquisição da bebida** não tem **relevância estatística** comprovada.

Certo, pode-se presumir, mais ou menos com base no senso comum, que a circunstância de o estabelecimento estar próximo da via facilita a junção destes dois elementos: motorista alcoolizado e direção. Porém, essa presunção não tem senão o abono da intuição ou de alguma credulidade.

A simples observação da realidade faz ver que a venda de álcool em qualquer lugar, a qualquer hora, pode promover a reunião de um motorista alcoolizado e um automóvel, em ponto distante do local de consumo. Os automóveis percorrem grandes distâncias em pouco tempo.

O motorista pode beber em área urbana, num bar, por exemplo, e algumas horas mais tarde dirigir centenas de quilômetros. Outro pode adquirir a bebida na área rural, ingeri-la, e fazer o percurso inverso, da área rural à urbana. Outro, também na zona rural, pode dispor de bebida alcoólica em casa, possivelmente até de fabricação própria, consumi-la e dirigir um veículo.

Enfim, são inúmeras e diversificadas as circunstâncias que podem gerar a situação altamente arriscada de um indivíduo dirigir veículo sob a influência de álcool. Ao escolher **arbitrariamente** apenas uma delas (venda de bebidas às margens de rodovias federais em áreas rurais), enfatizando o lugar da venda, o legislador agiu de modo **irracional** e, portanto, **inconstitucional**.

Assim, entende-se, no âmbito da presente Comissão, que os possíveis impactos negativos aos comércios e estabelecimentos locais do DF não são justificados pelos igualmente possíveis ganhos em termos de segurança no trânsito. Embora os efeitos da medida possam ser presumidos – até mesmo porque qualquer proibição pode auxiliar na redução de acidentes –, não há maiores evidências ou quantificações sobre esses efeitos, que normalmente se baseiam no senso comum e podem ser facilmente contraditados a teor do argumentado pelo Ministro Kássio Nunes.

Dessa forma, mesmo que a apreciação de temas referentes à segurança viária seja de competência da Comissão de Transporte e Mobilidade Urbana – CTMU, os severos impactos ao comércio do DF, aliada à escassez de estudos técnicos – tanto que não foram sequer discutidos no âmbito do STF – e à presença de outras políticas públicas aptas a reduzirem a violência no trânsito (de conscientização dos condutores e fiscalização, por exemplo), justificam a rejeição da proposição.

Diante do exposto, vota-se pela **REJEIÇÃO** do **PL nº 392/2019**, no âmbito desta CDESCTMAT, nos termos do art. 69-B, inciso I, alínea “g”, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

Deputada **JÚLIA LUCY**

Relatora

[11] Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...)III – ao longo das faixas de domínio público das

rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado. (...)§ 5º As edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessem perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano, desde que construídas até a data de promulgação deste parágrafo, ficam dispensadas da observância da exigência prevista no inciso III do *caput* deste artigo, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital.

[2] Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997

[3] Art. 60. As vias abertas à circulação, de acordo com sua utilização, classificam-se em:

I - vias urbanas: a) via de trânsito rápido; b) via arterial; c) via coletora; d) via local;

II - vias rurais: a) rodovias; b) estradas.

[4] Disponível: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/comercios-a-margem-de-rodovias-do-DF-descumprem-lei-e-vendem-bebidas-alcolicas.ghtml>>

[5] Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências.

[6] MARAVALHAS, Raul Brochado; DERNTL, Maria Fernanda. Vias para integração ou fragmentação? As estradas-parque na formação do território metropolitano de Brasília. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8651993/21307>>

[7] SILVA, Sueli Ferreira. Paisagens Atravessadas: projeto, experiência e cotidiano na Estrada Parte Taguatinga em Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/32564>>

[8] APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA - 314351 -..SIGLA_CLASSE: ApelRemNec 0003216-02.2008.4.03.6100 -..PROCESSO_ANTIGO: 20086100032165 -..PROCESSO_ANTIGO_FORMATADO: 2008.61.00.003216-5, ..RELATORC:, TRF3 - SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:30/08/2013 -..FONTE_PUBLICACAO1: -..FONTE_PUBLICACAO2: -..FONTE_PUBLICACAO3:..

[9] <https://radioespinharas.com.br/post.php?codigo=3389>

[10] APELREEX - Apelação / Reexame Necessário - 0800139-09.2013.4.05.8302, Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, TRF5 - Primeira Turma

[11] Disponível: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/comercios-a-margem-de-rodovias-do-DF-descumprem-lei-e-vendem-bebidas-alcolicas.ghtml>>



Documento assinado eletronicamente por JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 00153, Deputado(a) Distrital, em 21/11/2022, às 11:18, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: 0962896 Código CRC: 3171895C.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23- CEP 70094-902- Brasília-DF- Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br

00001-00024805/2021-53

0962896v2