PARECER Nº 02/2017 - CAF

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 119, de 2017, que define os parâmetros de uso e ocupação do solo para as Quadras QI 01 a 07 do Setor Leste Industrial da Região Administrativa do Gama – RA II.

Autor: Poder Executivo
Relatora: Deputada Telma Rufino

I – RELATÓRIO

O projeto, ora submetido à análise desta Comissão, define parâmetros de uso e ocupação do solo para as Quadras 01 a 07 do Setor Industrial Leste do Gama, na forma do anexo.

Seguem as costumeiras clausulas de vigência e revogação.

Em exposição de motivos, alega o Senhor Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação que as quadras mencionadas se encontram sem dispositivos normativos que possibilitem o licenciamento de obras, edificações e atividades, em virtude da suspensão de eficácia do art. 65 e do anexo III do Plano Diretor Local do Gama, aprovado pela Lei Complementar nº 728, de 2006.

Destaca que o PDL do Gama manteve quase todos os parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos pelas NGBs 97/91 e 91/97, que vigoraram até a aprovação do plano.

Alega que foi realizado Estudo de Impacto e Vizinhança – EIV e estudo urbanístico especial para as quadras, entretanto o Poder Judiciário deu provimento à

ação intentada pelo Ministério Público, que alegou a inexistência de estudos prévios de impacto, como exige a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por derradeiro, informa o Senhor Secretário que, tendo por objetivo buscar solução mais célere para suprir o vácuo normativo que se instalou com a alegada suspensão de eficácia do art. 65 e respectivo anexo III do PDL do Gama, a solução encontrada foi restabelecer os parâmetros de uso e ocupação do solo em vigor antes da aprovação do PDL, ou seja, aqueles fixados pelas NGBs 97/91 e 91/97.

O projeto tramita em regime de urgência, distribuído simultaneamente a esta Comissão de Assuntos Fundiários - CAF, para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

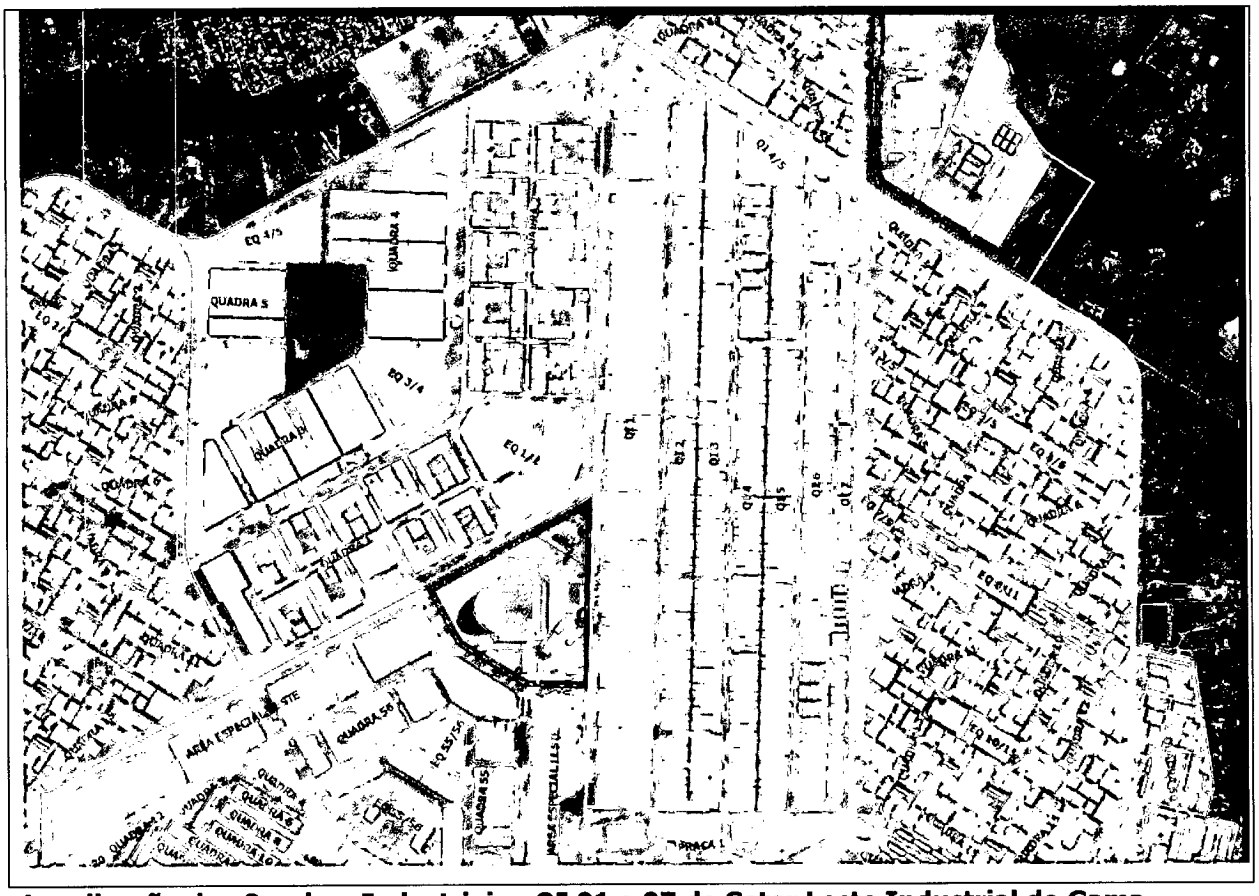
É o breve relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 68, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, compete à Comissão Assuntos Fundiários- CAF analisar e emitir parecer sobre o mérito de proposições que versam sobre parcelamento do solo, mudança de destinação de áreas, política fundiária e direito urbanístico.

O projeto pretende restabelecer parâmetros de uso e ocupação do solo que vigoraram para as Quadras Industriais - QIs 01 a 07 do Setor Leste do Gama, antes da aprovação do plano diretor local.

Passemos à análise dos aspectos de mérito, discorrendo sobre os fatos que ensejaram a suspensão de eficácia dos dispositivos até a necessidade de aprovação de um novo projeto para preencher o vácuo normativo decorrente.



Localização das Quadras Industriais - QI 01 a 07 do Setor Leste Industrial do Gama.

II.1 - DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS DO PLANO DIRETOR LOCAL – PDL DO GAMA

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT, por meio da ADI 2011.00.2.003180-7, de autoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, suspendeu a eficácia do **art. 65 e da listagem de endereçamento Setor Leste - QI - Gama**, integrante do Anexo III, ambos da Lei Complementar nº 728, de 2006, que aprovou o Plano Diretor Local do Gama.

> Art. 65. O potencial construtivo das Quadras QI 2 a QI 7 do Setor Leste terá coeficiente de aproveitamento 3,0 (três). (Artigo declarado inconstitucional: ADI nº 2011 00 2 003180-7, TJDFT, Diário de Justiça de 15/8/2012.)

§ 1º O proprietário do lote poderá requerer o aumento do coeficiente de aproveitamento para até 6,0 (seis), mediante a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

§ 2º Fica o aumento do potencial construtivo previsto neste artigo sujeito ao pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR.

ANEXO III – LISTAGEM DE ENDEREÇAMENTO

SETOR LESTE – QI - GAMA

Endereço	Uso anterior	Nível de restrição	Área m2	Coeficiente de aproveitamento		Taxa de permeabilidade	Quant. de domicílios	Observação
				Existente	Proposto			
QI-1 Lote 1 (PLL)	Coletivo	R3	6.000	0,25	0,25	30%	-	-
QI-1 Lotes 20 a 160 e 220, 280 a 940, 1020 a 1780	Industrial	R3	2.800	5,6	6,0	30%	-	Lts 240 e 260 PAC
QI-2 Lotes 20, 40 ... 1.780	Industrial	R3	1.500	2,48	3,0	20%	-	-
QI-3 AE. nº 1 – (CEB)	Coletivo	R3	9.000	-	3,0	30%	-	
QI-3 Lotes 20,40 ... 1.580	Industrial	R3	1.500	2,48	3,0	20%	-	-
QI-4 Lotes 20, 40 ... 1.320	Industrial	R3	1.500	2,48	3,0	20%	-	-
QI-4 Lotes 1.336, 1.340, 1.344 ... 1524	Industrial	R3	180	1,34	3,0	-	-	-
QI-4 Lotes 1.540, 1.560 e 1.580	Industrial	R3	1.500	2,48	3,0	20%	-	-
QI-4 e QI-5 Area Reservada nº 3 - TCB	Coletivo	R3	35.444	-	3,0	30%	-	
QI-5 Lotes 20, 40, 60 ... 1.580	Industrial	R3	1.500	2,48	3,0	20%	-	-
QI-6 Lotes 20, 40, 60 ... 180	Industrial	R3	1.500	2,46	3,0	20%	-	-
QI-6 Lotes 208, 212, 216 ... 396	Industrial	R3	170	1,34	3,0	-	-	-
QI-6 Lotes 400, 420, 440 ... 1.580	Industrial	R3	1.500	2,48	3,0	20%	-	-
QI-7 Lt 220, 240, 260 a 660, 660, 740 a 800	Industrial	R3	180	2,52	3,0	-	-	-
QI-7 Lotes 830, 835, 840 ... 1.325	Industrial	R3	16,6	1,34	3,0	-	-	-
QI-7 Lote 1.340	Industrial	R3	800	2,52	3,0	20%	-	-
QI-7 Lotes 1.360/1.380 (PLL)	Coletivo	R3	800	2,52	3,0	20%		
QI-7 Área Reservada nº 1 - SLU	Coletivo	R3	4.800	-	3,0	30%	-	-
QI-7 Área Reservada nº 2 - Escola	Escola	R3	5.600	0,8	3,0	30%	-	-
AE p/ Indústria Latasa	Indústria	R5	80.065,00	2,00	2,0	30%	-	-
QI – 1 lote 180/200 (PLL)	Coletivo	R3	2.800,00	-	3,0	20%	-	-
QI – 1 lote 240/260 (PLL)	Coletivo	R3	3.000,00	-	0,25	30%	-	-
QI – 1 lote 960,/980/1000 (PLL)	Coletivo	R3	4.500,00	-	3,0	20%	-	-
QI – 7 lote 620/640 (PLL)	Coletivo	R3	1.600,00	-	0,25	20%	-	-
QI – 1 lote 680/700/720 (PLL)	Coletivo	R3	1.600,00	-	3,0	20%	-	-

Como se observa da ementa, concluiu o Tribunal que a norma impugnada feria princípios da Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial aqueles que versam sobre realização de estudos de impacto, que precedem a projetos relativos a ordenamento do solo.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N. 728/2006. ARTIGO 65 E ANEXO III. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DO DECRETO N. 32.614/2010. NORMA INTERDEPENDENTE. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO. NORMA DE EFEITOS CONCRETOS. MÉRITO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. Rejeita-se preliminar de não conhecimento da ADI, por inadequação da via eleita, quando se constata que a norma impugnada trata de regras atinentes ao

parcelamento e uso do solo da Região Administrativa do Gama, que a todos vincula, sem distinção.

2. Quando a Administração edita norma posterior que guarda interdependência jurídica com aquela questionada em sede de ADI, autoriza-se, na espécie, a inconstitucionalidade por arrastamento, pois há relação de validade e legitimidade entre as normas.

3. **Constatada que a norma impugnada fere preceitos da Lei Orgânica do Distrito Federal, notadamente aquelas referentes ao planejamento para a ocupação ordenada do território e relacionada a estudos referentes ao meio ambiente e qualidade de vida dos habitantes, especialmente a falta de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, mister declarar a inconstitucionalidade da norma de regência.**

4. Uma vez declarada a inconstitucionalidade da norma impugnada e considerando a preservação do interesse social e da segurança jurídica, deve-se decretar o efeito 'ex nunc' da norma.

5. Julgou-se procedente com efeitos ex nunc nos termos do voto do Relator. Maioria.

Importante frisar que a suspensão de eficácia do art. 65 do PDL do Gama seria equacionada posteriormente pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, que fixou os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, aplicáveis a todo o território do Distrito Federal. O PDOT, ao definir os coeficientes, cumpriu exigência estabelecida no art. 28 do Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei nº 10.257, de 2001.

Os coeficientes fixados pelo PDOT aplicáveis ao Gama e, mais especificamente, às Quadras Industriais 01 a 07, são os seguintes:

- Coeficiente aproveitamento básico (PDOT) = 2,52.
- Coeficiente aproveitamento máximo (PDOT) = 3.
- Exceções ao coeficiente aproveitamento máximo (PDOT) = 6

QI 01.

E, desde que condicionado à viabilidade, comprovada por Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, para a:

QI 2;

QI 3 Lotes 20, 40 ... 1580;

QI 4 Lotes 1336, 1340, 1344...1524, 1540, 1560 e 1580;

QI 5 Lotes 20, 40, 60 ... 1580;

QI 06;

QI 7 Lotes 220, 240, 260 a 660, 740 a 800, 830, 835, 840 ... 1325, 1340.

II.2 – DAS NORMAS VIGENTES ANTES DA APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR LOCAL – PDL DO GAMA

Para sanar o vácuo instalado com a suspensão de eficácia da **listagem de endereçamento Setor Leste - QI – Gama**, o Poder Executivo propõe que sejam restabelecidos os parâmetros vigentes nas Normas de Edificação, Uso e Gabarito - NGBs 97/91 (aplicável às Quadras Industriais nº 02 a 07) e 91/97 (aplicável à Quadra Industrial nº 01), que vigoraram antes da vigência do PDL do Gama.

Vejamos o que dispunham as referidas normas de edificação, uso e gabarito (NGB):

	NGB 97/91 (QIs 02 a 07)	**NGB 91/97 (QI 01)**
Taxa de ocupação	De 60% a 72%	70%
Taxa mínima de permeabilidade	10%	15%
Número máximo de pavimentos	2 (térreo + 1): lotes de 166m2 a 180m2; 4 (térreo + 3): demais lotes.	3 (térreo, primeiro e cobertura)
Subsolo	Optativo.	Máximo de 2
Afastamento frontal (fachadas voltadas para logradouro)	10m: QIs 01, 02, 03, 05; QI 04, lotes 20 a 1080, 1160 a	Não exigido.

	320 e 1540 a 1580; QI 06, lotes 20 a 180, 400 a 1080, 1180, 1280 a 1540; 5m: QI 07, lotes 220 a 800 e 1340 a 1380; 2,5m: QI 04, lotes 1336 a 1524; 208 a 396 e 830 a 1325.	
Afastamento fundo (voltadas para lotes vizinhos)	10m. Exceto: 5m: QI 07, lotes 220 a 800 e 1340 a 1380; 0m: QI 04, lotes 1336 a 1524; QI 06, lotes 208 a 396 e QI 07, lotes 830 a 1325.	= 5+1,25 (n-2) Onde "n" é igual ao número de pavimentos.
Afastamento lateral (voltadas para lotes vizinhos)	3m: em uma das divisas laterais. Exceto: 2m: QI 04, lotes 1336 a 1524; QI 06, lotes 208 a 396 e QI 07, lotes 830 a 1325; 10m (para as duas divisas laterais): QI	= 5+1,25 (n-2) Onde "n" é igual ao número de pavimentos.

	06, lote 1180.	
Altura	8m: lotes de 166m2 a 180m2; 15m: demais lotes.	22,50m

Usos permitidos:

NGB 97/91 (QIS 02 a 07): industrial; comercial e serviços especializados; institucional (academia de ginástica e esporte) e residencial (unifamiliar somente para a QI 04, lotes 1336 a 1524; QI 06, lotes 208 a 396 e QI 07, lotes 830 a 1325).

NGB 91/97 (QI 01): prestação de serviços, comercial (exceto conservação, reparação, instalação, posto de abastecimento, comércio de combustíveis e demais derivados de petróleo); industrial (exceto extração, tratamento de minerais e química) e residencial multifamiliar.

Na QI 01, lotes 960, 980 e 1000: posto de abastecimento, lavagem e lubrificação (uso principal) e conservação, reparação e instalação (uso secundário).

Na "Listagem de endereçamento do Setor Leste – QI – Gama", anexa ao projeto, podem ser conferidos os endereços relativos ao setor, os usos aplicáveis e alguns parâmetros urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, taxa de permeabilidade, e altura máxima).

Os coeficientes de aproveitamento básico e máximo das QIs 01 a 07 estão de acordo com os limites fixados pelo PDOT. Como mencionado anteriormente, o PDOT fixou coeficientes mínimos e máximos para a QI 01 entre 2,52 e 6, enquanto que para as demais quadras, entre 2,52 e 3, podendo chegar a 6, em alguns lotes, na hipótese de viabilidade comprovada por meio de EIV.

A taxa de permeabilidade e a altura máxima das edificações estão de acordo com as normas definidas nas extintas NGBs 97/91 e 91/97. Portanto, de fato, os parâmetros fixados nas NGBs anteriores a suspensão de eficácia da **listagem de endereçamento Setor Leste - QI – Gama**, contida no Anexo III da Lei

Complementar nº 728, de 2006, que aprovou o Plano Diretor Local do Gama, estão sendo resgatados, inclusive com taxas de permeabilidade (de 20% a 30%) bastante superiores ao mínimo estabelecido (10 e 15%) por aquelas NGBs.

O projeto traz, ainda, em seu anexo, a listagem de usos admitidos para cada uma das Quadras Industriais, como se observa, resumidamente a seguir:

- QI 01: comercial, prestação de serviços, industrial e residencial multifamiliar;
- QIs 02 a 07: comercial, prestação de serviços, industrial e institucional (restrito a academia de ginástica e musculação).

É possível concluir que a "listagem de usos", do mesmo modo, encontra-se em conformidade com as extintas NGBs. Os usos previstos são os mesmos estabelecidos nas antigas normas, que, para reforçar, vigoravam anteriormente ao PDL do Gama. Entretanto, é preciso registrar uma ressalva.

Alguns imóveis não estão com os mesmos usos dispostos nas NGBs 91/97 e 97/91. A "listagem de usos", anexa ao projeto, manteve os usos constantes no PDL do Gama, mais especificamente na **listagem de endereçamento Setor Leste - QI – Gama**, entretanto, como vimos, essa listagem teve sua eficácia suspensa por decisão do TJDFT, uma vez que não havia estudos de impacto que embasassem os novos usos.

Na listagem anexa ao PLC 119/2017, podemos observar 6 endereços destinados a Posto de Lavagem e Lubrificação (PLL):

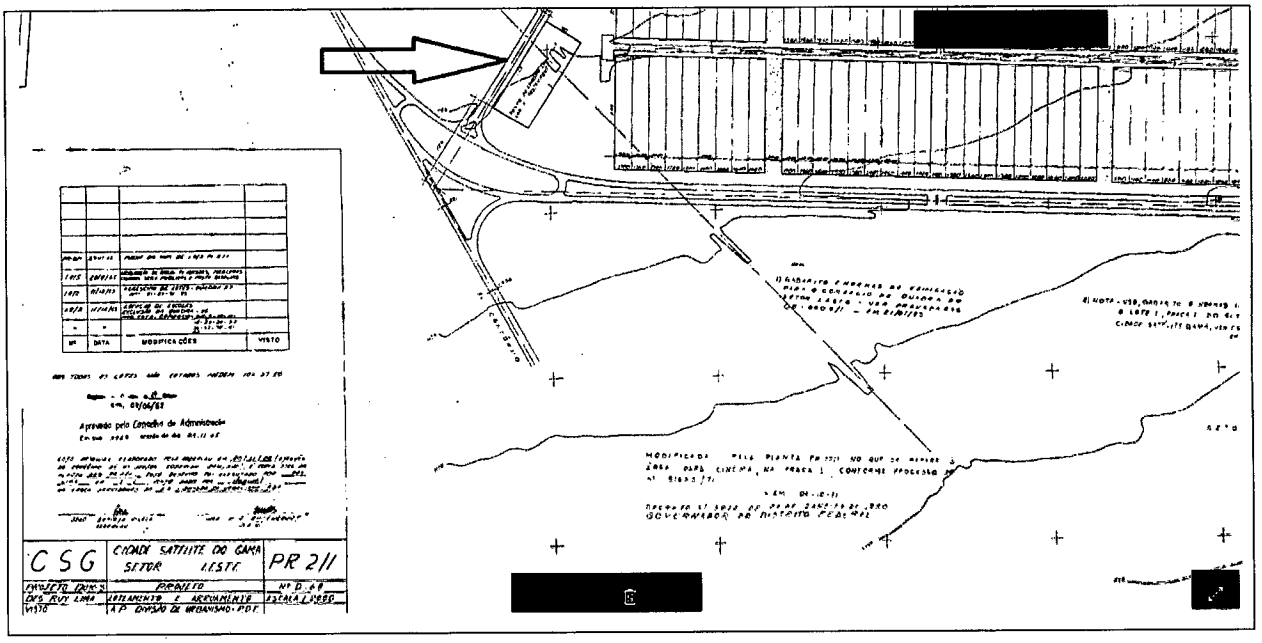
- **QI 01, lotes 960/980/1000: NGB 91/97**;
- QI 07, lotes 680/700/720: NGB 97/91;
- QI 07, lotes 620/640: NGB 97/91;
- QI 01, lotes 240/260: NGB 91/97 e Lei nº 1.471/1997;
- QI 01, Lotes 180/200: NGB 91/97 e Lei nº 1.471/1997;
- QI 01, Lote 01: NGB 29/90.

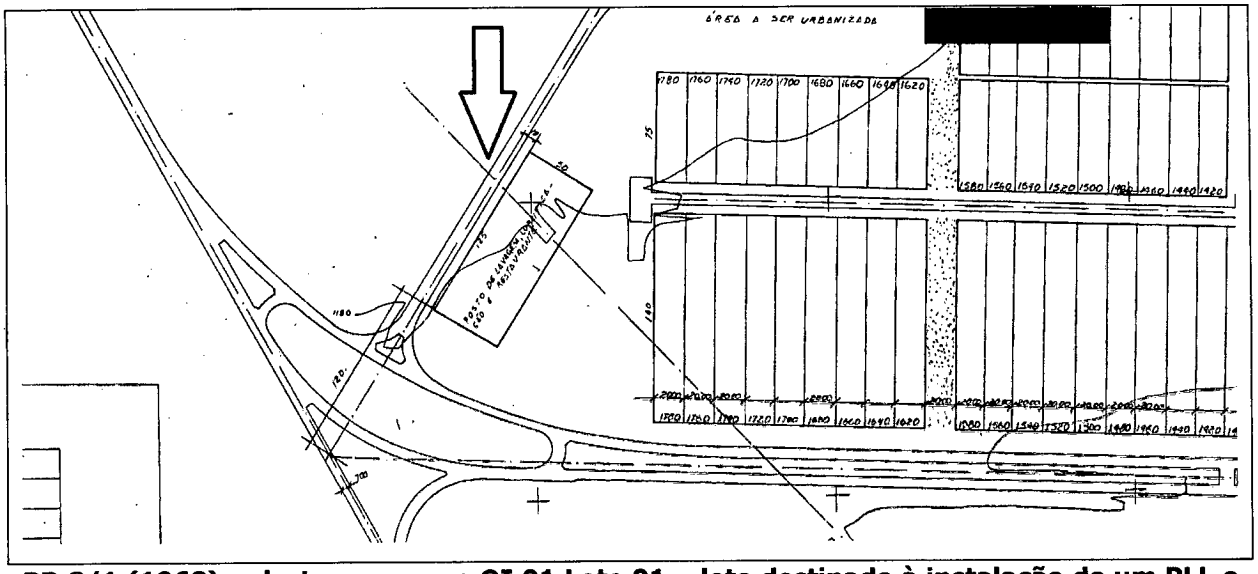
Desses endereços, apenas o primeiro (**QI 01, Lotes 960/980/1000**) está com o uso conforme ao previsto na extinta NGB 91/97.

Os 4 endereços seguintes (QI 07, Lotes 680/700/720; QI 07, Lotes 620/640; QI 01, Lotes 240/260 e QI 01, Lotes 180/200) estão com o uso desconforme em relação às NGBs 91/97 e 97/91.

Verificamos junto à ficha de informações territoriais dos imóveis, contida no Sistema Geoportal, de responsabilidade da própria Segeth, que as normas aplicáveis a esses endereços eram justamente as NGBs extintas. Para dois endereços (QI 01 Lotes 180/200 e QI 01 Lotes 240/260), o uso dos imóveis para PLL estaria amparado ainda na Lei nº 1.471/1997, que, entretanto, teve sua eficácia suspensa por decisão do TJDFT na ADI nº 2005.00.2.001604-2.

Finalmente, um sexto endereço (QI 01, Lote 01) está com o uso para PLL amparado por outra norma, não mencionada na Exposição de Motivos, qual seja a **NGB 29/90 e a planta de parcelamento – PR 2/1**.

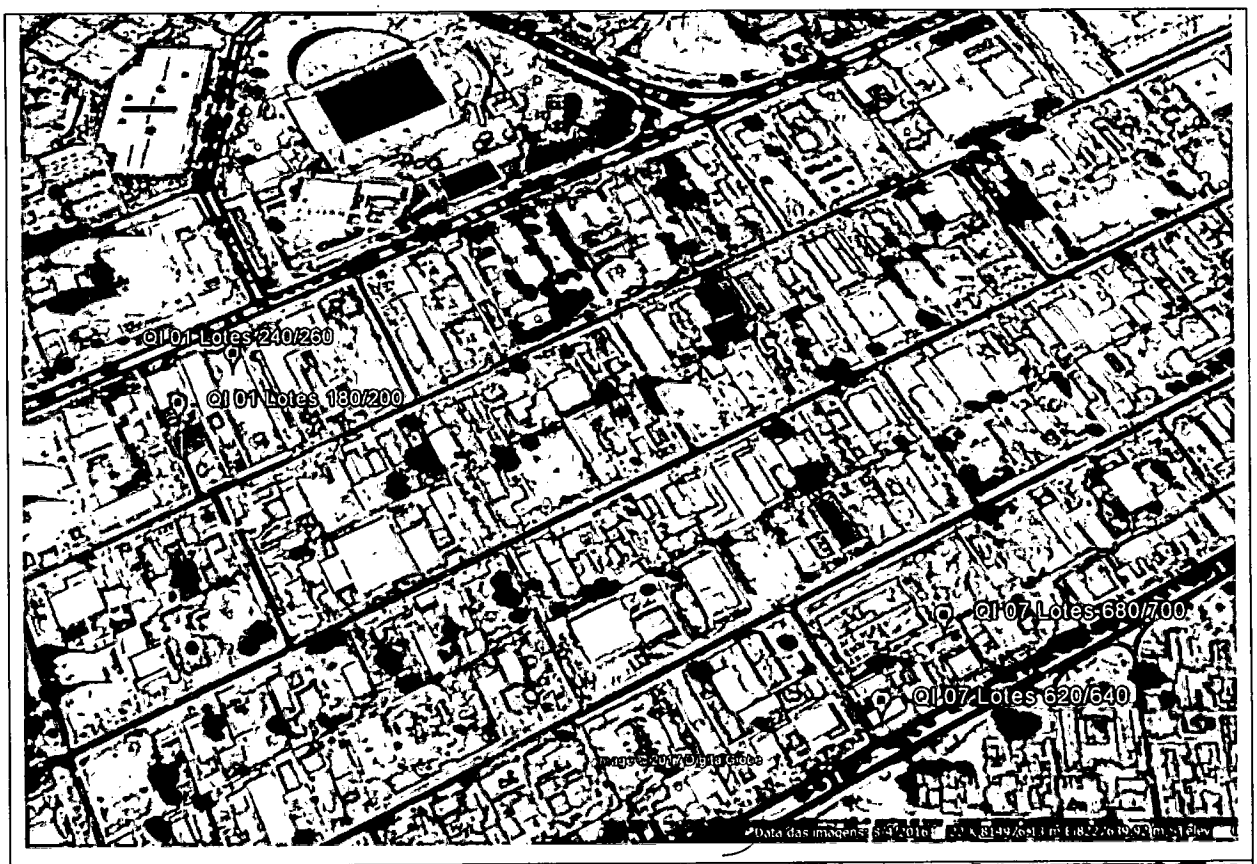


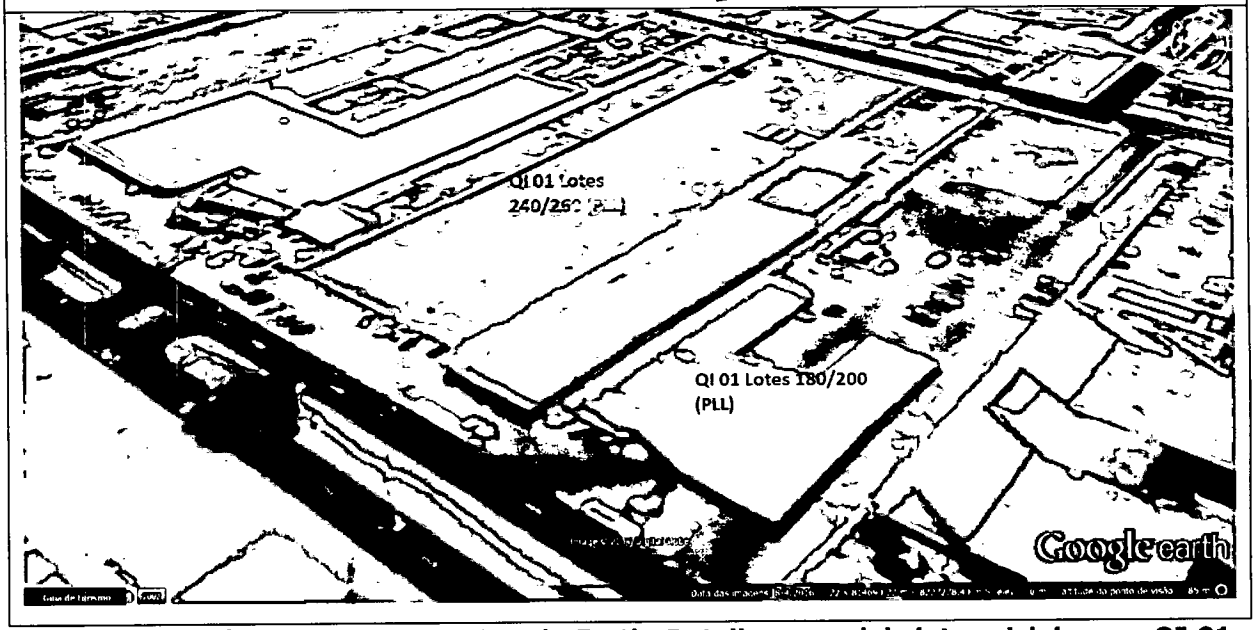


PR 2/1 (1968) – destaque para a QI 01 Lote 01 – lote destinado à instalação de um PLL e restaurante.

Desse modo, concluímos que os motivos alegados pelo Poder Executivo, quanto ao resgate de parâmetros de uso e ocupação do solo vigentes anteriormente à aprovação do PDL do Gama, não se confirmam apenas a esses quatro endereços. A leitura e análise das extintas NGBs 97/91 e 91/97 indicam que não se destinavam ao uso para PLL e sim aos usos gerais nela previstos.

Importante frisar que em três endereços, há PLLs em pleno funcionamento (QI 01, Lotes 180/200; QI 07, Lotes 620/640 e QI 07, Lotes 700/720), enquanto um quarto endereço (QI 01, Lotes 240/260) está sem edificações ou atividades.





Imagens extraídas do programa Google Earth. Detalhe para dois lotes vizinhos na QI 01, classificados como PLL no anexo do PLC 119/17. Um deles está desocupado. Data da imagem: 04/08/2016.

Imagem extraída do programa Google Earth. Detalhe para dois lotes vizinhos na QI 07, classificados como PLL no anexo do PLC 119/17. Data da imagem: 04/08/2016.

II.3 – CONCLUSÕES

Sobre os PLLs, uma vez que mudanças de destinação foram afastadas pelo TJDFT, por ausência de estudos urbanísticos e ambientais de impacto, e que a própria secretaria de urbanismo reconhece que tais estudos ainda não foram concluídos (fl. 37), parece-nos inconveniente e inoportuno aprovar tais alterações.

Em outras palavras, uma vez que o escopo do projeto não é a mudança de destinação, uma vez que essa medida foi descartada pela mencionada suspensão de eficácia do **art. 65 e da listagem de endereçamento Setor Leste - QI – do PDL do Gama**, não nos parece oportuno regularizar PLLs antes de que sejam cumpridos os procedimentos legais.

Necessário, portanto, que sejam realizados estudos de impacto urbanístico e ambiental, como esclareceu o TJDFT, e que seja recolhida parte da valorização artificial do imóvel ao Estado, na forma de outorga de alteração de uso, a fim de que haja uma justa distribuição dos benefícios e do ônus dessa medida. Caso

contrário, haveria enriquecimento ilícito, uma vez que proprietários assumiriam apenas o bônus e transmitiriam as perdas (necessidades de aperfeiçoamento na infraestrutura) ao conjunto da sociedade.

Uma vez mais, o propósito do projeto é resgatar os parâmetros anteriores à vigência do PDL para evitar o vácuo normativo e não promover mudanças de destinação. A quase totalidade dos endereços constantes da "Listagem de endereçamento do Setor Leste – QI – Gama", anexa ao projeto, encontra-se em conformidade com as NGBs, com exceção daqueles quatro endereços mencionados.

Por todo o exposto, feitos os devidos registros, concluímos que a proposta se mostra harmônica com as estratégias de planejamento urbano e territorial dispostas no PDOT, em específico, em relação aos coeficientes de aproveitamento. A proposta é fundamental, ainda, para sanar o vácuo normativo surgido a partir da suspensão de eficácia de dispositivos do PDL do Gama, que vem impedindo o licenciamento de projetos, obras e atividades econômicas. Assim sendo, mostra-se oportuna e conveniente sua aprovação.

Exceção se faz necessária para o conjunto de quatro endereçamentos mencionados, onde se verifica que a alteração de uso ocorreu justamente por meio do PDL do Gama. Assim sendo, não se mostra adequado, conveniente ou oportuno insistir em mudanças de destinação não precedidas de estudos de impacto, que o próprio Executivo reconhece que não foram realizados, uma vez que esse fato ensejou a suspensão de eficácia de dispositivos daquele PDL. Agrega-se, ainda, o fato de que mudanças de destinação devem ser acompanhadas da definição de contrapartidas na forma de outorga de alteração de uso, a fim de promover a justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização. Uma vez realizados os estudos e recolhida a outorga, o Poder Executivo pode trazer solução definitiva para as informalidades mencionadas, desta feita com a devida segurança jurídica.

Assim sendo, manifestamos nosso voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 119, de 2017, por seus próprios méritos, com a emenda supressiva em anexo.

Sala das Comissões, em

Deputado
Presidente

Deputada **TELMA RUFINO**
Relatora