



PARECER N° 1 /2017 – CAF

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 102, de 2017, que “*estende para o Lote 4.250 da Avenida das Araucárias, na Região Administrativa de Águas Claras – RA XX, a categoria que especifica e dá outras providências*”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputada Telma Rufino

I – RELATÓRIO

O projeto, ora submetido à análise desta Comissão, propõe *estender o uso do Lote 4.250 da Avenida Araucárias, Região Administrativa de Águas Claras – RA XX, para a categoria L3, consoante estabelecido no art. 43 do Plano Diretor de Taguatinga – RA III.*

Uma vez que o projeto versa sobre extensão de uso, fica mantido o uso para Equipamento Público vigente para o imóvel, como consta do parágrafo único do art. 1º do projeto.

Seguem as costumeiras cláusulas de vigência e revogação.

Em exposição de motivos, alega o Senhor Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação que no imóvel em comento encontra-se a Estação 19 do Metrô-DF. Que a empresa pretende reconstruir a estação por meio de uma parceria público-privada e, por essa razão, faz-se necessário associar a estação a empreendimento complementar, do tipo *shopping-center*. Ressalta que a Subsecretaria de Gestão Urbana – SUGEST/SEGETH realizou estudo técnico para avaliação da extensão de uso proposta para o imóvel e concluiu pela viabilidade. Por



derradeiro, informa que a proposta foi aprovada pelo Conselho de Planejamento – CONPLAN e o estudo técnico submetido a audiência pública, realizada em 10/11/2016.

O projeto tramita em regime de urgência, distribuído simultaneamente a esta comissão e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

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 **administração, utilização, alienação, arrendamento e cessão de bens públicos, planos diretores, mudanças de destinação e direito urbanístico.**

Preliminarmente, é importante registrar a importância da proposta levada a termo pelo Metrô-DF, que vem buscando soluções de investimento que reduzam sua dependência em relação ao erário público.

A exploração comercial do imóvel em tela - Lote 4.250 da Avenida das Araucárias - Estação 19 – Estrada Parque – permitirá a efetiva implantação e funcionamento do equipamento, por meio do compartilhamento com atividades econômicas classificadas como L3, na forma do Plano Diretor Local – PDL de Taguatinga, aprovado pela Lei Complementar nº 90, de 1998.


Segundo o art. 43 do PDL, **os lotes classificados como L3 possuem restrição apenas a residências**, portanto são os imóveis que admitem uma maior



gama de usos e atividades, inclusive aquelas consideradas incômodas, como são os centros comerciais, *shopping-centers*, hotéis e apart-hotéis e os próprios terminais ferroviários e pátios de manobras de metrô e trem.

A **Estação Estrada Parque** ainda não está operando devido à necessidade de realização de adequações, para adaptá-la às normas de segurança e acessibilidade. Por outro lado, a Companhia do Metropolitano do DF – Metrô/DF alega que não possui recursos para realizar as obras necessárias. Segundo o Metrô, a celebração de parceria público-privada tem o escopo de assegurar a entrega da estação aos usuários e, ademais, de permitir um fluxo de caixa para a companhia, o que resultaria em investimentos e acréscimo de qualidade aos serviços prestados¹.

De fato, fazem-se necessários investimentos para a melhoria de um sistema que é responsável pelo transporte diário de 150 mil passageiros. Por outro lado, é preciso reconhecer que a capacidade financeira do Estado é bastante modesta, sobretudo em períodos de crise econômica e fiscal, como experimentamos na atualidade, e, portanto, mostra-se louvável a busca por soluções alternativas que evitem a paralisação da política de mobilidade.

Aliás, a busca de meios alternativos de financiamento não é novidade. O Metrô de São Paulo vem adotando a estratégia de conceder o uso de alguns de seus imóveis à iniciativa privada, integrando terminais de passageiros a centros comerciais e *shopping-centers*, para elevar sua capacidade de investimento, ampliar seus serviços e agregar qualidade ao usuário do sistema. 

Na capital paulista há 4 (quatro) *shopping-centers* anexos às estações do metrô, o que ocorreu por meio de concessão do espaço aéreo, enquanto outros centros comerciais funcionam a menos de 400 metros delas.

¹ Fonte: <http://www.metro.df.gov.br/empreendimento-estacao-estrada-parque-metro-df-3/>



As Estações Santa Cruz (Shopping Santa Cruz), Tatuapé (Shopping Tatuapé), Itaquera (Shopping Itaquera) e Tucuruvi contam com empreendimentos implantados em parceria com a iniciativa privada. Há outros cinco projetos de expansão: a expansão do Shopping Itaquera e a construção de novos shoppings nas estações Marechal Deodoro, Vila Madalena, Vila Mariana e São Bento². Nas proximidades das estações há os shoppings Light (Estação Anhangabaú), Center Norte e "D" (Estação Portuguesa-Tietê), Central Plaza (Estação Tamanduateí), West Plaza (Estação Palmeiras-Barra Funda), Gran Plaza (CPTM Santo André).

Esses empreendimentos sugerem que os terminais do metrô possuem um importante potencial econômico, que se estende para as proximidades das estações, sobretudo pelo grande fluxo de passageiros/consumidores. Esse potencial já vem sendo objeto de importantes rendas para o metrô paulista, o que começa a ser explorado agora pelo Metrô/DF.

Comum observarmos nas estações de trem, do mesmo modo, a integração dos terminais com atividades comerciais e serviços, por meio da presença de centros comerciais, lojas, restaurantes, etc. Dois exemplos que demonstram que o projeto pode render importantes frutos: (1) o centro comercial *St-Lazare*, em Paris, inaugurado na Estação de *Gare Saint-Lazare*, centro comercial que faz parte de uma proposta de renovação daquela estação de trem – a segunda mais movimentada de Paris; (2) o *Grand Central Terminal*, em Nova Iorque, o maior terminal de trem do mundo, que tem integrado ao seu projeto 68 lojas, 35 restaurantes e um grande mercado (*Grand Central Market*).

Desnecessário falarmos de terminais aeroportuários, modernamente integrados a hotéis, centros comerciais, cinemas, shoppings e a uma enorme gama de serviços.

² <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/08/1806302-metro-de-sp-aposta-em-shoppings-nas-estacoes-para-ampliar-receita.shtml>



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DA DEPUTADA TELMA RUFINO



Portanto, a proposta do Metrô/DF é importante, uma vez que integra a estação de metrô a projetos comerciais que possibilitam fontes alternativas de financiamento, para aplicação em melhorias na prestação dos serviços da empresa. Por outro lado, é preciso discutir se a "proposição legislativa" é necessária.

Sem adentrar nas análises reservadas à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, o fato é que essa discussão é importante para que possamos avaliar a necessidade ou não do projeto para os fins a que se propõe.

Importante assentar, primeiramente, que o PDL de Taguatinga já classifica o imóvel, objeto do PLC sob análise, na categoria L3, como pode ser visto no **Anexo VII da Lei Complementar nº 90, de 1998 – Listagem de endereços segundo os parâmetros Urbanísticos.**

Os lotes classificados como **L3** podem abrigar desde atividades não incômodas (art. 44) até aquelas classificadas com os níveis de incomodidade I1 e I2 e com o maior nível de incomodidade I3. **Centros de compras/shopping-centers (I1), centros de ensino fundamental e médio e cursos profissionalizantes (I1), ensino superior (I2), bem como terminais ferroviários e de cargas, pátios de manobras de metrô e trem (I3) são, portanto, atividades permitidas nesses imóveis.**

Por outro lado, entendeu a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, por meio do parecer nº 782/2016 – PRCON/PGDF, conforme consta no Estudo Urbanístico, que *"a destinação atual do lote em comento é para Equipamento Público Comunitário – EPC e Equipamento Público Urbano – EPU não havendo, na atual legislação, possibilidade de uso associado a comercial, pois não mais aplicável a regra contida no PDL de Taguatinga"*³.

³ Folha 100, processo nº 390.000.307/2016.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DA DEPUTADA TELMA RUFINO



Esse entendimento baseia-se no fato de que o Anexo V do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, que versa sobre coeficientes de aproveitamento básico e máximo de Águas Claras, contém uma listagem de “EPC e EPU”, leia-se “Equipamento Público Comunitário e Equipamento Público Urbano”.

ANEXO V – COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO – ÁGUAS CLARAS – RA XX									
	Centro Urbano ^(A)	Quadra 301	Quadra 107	Av. Araucárias e Av. castanheiras	Av. Flamboyant Av. Parque Águas Claras Praça das Garças	Av. Pau Brasil Av. Jacarandá Av. Jequitibá Av. Sibipiruna Ruas: Açai, das Carmaúbas, Jervá, Macaúba, Babaçu, Araribá e das Aroeiras	Quadras: 101 a 106 e 201 a 210 Ruas: das Figueiras Manacá e Tamboril	Ruas: 3 a 5, 7 a 9, 12 a 14, 16, 18 a 21, 30, 31, 33 a 37 (norte e sul) 17 norte, 25 sul, 28 sul, Alecrim, Buriti, Copaíba, das Paineiras, das Pitangueiras, do Ipê Amarelo	Equipamento Público Comunitário (EPC) Equipamento Público Urbano (EPU) ^(A)
Coef. Máximo	7 ⁽¹⁾	2 ⁽²⁾	1 ⁽³⁾	2 ⁽⁴⁾	5 ⁽⁵⁾	2 ⁽⁶⁾	2,5 ⁽⁷⁾	5 ⁽⁸⁾	2
Coef. Básico	5 ⁽⁹⁾	1 ⁽¹⁰⁾	0,7 ⁽¹¹⁾	1,2 ⁽¹²⁾	3 ⁽¹³⁾	1,2 ⁽¹⁴⁾	1,5 ⁽¹⁵⁾	3 ⁽¹⁶⁾	0,6

...

Obs:

^(B) Listagem de EPC e EPU:

– (Quadras 101, 102, 103, 104, 207 Lotes 1 e 2)...

...

– (***Avenida das Araucárias Lote 4250***), (Boulevard Águas Claras Lotes 1200, 2500, 3750), (Rua Araçá Lote SR 10): **CfAM=2; CfAB=1,5**

Veja que em nenhum momento, o PDOT teve a intenção de mudar a destinação do imóvel, previsto no PDL de Taguatinga. Se tivesse essa pretensão, teria feito em algum dos seus 310 (trezentos e dez) artigos. Como, de fato, há uma estação de metrô prevista naquele imóvel (Av. Araucárias Lote 4.250), esse fato foi registrado em uma mera observação, com a listagem de EPC/EPU, contida no anexo V.

Aliás, o PDOT não é o instrumento adequado para alterar destinações de imóveis e sim PLC específico para essa função, até que seja aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS. Do mesmo modo, o art. 59 do Ato das Disposições Transitórias - ADT da LODF estabeleceu que índices e usos, que fazem parte dos



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DA DEPUTADA TELMA RUFINO



Planos Diretores Locais em vigor, somente poderiam ser alterados mediante consulta pública à sociedade e aprovação por meio de lei complementar, o que efetivamente jamais ocorreu.

Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos. (Artigo e parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. **A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador,** motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal. (grifo nosso).

...

Art. 59. Os Planos Diretores Locais vigentes serão mantidos e incorporados, no que for pertinente, ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, à Lei de Uso e Ocupação do Solo e aos Planos de Desenvolvimento Local. (Artigo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. Os índices urbanísticos e **usos que fazem parte dos Planos Diretores Locais vigentes só poderão ser alterados mediante nova consulta pública à sociedade e aprovação por meio de lei complementar.** (grifo nosso).

Assim sendo, não nos parece haver dúvida de que o regramento de uso do solo previsto para o lote em questão continua sendo aquele estabelecido no PDL de Taguatinga.

Ademais, é preciso deixar claro que o anexo V do PDOT deveria se limitar a definir os coeficientes de aproveitamento, sem imiscuir-se em regramentos de uso de imóveis. A observação contida ao final do **Anexo V**, que, uma vez mais, deveria se limitar a estabelecer os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, é desnecessária, uma vez que a classificação contida no PDL de Taguatinga (L3) já permitia o uso do imóvel em tela para equipamento público, na forma de "terminais ferroviários e de cargas, pátios de manobras de metrô e trem".

Portanto, tenta agora o Executivo corrigir uma dúvida causada em sua assessoria jurídica por uma decisão equivocada, de sua própria lavra, ao agregar



uma "observação" em um "anexo", do PDOT; anexo esse que deveria se limitar a fixar coeficientes de aproveitamento básico e máximo.



Fig. 1 – Lote 4.250 da Av. Araucárias – Estação 19 (Estrada Parque). Ficha de parâmetros urbanísticos extraída do Sistema Terrageo. Para a Terracap, a classificação do imóvel é aquela definida no PDL de Taguatinga.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA TELMA RUFINO**



Outro aspecto importante a ser pontuado é o potencial de extensões ou alterações de uso para a geração de rendas. Grande parte do preço atribuído a um imóvel é representada pelo uso que se pode conferir ao mesmo, por essa razão os instrumentos urbanísticos devem ser aplicados com estrito respeito ao planejamento urbano e visando ao alcance de uma função social, de interesse público. Por essa razão, extensões de uso, alterações de usos e atividades aplicadas sobre imóveis privados devem ser vistos com cautela, diante da possibilidade de geração de enriquecimento ilícito, caso as rendas não sejam apropriadas pela coletividade. Especificamente na hipótese sob análise, não há extensão de uso, portanto, não há que se considerar o surgimento de rendas pela imposição de usos/atividades mais vantajosas, do ponto de vista econômico. Aliás, sequer há extensão de uso, uma vez que o imóvel já é gravado como "L3".

Segundo informa Sua Excelência, o Senhor Secretário de Gestão do Território e Habitação, a proposta foi avaliada pelos técnicos da secretaria, que concluíram pela sua viabilidade urbanística, com implantação das atividades previstas para a categoria L3, com restrição apenas ao uso residencial. A princípio, portanto, a manifestação da autoridade urbanística nos sugere que estão afastados impactos indesejados que possam inviabilizar o projeto do Metrô-DF, considerando os critérios de mérito, da alçada desta Comissão de Assuntos Fundiários.

Por outro lado, ressalto que empreendimentos de elevado porte, tal como um shopping-center, como sugere a exposição de motivos, deve ser objeto, oportunamente, durante a fase de aprovação de projeto ou licenciamento, de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, ocasião em que podem ser previstas compensações por impactos indesejados à infraestrutura urbana, à mobilidade, à circulação, etc.

Desse modo, nesse momento, não vislumbramos impedimentos ao prosseguimento da implantação do projeto do Metrô-DF, entretanto, a sociedade ainda possui a salvaguarda contida na Lei nº 5.022, de 2013, que aprovou o EIV,



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA TELMA RUFINO**



para oportunamente *abordar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente ou usuária da área de estudo e suas proximidades* e avaliar a efetiva viabilidade do empreendimento. Em outras palavras, para aprovação dos futuros projetos, será necessária a elaboração do estudo, instrumento que resguarda o interesse coletivo ao estabelecer a necessidade de investimentos por parte do empreendedor para prevenção, recuperação, mitigação e compensação de possíveis impactos.

Considerando a relevância e oportunidade da proposta do Metrô-DF e muito embora entendamos desnecessária a aprovação da proposição para a finalidade a que se destina, deixaremos as análises jurídicas a cargo da comissão competente para manifestarmos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 102, de 2017.

Sala das Comissões, em

Deputado
Presidente

Deputada **TELMA RUFINO**
Relatora