

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL****SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL**

Central de Aprovação de Projetos

Comissão de Irregularidades

Parecer SEI-GDF n.º 11/2020 - SEDUH/CAP/COVIR

I - RELATÓRIO.

1. Os autos do processo administrativo n.º 0132-000712/1996, impulsionados pela Associação dos Promitentes Compradores do Empreendimento Verdes Brasil, vieram à Central de Aprovação de Projetos para análise do pedido de expedição da carta de habite-se total da edificação erigida na Quadra 102, lote 09, Praça do Perdiz, em Águas Claras.

2. No curso da análise, a Coordenação de Licenciamento e Contratos (CAP/ULIC/COLIC) suscitou dúvida quanto à possibilidade de atendimento do pleito, vislumbrando, à época, o óbice imposto judicialmente nos autos da ação civil pública n.º 2014.01.1.161493-2 (convertidos ao PJE sob o n.º 0040842-11.2014.8.07.0018), na qual foram julgados parcialmente procedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para *cominar ao réu a obrigação de **exigir a elaboração de relatório de impacto de trânsito para todos os empreendimentos considerados polos geradores de tráfego (ou polo gerador de viagem, polo atrativo de trânsito, polo gerador de tráfego), conforme art. 93 do Código de Trânsito Brasileiro***. O DF foi condenado, ainda, à obrigação de fazer, consistente na ***exigência de apresentação de laudo de conformidade como condição necessária para a emissão de carta de habite-se para empreendimentos considerados polos geradores de tráfego***. Por fim, foi decretada ***a nulidade de todos os alvarás de construção e cartas de habite-se concedidos a empreendimentos característicos de polos geradores de tráfego que não tenham sido precedidos de relatório de impacto de trânsito e laudo de conformidade das medidas mitigadoras do impacto definidas nos respectivos relatórios***. Esse era o estágio daquela ação judicial ao tempo em que a COLIC formulou seu questionamento.

3. Submetida a demanda à Coordenação Intersetorial de Arquitetura (CAP/ULIC/CIARQ), foi exarado o despacho sob o índice 34196703, asseverando o seguinte:

"Desde 1998 há a obrigatoriedade de anuência do órgão com circunscrição sobre a via para os empreendimentos que possam transforma-se em Polos Geradores de Trânsito. Conforme a Tabela IV do Anexo III do Decreto 19.915/1998 todos os Edifícios ou grupamentos de edifícios destinados ao uso residencial coletivo eram atividades consideradas PGT, devendo obter anuência do órgão de trânsito. Com relação às medidas que devem ser tomadas/solicitadas para expedição da carta de habite-se do empreendimento no que se refere ao impacto de trânsito, sugiro verificar se há alguma obrigatoriedade de cobrança do Laudo de Conformidade para este ato antes da publicação do [Decreto nº 35.452 de 22 de maio de 2014](#)".

4. Recordou a CIARQ que *toda a legislação (distrital) pertinente à época da aprovação (2004) já está superada, tendo sido revogada pelas novas legislações sobre o assunto, inexistindo atualmente legislação que subsidie a análise do Relatório de Impacto de Trânsito*, razão pela qual foi solicitada a manifestação da

Coordenação de Apoio Jurídico (CAP/UJAD/COJU) acerca dos procedimentos a serem adotados.

5. Na Nota Técnica N.º 14/2020 - SEDUH/CAP/UJAD/COJU (36438649), a COJU consignou que *a Instrução Normativa nº 01/2013 contendo os procedimentos, diretrizes, orientações e documentos necessários para aprovação do Relatório de Impacto de trânsito, somente foi expedida em 16 de junho de 2013, data que se estabeleceu as condições e conteúdo do RIT, que passou a possibilitar a análise e cobrança do referido instrumento e que isso não afasta, porém, o fato de que à época em que foi aprovado o projeto de modificação (09.11.2012) deveria ter sido cobrada, pela Administração Regional, a apreciação do projeto pelos órgãos de trânsito, posto que naquela data encontrava-se em plena vigência o art. 48 do Decreto n.º 19.915, de 1998.* Reportou-se também à ACP 2014.01.1.161493-2 (0040842-11.2014.8.07.0018), que, àquela época, já aguardava julgamento da apelação interposta pelo Distrito Federal, tendo sido concedido efeito suspensivo ao recurso¹.

6. Ao fim, alertou a COJU a necessidade de apuração de eventuais irregularidades havidas na tramitação processual, razão pela qual a demanda foi submetida a esta Comissão de Verificação de Ilegalidade em atendimento ao disposto no art. 86 do Decreto n.º 39.272, de 2 de agosto de 2018, que regulamentou a Lei n.º 6.138, de 26 de abril de 2018.

7. Isso porque a Lei n.º 6.138, de 2018, dispõe em seu art. 10, II, que compete à *Comissão Permanente de Monitoramento do Código de Edificações do Distrito Federal (CPCOE) deliberar sobre a anulação ou a convalidação de atos administrativos e, como instância recursal, quanto ao indeferimento da habilitação do projeto arquitetônico.*

8. Previamente à deliberação da CPCOE, porém, o Decreto n.º 39.272, de 2 de agosto de 2018, previu que na existência de indício de ilegalidade, seja formada comissão composta por três servidores do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações, a quem cabe verificar a existência de indícios de atividade ilegal, a existência de indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros e a necessidade de anulação ou convalidação.

9. Vale ressaltar, nesse sentido, que a CPCOE editou a Súmula Administrativa n.º 1/2018, publicada no DODF de 14.12.2018, consignando que a Central de Aprovação de Projetos - CAP, unidade responsável pelo licenciamento, terá a competência pela formação de comissão composta por 3 servidores quando forem identificados indícios de ilegalidade ou irregularidade, devidamente fundamentados, nos processos de habilitação ou aprovação, independentemente da unidade em que tenha ocorrido o ato administrativo.

10. Nota-se que a CPCOE definiu que cabe **à Central de Aprovação de Projetos formar comissão capaz de instruir a deliberação da CPCOE**, tal qual previsto no art. 86 do Decreto n.º 39.272, de 2 de agosto de 2018.

11. Portanto, na presente hipótese, embora todos os atos de visto e licenciamento do projeto arquitetônico tenham sido praticados pela Administração Regional de Taguatinga/RA-III e, posteriormente, de Águas Claras/RA-XX, compete a esta Comissão proceder à análise dos indícios de ilegalidade já indicados no Relatório Circunstanciado n.º 7/2020 - SEDUH/CAP/COVIR (37182832), assim sintetizados:

i) o enquadramento do empreendimento como Polo Gerador de Tráfego e, como corolário, a necessidade de apreciação dos projetos pelo DETRAN/DF ou DER/DF;

ii) projeto de modificação declarado como sem alteração de área, porém havendo alteração de área.

12. No exercício do contraditório, a associação interessada apresentou o documento intitulado *Ofício n.º 01/2020 (43283322)*, argumentando, em *id est* e sempre se balizando na legislação hoje vigente, que:

i) a ausência de apresentação do RIT foi superada com a superveniência da Lei n.º 5.632, de 17 de março de 2016, que, no entanto, não considera o empreendimento como polo gerador de viagens, razão pela qual não há falar, inclusive, em cobrança de contrapartida de mobilidade urbana (CMU);

ii) o reservatório não é área computável à luz do art. 102, III, da Lei n.º 6.138, de 2018;

iii) a lixeira e o poço inglês são considerados áreas técnicas à luz do art. 122, §3º, do Decreto n.º 39.272, de 2018;

iv) a guarita é considerada área técnica operacional, enquadrando-se nos conceitos previstos nos arts. 122, §3º, do Decreto n.º 39.272, de 2018 e 102, VI, da Lei n.º 6.138, de 2018.

13. Sustenta, em suma, que se mostra necessária a convalidação dos atos praticados pela Administração Regional, haja vista que o empreendimento teve as obras concluídas em maio de 2017, não sendo considerado polo gerador de viagens à luz da legislação hoje vigente e atravessa os trâmites impostos pela administração para a obtenção da carta de habite-se. Argumenta ainda que as áreas acrescidas no projeto de modificação aprovado em 09.11.12 não são computáveis, também à luz do COE hoje vigente, razão pela qual não se mostra necessária expedição de novo alvará de construção.

14. Esse é o relato daquilo que relevante às conclusões que serão a seguir lançadas.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

II.1 - DA ILEGALIDADE DO LICENCIAMENTO DO PROJETO FACE À LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA.

II.1.1 - DA AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DE IMPACTO DE TRÂNSITO. ESTUDO INEXIGÍVEL À ÉPOCA DA APROVAÇÃO DO PROJETO. AUSÊNCIA, PORÉM, DE CONSULTA AO ÓRGÃO DE TRÂNSITO. APLICABILIDADE DA LEI N.º 5.632, DE 2018. ENTENDIMENTO FAVORÁVEL DA UNIDADE DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO DA SEDUH.

15. Como dito alhures, sustenta a interessada que o empreendimento não é considerado polo gerador de viagens à luz das disposições da Lei n.º 5.632, de 2016.

16. Não obstante, é válido ressaltar que a atuação desta Comissão é adstrita à verificação de ilegalidade existente na aprovação e licenciamento do projeto arquitetônico, cotejando a atuação da Administração Pública com a **legislação vigente à época da prática dos atos administrativos questionados**, conforme exegese do art. 73, §5º, da Lei n.º 6.138, de 2018.

17. Nessa esteira, resta óbvio que em 20.01.04, data da aprovação do projeto arquitetônico de modificação contemplando área de construção de **26.617,42 m²**, não era ainda exigível pela legislação local a apresentação do Relatório de Impacto de Trânsito, que veio apenas a ser previsto pelo Decreto n.º 33.740, de 28 de junho de 2012. À época, o legislador local exigia apenas que projeto arquitetônico fosse submetido à apreciação do DETRAN/DF, nos termos do art. 48 do Decreto n.º 19.915, de 1998, abaixo colacionado:

Decreto n.º 19.915/98.

Art. 48 - A obra ou serviço que interfira direta ou indiretamente com o trânsito de veículos ou de pedestres terá seus projetos submetidos à apreciação do DETRAN/DF ou DER/DF pelo interessado, antes de sua execução.

18. Consigne-se que não consta nos autos a manifestação do DETRAN ou DER para o projeto *supra*, fato que já estampa a ilegalidade do ato administrativo que o licenciou.

19. Situação diversa ocorre para o projeto de modificação aprovado em 09.11.12, eis que, nessa data, já vigorava o Decreto n.º 19.915, de 1998 com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 33.740, de 28 de junho de 2012. Para esse projeto (equivocadamente declarado como sendo sem alteração de área, como será abaixo esmiuçado), caso tivesse sido considerada a alteração de área, seria o empreendimento enquadrado no conceito de polo gerador de tráfego, nos termos do art. 12-A, abaixo colacionado:

Art. 12-A. A aprovação de projeto de empreendimento cuja atividade seja considerada polo gerador de tráfego deve ser precedida de anuência do Detran/DF e do DER/DF, segundo a circunscrição da via e nos termos da Tabela IV do Anexo III deste Decreto, nos casos de:

I – obra inicial;

II – modificação de projeto com acréscimo de área;

III – modificação de projeto sem acréscimo ou com decréscimo de área e alteração de atividade.

§ 1º O projeto arquitetônico deve incluir a indicação de área para estacionamento, acessos ao lote, locais para carga e descarga, área de embarque e desembarque, patamares de acomodação, inclinação de rampas, acessos de pedestres e demais elementos necessários à análise dos impactos no trânsito.

§ 2º Deve ser apresentado Relatório de Impacto no Trânsito – RIT de acordo com Instrução Normativa conjunta a ser expedida pelo Detran/DF e DER/DF que conterà os procedimentos, as diretrizes, as orientações, a documentação e o conteúdo mínimo para sua aprovação.

(grifos acrescidos)

20. Ocorre que a Instrução Normativa citada no §2º do dispositivo acima, contendo os procedimentos, diretrizes, orientações e documentos necessários para aprovação do Relatório de Impacto de trânsito, somente foi expedida em 16 de junho de 2013, data que se estabeleceu as condições e conteúdo do RIT. Por essa razão, permanecia inexigível a apresentação do RIT no âmbito local na data da aprovação do projeto de modificação em comento (09.11.2012). Do mesmo modo, no entanto, fazia-se necessária a manifestação do órgão de trânsito.

21. Por evidente, a submissão do projeto arquitetônico ao órgão de trânsito e a apresentação do Relatório de Impacto de Trânsito são procedimentos totalmente diversos. De toda sorte, nota-se que os projetos arquitetônicos aqui citados não foram submetidos à análise do órgão de trânsito, o que feriu a disposição do art. 48 do Decreto n.º 19.915, de 1998 e o art. 93 da Lei Federal n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997 (CTB), embora inexigível, à época, a apresentação do RIT.

22. A despeito disso, não se pode olvidar que legislação distrital superveniente introduziu nova sistemática da análise dos polos geradores de viagem. É que a Lei n.º 5.632, de 2016, deu tratamento ao art. 93 da Lei Federal 9.503, de 1997, e passou a exigir o pagamento da contrapartida de mobilidade urbana (CMU) daqueles empreendimentos caracterizados como polos geradores de viagens, *destinada ao custeio de estudos, pesquisas, projetos, obras e serviços voltados para segurança viária, infraestrutura, sistemas de circulação em geral e acessibilidade, e entendida como compensação pelo impacto do empreendimento a ser instalado.*

23. Ocorre que sob a égide da nova legislação, o empreendimento em comento não é caracterizado como polo gerador de viagens. Nesse rumo, esta COVIR recorda que quanto ao tema a Assessoria Jurídico-

Legislativa desta Pasta já se manifestou, entendendo o seguinte:

“ (...) feita a opção em tela no prazo legal e não iniciada qualquer medida para a execução das condições mitigadoras previstas no laudo de conformidade, é possível a aplicação da nova legislação.

*Não vejo como se afastar a aplicação da norma por razoabilidade. Também afirmo que não se está diante de ferimento à coisa julgada, pois a nova incidência normativa aplica-se a todos os casos em que haja processo administrativo em andamento. Ora, se a improcedência da demanda manteve o interessado nos exatos termos da sua situação fático-jurídica anterior, ou seja, do estrito cumprimento da norma revogada, **não há impedimentos para a sua opção nos moldes da norma vigente.**”*

24. Sob o prisma da AJL/SEDUH, embora o projeto não tenha contado com a anuência dos órgãos de trânsito à época da aprovação/licenciamento, seriam plenamente aplicáveis as disposições da Lei n.º 5.632, de 2018, ao caso em apreço. Vale dizer que na presente hipótese entende-se inexigível da interessada a opção pela norma superveniente, haja vista que a Administração Regional sequer enquadrou o empreendimento como pólo gerador de tráfego à época da análise dos projetos arquitetônicos. Por oportuno, recorda-se que, **caso** o empreendimento em exame fosse enquadrado no conceito de polo gerador de viagem, a própria legislação superveniente admite o pagamento da contrapartida de mobilidade urbana aos projetos de modificação em que a edificação não possua anuência do órgão de trânsito. Veja-se:

Art. 4º Notificado em comunicado de exigência, o proprietário ou titular do direito de construir, ou seu representante legalmente constituído, deve optar pelo pagamento da Contrapartida de Mobilidade Urbana em cota única ou em até 18 parcelas mensais.

*§ 7º No caso de apresentação de projeto de obras de modificação de área **em que a edificação preencha um dos requisitos para enquadramento como polo gerador de viagens previstos no art. 3º da Lei 5.632/16 e que não tenha tido anuência dos órgãos de trânsito em momento anterior**, a comprovação do pagamento da Contrapartida de Mobilidade Urbana deve ser feita por ocasião da expedição do alvará de construção e é calculada com base no quantitativo de área modificada.*

25. Vale dizer, por fim, que a matéria se encontra judicializada e, em momento posterior àquela Nota Técnica 530.000.028/2018, foi proferida sentença nos autos da ação civil pública n.º 2014.01.1.161.493-2, na qual o exmo. Magistrado julgou procedentes os pedidos para cominar ao Distrito Federal a obrigação de exigir a elaboração de relatório de impacto de trânsito para todos os empreendimentos considerados polos geradores de tráfego (ou polo gerador de viagem, polo atrativo de trânsito, polo gerador de tráfego), conforme art. 93 do Código de Trânsito Brasileiro. Ainda, condenou o DF à obrigação de fazer, consistente na exigência de apresentação de laudo de conformidade como condição necessária para a emissão de carta de habite-se para empreendimentos considerados polos geradores de tráfego.

26. Por sinal, em acórdão disponibilizado em 30.06.2020, a eg. 5ª Turma Cível do TJDF negou provimento à Apelação interposta pelo DF, **mantendo a sentença de procedência da ação civil pública, que assim passa a ter efeito imediato.**

27. Dessa forma, esta Comissão entende que houve ilegalidade, à época da aprovação, consubstanciada na não submissão do projetos arquitetônicos ao órgão de trânsito. Entretanto, com o advento da Lei n.º 5.632, de 2016, entendeu o legislador local que a edificação analisada não

é caracterizada como polo gerador de viagens, seguindo os critérios atuais.

28. Ainda, **a depender do deslinde da ação civil pública 2014.01.1.161.493-2**, poderão ser imputadas à interessada novas obrigações, de caráter cogente por advirem do poder judiciário, tais quais a de apresentar o relatório de impacto de trânsito e obter o respectivo laudo de conformidade.

II.1.2 DO PROJETO DE MODIFICAÇÃO APROVADO EM 09.11.2012 COMO SENDO SEM ALTERAÇÃO DE ÁREA. HÁ, PORÉM, EVIDENTE ALTERAÇÃO DE ÁREA DE CONSTRUÇÃO. NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE NOVO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO.

29. Nesse tópico, sustenta a interessada que o reservatório não é área computável à luz do art. 102, III, da Lei n.º 6.138, de 2018; que a lixeira e o poço inglês são considerados áreas técnicas à luz do art. 122, §3º, do Decreto n.º 39.272, de 2018 que e a guarita é considerada área técnica operacional, enquadrando-se nos conceitos previstos nos arts. 122, §3º, do Decreto n.º 39.272, de 2018 e 102, VI, da Lei n.º 6.138, de 2018.

30. Sem razão a interessada.

31. Isso porque o projeto de modificação aprovado em 09.11.12 altera a locação da guarita, prevê a construção de novos reservatórios inferiores, poço inglês, central de GLP e lixeira. Sob o enfoque do Código de Edificações **vigente à época da aprovação** (Lei n.º 2.105, de 1998 e Decreto n.º 19.915/98), o poço inglês não integra a área de construção, conforme art. 46, II, c, da Lei 2.105, de 1998. Em relação às áreas computáveis, as guaritas, os reservatórios inferiores, a central de GLP e a lixeira não integram o referido cálculo, conforme art. 47 da Lei 2.105, de 1998, contudo **integram o cômputo de área construída do referido projeto**, sendo objeto de licenciamento (alvará de construção).

III - CONCLUSÃO.

32. Pelo exposto, a Comissão de Verificação de Ilegalidades conclui que:

a) conquanto constatada a ilegalidade na aprovação dos projetos arquitetônicos que não contaram com a manifestação do DETRAN ou DER prevista no art. 48 do Decreto n.º 19.915, de 1998, a Lei n.º 5.632, de 2016, hoje vigente, estabelece novos critérios e **não caracteriza** o empreendimento em análise como polo gerador de viagem, de modo que entende-se possível superar a ausência de manifestação do órgão de trânsito, e, como corolário, convalidar os atos administrativos;

b) as guaritas, os reservatórios inferiores, a central de GLP e a lixeira não são computadas, conforme art. 47 da Lei 2.105, de 1998, entretanto integram o cálculo de área construída do referido projeto. Porquanto alteram a área de construção, deveria ter sido emitido o informativo de aprovação alusivo ao projeto aprovado em 09.11.2012 e expedido novo alvará de construção. A ilegalidade apontada é passível de convalidação com a expedição de nova licença de obras, atendidos os requisitos legais para o ato.

33. Destarte, considerando que esta Comissão conclui pela ilegalidade de alguns dos atos administrativos praticados, submete-se o Parecer à Comissão Permanente de Monitoramento do Código de Edificações do Distrito Federal (CPCOE), com fulcro no art. 86, §5º, II, do Decreto n.º 39.272, de 2018, para deliberação quanto à convalidação ou anulação dos aludidos atos, sendo necessário ainda o encaminhamento da demanda à autoridade competente para apuração dos fatos, tal qual previsão do art. 87 do Decreto n.º 39.272, de 2018, diligência que esta Comissão não pode descurar.

34. É o parecer.

MARIANA ALVES DE PAULA

Presidente

RAYANE MONTEZUMA LEÃO

Vice-Presidente

CAMILA ALMEIDA REIS DE LIMA

Membra titular

MAIRA CARVALHO DE SANT'ANA

Membra titular

MARIA GABRIELA J. PRATA V. DA SILVA

Membra titular

[1] O efeito suspensivo à apelação, que suspendeu a produção dos efeitos da sentença, foi concedida com fulcro no art. 1.012, §3º, I, do Código de Processo Civil nos autos da Petição Petição nº 0702391-17.20120.8.07.0000, relatada pela Exma. Desembargadora Ana Cantarino.



Documento assinado eletronicamente por **MARIANA ALVES DE PAULA - Matr.0158072-8, Chefe da Unidade de Licenciamento de Obras**, em 23/07/2020, às 11:00, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA GABRIELA JAMAL P. V. SILVA - Matr.0268257-5, Assessor(a) Especial**, em 23/07/2020, às 11:05, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA ALMEIDA REIS DE LIMA - Matr.2679019-9, Coordenador(a) de Projetos de Pequeno Porte**, em 23/07/2020, às 11:07, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MAIRA CARVALHO DE SANT'ANA - Matr.0156955-4, Coordenador(a) de Projetos de Habitação Unifamiliar**, em 23/07/2020, às 11:11, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **RAYANE MONTEZUMA LEAO - Matr.1661473-9, Coordenador(a) de Licenciamento e Contratos**, em 23/07/2020, às 11:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=43831881)
verificador= **43831881** código CRC= **245B765D**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SCS Quadra 06 Bloco A Lotes 13/14 - Bairro Asa Sul - CEP 70306918 - DF

00390-00001909/2020-72

Doc. SEI/GDF 43831881