

1. Introdução

A presente Justificativa Técnica tem como escopo os estudos apresentados no processo 00390-00006407/2020-38, o qual foi inaugurado pela Carta nº 01/2020, id. 48000054, da Associação dos Amigos do Lago Paranoá – Alapa, que apresenta documento denominado de estudo das áreas livres do Lago Sul e do Lago Norte do Distrito Federal, id. 48001658, com contribuições com vistas à regularização das ocupações indicadas no referido estudo.

Da análise do caso apresentado, observa-se que a ocupação de áreas públicas no Distrito Federal já foi discutida no âmbito do Processo nº 0390-000465/2015, sendo inclusive apresentada proposta de lei complementar à Câmara Legislativa do Distrito Federal para fins de regulamentação da matéria.

Da leitura do contido no referido Processo nº 0390-000465/2015, verifica-se a informação de retirada do projeto daquela Casa Legislativa, aparentemente para ajustes na proposta.

Dito isso, considerando a relevância do tema e o interesse público na busca de soluções para as ocupações irregulares em áreas públicas, entende-se relevante a retomada dos procedimentos de regulamentação da matéria para definição das áreas passíveis de ocupação precária por parte de particulares bem como dos critérios para admissão.

Não obstante, considerando a complexidade do tema e o fato de haver ocupações de áreas públicas por todo o Distrito Federal, cujas Regiões Administrativas – RA's são passíveis de estudos específicos, considerando as realidades distintas, parece pertinente num primeiro momento o fracionamento da regulamentação por áreas com características semelhantes para um melhor enfrentamento da questão.

Desta forma, tendo em vista o estudo apresentado em relação às áreas públicas situadas no Lago Sul e Lago Norte e a necessidade de observância de providências em relação às ocupações próximas ao Lago Paranoá, revela-se admissível que a normatização se inicie pelas ocupações nas regiões mencionadas que podem servir de parâmetro, no que couber, às demais regiões do Distrito Federal.

Saliente-se que o que se pretende com a regulamentação que se propõe, ou seja, a admissão do uso de bens públicos do Distrito Federal por terceiros com vistas à regularização de situação fática, encontra amparo na Lei Orgânica do DF, conforme se depreende do art. 48, seguinte:

Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei.

Com isso, vale destacar que a regulamentação na forma proposta tem por escopo o controle da ocupação desordenada e a título gratuito de áreas públicas no Distrito Federal proporcionando o uso controlado do solo com vistas à observância do interesse geral e, especialmente, da população diretamente interessada.

Dito isso, após as considerações iniciais, passamos à apresentação da proposta para ciência com as devidas justificativas.

2. Da Proposta de Regulamentação

A consolidação urbana do Distrito Federal, vem apresentando, desde o início de seu curso, problemas quanto a ocupação de áreas públicas contíguas a unidades habitacionais residenciais unifamiliares, com a ocupação indiscriminada de áreas públicas e sem o devido respeito a critérios de ordem urbanística e ambiental, causando custos ao erário público, na medida em que não é cobrada a devida contraprestação pecuniária pela utilização de área pública.

Especificamente no Setor Habitacional Individual Norte - SHIN e no Setor Habitacional Individual Sul - SHIS, o projeto de parcelamento dos setores em questão foi concebido com espaços interestriciais entre os lotes que, sem tratamento paisagístico e sem condições de manutenção pelo Poder Público, foram incorporados pela população.

Grande parcela das áreas instersticiais não apresenta características que ensejem a utilização coletiva, seja pela localização, pelo porte ou pela grande quantidade de área a ser urbanizada. Desta forma, a mera desobstrução não se apresentaria viável, já que a manutenção e segurança das áreas não poderia ser assumida pelo Poder Público em toda a sua extensão. Isso sem considerar o custo social que essa remoção acarretaria para a população que as utiliza.

A presente proposta de projeto de lei almeja dar início à superação dessas dificuldades e problemas por meio da **permissão de uso não qualificada, com a instituição da outorga de uso de área pública, de forma onerosa e a título precário**, com fundamento no art. 48 da Lei Orgânica do Distrito Federal, para as ocupações de área pública contíguas às unidades imobiliárias residenciais unifamiliares nas Regiões Administrativas do Lago Sul e do Lago Norte.

A proposta não objetiva viabilizar uma ocupação indiscriminada das áreas públicas, pelo contrário, regulamenta a ocupação passível tecnicamente de ocorrer em áreas do SHIN e SHIS, as quais foram objeto de estudo técnico no âmbito da Subsecretaria de Desenvolvimento das Cidades – SUDEC da SEDUH, a qual avaliou inclusive os estudos feitos à época da gestão vigente no ano de 2015 e 2016, por meio do Processo 0390-000465/2015, verificando a possibilidade de incorporação para a legalidade situações de fato passíveis tecnicamente de serem aceitas, o que viabiliza a gestão das áreas, colaborando para desenvolvimento urbano do local. Vale destacar que todo o texto da Lei foi pautado na preservação e manutenção do meio ambiente e da urbanização local.

Neste sentido, não será toda e qualquer ocupação que será admitida mediante a permissão de uso não qualificada. Por essa razão, o projeto de lei estipula as hipóteses de não incidência da permissão de uso não qualificada, não sendo possível a aplicação da outorga de uso de área pública (Art. 3º), dentre elas as áreas destinadas à passagem de pedestres definidas no Anexo Único da Lei, a qual apresentamos também como Anexo Único a esta justificativa.

Por outro lado, as áreas passíveis de ocorrência da permissão de uso não qualificada foram detidamente estudadas, para as quais adotou-se critérios de ocupação (Art. 5º), **cumulativos no que couber à situação fática apresentada pela ocupação**, em que incidirão os critérios para a outorga de uso de área pública (Art. 9º).

Para as áreas públicas contíguas às unidades imobiliárias residenciais unifamiliares (Art. 7º) o levantamento no bojo dos estudos elaborados pela Subsecretaria de Desenvolvimento das Cidades – SUDEC, foi realizado por meio das informações contidas no Sistema de Documentação Urbanística e Cartográfica do DF – Geoportal (<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/mapa/#>), na camada Cartografia Cadastral – Lotes Existentes 2016, onde é possível verificar a diferença da área do lote registrado e da área ocupada:



Em relação ao Anexo Único, cumpre esclarecer que a metodologia desenvolvida nesta SEDUH aplicada para sua elaboração foi a distinção das áreas referentes a passagens de pedestres enquadradas nas hipóteses de não incidência da permissão de uso não qualificada, com a consequente impossibilidade de aplicação da outorga de uso de área pública, constantes do Art. 3º, e das áreas referentes a passagens de pedestres enquadradas nos critérios de ocupação, constantes do Art. 5º

O Projeto de Lei contempla também infrações e sanções (Art. 20), proibições (Art. 16) e obrigações a serem seguidas pelos permissionários (Art. 15), que deverão, além de obedecer aos critérios de ocupação estabelecidos na Lei, cumprir os parâmetros estabelecidos nas demais legislações urbanísticas aplicáveis.

Consta ainda um Capítulo referente ao Preço Público (Art. 17), que será estipulado com base na Pauta de Valores Venais de Terrenos e Edificações do Distrito Federal, aprovada anualmente pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, e publicada no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, para fins de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Neste Capítulo, procurou-se alcançar toda a sociedade do Distrito Federal, uma vez que o

depósito do pagamento referente à concessão será depositado na conta do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB.

O FUNDURB possui a atuação relacionada à captação e destinação de recursos para viabilizar programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano e institucional de todo o Distrito Federal e para preservação do patrimônio existente na área de tombamento de Brasília, incluindo, por exemplo, a implantação de equipamentos de infraestrutura urbana, tais como pavimentação, drenagem, paisagismo, abastecimento de água e coleta de esgoto, tratamento de resíduos, energia elétrica, iluminação pública, obras de arte especiais, transporte coletivo, circulação de pedestre e veículo, sinalização de trânsito, abertura e conservação de vias e rodovias; bem como a urbanização dos espaços públicos de lazer e das áreas verdes, com a definição e efetivação das suas funções sociais e implantação dos equipamentos necessários para o seu pleno funcionamento, tudo com vistas à execução da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal.

Para fins de previsão de arrecadação para o FUNDURB, foi realizado cálculo com estimativa dos valores a serem arrecadados, chegando a um valor total de aproximadamente R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) por ano.

O critério da cobrança não é meramente arrecadatório, a finalidade é promover justiça fiscal, na medida em que aquele que ocupa área pública deve remunerar a sociedade, coibindo se, assim, o enriquecimento sem causa do particular.

Assim sendo, a proposta pretende alcançar o exercício da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme estabelecido no Art. 2º do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, uma vez que cumpre as exigências fundamentais de ordenação da cidade, prevalecendo não somente o direito à qualidade urbana da população residente bem como dos usuários das áreas tratadas na proposta, envolvendo todos os cidadãos do Distrito Federal, que poderão contar inclusive com maior segurança em seus percursos por estas áreas.

3. Dos Requisitos Formais da Proposta

Nesse ponto, insta observar a competência para início do processo legislativo em relação ao tema tratado nos citados autos, que, por se tratar da possibilidade de cessão de bens públicos imóveis do Distrito Federal para uso de terceiros, a proposição seria privativa do Governador do Distrito Federal, conforme o contido no § 1º, VII, do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguir:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e **cessão de bens imóveis do Distrito Federal.**

(Grifo nosso)

Diante disso, observa-se que a propositura está de acordo com o que dispõe a Lei Maior Distrital.

Em relação à espécie normativa adotada, cumpre destacar que por não se tratar de matéria reservada à lei complementar, ou outra espécie indicada na legislação de regência, a adoção da proposta como lei ordinária está de acordo com a LODF, visto que se trata de matéria residual em face daquelas com reservas legalmente determinadas.

Sobre a necessidade de apreciação do tema pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan, considerando se tratar de matéria afeta ao uso e ocupação do solo, revela-se pertinente a deliberação daquele colegiado, tendo em vista o contido no art. 219, inciso VII, do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, que prevê o seguinte:

Art. 219. Compete ao CONPLAN:

(...)

VII – deliberar sobre questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo, inclusive quando solicitado pelos Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial;

Quanto à participação popular na elaboração da proposta de lei ordinária, em que pese a matéria não constar do rol disposto na Lei nº 5.081, de 11 de março de 2013, que disciplina os procedimentos para a realização de audiências públicas relativas à apreciação de matérias urbanísticas e ambientais no Distrito Federal, entende-se prudente a disponibilização da minuta de lei em sítio apropriado com vistas ao conhecimento por parte de interessados com a possibilidade de recepção de contribuições para apreciação e, se o caso, incorporação ao texto da proposição.

Diante disso, entende-se que a proposta está formalmente adequada e em condições de prosseguimento para consulta popular e posteriores ajustes finais, se o caso.

4. Conclusão

Ante a todo o exposto, entende-se que a proposta apresentada atende aos objetivos colimados pelo Distrito Federal, tendo em vista a necessidade de regulamentação da matéria em âmbito local, com vistas à garantia da segurança jurídica, do uso adequado do solo e, principalmente, o interesse público que envolve o tema.

Feitas essas considerações, apresentamos a presente justificativa, acompanhada da minuta de lei ordinária para conhecimento e eventuais sugestões.