

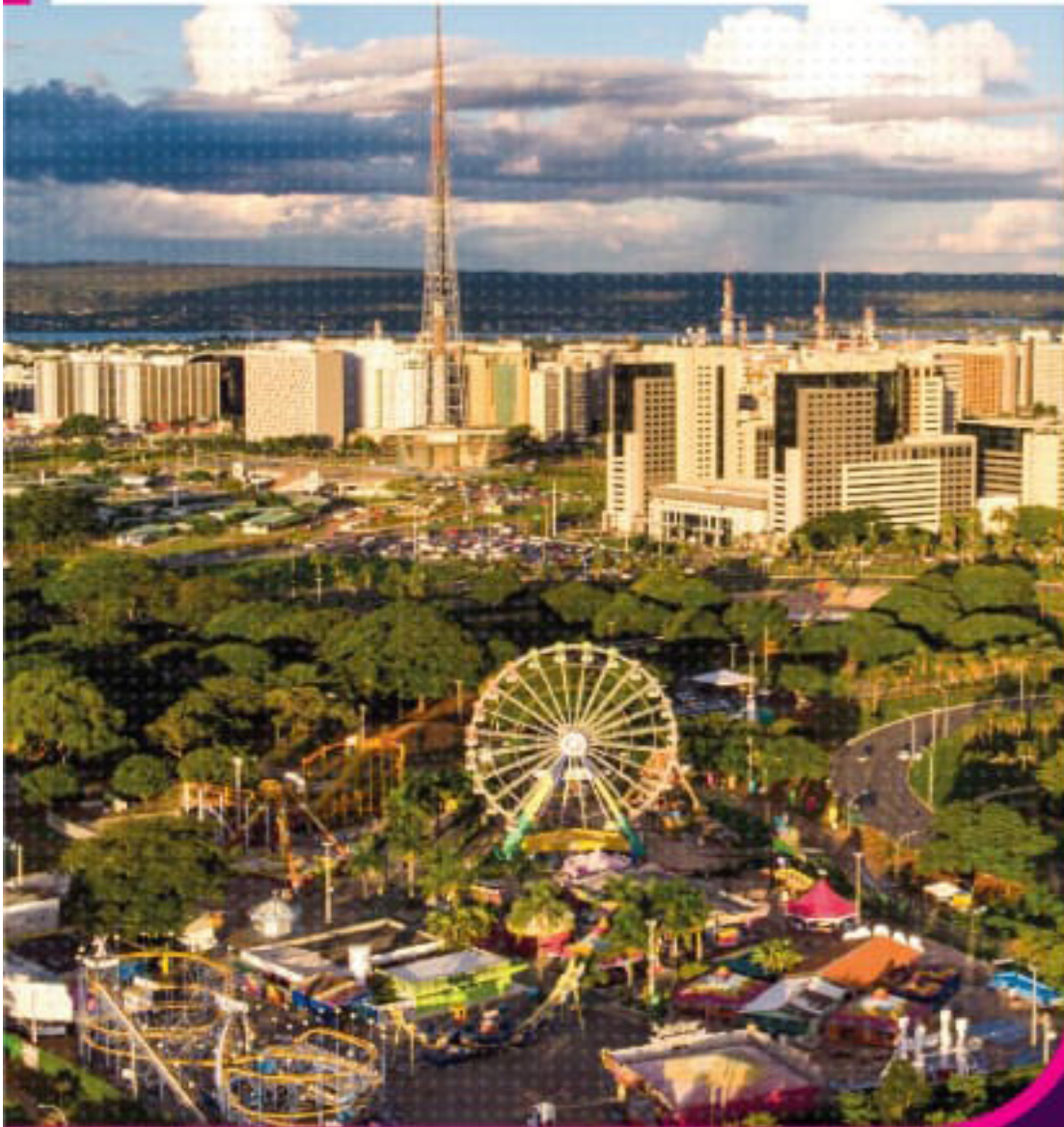
CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN: 2763-7298

REVISTA DA ARQUITETURA:

CIDADE E HABITAÇÃO



O direito do uso e ocupação do subsolo em praça pública: estudo de caso da praça da estação de metrô Central Águas Claras, Distrito Federal

The right of use planning of the underground in a public square: a case study of the Central subway station square Aguas Claras, Distrito Federal

Rodrigo Bonna Nogueira

VOLUME 2 - NÚMERO 1 - JAN./JUN. 2022

Sumário

APRESENTAÇÃO	5
A ADMISSÃO DA REURB NO DISTRITO FEDERAL: LEI COMPLEMENTAR Nº 986, DE 2021, E SEU DECRETO REGULAMENTADOR	11
Fabiana Ferrari Dias	
A GENTRIFICAÇÃO NA MALHA CICLOVIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL	23
Daniele Sales Valentini e Leonardo Pierre Firme	
ESTUDO DA ERGONOMIA EM ATELIÊS DE ARQUITETURA E EM HOME OFFICE DURANTE E PÓS-PANDEMIA COVID-19	39
Joyce de Araujo Mendonça	
EXECUÇÃO DE UM PROJETO ESTRUTURAL DE EDIFICAÇÃO EM CONCRETOS DE DIFERENTES RESISTÊNCIAS À COMPRESSÃO: UM ESTUDO DE CASO COMPARATIVO DE CUSTOS COM BASE NO USO DO SOFTWARE EBERICK	49
Wanderson de Andrade Simplicio	
HABITAÇÕES COLETIVAS PARA PESSOAS PORTADORAS DE CÂNCER	61
João Renato Carneiro de Aguiar e Eliete de Pinho Araujo	
OBTENÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA ATRAVÉS DE PAINÉIS FOTOVOLTAICOS: ANÁLISE DE TIPOS, MODELOS, EFICIÊNCIA E ESTUDO DE CASO	71
Bruna Montarroyos Brito	
O DIREITO DE CONSTRUIR E SEUS LIMITES	83
Joyce de Araujo Mendonça	
O DIREITO DO USO E OCUPAÇÃO DO SUBSOLO EM PRAÇA PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DA PRAÇA DA ESTAÇÃO DE METRÔ CENTRAL ÁGUAS CLARAS, DISTRITO FEDERAL	90
Rodrigo Bonna Nogueira	
PLANEJAMENTO E INTEGRAÇÃO DOS PROFISSIONAIS EM PROJETOS DE EDIFÍCIOS SUSTENTÁVEIS	103
Wanderson de Andrade Simplicio	
PRIMÓRDIOS DA CASA RURAL NA ILHA DE SANTA CATARINA E SUA EVOLUÇÃO NA GLOBALIZAÇÃO	110
Milton Luz da Conceição	

O direito do uso e ocupação do subsolo em praça pública: estudo de caso da praça da estação de metrô Central Águas Claras, Distrito Federal*

The right of use planning of the underground in a public square: a case study of the Central subway station square Aguas Claras, Distrito Federal

Rodrigo Bonna Nogueira **

Resumo

Este artigo traz como objeto de estudo o caso real da praça da estação do metrô Central de Águas Claras, localizada no Distrito Federal, que leva a uma reflexão sobre o direito de uso e ocupação do subsolo de um espaço público. O texto apresenta as características físicas da praça, o contexto histórico de sua implantação, seus problemas da mobilidade urbana e o uso indiscriminado de automóveis particulares encontrados nesse local. A partir de um diagnóstico das observações feitas em campo e da análise de dados oficiais, são sugeridas diretrizes para a melhoria dos atributos urbanísticos da praça, tais como: requalificar o espaço público na superfície; minimizar impactos ambientais com equipamentos urbanos subterrâneos; além de se pesquisar a fundamentação legal no direito urbanístico para alterações no uso e ocupação do subsolo desse terreno. Para tanto, se fez uma revisão bibliográfica e da legislação afeita ao assunto. O cerne da discussão é a busca pela segurança jurídica para a implantação de um eventual projeto de estacionamento subterrâneo com acesso a diversos modais de transporte, de forma a liberar sua superfície verde da praça para o pleno uso de quem possui direito: o pedestre.

Palavras-Chave: direito. estacionamentos. mobilidade urbana. praça. subsolo. urbanismo.

Abstract

This article brings as object of study the real case of the square of the Central subway station of Aguas Claras, located in the Federal District, which leads to a reflection on the right of land use and planning of the underground of a public space. The text presents the physical characteristics of the square, the historical context of its implementation, its problems of urban mobility and the indiscriminate use of private cars in this place. From a diagnosis of the observations made in the field and the analysis of official data, guidelines are suggested for the improvement of the urban attributes

* Recebido em 27/10/2022
Aprovado em 14/02/2023

** Arquiteto e Urbanista formado pela Universidade de Brasília (2001), pós-graduado em MBA em Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (2008), e mestrando em Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário de Brasília – CEUB. É servidor público, atualmente chefiando a Seção de Arquitetura do Conselho Nacional de Justiça.
E-mail: r_bonna@hotmail.com

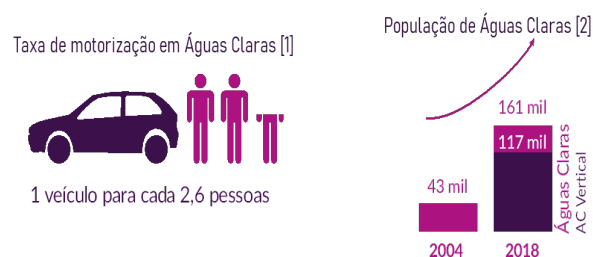
of the square, such as: requalifying the public space on the surface; minimize environmental impacts with underground urban equipment; in addition to researching the legal basis in urban law for changes in the land use planning of the underground of this land. For the purpose, a bibliographic review and the legislation related to the subject were made. The core of the discussion is the search for legal certainty for the implementation of an eventual underground parking project with access to various modes of transport, in order to free its green surface of the square for the full use of those who have the right: the pedestrian.

Keywords: law. parking lot. urban mobility. underground. square. urban planning.

1 Introdução

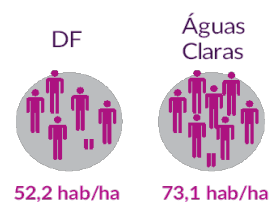
As intercorrências na história do planejamento urbano e o uso irrestrito do automóvel particular em detrimento do transporte público podem ser percebidos na cidade de Águas Claras¹, Distrito Federal. Com um acelerado crescimento de sua população, de sua densidade populacional e do número de veículos em circulação podem indicar o descompasso entre o desenvolvimento urbano e a engenharia de trânsito (FIGURA 1). Os fatores listados, possivelmente, estão relacionados com a subutilização do espaço que é objeto desse estudo: a praça pública onde se localiza a estação de metrô Central Águas Claras — que, atualmente, se confunde com vias e estacionamentos asfaltados.

Figura 1: Infográficos sobre Águas Claras, DF.



¹ Apesar de, legalmente, o termo “cidade” só se aplicar para sedes de municípios, ele será utilizado para fins didáticos neste texto. De acordo com Batista, Águas Claras seria melhor definida como “núcleo urbano” ou mesmo “bairro” (BATISTA, 2005, p.96 e 98).

Densidade populacional [2]



Fontes: Adaptados de [1] BERNARDES, 2007; [2] CODEPLAN, 2018.

Tais problemas típicos de grandes metrópoles, quando refletidos na arquitetura do lugar, instigam uma análise mais detalhada de suas implicações diretas e indiretas nas vidas das pessoas que dele se apropriam.

Essa praça, como muitos outros lugares públicos, não mais possui seu uso originalmente definido em projeto, contudo possui atividades incômodas para a população, pois foi apropriada por veículos particulares. Esses espaços se tornam enclaves urbanos que não são usados como locais de permanência, tampouco como locais de passagem.

Figura 2 - Águas Claras Vertical e suas três estações de metrô.



Fonte: adaptado de Google Earth, acessado em 10/2021

A motivação para a redação deste artigo surgiu de duas formas: a primeira, como fruto da observação empírica e vivência da área urbana delimitada como “Águas Claras Vertical”² (Figura 1), em que foram percebidos problemas típicos de grandes centros urbanos. Já a segunda motivação foi despertada com base nas discussões fomentadas no decorrer da disciplina Direito Urbanístico e Direito à Moradia, atualmente ministrada pelo Professor Doutor Paulo Afonso Cavichioli Carmona, do

² Classificação da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) para o polígono edificado da RA XX.

Mestrado em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (CEUB), no Distrito Federal.

Pretende-se, portanto, apresentar a viabilidade jurídica e sugerir diretrizes para a melhoria nos atributos urbanísticos da praça, como: requalificar o espaço público na superfície; minimizar impactos ambientais com equipamentos urbanos subterrâneos; e buscar fundamentação legal para alterações no uso e ocupação do subsolo desse terreno.

2 Desenvolvimento

2.1 Fundamentação teórica

A definição de praça, tratada neste estudo de caso, se refere, principalmente, ao espaço público exterior urbano. De forma geral, eles compreendem os espaços abertos (vazios) que entremeiam os espaços edificados (cheios) de uma cidade e que, muitas vezes, os condicionam. Soma-se a esse entendimento o que Gehl (2014) define como vida entre os edifícios, similar ao que outros autores definem como vida pública: “o conjunto das ações, programadas ou não, protagonizadas pelos indivíduos nos espaços públicos” (GEHL, 2014 apud TENORIO, 2012, p. 14). Ainda, para Romero, tais lugares seriam elementos essenciais da paisagem urbana, que constituem o espaço de vida, que “percebem” a cidade (ROMERO, 2007, p.29). A praça, portanto, como um suposto elemento central de permanência de atividades sociais numa cidade, passa a ser também um dos elementos principais desta análise.

Para situar o contexto em que esse objeto de análise se insere, foi apresentado um breve histórico do planejamento da Região Administrativa de Águas Claras, tendo como fonte primária os dados oficiais do Governo do Distrito Federal (GDF). Quanto ao espaço estudado, foram descritas as características físicas da praça e os problemas atualmente enfrentados por seus usuários, registrados por observações em campo e por matérias veiculadas na imprensa local.

Não menos importante, foi feita uma revisão bibliográfica e levantada a legislação urbanística vi-

gente que trata da matéria de uso de área pública que possibilitaria um eventual projeto para a praça em Águas Claras, em especial sobre a viabilidade da implantação de estacionamentos rotativos subterrâneos e acesso de outros modais de transporte. Para tanto, agrega-se o conceito de direito de superfície para a atual discussão sobre o direito de uso do subsolo imediatamente abaixo.

2.2 Histórico do planejamento de Águas Claras

De acordo com as referências históricas disponibilizadas pelo Governo do Distrito Federal, no sítio dessa Região Administrativa, o bairro de Águas Claras surgiu como uma proposta de ocupação do solo e expansão ordenada de Brasília. Havia a pretensão de se incorporarem contingentes populacionais, frutos de uma demanda reprimida por habitação para a classe média. A autorização para a implantação foi feita por meio da Lei n.º 385 de 16 de dezembro de 1992 (GDF, 2021a).

A cidade foi projetada pelo arquiteto e urbanista Paulo Zimbres, “inspirado na qualidade de vida do Plano Piloto, embora em outros moldes urbanísticos.” (GDF, 2021a) No entanto, seu projeto original foi deturpado pelo poder econômico: era previsto inicialmente um gabarito de doze pavimentos para as edificações residenciais e quinze para os prédios comerciais, mas alterações nas normas de edificação permitiram a construção de até quarenta pavimentos. Em um segundo momento, o gabarito foi baixado, no entanto, o impacto negativo na qualidade do espaço público já havia acontecido.

A Região Administrativa de Águas Claras, RA XX, foi criada a partir da Lei n.º 3.153 de 06 de maio de 2003, sendo desmembrada da RA de Taguatinga. Entretanto, somente em 2019, por meio da Lei n.º 6.371, que houve um segundo desmembramento, quando foi criada a Região Administrativa de Arniqueira – RA XXXIII, o que culminou com a RA XX sendo apenas Águas Claras Vertical.

Localizada entre Taguatinga, Arniqueira, Areal, Vicente Pires, Riacho Fundo e Park Way, distante, aproximadamente, 20 quilômetros do Plano Piloto, a cidade foi eleita pela classe média como moradia. Sua população saltou de 43 mil habitantes, em

2004, para 161.184 pessoas em 2018, sendo 117.346 somente em Águas Claras Vertical (CODEPLAN, 2018). Seu processo de urbanização segue paralelamente, mas ainda carente de equipamentos públicos e com problemas de infraestrutura e no sistema viário. Grandes engarrafamentos são formados diariamente nos horários de pico, justamente nas vias que ligam as extremidades: cidades satélites e Plano Piloto.

Em 2015, a densidade populacional de Águas Claras era de 73,1 hab/ha (habitantes por hectare), acima da média do DF de 52,2 hab/ha (CODEPLAN, 2018). Entretanto, se considerados, apenas, os habitantes de Águas Claras Vertical, certamente o número seria maior.

De acordo com Holanda, essa região do Distrito Federal poderia ter se transformado em um polo de empregos que diminuiriam a excessiva concentração na RA de Brasília:

Águas Claras, no entanto, veio a se tornar uma cidade-dormitório, pois nada parece indicar que as potencialidades geradas pela linha de metrô venham a ser aproveitadas para a implantação de empregos e serviços no seu percurso; o crescimento da mancha urbanizada do distrito Federal tem por características áreas cada vez menos densas e mais dependentes do automóvel. (HOLANDA, 2005, p. 81).

2.3 A questão dos automóveis particulares versus transporte público

Uma característica do planejamento urbano no Distrito Federal é uma consciência tardia das questões de transporte e trânsito, tanto por parte da sociedade como pelo governo. Batista afirma que

[...] a administração pública, equivocadamente, enfatiza obras rodoviárias, o que privilegiaria o transporte individual. Essas iniciativas, concebidas para dar maior fluidez ao trânsito e facilitar a circulação, acabam por atrair mais automóveis, fazendo com que o problema volte à estaca zero (BATISTA, 2005, p. 98).

Ele cita ainda que essa opção preferencial pelo automóvel é agravada pelo caráter rodoviário da concepção urbanística do DF, da falta de compa-

cidade entre os polos, e da má qualidade da oferta dos serviços de transporte público.

Com tantos estímulos, os índices do crescimento da frota de veículos passaram a ser alarmantes. De acordo com matéria veiculada em jornal local,

[...] o Distrito Federal já havia atingido a marca de 1 milhão de carros e consolidava a segunda posição no ranking nacional de taxa de motorização, depois de São Paulo, conquistada ainda em 2007. Já naquele ano, de crescimento marcante na cidade de Águas Claras, já havia um veículo para cada 2,6 pessoas na capital. Comparando até com o estado de São Paulo há um índice menor, de um carro para cada grupo de 2,3 moradores. A situação é mais preocupante no DF porque o território é quase 43 vezes menor do que o Estado de São Paulo. A terceira e a quarta taxa de motorização estão em Santa Catarina e no Estado do Rio de Janeiro — onde é contabilizado um carro para, em média, 3,8 moradores (BERNARDES, 2007).

O problema de lentidão do trânsito em vias como a Estrutural e a Estrada Parque Taguatinga-Guará (EPTG), próximas ao local de análise, não apresenta boas perspectivas. Caso a taxa de crescimento da frota continue nos patamares atuais de cerca de 3% ao ano (GDF, 2021), novas intercorrências no trânsito poderão ocorrer. Para Batista, os transtornos não ocorrem apenas em horários de pico, mas também ao longo do dia. Cita ainda que uma alternativa comum ao problema seria o rodízio de veículos, como ocorre em São Paulo, por exemplo.

Além da proposta paulista de rodízio de veículos, Batista cita alternativas de outras capitais: a prova da possibilidade de estacionamento (Tóquio), a taxação da circulação em determinadas áreas (Oslo e Londres), a diminuição dos tempos máximos de estacionamento (Zurique) e o incentivo ao transporte não motorizado (BATISTA, 2005, p.105).

No sistema de transporte público de Águas Claras, o metrô tem papel fundamental para o seu desenvolvimento, o que pode ser considerada a melhor alternativa para o trânsito caótico. De acordo com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), de 2009, seu eixo é classificado como primário para a rede estrutural de transporte cole-

tivo do Distrito Federal. Com previsão de quatro estações, atualmente funcionam três: Arniqueiras, Águas Claras e Concessionárias — interligando a cidade ao Plano Piloto, Guará, Samambaia e Ceilândia. O sistema apresenta linhas regulares de ônibus, ainda não integradas ao metrô, o que é previsto pelo projeto do GDF, “Brasília Integrada” — proposta que prevê a integração de ônibus e micro-ônibus ao metrô.

Com a implantação do metrô, muitos moradores optaram pela sua eficiência. Em locais de alta densidade populacional e compacidade, como os arredores da Estação Águas Claras, são visíveis as aglomerações de veículos particulares estacionados muitas vezes irregularmente nos arredores das estações.

Segundo dados disponíveis, o Distrito Federal tinha em 2006 uma frota de 872.088 veículos e, apenas, 100 mil vagas para atender a todos. Em setembro de 2021, o número de veículos chegou a 1.916.829 (ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE ÁGUAS CLARAS, 2021) e praticamente não houve incremento em estacionamentos. O déficit alimenta o mercado dos estacionamentos rotativos particulares, principalmente no Plano Piloto e em Taguatinga, onde se observa que a falta de vagas para estacionar é maior.

Não há como afirmar que a solução para o problema da falta de vagas para estacionar no DF seja a criação pelo Governo de estacionamentos rotativos nas áreas públicas. Entretanto, se existisse essa alternativa, infere-se que a quantidade de estacionamentos privados diminuiria. Entende-se que, sendo o automóvel um bem particular, é legítimo que o motorista, em contrapartida, contribua pelo uso do espaço comum. Ainda, se a verba arrecadada fosse revertida em investimentos no transporte público, ajudaria a reduzir a frota de carros em circulação na cidade.

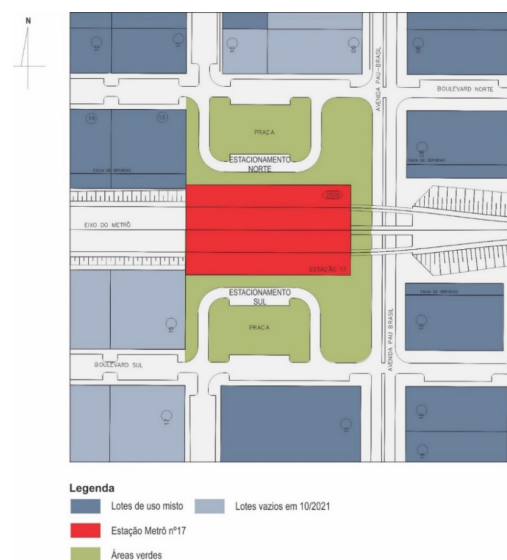
Em Águas Claras, identificaram-se estacionamentos rotativos nas garagens dos shoppings locais e em alguns edifícios comerciais. Ambas categorias possuem vagas distribuídas como rotativas ou para mensalistas. Entretanto, o funcionamento não pode ser considerado adequado para modais de transporte, pois alguns shoppings e galerias restringem a categoria de mensalista para seus lojistas e, nos edifí-

cios comerciais, há restrições quanto ao horário de funcionamento não comercial.

2.4 Estudo de caso: a praça da Estação Central Águas Claras

A área verde e todos os estacionamentos norte e sul são o objeto desta análise. O local está compreendido desde o cruzamento da Avenida Pau-Brasil com o Boulevard Norte e Sul aos limites da Estação nº17 do Metrô e lotes de uso misto limítrofes (Figura 3). A projeção do terreno corresponde a duas áreas verdes aproximadas de 5.948 m² (115,50 m por 51,50 m). As vias asfaltadas possuem duas faixas de rolamento, as quais conduzem aos estacionamentos norte e sul.

Figura 3 - Praça da Estação Central (nº 17) e entorno.



Fonte: Adaptado de Mapa de Uso do Solo do PDL Águas Claras

Em pesquisa de campo, foram tomadas amostras periódicas de informação sobre a utilização dos lugares de estacionamento regulares e irregulares (dois estacionamentos públicos das parcelas norte e sul, áreas verdes e ao longo das vias de acesso à Estação), em horários e dias de semana aleatórios, mas em períodos representativos da procura média diária – horário comercial. As duas últimas medições foram realizadas nos meses de outubro e novembro de 2021.

Foram observadas que as 122 vagas demarcadas junto às áreas verdes estavam constantemente

ocupadas durante as visitas. Além dessas, notou-se uma saturação de veículos estacionados em baliza, ao longo das vias, incluindo táxis ou carros particulares. O número excedente de veículos variou durante as inspeções, chegando a ser contada uma saturação de 84 a 152 veículos. As Figuras 4, 5 e 6 ilustram esse cenário.

Nos períodos de observação da praça, não foi notada a permanência relevante de pessoas nos espaços verdes das parcelas, em especial na área sul. No entanto, foram observadas pessoas em trânsito, que deslocavam a pé pela área verde em direção à estação. Notou-se, ainda, que os pedestres eram oriundos das redondezas ou de seus veículos estacionados em ambas as parcelas da praça e arredores.

Diante dos dados obtidos pela contagem de automóveis e observação da praça, a investigação pôde constatar com o estudo de caso: a saturação dos seus estacionamentos públicos e vias durante os dias de semana; a subutilização dos seus espaços verdes pelos potenciais usuários; e a sua apropriação por veículos em detrimento das pessoas.

Face ao exposto, sugerem-se as diretrizes a seguir:

2.4.1 Requalificar o espaço público na superfície

Figura 4 - Parcelas norte e sul da praça da Estação do Metrô Águas Claras em 04/2021.



Fonte: Google Earth, acessado em 10/2021

Parte-se da hipótese de que seria viável a construção de uma edificação no subsolo da praça da estação, onde há demanda atual e latente pela comodidade e segurança de um serviço pago de garagem rotativa e ponto de acomodação de outros transportes modais. Supõe-se, inicialmente, que essa intervenção traria benefícios para a vida da cidade com a eliminação de grande parte das vias e dos estacionamentos na superfície.

Figura 5 - Vista da parcela sul da praça, em 03/2020, em pleno início da pandemia de Covid



Fonte: Google Earth, acessado em 10/2021

A sugestão de mudança no uso e ocupação do terreno em questão permitiria a criação de um equipamento urbano subterrâneo que acomoda os polos geradores de tráfego, diminuiria a poluição ambiental em função da redução de circulação em busca de vagas, bem como a fluidez na superfície. Outro benefício seria o incremento no aspecto visual removendo os veículos estacionados juntamente ao meio fio e proporcionando melhor visibilidade da praça ao entorno e trazendo, assim, um estímulo para a permanência de pessoas.

2.4.2 Minimizar impactos ambientais com equipamentos urbanos subterrâneos

Consideradas equipamentos urbanos permanentes, supõe-se que as garagens subterrâneas podem resultar na requalificação da superfície de onde estão instaladas e, ainda, viabilizar o desenvolvimento sustentável do local. Um projeto como esse pode ser qualificado de baixo risco ambiental, pois, após concluído, passa a ter baixo grau de incomodidade. Parte-se da premissa de que os ruídos vindos de automóveis seriam atenuados, já que seriam transferidos para o subsolo. Assim, sua interferência não deve atingir o limite de incomodidade

tolerável pela vizinhança imediata e não perturbaria o repouso noturno da população em sua área de influência.

Figura 6: Vista da parcela norte da praça em 10/2021.



Fonte: Acervo pessoal

Outro benefício de um estacionamento subterrâneo seria minimizar as “ilhas de calor” na superfície da praça. Tal fenômeno pode ser causado pela falta de cobertura arbórea e excesso de pavimentação, sendo responsável por variações térmicas bruscas no ambiente. Essa inconstância climática pode contribuir para a manifestação de doenças respiratórias, mais comum em áreas pouco arborizadas. Essas áreas verdes, bem como o conjunto de bens públicos postos à disposição da sociedade, são itens fundamentais para a composição do conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado que, pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225, passou a ser direito fundamental de todo cidadão, e essencial para a qualidade de vida:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Assim, propõe-se que o subsolo não acomode, apenas, veículos particulares, mas que pudesse receber transbordos de modalidades diversas, como ônibus, VLT, transportes por aplicativos e outras. Supõe-se, portanto, que um impacto na área motivado por essa alteração do sistema de transportes teria como consequência a readequação dos espaços e dos fluxos de veículos e transeuntes.

2.4.3 Buscar fundamentação legal para alterações no uso e ocupação do terreno

Para se sugerir uma eventual execução de um projeto de alteração do uso e ocupação da área verde da praça e da ocupação do subsolo imediatamente abaixo, faz-se necessária a busca pela fundamentação que dê segurança jurídica em todo o processo. Para tanto, cabe expor sobre o histórico da legislação afeita ao assunto.

O Poder Público é responsável por gerir os espaços públicos, tais como as praças, estacionamentos e áreas verdes, os quais são considerados bens da coletividade, devendo ser preservada sua finalidade específica para a qual foram criadas, uma vez que impostas pela própria lei que determina que percentagem mínima da gleba loteada que deverá ser destinada para o sistema de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, consoante os dizeres da Lei federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (art. 4º, inc. I e [...]§ 1o) que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

Em busca dessa fundamentação, foram encontradas diversas leis distritais, sobre as quais passa-se a discorrer.

Como ponto de partida para criação de estacionamentos públicos rotativos, pode-se citar a Lei n.º 1.978, de 26 de junho de 1998, que permitiu o funcionamento provisório de estacionamentos pagos em lotes vazios do GDF. No entanto, a lei foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do DF, por vício de origem. De autoria do então deputado distrital Luiz Estevão, a lei, que dispunha sobre bens públicos, somente poderia ter sido proposta pelo governador.

Por outro lado, em 2004, foi publicada a Lei Complementar distrital de n.º 692 sobre a exploração do serviço de estacionamento de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal, contra a qual o Ministério Público do Distrito Federal propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), por entender que seria “nítida afronta à vedação de alteração do plano original da cidade e de delegação do exercício do poder de polícia administrativa, bem como à exigência de lei específica e de prévia audiência da população inte-

ressada para fins de desafetação de área pública, expressas na Lei Orgânica do Distrito Federal”, tendo sido distribuída sob o n.º. 2004.00.2.000372-3 (número atual: 0000372-41.2004.8.07.0000) (TJDFT, 2004). Ocorre que essa ADI foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal que considerou que a Lei Complementar n. 692 não fere o Plano Diretor, pois não modifica a destinação das áreas, ao autorizar que o Poder Executivo pode explorar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço de estacionamento de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal.

E, em 29 de janeiro de 2008, foi publicada, no Diário Oficial do DF, a Lei Complementar n.º 755 que define critérios para ocupação de área pública no Distrito Federal mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso, para as utilizações que especifica, sendo interessante para o presente estudo destacar os artigos 2º e 3º dessa lei que preveem que, dentro do macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, é possível ao Poder Público a concessão onerosa do direito real de uso de área pública em subsolo para garagem vinculada a edificações comerciais, industriais e institucionais.

Além disso, a Lei n.º 4.566, de 04 de maio de 2011, de autoria do Poder Executivo local, dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (PDTU-DF) e dá outras providências, como política de transporte público coletivo:

Art. 16. São medidas de infraestrutura para a reestruturação do transporte coletivo: [...] II – adoção de medidas de incentivo à integração entre os modos coletivos, bicicleta e automóvel particular, por meio da implantação de estacionamentos e paraciclos ou bicicletários, próximos aos terminais e estações de integração [...] (DISTRITO FEDERAL, 2011);

E como política para estacionamentos:

Art. 28. Constituem diretrizes para a política de estacionamentos: [...] IV – elaboração de estudo para solucionar problemas de demanda de estacionamento: limitação, implantação ou restrição nas vias públicas e implantação de estacionamentos privados; V – articulação com demais órgãos

do governo para elaboração conjunta de políticas (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Cita-se, como exemplo, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (2014), que traz, na sua letra, o assunto de modo mais específico e aplicável ao caso estudado:

Artigo 228 - XXII - Criar estacionamentos públicos ou privados nas extremidades dos eixos de mobilidade urbana, em especial junto às estações de metrô, monotrilho e terminais de integração e de transferência entre modais;

Artigo 241 - X - Redução do espaço de estacionamentos de automóveis para implantação de estrutura cicloviária e ampliação de calçadas [...] (SÃO PAULO, 2014);

Ambos planos regionais citados estão em consonância com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012) que tem como uma das diretrizes para a regulação do transporte público coletivo a integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades.

Além disso, para a materialização de um estacionamento subterrâneo, se for respeitado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) local e se não houver modificação na destinação de áreas, há no DF legislação que autoriza a concessão de direito real de uso do subsolo para estacionamento garagem mediante cobrança de tarifa, desde que vinculada a edificações comerciais, institucionais e industriais (art. 1º, caput, § 1º e § 2º da LC 692/2004 cominado com art. 3º, inc. I, alínea “a” da LC 755/2008), conforme anteriormente citado. A respeito do PDOT, é interessante destacar seus objetivos:

Art. 8º São objetivos gerais do PDOT:[...]

VII – distribuição equilibrada de áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários;

VIII – promoção da mobilidade urbana e rural, de modo a garantir a circulação da população por todo o território do Distrito Federal;

IX – otimização e priorização da ocupação urbana em áreas com infraestrutura implantada e em vazios urbanos das áreas

consolidadas, respeitada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território;

X – integração da política de ordenamento territorial com as demais políticas setoriais que tenham reflexo no processo de planejamento e gestão do território do Distrito Federal e dos municípios limítrofes;

[..] XIV – garantia da implantação de infraestrutura e equipamentos públicos adequados para atendimento da população (DISTRITO FEDERAL, 2011); [...]

O direito de propriedade urbana aparece submetido à função pública de urbanismo para cujo exercício deve concorrer, além do interesse privado, uma série de interesses públicos (LIMA, 2005, p. 195). À luz do art 5º, XXIII da Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social ao propiciar a ordenação das cidades e garantir lugar adequado para convivência e desenvolvimento social (MALUF, 2010, p. 67).

E a construção de um estacionamento no subsolo, de modo que a área na superfície fique livre de excesso de vias e dos veículos que, atualmente, ali estacionam, além de atender à demanda de estacionamento, garante a utilização da praça por toda população, o que, certamente, atende a esses objetivos do PDOT e ao interesse público.

Nessa mesma Lei do PDOT, está prevista a possibilidade de o Distrito Federal, desde que autorizado por lei específica, “conceder, de forma onerosa, o direito de superfície de imóveis integrantes do seu patrimônio, inclusive do espaço aéreo e subterrâneo” (inciso II do art. 161).

Conforme indica Carmona, o instituto jurídico do direito de superfície conta com duas legislações: o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, e o Código Civil de 2002 de forma complementar. Confrontando essas duas legislações, ele detalha que o Estatuto da Cidade, aplicável a imóveis urbanos, permite, no direito de superfície, a utilização do solo, subsolo ou do espaço aéreo, podendo ser por tempo determinado ou indeterminado. Cita, ainda, como exemplo de direito de superfície, a previsão do PDOT-DF, no qual o DF é autorizado a conceder, de forma onerosa, o direito de superfície, in-

clusive espaço aéreo e subterrâneo (CARMONA, 2015, p. 190).

E, no presente estudo de caso, que o DF conceda o direito de uso do subsolo para que um particular construa e explore estacionamento rotativo, tendo como condição onerosa a construção e manutenção da praça na superfície, bem como a cobrança de estacionamentos como forma de proporcionar recursos para a melhoria do transporte público.

A forma de contratação da concessão de uso da superfície pode ser realizada por meio de escritura pública, documento privado ou contrato administrativo, mas para a criação de direito real, é necessária a inscrição do contrato no registro da propriedade (LIMA, 2005, p. 211). E, conforme previsto no art. 162 do PDOT-DF, a concessão e a extinção do direito de superfície se darão mediante escritura pública e averbação no ofício de registro de imóveis competente, criando o direito real e quiçá conferindo segurança jurídica à execução de um projeto para o subsolo.

Assim, diante de todo o arcabouço jurídico apresentado, entende-se estar elencada a fundamentação que garantiria segurança jurídica à iniciativa proposta no presente artigo. Em suma:

- a previsão no PDOT-DF de concessão do direito de superfície – inclusive para uso do subsolo;
- cominada com a Lei Complementar distrital de n.º 692/2004 que dispõe sobre a exploração do serviço de estacionamento de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal;
- cominada com a Lei Complementar n.º 755/2008 que prevê que, dentro do macrozoneamento do PDOT-DF, é possível ao Poder Público a concessão onerosa do direito real de uso de área pública em subsolo para garagem vinculada a edificações comerciais, industriais e institucionais; e
- cominada com a Lei n.º 4.566/2011 que dispõe sobre o PDTU-DF.

3 Conclusões

Retomando o diagnóstico feito a partir dos dados obtidos pela contagem de automóveis e observação da praça, constatou-se a saturação dos seus estacionamentos públicos e vias durante os dias de semana; a subutilização dos seus espaços verdes pelos potenciais usuários; e a sua apropriação desses espaços por veículos diversos.

Assim, são prementes as implementações das políticas que integrem o planejamento do transporte urbano e o do uso e ocupação do solo e subsolo, como se verificou nesse estudo de caso. Igualmente, são necessárias ações que desestimulem o uso indiscriminado do veículo particular, mas que, ao mesmo tempo, também disciplinem sua utilização. No entanto, ainda não é possível se esquivar da importância do trânsito automobilístico por razão da configuração urbana da cidade. É consenso que a utilização do veículo motorizado, entretanto, deve ser restrita e compatibilizada com os pedestres.

No panorama atual, o desafio para os planejadores é encontrar o equilíbrio entre a acomodação de estacionamentos indispensáveis e a eliminação dos excessos que descaracterizam os espaços públicos, tal como foi observado nos resultados obtidos pela análise da Praça da Estação Águas Claras. Assim, o poder público, juntamente à sociedade civil, poderia se organizar para alavancar projetos de interesse comum, de forma que o interesse do empreendedor privado também fosse estimulado, principalmente no formato das parcerias público-privadas (PPPs). Tal formato, inclusive, consta como diretriz fundamental para o sistema viário e circulação no PDOT 2009 para o Distrito Federal.

A oferta de estacionamentos gratuitos pode ser considerada um convite direto à aquisição e ao uso de mais automóveis. Tentativas de se construir novas vias e estacionamentos para aliviar a pressão do tráfego podem gerar mais trânsito e poluição. Por outro lado, a adoção de taxas para usos diversos do carro e a eliminação de vias e estacionamentos constituem exemplos de políticas bem-sucedidas em distintos centros urbanos pelo mundo.

O caso de estacionamentos subterrâneos pagos, que sejam estrategicamente conectados ao transporte público de massa, também pode ser outra

frente de combate à oferta de estacionamentos que retroalimentam o estímulo ao uso do automóvel.

Como já foram descritas, novas políticas públicas, especialmente a concessão para a exploração de estacionamentos subterrâneos, podem trazer diversos benefícios para a vida da cidade, desde que feitas de forma responsável. Sugerem-se locais previstos não somente para automóveis e bicicletas particulares, mas que pudesse receber outros veículos oriundos de transbordos de outras modalidades. Supõe-se, portanto, que um impacto na área motivado por essa alteração do sistema de transportes teria como consequência a readequação dos espaços e dos fluxos de veículos e transeuntes. O sistema de áreas livres públicas de Águas Claras, e de demais localidades, podem se beneficiar com uma solução abrangente que promova a renovação urbana e melhore a qualidade de vida de seus cidadãos.

As referências apresentadas correlacionam a qualidade de vida a qualidade dos lugares públicos. Infere-se que, com suas superfícies liberadas de atividades incômodas e estacionamentos irregulares, as praças podem voltar a cumprir sua função social: a interação entre pessoas, além da promoção de atividades comerciais e de entretenimento. Com essa requalificação, o caráter, a identidade e urbanidade do espaço público pode ser reforçado.

Por fim, se justifica um projeto e um empreendimento com tal intenção, desde que haja uma mínima segurança jurídica em relação ao atendimento da legislação acima elencada: tanto Federal, como da Política Nacional de Mobilidade Urbana, quanto a legislação distrital. E, conforme se pode depreender do presente estudo, entende-se que uma iniciativa que prioriza o transporte público, coletivo e ativo, sobre o transporte individual, bem como prevê a cobrança de estacionamentos como forma de proporcionar recursos para a melhoria do transporte público poderia ser viabilizada pelo embasamento jurídico apresentado.

Referências

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE ÁGUAS CLARAS. Águas Claras vertical. 2021. Disponível

- em: <https://www.aguascalras.df.gov.br/category/sobre-a-ra/informacoes/>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- BATISTA, Geraldo Nogueira. Brasília, pessoas ou carros? In: RIBAS, Otto (org.). *Visões de Brasília: patrimônio, preservação e desenvolvimento*. Brasília: IAB-DF, 2005.
- BERNARDES, A. Trânsito do DF está à beira do caos. *Correio Braziliense*, 29 nov. 2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 692, de 16 de janeiro de 2004*. Exploração do serviço de estacionamento de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal. Brasília, 2004.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008*. Critérios para ocupação de área pública no Distrito Federal mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso, para as utilizações que especifica. Brasília, 2008.
- BRASIL. *Lei federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Parcelamento do Solo Urbano. Brasília, 1979.
- BRASIL. *Lei nº 1.978, de 26 de junho de 1998*. Instalação provisória de estacionamento pago nos lotes não edificados das Regiões Administrativas do Distrito Federal, DF. Brasília, 2018.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.
- BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012.
- BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Estatuto da Metrópole. Brasília, 2015.
- BRASIL. *Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011*. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal. Brasília, 2011.
- CARMONA, P. A. C. *Curso de direito urbanístico*. Salvador: JusPodivm, 2015.
- CODEPLAN. *Portal de informações estatísticas do Distrito Federal*. 2018. Disponível em: <http://infodf.codeplan.df.gov.br/>. Acesso em: 12 out. 2021.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 1.978, de 26 de junho de 1998*. Instalação provisória de estacionamento pago nos lotes não edificados das Regiões Administrativas do Distrito Federal, DF. Brasília, 1998.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 692, de 16 de janeiro de 2004*. Exploração do serviço de estacionamento de veículos em logradouros públicos e áreas pertencentes ao Distrito Federal. Brasília, 2004.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008*. Critérios para ocupação de área pública no Distrito Federal mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso, para as utilizações que especifica. Brasília, 2008.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011*. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal. Brasília, 2011.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2004.00.2.000372-3*. Brasília, 2014.
- GEHL, Jan. *Cidades para pessoas*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Frota de veículos em circulação*: Distrito Federal. Brasília: Secretaria de Estado de Segurança Pública, 2021. Disponível em: http://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/09_setembro_2021_frota.pdf. Acesso em: 17 nov. 2021.
- HOLANDA, Frederico de. *10 mandamentos da arquitetura*. Brasília: FRBH, 2013.
- HOLANDA, Frederico de. Brasília: a trajetória perversa: de como danificar qualidades e amplificar problemas. In: RIBAS, Otto (org.). *Visões de Brasília: patrimônio, preservação e desenvolvimento*. Brasília: IAB-DF, 2005.
- LIMA, F. H. V. de. *O direito de superfície como instrumento de planificação urbana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- LUCENA, Miguel. Águas Claras triplica população em seis anos e sofre consequências da superlotação. *Jornal de Brasília*, Brasília, 24 jan. 2011. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/aguas-claras-triplica-populacao-em-seis-anos-e-sofre-consequencias-da-superlotacao/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

MALUF, A. C. do R. F. D. *Limitações urbanas ao direito de propriedade*. São Paulo: Atlas, 2010.

ROMERO, Marta Adriana B. *A arquitetura bioclimática do espaço público*. Brasília: Editora UnB, 2007.

SÃO PAULO. *Decreto nº 56.834, de 24 de fevereiro de 2016*. Plano de Mobilidade de São Paulo (PLAN-MOB/SP). São Paulo, 2016.

SÃO PAULO. *Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Plano diretor estratégico do município de São Paulo. São Paulo, 2014.

TENORIO, G. D. S. *Ao desocupado em cima da ponte*. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação da FAU-UnB, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.