



Nota Técnica Nº 01/2024 – PRES/CAU/DF

Brasília, 02 de agosto de 2024.

Assunto: **Considerações sobre o texto final do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB)**

1. Introdução

Desde o encaminhamento do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal (CAU-DF) vem se debruçando na análise dos documentos publicados pelo executivo, legislativo e por diferentes organizações da sociedade civil¹ com relação ao PPCUB. Após a aprovação na CLDF, no último dia 19 de junho de 2024, iniciamos uma série de reuniões com técnicos de diferentes órgãos e entidades das áreas de planejamento urbano e patrimônio cultural², visando analisar a compatibilidade entre o texto aprovado no CONPLAN, o texto encaminhado à CLDF e as emendas aprovadas.

No dia 23 de julho de 2024, realizamos uma reunião extraordinária da Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental (CPUA) do CAU-DF, com

¹ Foram consultados, dentre outros, os seguintes documentos:

- Nota Técnica 17/2024: Análise da Redação Final do PPCUB, IPHAN, 2024.
- Manifestação do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – Núcleo Distrito Federal (ICOMOS-DF) sobre o Projeto de Lei Complementar nº 41/2024 do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), ICOMOS-DF, 2024.
- Nota Oficial, ICOMOS Brasil, 2024.
- Sobre o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, 2023.
- Estudo PPCUB - CAF, GT PPCUB da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), 2024.
- Ofício para Governador do DF: Assunto Emendas PPCUB, CODESE DF, 2024.

² Além de conselheiros da CPUA, presidente e vice-presidente do CAU/DF, estiveram presentes nas reuniões realizadas pessoas da Subsecretaria do Conjunto Urbanístico Tombado da SEDUH, (SCUB/SEDUH), da CT-CUB/CONPLAN (Andar a Pé, Sinduscon, Terracap, SEPE, SEDUH), do IPHAN, do ICOMOS, e outros cidadãos interessados no tema.



presença de membros da Câmara Técnica do Conjunto Urbanístico de Brasília (CT-CUB), buscando trazer elementos ao debate de como se garantir a compatibilidade entre o uso e ocupação do solo e a preservação do CUB enquanto patrimônio cultural. Também realizamos reuniões complementares com IPHAN e ICOMOS, buscando trazer a maior diversidade possível de olhares a respeito do tema. Abrimos um canal para receber contribuições da sociedade em geral via formulário, o qual esteve disponível até o dia 22 de julho, as quais foram debatidas nas reuniões e serão, dentro do possível, contempladas e respondidas nesta Nota técnica.

A aprovação do PPCUB evidenciou a necessidade de maior transparência e participação social nos processos legislativos, bem como a importância da compatibilidade entre instrumentos de planejamento urbano e a norma de preservação. Os técnicos responsáveis pelo planejamento e gestão da cidade, incluindo arquitetos e urbanistas, desempenham um papel crucial nesse processo. No âmbito do PPCUB, destacamos o protagonismo institucional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na garantia dos princípios de preservação, e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) no planejamento urbano do CUB.

As considerações apresentadas a seguir têm o objetivo de contribuir para o aprimoramento das políticas de planejamento urbano e de preservação no âmbito do CUB, tendo em vista a finalidade do CAU de “pugnar pelo aperfeiçoamento do exercício da Arquitetura e Urbanismo, no âmbito de sua jurisdição” e sua competência de posicionar-se quanto a “matérias de caráter legislativo, normativo ou contencioso em tramitação nos órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (Resolução CAU-BR Nº 139/2017).

2. Participação social e qualificação do debate técnico

Cientes da importância da proposição do PPCUB, também consideramos fundamental que sejam desenvolvidos mecanismos de contínua participação



social e discussão técnica para aprimoramento desta lei, bem como de outros instrumentos urbanísticos e de preservação relacionados.

Da forma que a lei está estruturada, algumas intervenções foram trazidas para definição futura, inseridas em Planos, Programas e Projetos (Item H das PURP), os quais devem ser objeto de estudo técnico específico. Se, por um lado, isso reforça a importância de que qualquer plano e projeto urbanístico deva passar por qualificados estudos técnicos, também precisa garantir a ampla participação popular na definição de intervenções que impactam a dinâmica da cidade e de suas vidas. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o Plano Diretor (Lei Complementar Distrital nº 803/2009), e a Lei Distrital nº 5.081/2013 reforçam a importância de se garantir a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º do Estatuto da Cidade).

Um ponto recorrente na mídia é quanto ao risco que o PPCUB traz ao tombamento do CUB e sua inscrição na lista do Patrimônio Mundial da Humanidade. O ICOMOS Brasil, em nota publicada em 2024, trouxe pontos de alerta visando “evitar que o bem protegido seja inscrito no *Heritage Alert* (Alerta patrimonial de patrimônio em risco)”, destacando a importância de criação de um Comitê Gestor do Conjunto Urbano de Brasília. É importante destacar que há anos a UNESCO cobra a aprovação do PPCUB, e sua inexistência também pode colocar em risco o título de Brasília como Patrimônio Mundial da Humanidade. Isso reforça a importância de que a norma seja publicada, mas não exclui a necessidade de garantir a compatibilidade entre o desenvolvimento local, o uso e ocupação do solo e a preservação do bem tombado.

O debate na mídia sobre o PPCUB tem sido, em alguns casos, polarizado e sensacionalista. Essa postura prejudica a discussão qualificada, pois distorce os posicionamentos dos atores envolvidos e, com efeito, contribui para divisionismos entre grupos de diferentes campos de atuação, que poderiam trabalhar juntos em defesa do interesse coletivo. Muitas vezes, este fator tira o



foco do debate estrutural que precisa ser feito e o direciona a questões muito específicas que não impactam significativamente na preservação da cidade.

3. Procedimentos para Tramitação de Leis na CLDF e no Executivo

O recente processo de aprovação do PPCUB revelou a necessidade de revisar os procedimentos para a tramitação de leis, tanto no que diz respeito aos prazos e à transparência na CLDF, quanto no que tange à transparência no Executivo.

No contexto da CLDF, o prazo para a apresentação de emendas encerrou-se uma semana antes da votação, o que impossibilitou uma discussão adequada. Durante a Plenária, alguns deputados relataram que, apesar de a SEDUH ter concordado com a maioria das emendas na reunião de líderes, várias foram rejeitadas na hora da votação. Além disso, o parecer da Comissão de Assuntos Fundiários (CAF) foi alterado e apresentado no mesmo dia da votação, sem tempo hábil para análise detalhada. Emendas foram aprovadas em bloco, dificultando o entendimento das matérias. Os pareceres das Comissões de Educação, Saúde e Cultura e de Constituição e Justiça foram apresentados em Plenário, sem análise individualizada das emendas. O prazo para a interposição de recursos foi de apenas cinco dias, limitando ainda mais a capacidade de resposta dos interessados.

Como se vê, foi um processo legislativo destoante das necessidades que o tema requer, com ampla discussão, não apenas em audiências públicas onde quem fala não é respondido. A sociedade civil foi convocada a se manifestar e o passo seguinte a CLDF não promoveu, que é o debate qualificado sobre as emendas. A presente crítica ao Poder Legislativo pretende ser, ao mesmo tempo, advertência à sua finalidade não plenamente cumprida e ao mesmo tempo construtiva em favor de que seja restabelecido o diálogo.

Com relação ao Executivo, destaca-se o papel do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN) como "órgão colegiado superior do SISPLAN, com função consultiva e deliberativa de auxiliar



a Administração na formulação, análise, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política territorial e urbana" (art. 218 do PDOT). A partir de relato de membros do CONPLAN presentes na reunião de aprovação do PPCUB, verificamos que foram feitas alterações substanciais no texto aprovado no CONPLAN, conforme traremos mais adiante (tópico "Setor Hoteleiro e Mudança de Gabarito"). Destaca-se que não é possível acessar publicamente os processos do CONPLAN, de modo que o último texto publicizado refere-se ao apresentado antes da Audiência Pública realizada no dia 11 de novembro de 2023, o qual sofreu modificações como consequência da própria Audiência. Como procedimento padrão do CONPLAN, nem mesmo os membros do Conselho têm acesso ao processo completo, apenas o relator. Sendo assim, o voto é proferido apenas com base na apresentação feita durante a reunião, por ocasião da apresentação do relatório, impossibilitando aos demais conselheiros o conhecimento completo do que estão aprovando.

Assim, vemos como problemática a aprovação do texto na CLDF sem que os deputados e a população tivessem tempo hábil para analisar as alterações, e sem a devida transparência. Dessa forma, acreditamos ser fundamental que os processos de aprovação de leis e projetos no âmbito do executivo também sejam revistos. Dado o processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), estamos em um momento favorável para discussão sobre os mecanismos de participação social e a efetividade de funcionamento do SISPLAN.

Revisar os mecanismos de participação social é fundamental para garantir maior transparência e a participação qualificada da população em todas as etapas de elaboração e revisão de leis. A análise técnica cuidadosa e a revisão dos processos permitirão que o PPCUB atenda aos princípios fundamentais de desenvolvimento urbano sustentável e preservação do patrimônio. É necessário, ainda, instituir o Grupo Técnico Executivo (GTE-CUB) e o Comitê Gestor do CUB, bem como rever a composição e os processos das instâncias de participação previstas na minuta da lei, como o CONDEPAC e o CONPLAN.



4. Esclarecimento sobre Competências

A Portaria nº 166/2016 do IPHAN estabelece critérios de preservação para os setores do Conjunto Urbanístico de Brasília, complementando normas anteriores. Já a Portaria nº 68/2012, atualmente em revisão pelo IPHAN, trata da “delimitação e diretrizes para a área de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília”.

Conforme apresentado na Nota Técnica nº 17/2024/COTEC IPHAN-DF, o IPHAN e o Governo do Distrito Federal (GDF) compartilham responsabilidades na preservação do patrimônio cultural. O tombamento de bens culturais foi inaugurado pelo Decreto-lei nº 25/1937 e recepcionado no art. 216 da Constituição Federal de 1988, indicando-se a responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Portaria nº 375/2018 do IPHAN também enfatiza a responsabilidade compartilhada na preservação do patrimônio cultural material.

A Nota indica ainda que o IPHAN é responsável por “operar a preservação de bens culturais acautelados por meio do exercício do Poder de Polícia Administrativa, que lhe permite autorizar ou desautorizar projetos de intervenções em bens tombados, fiscalizar as ações concretas de preservação, conservação e restauro nesses bens e aplicar sanções administrativas nos casos em que se configure descumprimento de suas ordens, dano ou ameaça aos bens protegidos”.

Já o GDF, por meio de suas Secretarias de Estado, também é responsável pela gestão do território, planejamento urbano e controle do uso e ocupação do solo, elaborando e cumprindo a legislação urbanística conforme a Constituição Federal.

O IPHAN, portanto, não aprova ou reprovava o Plano, mas exerce o poder de polícia legislativa para garantir a preservação do bem tombado. Assim, mesmo que o GDF tenha a prerrogativa de editar sua legislação urbanística, as análises do IPHAN fazem indicações preventivas de eventuais conflitos entre a legislação local e as normas federais, visando evitar problemas de gestão e



insegurança jurídica. Projetos aprovados pela SEDUH podem vir a ser barrados pelo IPHAN se estiverem em conflito com normas federais, gerando insegurança jurídica.

Ao longo do processo de elaboração do PPCUB, o IPHAN identificou que muitas versões do texto foram apresentadas, com alterações constantes que dificultavam o acompanhamento e a análise dos técnicos do órgão. Desde 2019, o IPHAN vem elaborando pareceres técnicos com análise dos textos encaminhados pela SEDUH, destacando pontos incompatíveis com a Portaria 166. Em 2023, mais uma análise extensa foi realizada, com manifestações que vieram a ser acatadas pelo órgão estatal, ao passo que outras não.

Fortalecer a articulação entre o IPHAN, o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural (CONDEPAC) e a Câmara Técnica do CUB (CT-CUB, ligada ao CONPLAN) é fundamental para garantir a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. Até que sejam instituídas as instâncias previstas na lei, essas instituições desempenham papel crucial na discussão das normas vigentes, analisando a necessidade de eventuais alterações ou criação de novos instrumentos que assegurem a compatibilidade entre o uso e a ocupação do solo com a preservação do patrimônio.

5. Revisão e Aprimoramento de Instrumentos Urbanísticos

Conforme o art. 2º do Estatuto da Cidade, a política urbana deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com diretrizes gerais que incluem o planejamento do desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população e das atividades econômicas, e a ordenação e controle do uso do solo.

O PDOT é o principal instrumento de planejamento urbano do Distrito Federal e deve seguir as diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade, incorporando as políticas e diretrizes setoriais do DF. O PDOT, que está em processo de revisão desde 2019, tem papel fundamental para garantir a



compatibilidade dos instrumentos urbanísticos previstos no PPCUB, assegurando uma maior harmonia com os princípios do Estatuto da Cidade.

O art. 153 do PDOT indica que o PPCUB é "instrumento de consolidação do regulamento de ordenação urbanística, de preservação do conjunto tombado e das diretrizes de planejamento, de controle de sua evolução espacial e de promoção do desenvolvimento econômico e social". O parágrafo único deste mesmo artigo aponta que "o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília corresponde, simultaneamente, à legislação de uso e ocupação do solo e ao Plano de Desenvolvimento Local da Unidade de Planejamento Territorial Central".

Entretanto, esses dois instrumentos – legislação de uso e ocupação do solo e Plano de Desenvolvimento Local – têm funções diferentes. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que deve seguir as diretrizes do PDOT, veio com o intuito de regulamentar o uso do solo no Distrito Federal de forma unificada, algo que antes era feito por diversas normas fragmentadas. Dentre as áreas abrangidas pela LUOS, não se incluíram, dentre outros, as áreas situadas na Zona Urbana do Conjunto Tombado, contemplada pelo PPCUB.

O Plano Diretor de 1997 propôs Planos Diretores Locais (PDL), inicialmente por Região Administrativa (RA) e, com o PDOT de 2009, por Unidade Territorial de Planejamento (UPT). Esses instrumentos são desenvolvidos para "permitir a definição e a planificação de obras públicas, resultando em estratégias de ação, diretrizes e projetos" (art. 151 da Lei Distrital nº 803/2009), devendo ser orientado pelo Plano Diretor e, ao mesmo tempo, orientar a elaboração e/ou revisão da LUOS.

Ao que esse observa, na tentativa de atender simultaneamente a diversas funções, o Plano acabou privilegiando uma, que é o papel de "LUOS do CUB". Como as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Local e do PDOT encontram-se hierarquicamente acima da LUOS, a revisão do PDOT trará obrigatoriamente a necessidade de se atualizar o PPCUB na sequência. Neste sentido, sugerimos



abrir um debate sobre a possibilidade de se separar esses instrumentos, para que cada um deles seja adequadamente discutido e consolidado, o que demanda alteração no PDOT.

É importante destacar que a política urbana é composta de uma série de instrumentos que devem estar integrados. O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), por exemplo, é um instrumento de gestão territorial que visa promover a compatibilidade entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. A integração do ZEE com o PPCUB é essencial para garantir a sustentabilidade do planejamento urbano de Brasília, especialmente face ao contexto de mudanças climáticas que temos vivenciado. O Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS), que orienta a política de habitação de interesse social no Distrito Federal, também precisa ser integrado com o PPCUB, visando garantir a oferta de habitação para a população de baixa renda e a redução das desigualdades socioespaciais. O Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU), atualmente em revisão, traz diretrizes e políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do Distrito Federal, e deve levar em conta a ocupação do solo no CUB e fora dele, de modo a favorecer a mobilidade de todas as pessoas.

A compatibilidade do PPCUB com outros instrumentos de planejamento, em especial o PDOT, deve ser revisada e aprimorada. Diversos pontos levantados nas discussões do PPCUB podem enriquecer o PDOT, reforçando seu protagonismo enquanto principal instrumento de planejamento urbano do Distrito Federal.

O PPCUB como "LUOS do CUB" traz avanços ao compilar normas existentes, mas é crucial que o planejamento urbano não seja uma colcha de retalhos. É necessário trazer reflexões e discussões sobre a cidade que queremos, fazer costuras entre todos esses instrumentos urbanísticos. O papel do PPCUB como "PDL do CUB" precisa ser aprimorado, a partir da discussão mais ampla sobre as diretrizes gerais de planejamento urbano do CUB e sua compatibilidade com a preservação.



Outro ponto a se destacar é a necessidade de se regulamentar, com parâmetros mais específicos, instrumentos previstos no PDOT. Além daqueles previstos na minuta da Lei, como a Transferência do Direito de Construir – que poderia transferir o potencial construtivo para outras RA –, poderiam ser contempladas as operações urbanas consorciadas, de forma a favorecer a compatibilidade entre preservação e dinamização econômica, cultural e social do CUB. A Compensação Urbanística (art. 121) traz algumas características das operações urbanas consorciadas, como a previsão de "regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente", mas não inclui a ideia de ser um "conjunto de intervenções e medidas coordenadas com participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados", conforme previsto no art. 32 do Estatuto da Cidade.

6. Pontos que carecem de maiores esclarecimentos

Apresentamos, abaixo, alguns pontos mais específicos, trazidos nas notas técnicas e nas discussões realizadas, que acreditamos merecerem especial atenção.

1. Estudos de Viabilidade para Inclusão do Uso Residencial. Em alguns casos, está indicado nas Propostas de Uso e Parcelamento do Solo (PURP) a "Elaboração de estudo para viabilidade da inclusão do uso residencial". Destacamos a importância de que tais estudos não sejam realizados de forma isolada, mas sim em compatibilidade com o PLANDHIS e, no âmbito do PDOT, integrando as questões relacionadas a oferta de serviços, mobilidade, infraestrutura, entre outros. Além disso, é importante que se leve em conta a compatibilidade entre os usos. Parâmetros de incomodidade podem ser definidos no Plano Diretor, visando evitar a proximidade entre atividades incompatíveis ou inconvenientes, sem impedir a diversidade de usos.

2. Setor Hoteleiro e Mudança de Gabarito. No caso do Setor Hoteleiro, a mudança de gabarito não deveria ser indicada já como Parâmetro de Ocupação do Solo. Deveria entrar como Planos, Programas e Projetos, tendo em vista não haver sido considerada adequada pelo IPHAN e ter sido



questionada nas audiências públicas e no CONPLAN. Na última audiência pública, ao ser questionada quanto à manutenção da altura dos “hotéis baixinhos” em 13,5m (conforme apresentado no evento), a SEDUH indicou que “trabalharam na diversificação de uso para os hotéis baixinhos para permitir o desenvolvimento de novas atividades, mas a questão da altura ainda seria uma questão a ser superada”, conforme consta na Ata da Audiência. Na reunião do CONPLAN, foi apresentada a mesma tabela, constando a altura máxima com 13,5m. Se, em relação a este e outros pontos, há estudos que justifiquem as alterações e sua aprovação nas instâncias competentes, é importante que sejam apresentados à população.

3. Manutenção da Escala Bucólica e Ocupação dos Vazios Urbanos.

É crucial garantir a escala bucólica permeando todo o Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB), mantendo a predominância das áreas verdes sobre as construídas. A preservação dessas áreas é essencial para manter a identidade, a qualidade ambiental e de vida na capital federal. Antes de considerar o adensamento construtivo, é necessário ocupar os vazios urbanos. Dados do Observatório Territorial do DF de 2016 apontavam mais de 10 mil imóveis vagos no Plano Piloto, muitos dos quais poderiam ser requalificados para uso residencial. Apesar de não ter sido localizado estudo mais recente, os dados a nível nacional corroboram a continuidade e possível agravamento desse quadro após a pandemia. A ocupação de imóveis vagos pode contribuir significativamente para a oferta de habitação de interesse social e para a redução das desigualdades socioespaciais.

7. Conclusão

A aprovação e a implementação do PPCUB devem ser conduzidas com transparência, participação social e compatibilidade com outros instrumentos de planejamento urbano. A articulação entre o GDF e instituições como IPHAN e ICOMOS, bem como a implementação de fóruns permanentes de discussão, são passos fundamentais para assegurar a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e promover um desenvolvimento urbano que respeite a função social da



cidade e da propriedade, garantindo uma Brasília mais justa e sustentável para todos.

É importante destacar que, caso o governador vete um artigo, ele é completamente retirado, sem possibilidade, nesta etapa, de alteração de texto, retorno ao texto original ou inclusão de novos artigos. Neste sentido, sugerimos a análise criteriosa da possibilidade de veto de artigos que possam causar maiores transtornos se mantidos, conforme indicaremos a seguir. Entretanto, outras questões não serão resolvidas por meio de vetos, sendo necessária sua implementação por meio de alterações posteriores, a serem deflagradas em processo legislativo próprio. A adoção de medidas específicas, agora e posteriormente, seja em projetos de alteração da lei, seja nos instrumentos atualmente em revisão como o PDOT e o PDTU, é essencial para garantir a eficácia do PPCUB.

Neste sentido, recomendamos:

1. O **veto** do artigo 175, o qual indica que “nos loteamentos urbanos inseridos no CUB inscritos pelo poder público em serventia de registro de imóveis antes de 20 de dezembro de 1979, data da publicação da Lei federal nº 6.766, de 1979, *os espaços livres neles existentes são considerados áreas remanescentes de propriedade da Terracap*, no tocante às terras que recebeu da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, por sucessão legal”. Conforme destacado na Nota do IPHAN, a manutenção desse artigo impacta a gestão de áreas livres e poderá trazer efeitos negativos na preservação do conjunto urbano, tendo em vista que a Terracap tem, claramente, função imobiliária, que não deve ser exercida em áreas livres do CUB.

2. Disponibilização de **todos os estudos técnicos detalhados** que embasaram as decisões que impactam em eventuais adensamentos, aumento de gabarito e demais alterações que impactem na morfologia e paisagem da cidade.

3. Convocação e/ou **recomposição da CT-CUB** e instituição das demais instâncias previstas no PPCUB, visando a discussão dos pontos que devem ser



contemplados em um projeto de lei complementar de alteração da lei sancionada, em tempo breve.

4. Inserção das questões que têm gerado maiores dúvidas por parte da população nas discussões do PDOT, garantindo a **articulação entre as normativas urbanísticas, ambientais e patrimoniais**. Não promover estudos isolados, integrando os espaços e temas convergentes no espaço urbano.

Atenciosamente,

RICARDO REIS MEIRA
Presidente do CAU/DF