

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP

ILKA SUEMI NOZAWA DE OLIVEIRA

**A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO E A
DESTINAÇÃO DA CONTRAPARTIDA A PROGRAMAS DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

Orientador: Prof. Dr. Nelson Saule Júnior

Linha de pesquisa: Efetividade do Direito Público e limitações da intervenção estatal

Mestrado em Direito Urbanístico

São Paulo,

2021

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP

ILKA SUEMI NOZAWA DE OLIVEIRA

**A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO E A
DESTINAÇÃO DA CONTRAPARTIDA A PROGRAMAS DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

Mestrado em Direito Urbanístico

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito Urbanístico.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Saule Júnior.

São Paulo

2021

Banca Examinadora

Nelson Saule Júnior

Daniela Campo Libório Di Sarno

Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida

AGRADECIMENTOS

O sentimento de gratidão é difícil de ser expressado somente em palavras, é uma mistura de sentimento de amor, fé, alegria, de vontade de retribuição e expressar o reconhecimento. Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus que me guiou até esse momento, ao meu marido Mateus Leandro de Oliveira, amor da minha vida, que me apresentou o direito urbanístico, minha inspiração como pessoa e como profissional, que não mediu esforços para cuidar e dar apoio aos meus amados filhos enquanto me dedicava aos estudos, assim como sempre acreditou na minha capacidade e no meu desejo de buscar o aprofundamento acadêmico em direito urbanístico. Aos meus filhos, Otávio e Pietra que, com toda doçura e inocência, ainda sem uma completa compreensão das dificuldades nessa trajetória, sempre me apoiaram com muito amor, alegria e leveza.

À minha mãe querida, Zélia Taeko Nozawa (*in memorian*), com todo meu amor e gratidão, que continua sendo a minha força e inspiração como ser humano de muita fé e infinita bondade.

Ao meu orientador, professor doutor Nelson Saule Júnior, que me ajudou em todo processo de desenvolvimento da dissertação, no meu amadurecimento e que por toda sua trajetória acadêmica e de luta pelo Direito à Cidade e reforma urbana foi a minha inspiração intelectual. À professora doutora Daniela Campos Libório Di Sarno, pessoa maravilhosa e com o saber admirável em direito urbanístico e ao professor doutor Marcelo Gomes Sodré, que participaram da minha banca de qualificação e apresentaram valiosas contribuições.

Aos amigos de trabalho Janóbia Brito, Luiz Fernando Magalhães, Gabriela Almeida, Alberto Raffaini, Luísa Matos e aos demais amigos e familiares que estiveram presente, minha eterna gratidão por todo o apoio.

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo analisar a outorga onerosa de alteração de uso como instrumento de política urbana e como ferramenta capaz de apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social nas hipóteses de prestação de contrapartida em pecúnia ou, mesmo quando em outra modalidade, como no caso de doação de imóveis inseridos em áreas urbanas dotados de infraestrutura ou mediante a construção de habitações, sejam destinados à programas de habitação de interesse social, como forma de contribuir para a redução do déficit habitacional em conformidade com a orientação e posicionamentos definidos em acordos internacionais, com os preceitos da Constituição Federal brasileira e Estatuto da Cidade. Ao longo do trabalho foi destacado o direito à moradia como garantia fundamental e importante componente do Direito à Cidade sustentável, assegurado constitucionalmente. O trabalho analisou ainda, o regramento jurídico desde a sua origem, bem como, os objetivos a serem alcançados em prol do desenvolvimento urbano sustentável, os aspectos fundamentais da outorga onerosa de alteração de uso, como a natureza jurídica, a previsão no Estatuto da Cidade e as diretrizes gerais, e ainda, os pressupostos que justificam a sua adoção. No decorrer da dissertação foram apresentados outros instrumentos de política urbana que devem ser adotados em conjunto com a outorga onerosa de alteração de uso, a forma de aplicação, seguido da fundamentação para que haja a correta destinação dos recursos arrecadados, em especial para apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social. Por fim, foi realizada análise da outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal, sendo que essa escolha se deve ao fato de ter sido a cidade precursora a adotar e aplicar o instrumento, antes mesmo de ter sido previsto no Estatuto da Cidade, sendo que nesse capítulo foram apresentados a evolução normativa, a fórmula de cálculo, a destinação dos recursos arrecadados e aplicação em programas de habitação de interesse social, seguido da apresentação de comentários ao modelo adotado na capital federal. Quanto à metodologia, o trabalho foi desenvolvido com base no método dedutivo, apoiado em dados empíricos, referências bibliográficas, pesquisa legislativa e jurisprudencial para demonstrar que a outorga onerosa de alteração de uso revela ser um instrumento eficaz principalmente como forma de recuperar os investimentos realizados pelo Poder público que tenha ensejado a valorização imobiliária de imóveis urbanos e assim proporcionar a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, podendo ser aplicado tanto na alteração de usos propriamente em momento posterior ao parcelamento do solo, como na alteração de usos quando da transformação de áreas rurais em urbanas por meio do parcelamento do solo. Assim, com a finalidade de buscar atender os interesses da coletividade em prol de cidades socialmente mais justas e democráticas é que a outorga onerosa de alteração de uso é um instrumento eficaz, estando em consonância com os preceitos do desenvolvimento urbano sustentável para o progresso da humanidade.

Palavras-Chaves: Outorga onerosa de alteração de uso; direito à moradia; recuperação da mais valia; habitação de interesse social.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to present an analysis of resources from the special assessment tax for change of use as an instrument of urban policy and as a tool capable to support social interest housing programs financially in case of payment in cash or, even under any other way, as in the case of real estate donation located in urban areas with infrastructure or through the construction of housing, can be intended for social housing programs, in order to support the decrease of housing deficit in accordance with the guidelines and positions established in international agreements and the prescriptions of Brazilian Federal Constitution and the City Statute. Throughout this work, the right to housing will be highlighted as a fundamental guarantee and as an important component of the right to a sustainable city, constitutionally guaranteed. This work also analyzes the legal regulation since its origin, the goals to be achieved regarding sustainable urban development, the main aspects of the special assessment tax for change of use, such as legal concept, the establishment in the City Statute and general guidelines, as well as the premise that justify its appliance. Throughout this dissertation, other urban policy instruments are presented that must be applied together with the special assessment tax for change of use, the types for its application, followed by the reasons that justify the correct destination of the resources, in particular to support social interest housing programs. At last, an analysis of the special assessment tax for change of use in the Federal District is demonstrated, and having been chosen the capital of Brazil because it was the precursor city to adopt the instrument, even before being established by the Statute of the City, being subsequent in the same chapter the presentation of the legal provisions, its formula to charge, the destination for the collected resources and the application in social interest housing programs, followed by the presentation of comments about the type chosen by the capital of Brazil. Regarding its methodology, the work was written based on deductive method, supported by empirical data, bibliographic references, legislative and jurisprudential research to demonstrate that the special assessment tax for change of use proves to be an effective instrument mainly as a way to recover investments made by the government that has result in the real estate valuation of urban properties and thus achieve a fair distribution of the benefits and onus of urbanization, which can be applied both in change of use as well as in changing rural areas into urban areas. In order to seek the global community interest in order to achieve democratic cities and socially just, the special assessment tax for change of use is and effective instrument, being in line with the precepts of sustainable urban development for the progress of humanity.

KeyWords: The special assessment tax for change of use; right to housing; value capture; social housing.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1- MARCOS LEGAIS NORTEADORES DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO.....	13
1.1 Do desenvolvimento sustentável no meio urbano.....	13
1.2 A política urbana na Constituição Federal de 1988	17
1.3 Função social da propriedade e da cidade	20
1.4 Do Direito à Cidade.....	23
1.5 Do direito à moradia.....	30
CAPÍTULO 2 - ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO.....	38
2.1 Das interfaces do direito de propriedade e do direito de construir.....	38
2.2 A contribuição da visão do solo criado	42
2.3 Origem da outorga onerosa de alteração de uso.....	46
2.4 Natureza jurídica	50
2.6 A outorga onerosa de alteração de uso no Estatuto da Cidade.....	54
2.6.1 Da Observância das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano	58
2.6.1.1 Da recuperação da mais valia no direito urbanístico e da função redistributiva.....	62
2.6.1.2 Do dever-poder de recuperar a mais valia.....	69
2.6.2 Da onerosidade e isenção	71
CAPÍTULO 3 – A APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO E A DESTINAÇÃO DA CONTRAPARTIDA A PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	74
3.1 Instrumentos urbanísticos a serem adotados para aplicação da outorga onerosa de alteração de uso	74
3.1.2 Zoneamento urbano.....	79
3.1.3 Parcelamento do solo	85
3.2 Das hipóteses de aplicação.....	89
3.2.1 Alteração de uso em momento posterior ao parcelamento do solo urbano.....	89
3.2.2 Alteração de uso quando da transformação de áreas rurais para urbanas por meio de parcelamento do solo.....	91
3.3 Do pagamento e da destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social.....	93
CAPÍTULO 4 – A EXPERIÊNCIA DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO NO DISTRITO FEDERAL E A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PARA PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	98
4.1 A organização territorial do Distrito Federal	98
4.2 Evolução normativa da outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal	100
4.3 Hipóteses de aplicação e fórmula de cálculo	102

4.3.1 Alteração de uso e de atividades em momento posterior ao parcelamento do solo urbano.....	102
4.3.2 Alteração de usos quando da transformação de áreas rurais em urbanas por meio do parcelamento do solo.....	108
4.4 Destinação de recursos e sua efetiva aplicação em programas de habitação de interesse social.....	110
4.5 Críticas ao modelo adotado no Distrito Federal.....	116
CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS	128
ANEXOS	137
Anexo I	137
LEI COMPLEMENTAR Nº 294 DE 27 DE JUNHO DE 2000	137
DECRETO Nº 23.776, DE 12 DE MAIO DE 2003.....	139
Anexo II.....	143
DECRETO Nº 40.285, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019	143
ANEXO III.....	144
LEI COMPLEMENTAR Nº 800, DE 27 DE JANEIRO DE 2009	145
Anexo IV.....	149
DECRETO Nº 30.765, DE 1º DE SETEMBRO DE 2009.	149
DECRETO Nº 30.766, DE 1º DE SETEMBRO DE 2009.....	153
Anexo V	157
LEI COMPLEMENTAR Nº 762, DE 23 DE MAIO DE 2008.....	157
Anexo VI.....	160
DECRETO Nº 34.364, DE 15 DE MAIO DE 2013.....	160
DECRETO Nº 34.365, DE 15 DE MAIO DE 2013.....	162
DECRETO Nº 39.151, DE 27 DE JUNHO DE 2018.	167

INTRODUÇÃO

No Brasil, especialmente nas metrópoles e nas cidades, houve significativo aumento populacional nas últimas décadas, sendo que entre os anos de 1960 e 2019, o Brasil cresceu aproximadamente 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades (IPEA, 2016). No cenário mundial, estima-se que, segundo dados da DESA - UN (*Department of Economic and Social Affairs*, 2017)¹, a população mundial de 7,6 bilhões deverá aumentar para 8,6 bilhões até 2030, 9,8 bilhões até 2050 e 11,2 bilhões até 2100.

Nota-se ainda que com o crescimento populacional e a urbanização intensiva, houve a consolidação da realização das atividades humanas no meio urbano, impulsionadas especialmente pelo desenvolvimento econômico. Dentro desse processo complexo observam-se também as novas formas de organização social, cultural e no campo tecnológico, além das formas de ocupação e uso do solo e desenvolvimento urbano. No contexto brasileiro, esse processo de urbanização foi intenso, com destaque no crescimento das cidades nos últimos cinquenta anos, que por sua vez, desprovida de planejamento urbano adequado para boa parte do território das cidades, impulsionou o crescimento das periferias, favelas, cortiços e outras formas de moradia não adequadas, sem considerar ainda a população que vive nas ruas (OSORIO; MENEGASSI 2002).

Em período mais recente, um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2020) estimou a população que vive nas ruas em aproximadamente 221.869 habitantes, com indicativo de aumento expressivo de 140% ao longo do período analisado, entre setembro de 2012 a março de 2020, sobretudo em razão da crise econômica, da pobreza e da falta de programas eficientes de políticas habitacionais de interesse social. Além da população que vive nas ruas, 41,4% da população brasileira vive em assentamentos precários, informais ou domicílios inadequados, segundo dados do Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística - IBGE, Censo Demográfico do ano de 2010, que são modalidades de moradia não adequada, sem planejamento, desprovida de segurança e infraestrutura, sem condições mínimas de proporcionar qualidade de vida e bem-estar.

¹ Consulta realizada em 18/01/2021 disponível em <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-the-2017-revision.html>

No contexto histórico, o processo de desenvolvimento urbano nas cidades foi impulsionado especialmente pela denominada Revolução Industrial em meados de 1930, em que a economia foi preponderantemente transferida para as áreas urbanas por políticas públicas voltadas a impulsionar a produção industrial.

As áreas urbanas passaram a ser ocupadas sem um adequado planejamento prévio e sem políticas habitacionais apropriadas e justas que promovessem a inclusão e coesão social. A consequência de “um processo de exclusão política e segregação sócio- espacial da maior parte da população” foram ocupações de grande parte da população em favelas, cortiços outras modalidades de assentamentos informais vivendo em situações precárias sem a devida prestação de serviços públicos, equipamentos urbanos e com significativo impacto e danos ambientais (FERNANDES, 1998, p. 4).

O crescimento populacional e a migração para áreas urbanas especialmente nas metrópoles foram substancialmente superior à velocidade de programas habitacionais, e nesse contexto a concentração de pessoas e atividades econômicas da forma como se estabeleceram, geraram problemas e consequências ainda mais graves tanto no aspecto social como em relação ao meio ambiente (FERNANDES, 1998, p. 208).

A cidade como espaço construído precisa atender as necessidades da pessoa humana em igualdade de condições, sendo que a moradia adequada representa um direito fundamental, um direito para que todas as pessoas possam viver com dignidade com um padrão de vida adequado, reconhecido não só como um direito humano previsto na própria Constituição Federal e Estatuto da Cidade, como em Pactos, Declarações e diversos documentos internacionais, como serão abordados ao longo do presente trabalho. Além disso, o direito de todos os habitantes a viver nas cidades de forma digna em ambiente saudável vai além do mero direito de sobrevivência, razão pela qual as cidades devem priorizar a eliminação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a adoção de novos padrões de produção e consumo sustentáveis (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 67).

No contexto histórico, os movimentos sociais e a participação da sociedade civil foram fundamentais para avanços nos marcos legais em direito urbanístico no Brasil, merecendo destaque a lei federal nº 6.766/79, que rege sobre o parcelamento do solo urbano, a lei federal nº 6.803/1980 que trata do zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, a lei federal nº 6.931/1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, a própria Constituição

Federal de 1988 que destinou um capítulo próprio para a Política Urbana, assim como a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, instituiu no art. 2º as diretrizes básicas que objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, especialmente a garantia do Direito à Cidades sustentáveis (incisos I e II), o planejamento do desenvolvimento das cidades (inciso IV), a oferta de equipamentos urbanos e comunitários (inciso V), a ordenação e controle do uso do solo (inciso VI), a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX), a recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI) e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (inciso XII).

O instrumento da outorga onerosa de alteração de uso previsto no art. 29 do Estatuto da Cidade, trata de contrapartida devida na hipótese de alteração de uso, que ocorre por meio da opção de um novo uso permitido em legislação mais recente em detrimento de um uso definido em legislação anterior ou quando da alteração de uso na transformação de áreas rurais em urbanas por meio do parcelamento do solo. A outorga onerosa pressupõe o pagamento de contrapartida urbanística, via de regra em face do novo uso outorgado, conforme o caso.

A cobrança de contrapartida urbanística tem fundamento nos próprios objetivos definidos no Estatuto da Cidade, com principal destaque para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, conhecida também como recuperação da mais valia.

O desafio que se verifica para o planejamento urbano das próximas décadas é a adoção de práticas que incorporem novos paradigmas na gestão pública para adoção de instrumentos que efetivamente sejam capazes de concretizar as diretrizes e objetivos estabelecidos no Estatuto da Cidade, incluindo os setores da sociedade que até os dias atuais são excluídos de seus direitos e necessidades básicas.

A ocupação dos espaços urbanos não deve e não deveria acontecer sem um planejamento prévio adequado pautado por estudos técnicos e por legislação urbanística que considere as particularidades de cada cidade e em especial os direitos humanos fundamentais para que todos os cidadãos possam ter condições de ter uma vida com dignidade.

Objetiva-se, por meio do presente estudo, abordar os aspectos jurídicos da outorga onerosa de alteração de uso como instrumento de política urbana como apto a dar cumprimento aos preceitos do Direito à Cidade sustentável e, como a destinação dos recursos provenientes dessa contrapartida urbana, pode contribuir para apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social, como forma de auxiliar na redução das desigualdades sociais, em benefício de cidades mais justas, igualitárias e democráticas e assim apoiar a concretização do direito à moradia.

Desta feita, o trabalho foi desenvolvido com apoio em levantamento bibliográfico de doutrina brasileira e estrangeira, coleta de dados empíricos, análise da legislação brasileira vigente e jurisprudência sendo apresentados pelo método dedutivo em todo o contexto histórico que deu origem à outorga onerosa de alteração de uso, a natureza jurídica, seus fundamentos e aplicação, a necessidade de recuperação da mais valia, assim como a sua aplicação no Distrito Federal e a experiência de destinação dos recursos arrecadados, para ao final, reafirmar a importância de destinação dos recursos a programas de habitação de interesse social, assim como siga a mesma destinação nas hipóteses de contrapartida prestada de outras formas, a fim de garantir o direito à moradia e dar cumprimento à função social da cidade conforme a consecução das diretrizes gerais definidas no Estatuto da Cidade e finalidade prevista em planos diretores.

Os temas foram distribuídos em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresentou os marcos legais norteadores da outorga onerosa de alteração de uso, iniciando-se pelo desenvolvimento sustentável no meio urbano, seguidos da análise do Direito à Cidade, direito à moradia, sendo apresentado também a política urbana na Constituição Federal de 1988 e a função social da propriedade e da cidade. O segundo capítulo expôs os aspectos fundamentais da outorga onerosa de alteração de uso, apresentou as interfaces do direito de propriedade e do direito de construir e as contribuições da visão do solo criado para criação da outorga onerosa de alteração de uso. Foram apresentados também a natureza jurídica, a outorga onerosa de alteração de uso no Estatuto da Cidade, as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, com destaque para recuperação da mais valia e o caráter da função redistributiva, assim como abordados a previsão de onerosidade e isenção. Já o terceiro capítulo analisou a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso e a destinação dos recursos à programas de habitação de interesse social, e para sua implementação, tendo a análise destacado os instrumentos que devem ser aplicados em conjunto, como o plano diretor, o zoneamento urbano, o parcelamento

do solo urbano, todos eles em observância à gestão democrática. As duas formas de adoção do instrumento, tanto para alteração de uso em momento posterior ao parcelamento do solo, como para alteração de uso na transformação de áreas rurais em urbanas por meio do parcelamento do solo também são apresentadas. Ao final desse terceiro capítulo foram apresentadas as formas de pagamento e as hipóteses de destinação dos recursos com ênfase para as justificativas que dão sustentação à destinação para programas habitacionais de interesse social. Por fim, o quarto capítulo analisou a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal, em que foram analisados a evolução normativa, as hipóteses de aplicação e fórmula de cálculo previstos na legislação local, bem como a destinação de recursos e sua efetiva aplicação em políticas de habitação de interesse social, seguido de críticas ao modelo adotado na capital e conclusão.

Ao final do trabalho, espera-se que a análise apresentada possa contribuir para uma maior informação a respeito do instrumento da outorga onerosa do direito de alteração de uso, em especial para os atores envolvidos em formulação de políticas públicas urbanas para que o instrumento analisado seja implementado, gerido e aplicado de forma adequada considerando as particularidades de cada cidade brasileira, destacando-se a importância da destinação da contrapartida para programas de habitação de interesse social, em cumprimento aos preceitos do Direito à Cidade sustentável e em observância ao direito à moradia e a dignidade da pessoa humana.

CAPÍTULO 1- MARCOS LEGAIS NORTEADORES DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO

1.1 Do desenvolvimento sustentável no meio urbano

O desenvolvimento urbano sustentável é um tema de extrema relevância na medida em que envolve a vida do ser humano e suas relações e atividades desenvolvidas nas cidades, interferindo na qualidade do meio ambiente natural e artificial e na qualidade de vida das presentes e futuras gerações. O desenvolvimento sustentável:

(...) é entendido como processo de mudança em que o uso de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais concretizam o potencial de atendimento das necessidades humanas do presente do futuro. Há uma imbricação entre a noção de desenvolvimento e de meio ambiente. Não há, contudo, metas explicitadas ou propostas concretas sobre o controle dos impactos ambientais. Este conceito de desenvolvimento sustentável contém dois elementos chave: o conceito de “necessidades”, sobretudo as essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; e a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente. (RODRIGUES, 1993, p.16).

O termo desenvolvimento sustentável é formado por duas palavras, desenvolvimento e sustentabilidade, que em princípio podem ser considerados com significados antagônicos, sendo o desenvolvimento mais atrelado aos aspectos econômicos e a sustentabilidade aos aspectos ambientais. Depois de debates em âmbito internacional, concluiu-se pela harmonização dos dois termos na construção de um conceito para o desenvolvimento sustentável com a conciliação de diversos princípios, podendo o princípio do desenvolvimento sustentável ser classificado como:

(...) uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intergeracional) (MACHADO, *apud* CANDEIRA, 2020, p. 72).

Para compreensão da importância do desenvolvimento sustentável no meio urbano diante do modelo de ocupação urbana atual nas cidades brasileiras, necessário se faz a apresentação de uma breve contextualização do processo de urbanização das cidades brasileiras

a partir de 1940 que tem a finalidade de evidenciar o momento histórico do surgimento dos principais problemas da ocupação desordenada do solo urbano.

As cidades brasileiras desenvolveram-se principalmente impulsionadas pelo crescimento econômico, compreendido em meados de 1940 como avanço e modernidade. A evolução dessa ocupação diante de um cenário de desigualdade social e pobreza resultou em ocupação desordenada em periferias, principalmente em regiões metropolitanas sem a infraestrutura necessária, o que deu origem aos assentamentos informais, assentamentos precários e outras formas de moradia não adequadas, por se tratar da principal alternativa, senão única, disponível para população de baixa renda (SILVA, 2018, p. 23).

A expansão das cidades brasileiras no período da Revolução Industrial foi impulsionada pela aceleração do desenvolvimento econômico. Nessa época, surgiam os loteamentos decorrentes da subdivisão das antigas chácaras, onde o Poder público instalava redes de água e esgoto, ruas, calçadas, iluminação pública e linhas de bondes, sendo que a população de baixa renda acabou se instalando em cortiços e favelas. Nessa época, com o crescimento da periferia, surgiram os loteamentos clandestinos (PESSOA, 1978, p. 54). O mesmo autor, ainda ensina que:

A ocupação da cidade brasileira veio na esteira da industrialização, como vimos, mas sem nenhum planejamento eficiente em termos espaciais. As indústrias de pequeno porte instaladas no centro das cidades passaram a de médio porte, e continuaram crescendo sem desejo de abandonar o centro da cidade. Misturando indústria e habitação de classe média em seu centro e tendo seus arredores loteados anarquicamente, as cidades brasileiras incharam desmesuradamente e tiveram suas cercanias transformadas em favelas e barracos, decorrência também da aceleração do processo migratório (PESSOA, 1978, p. 55).

A lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo, teve a intenção de disciplinar o tema e assim corrigir o problema das ocupações ilegais, no entanto, o resultado foi o oposto em razão a restrição de oferta de moradia para população mais pobre, o que acarretou no crescimento das favelas, mantendo as ocupações urbanas ainda excludentes e segregadoras (MARICATO, 1995, p. 24).

Sem nenhum planejamento eficiente, as classes menos favorecidas tinham como única opção a favela e o loteamento clandestino para se inserirem na sociedade de consumo, de maneira que não houve priorização e o adequado tratamento das condições urbanísticas (PESSOA, 1978, p. 55).

O processo de urbanização no Brasil, pautado especialmente pelo desenvolvimento econômico na intenção de progresso, foi marcado por ocupações desordenadas em periferias, principalmente em regiões metropolitanas, em modelos de assentamentos informais desprovidos de infraestrutura mínima e adequada, sem planejamento prévio.

O desenvolvimento da atividade industrial provocou ao longo do tempo elevado grau de degradação ambiental, o que trouxe sérias preocupações a especialistas ambientais sobre a necessidade de promover a sadia qualidade de vida e equilibrar a produção e consumo. Diante da desenfredda atividade industrial, impulsionada pela excessiva produção e consumo, houve aumento significativo da desigualdade social e da pobreza, sendo que a ideia de qualidade de vida passou a ser tratada especialmente no âmbito da necessidade de se combater a pobreza (D'ISEP, 2009, p. 48). Em razão do impacto das indústrias nas cidades, D'Isep (2009, p.38 e 39) esclarece que: “A saúde social nas cidades torna-se uma preocupação geral e o direito responde criando normas voltadas para o meio ambiente urbano. Evidentemente, a concepção de urbano da época limitava-se ao saneamento básico; logo surgem leis setoriais, voltadas para a água, o ar etc.”

A Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito internacional, ao tratar do ‘desenvolvimento econômico e a defesa ao meio ambiente’ na Conferência de Estocolmo/72, apresentou o conceito de “desenvolvimento sustentável” nos princípios 5 e 8², assim como em momento posterior na Rio/92 através dos princípios 3 e 4³. Constitui um dos pilares do desenvolvimento sustentável, conforme princípio 3 da Rio/92, o desenvolvimento que garanta as necessidades das presentes e futuras gerações. Esse princípio “traz a ideia de um desenvolvimento durável, no sentido de ininterruptão, pressupondo uma continuidade entre uma geração e outra, sugerindo a equidade socioambiental entre elas” (D'ISEP, 2009, p. 50).

O desenvolvimento social e crescimento econômico são destacados por Fiorillo (2015, p.82) no seguinte sentido: “A busca e a conquista de um ‘ponto de equilíbrio’ entre o

² Conferência de Estocolmo/72. Princípio 5: Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização. Princípio 8: O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

³ Conferência Rio/92. Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras. Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento territorial que tenha em conta os limites da sustentabilidade”.

Desenvolvimento sustentável representa o processo de mudança na forma de uso dos recursos naturais, da orientação aos investimentos, incluindo a tecnologia, assim como as mudanças institucionais a fim de garantir o atendimento das necessidades humanas do presente e do futuro, especialmente para atender as necessidades essenciais da população de baixa renda (RODRIGUES, 1993, p. 16).

Destaca-se que o princípio do desenvolvimento sustentável não exclui o desenvolvimento econômico, pelo contrário, deve-se buscar um equilíbrio e ambas devem coexistir de forma harmônica. Sobre o tema, Saule Júnior (1997) ensina que:

A compreensão do desenvolvimento urbano deve ser extraída do significado do princípio do desenvolvimento sustentável e do direito ao desenvolvimento, previsto no sistema de proteção internacional de direitos humanos e do meio ambiente, considerando os princípios das relações internacionais que regem o Estado brasileiro, da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, inc. II e IX da C.F.) (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 63).

A Constituição Federal, no art. 225⁴, deixou de utilizar a expressão desenvolvimento sustentável, mas todo o seu conceito está expresso no *caput*, ao impor um dever tanto ao poder público quanto a toda coletividade de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sendo assim, um princípio implícito (MACHADO, *apud* SILVA, 2020, p. 87).

Além disso, o art. 170, VI da Constituição Federal incluiu entre os princípios da ordem econômica, a defesa do meio ambiente, enfatizando que o desenvolvimento da atividade econômica exige o respeito ao meio ambiente.

No cenário mundial, a sociedade evoluiu para firmar diversos pactos internacionais entre os países com destaque para a efetivação dos direitos humanos, especialmente para estabelecer as premissas e orientar a implementação de estratégias para a erradicação da pobreza e da fome em todas suas formas e dimensões, assim como promover ações com vistas à redução das desigualdades sociais, buscando o crescimento econômico sustentável para

⁴ Art. 225, *caput*, da C.F. estabelece que: “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”.

alcançar melhores condições de saúde, bem-estar e condições de moradia que sejam adequadas para todos os cidadãos.

Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) foi um marco importante para o direito urbanístico e sua origem remonta a meados de 1982, embora antes desse período o tema e a necessidade da legislação já teriam sido discutidos. Gasparini (2002) esclarece que:

(...) o então CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, pela Resolução CNDU nº16, de 7.4.82, criou um grupo de trabalho para estudar e preparar um anteprojeto de lei sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano. Depois de algumas reuniões e com pareceres favoráveis dos professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles, esse colegiado, pela Resolução CNDU nº18, de 22.2.83, aprovou anteprojeto de lei dispondo sobre esses e outros assuntos, com o fito de ser encaminhado à Presidência da República. Antes mesmo dessa aprovação, alguns jornais, a exemplo de *O Estado de S. Paulo* de 27.1.83, publicaram na íntegra essa proposição, iniciando-se, assim, um amplo debate sobre os diversos temas por ela abrigados (GASPARINI, 2002, p. 3).

É nesse contexto que as normas de direito urbanístico, em conformidade com o conjunto de princípios que as norteiam, foram orientadas e dirigidas para possibilitar a regulação da atividade urbanística a fim de que o Estado possa exercer a sua função pública promovendo a política urbana em benefício do interesse de toda a coletividade, assim como os direitos individuais regulados e sujeitos à condicionamentos em razão do interesse coletivo.

1.2 A política urbana na Constituição Federal de 1988

A política urbana no Brasil, direcionada pelo Estado, objetiva ordenar a ocupação do espaço urbano. No processo constituinte, o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, foi orientado especialmente em razão da proposição da Emenda Popular de Reforma Urbana que contou com a participação de entidades e associações civis, movimentos populares e representantes da sociedade civil, tendo sido apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Federação Nacional dos Arquitetos – FNA, Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB. Referido documento continha proposta de princípios, regras e instrumentos que visavam garantir o reconhecimento de direitos das pessoas, especialmente para assegurar condições de vida digna e justiça social, assim como orientar e capacitar o Poder público para promover políticas públicas para concreção desses

direitos, como o direito à moradia, educação, saúde, infraestrutura e equipamentos urbanos (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 25).

A busca por um novo paradigma decorreu da compreensão baseada nos problemas urbanos até então enfrentados,

(...) marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos. É um modo de ver e fazer a cidade na qual os homens estão distribuídos desigualmente no espaço, provocando assim uma subordinação dos direitos políticos, dos direitos individuais, da cidadania, aos modelos de uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa desigualdade e segregação existentes nas cidades e em todo o país (GRAZIA, 2002, p. 17).

Em 5 de outubro de 1988 o Congresso Nacional aprovou a Constituição Federal com o capítulo dedicado à política urbana, em que foi estabelecida competência, fixada diretrizes, traçados objetivos e definidos instrumentos (art. 182 e art. 183). Ainda, em matéria urbanística, o art. 21, IX e XX estabeleceu a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais assim como para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, bem como o art. 30, VIII estabeleceu a competência municipal para promover o desenvolvimento urbano por meio de planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Nos termos do art. 30, I e II da Constituição Federal, o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Os princípios constitucionais da soberania popular, da justiça social, da igualdade, da legalidade, da função social da propriedade, da garantia dos direitos fundamentais também são normas norteadoras para a implementação e execução das políticas urbanas pelos Municípios brasileiros, por meio do Plano Diretor, que devem ser interpretados também em consonância com o art. 225 da Constituição Federal (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 70).

Silva destaca que:

Sai dos textos constitucionais referidos que a Política Urbana busca realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes, sendo que o § 1º do art. 182 define o Plano Diretor como o instrumento básico dessa Política. Tudo isso, em última análise, quer dizer que a Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável. É que a qualidade do meio ambiente urbano constitui, mesmo, um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a “qualidade de vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está

claramente influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados” (SILVA, *apud* PERLOFF, 2002, p. 218-219).

Mais especificamente sobre a política urbana, o art. 182 definiu a atribuição das autoridades públicas locais a responsabilidade de disciplinar o uso e o desenvolvimento do solo urbano, por meio de leis locais, a fim de garantir o desenvolvimento das funções sociais das cidades e o bem-estar dos habitantes. Definiu-se também no §1º do mesmo artigo a obrigatoriedade de aprovar um Plano Diretor para as cidades com mais de 20.000 habitantes, sendo este o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana. A propriedade urbana recebeu também importante tratamento para considerar que o direito de propriedade deve sujeitar-se ao atendimento da função social, expressos pelo plano diretor (art. 170, III e art. 182, §2º).

Esse foi um marco relevante para política urbana brasileira, pois,

O direito de construir passaria a ter uma nova configuração como regime jurídico, diante da sua distinção do direito de propriedade urbana. Na verdade, o principal objetivo foi de modificar o regime da propriedade urbana com base na proposta do direito da propriedade territorial urbana não pressupor o direito de construir, condicionando o exercício deste direito a política urbana da cidade, mediante autorização do Poder público municipal (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 26).

Outro aspecto inserido no capítulo da política urbana na Constituição Federal foi a figura da desapropriação, parcelamento ou edificação compulsórios e tributação progressiva para imóveis urbanos ociosos ou subutilizados (art. 182, §4º), assim como o direito de usucapião em áreas urbanas privadas de até 250m², desde que por cinco anos seja comprovada a posse ininterrupta e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (art. 183).

Destaca-se que além da disciplina específica sobre a política urbana, a Constituição Federal definiu princípios como o da justiça social, da igualdade, da separação dos poderes, da legalidade, da segurança jurídica e da ordem econômica que inclui a função social da propriedade que precisam ser respeitados e devem nortear a política urbana e as normas de direito urbanístico, observando-se a necessidade de construção e ordenação do meio ambiente urbano equilibrado e saudável (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 46).

Nessa perspectiva, é correto afirmar que as cidades devem promover o desenvolvimento urbano visando o atendimento da função social, que pode ser traduzida pelas condições adequadas de habitação, trabalho, lazer, saúde, transporte, segurança, preservação do meio ambiente, pleno exercício da cidadania, tudo com o fim de propiciar condições aos habitantes de alcançar um padrão de vida adequado e bem-estar. Destaca-se que a realização das atividades econômicas também depende de um desenvolvimento urbano adequado. O art. 182 da Constituição Federal ao estabelecer que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos Municípios, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assegurou as condições de serem desenvolvidas as atividades econômicas, sendo o trabalho um dos elementos necessários para alcançar o bem-estar (CAMMAROSANO, 2002, p. 22).

1.3 Função social da propriedade e da cidade

Em ‘A Política’, Aristóteles ao tratar sobre a sociedade política como uma espécie de comunidade, esclarece que “O solo pelo menos deve ser comum a todos, a unidade de lugar formando a unidade de cidade, e a cidade pertencendo em comum a todos os cidadãos” (ARISTÓTELES, 2009, p. 39).

Apesar do senso de igualdade em relação ao solo que deveria ser comum de todos já tratado por Aristóteles, Telles Júnior (2003), aponta que:

as limitações da natureza humana impediram, até hoje, a descoberta da fórmula de organização social, em que todas as pessoas recebessem o que fosse por elas realmente merecido. Sempre houve os que dão pouco e recebem muito, e os que dão muito e recebem pouco (TELLES JÚNIOR, 2003, p. 11).

Em 1912 Léon Duguit⁵, em sua obra, levantou questionamentos acerca da própria noção jurídica de propriedade, para sustentar a necessidade de atendimento não só do interesse

⁵ Léon Duguit na sua obra cita que *l'institution sociale qui est organisée pour atteindre ce double résultat, voilà la propriété au sens juridique du mot. quand nous nous demandons quelle est la notion juridique de propriété, nous nous demandons sur quelle notion repose l'institution sociale qui a pour objet de protéger l'affectation d'une chose à un but individuel ou collectif, de sanctionner les actes conformes à ce but et de réprimer les actes contraires*. Em português, a instituição social que é organizada para alcançar esse duplo resultado, isto é propriedade no sentido legal da palavra. Quando nos perguntamos qual é a noção jurídica de propriedade, perguntamo-nos em que noção se baseia a instituição social que tem por objeto proteger a atribuição de uma coisa a um fim individual ou

individual, mas também do interesse social, apresentando o tema do que se desenvolveria na classificação da terminologia *função social* (DUGUIT, 1912, p.151).

A observância do princípio da função social, definidos pelo Poder público em consideração ao interesse coletivo, afasta a compreensão antiga do direito de propriedade originado do Direito Romano, para impor a obrigação de utilizar o imóvel com o dever de exercer um direito em benefício do interesse social, sendo esse o significado de função social (SUNDFELD, 1987, p.11).

Na Constituição Federal Brasileira de 1946, o art. 147 estabelecia que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social, sendo que poderá ainda promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, desde que observado o disposto no art. 141, §16º. Esse dispositivo já condicionava que a propriedade deveria atender o bem-estar social e embora o termo função social da propriedade não estivesse expresso, a ideia do condicionamento ao interesse coletivo já estava prevista. O termo princípio da função social da propriedade foi pela primeira vez mencionado no art. 160 da Constituição de 1967, entre os princípios subsidiários da ordem econômica e social. Segundo Sundfeld (1987):

Ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Assim como a imposição de deveres inderrogáveis ao empregador, no interesse do empregado, não faz dele um ente público, também a função social não desnatura o proprietário nem a propriedade: apenas lhe impõe cerceamentos diferenciados (SUNDFELD, 1987, p. 5).

A propriedade, apesar de ser um direito constitucionalmente assegurado, não é absoluta e condiciona-se ao atendimento da função social da propriedade e da cidade, conceitos esses tratados pela Constituição Federal de 1988 no art. 170, III, em que se impõe a subordinação do direito de propriedade ao interesse coletivo, ao interesse social, não sendo objeto de maior aprofundamento os limites impostos pela legislação civil, como os relativos aos direitos dos vizinhos elencados nos arts. 1.277 e 1.299 do Código Civil, assim como cada uma das limitações administrativas no âmbito do direito urbanístico.

coletivo, para sancionar atos em conformidade com este visar e suprimir os atos contrários (DUGUIT, 1912, p.151).

A relação entre a propriedade e o dever de cumprimento da função social da propriedade e da cidade, como apresentado, não se esgota nos limites do poder de polícia, na medida em que se deve buscar “a conciliação ótima do princípio da propriedade e todos os seus corolários no campo da autonomia da vontade, com os valores transindividuais que devem orientar o desenvolvimento e a vida das cidades em benefício geral” (MOREIRA NETO, 1990, p. 102).

Silva (2018) corretamente esclarece que:

o princípio da função social da propriedade tem sido mal definido na doutrina brasileira, obscurecido, não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade. Não se confundem, porém. Limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; enquanto função social interfere na estrutura do direito mesmo (SILVA, 2018, p. 73-74).

No mesmo sentido, segue Dallari (2007) ao indicar que “o Direito Urbanístico tem como principal fundamento o princípio constitucional da função social da propriedade, que não se confunde com as vetustas limitações administrativas à propriedade”. (DALLARI, 2007, p. 23).

Sobre uma visão mais ampla do princípio da função social da propriedade, Rebahie (1991), ensina que:

Em verdade, de nada adiantaria, principalmente ao Direito Urbanístico, a existência do princípio da função social, posto em nosso sistema constitucional, caso se limitasse a embasar as limitações administrativas à propriedade e não pudesse – como em verdade ocorre – abrir um leque de possibilidades para uma atuação estatal neutralizadora dos graves problemas urbanos; sem que pudesse, por exemplo, adotar a edificação compulsória, instituto – este sim, porque distinto da mera limitação administrativa – lastreado na função social (REBAHIE, 1991, p. 243).

A função social da propriedade e da cidade serão atendidas quando as funções sociais em prol do bem comum forem alcançadas, seja ela afeta à cidade em si ou a cada propriedade particular ou pública, devendo atender as necessidades do cidadão para uma vida digna. Para o cumprimento desses objetivos, a política urbana tem papel fundamental. É nessa linha a posição de Sundfeld (2003) ao afirmar que:

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes. Isto é, pelas *propriedades urbanas*. A política

urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular) (SUNDFELD *et. al.*, 2003, p. 54).

E assim, para que a política de desenvolvimento urbano seja alcançada à luz do desenvolvimento sustentável, cabe então ao Estado indicar a função social da propriedade e da cidade, sendo que na esfera federal cabe a definição de normas gerais e no âmbito municipal, o regramento específico para ordenação do território, por meio da elaboração de planos de desenvolvimento (DI SARNO, 2004, p. 49).

A política urbana deve considerar, portanto, que função social da cidade representa a possibilidade de exercer o Direito à Cidade de forma plena, observando-se as diretrizes do desenvolvimento urbano sustentável, especialmente com a priorização de medidas para combater a pobreza, promover medidas para proteção do meio ambiente e tornar efetivo os direitos humanos (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 60). Justifica-se que sejam norteados por esses pressupostos, pois,

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política de desenvolvimento urbano, à luz do desenvolvimento sustentável, aponta para a possibilidade de sairmos do marco apenas da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social, e passarmos para a construção de uma nova ética urbana, onde os valores ambientais e culturais se sobreponham no estabelecimento de novas cláusulas dos contratos sociais originários de novos paradigmas da gestão pública, mediante práticas de cidadania que reconheçam a incorporem os setores da sociedade excluídos de seus direitos e necessidades básicas (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 61-62).

A função social será assim atendida “quando a utilização do bem provocar os efeitos desejados pela comunidade interessada”, pois a Constituição Federal ao designar que a propriedade sujeitar-se-á ao atendimento da função social, optou corretamente por atribuir um alcance de efeitos sociais esperados que o uso de determinado bem deve conferir em benefício da sociedade como um todo, que diante dos problemas sociais e urbano que vivemos, sobreleva a necessidade de garantir políticas públicas adequadas que possam gerar melhores condições de vida para a população mais pobre (GRECO, 1981, p.9-10).

1.4 Do Direito à Cidade

O Direito à Cidade como um direito humano tem sua trajetória marcada por diversas contribuições, seja para alcançar o seu reconhecimento no direito brasileiro, como no âmbito internacional. As experiências de lutas sociais que reivindicavam cidades mais justas, humanas, que buscavam novo modelo de governo, sobretudo para que a distribuição da riqueza fosse mais igualitária, assim como fossem garantidos maior acesso ao conhecimento e cultura, aconteceram em diversas regiões do mundo. Na França foi bastante relevante o pensamento do Direito à Cidade apresentado por Henri Lefebvre na década de 60 (SAULE, 2007, p. 28).

No Brasil, a necessidade do reconhecimento do Direito à Cidade se tornava ainda mais relevante e preciso em razão do forte processo de êxodo rural que ocorreu entre os anos de 1940 e 1991. Segundo Pessoa (1984):

A partir de 1940 e sobretudo durante os anos cinquenta, a população urbana brasileira aumenta as taxas geométricas de 3,8% ao ano contra 1,6% da população rural. Em 1950 as populações de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, juntas, já correspondem a 45% da população urbana. Para suprir a demanda por habitação popular que já então se acentuava, não apenas se edita legislação tendente a evitar crescimento urbano descontrolado, mas também – sobretudo pelas nítidas características do regime populista – se destina maior quantidade de recursos para o setor habitacional (PESSOA, 1984, pp. 190-191).

O desejo pela construção de cidades mais justas, humanas e democráticas no Brasil foi marcada a partir de 1960 especialmente pelas propostas formuladas por movimentos sociais e com a participação da sociedade civil que clamavam por reformas para garantia e reconhecimento da questão fundiária, uma delas tendo sido liderada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, que promoveu o Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana, com o objetivo de debater a necessidade de políticas governamentais voltadas para solucionar o problema do déficit habitacional já enfrentado naquela época, que resultou na proposta denominada “reforma urbana” que incluía um conjunto de propostas para “ordenação urbanística e fomento à edificação residencial”, especialmente com a orientação para a justa distribuição do solo, ordenação e ao equipamento de aglomerações urbanas e produção de habitação adequada para as famílias (MEIRELLES, 2005, p. 45).

A Lei Federal nº 4.380 de 21.8.1964 que criou o Banco Nacional de Habitação⁶ acolheu em parte as propostas do resultado do Primeiro Seminário de Habitação e Reforma

⁶ O Decreto-lei nº 2.291/1986 extinguiu o Banco Nacional de Habitação e transferiu para a Caixa Econômica Federal – CEF seus direitos e obrigações.

Urbana e estabeleceu a necessidade de formulação de uma política nacional de habitação e planejamento territorial com o propósito de estimular a construção de habitação de interesse social e financiamento da aquisição da casa própria (MEIRELLES, 2005, p. 45).

A mencionada legislação tinha por objetivo orientar a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (art. 1º), assim como designava como prioridade, a aplicação de recursos na construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos ou outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação (art. 4º, I).

Na década de 80 é que os movimentos de reforma urbana, liderado por organizações populares e a sociedade civil ganharam força, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana. (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2012, pp. 259-260).

Em 1986 o Movimento Nacional de Reforma Urbana apresentou um novo conceito para a reforma urbana,

Como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia; em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE; UZZO, 2012, pp. 260-261).

A partir desse novo conceito para a reforma urbana é que surge o Direito à Cidade, como um direito mais amplo que congrega não só a garantia dos direitos individuais, mas os direitos humanos no aspecto social e de garantia à justiça social e condições dignas a todos os habitantes da cidade, o cumprimento da função social da cidade e a subordinação da propriedade ao cumprimento da função social da cidade, além da garantia da participação e gestão democrática da cidade (SAULE; UZZO, 2012, p. 261).

E, nesse mesmo período, diante da ascensão dos movimentos sociais organizados é que o tema da questão urbana foi incluso na agenda da Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição Federal de 1988. A emenda popular de reforma urbana consistia em princípios, regras e instrumentos para o reconhecimento e

institucionalização dos direitos das pessoas que vivem na cidade, assim como tinha o objetivo de promover políticas públicas para concretizar esses direitos (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 25).

A proposta de emenda popular de reforma urbana, apresentava o reconhecimento do Direito à Cidade por meio da proposta ao art. 1º e art. 2º, conforme a seguinte redação:

Art. 1º. Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – gestão democrática da cidade.

Art. 2º - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade

Esse movimento pela reforma urbana no Brasil conquistou um passo importante para assegurar direitos inerentes à política urbana na Constituição Federal de 1988, tendo o Capítulo II tratado especificamente desse tema, nos artigos 182 e 183.

Apesar de a Constituição Federal nos artigos 182 e 183 não ter tratado expressamente do Direito à Cidade, ele é um direito implícito, seguindo na perspectiva mais ampla a considerar todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, que congregam direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, à liberdade de reunião e organização, exercício da cidadania, de participação no planejamento na produção e gestão da cidade, priorizando-se a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, com destaque para o direito à moradia, conforme apresentado a seguir, garantindo a todos os cidadãos viver de forma digna, não deixando ninguém para trás, cuja interpretação deve ser combinada com os direitos individuais e sociais previstos também na Constituição Federal.

Ainda sobre o contexto histórico, cabe destacar que depois da Constituição Federal de 1988, iniciou-se uma forte pressão para regulamentação dos arts. 182 e 183, alcançada somente em 2001 por meio da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, lei nacional de política urbana, denominada Estatuto da Cidade. A mencionada lei, ao regulamentar o capítulo da política urbana na Constituição Federal com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabeleceu diretrizes gerais visando a promoção da política urbana em todas as esferas de governo, federal, estadual e municipal. Além disso,

expressamente descreveu no art. 2º, I e II o Direito à Cidades sustentáveis, compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, assim como deve ser assegurada 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. Segundo as lições de Saule (2007), “a concepção do Direito à Cidade no direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano e, na linguagem técnica jurídica, como um direito fundamental” (SAULE *et. al.*, 2007. p. 30).

Em 2001, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, foi apresentada uma carta denominada Carta dos Direitos Humanos na Cidade⁷ que tinha como proposta firmar apoio as “estratégias de mudanças políticas e institucionais nas e entre as cidades, como base para uma luta contra as desigualdades, apoiada na mobilização ativa da sociedade nacional em torno da efetivação dos direitos humanos para os homens e mulheres que nela moram e trabalham” (OSORIO, 2006, p. 193).

O Direito à Cidade sempre esteve associado ao reconhecimento dos direitos humanos, compreendido como sendo “um direito ao usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade, da democracia, da equidade e da justiça social” (SAULE JÚNIOR, 2014, p. 302-304).

No âmbito internacional, a defesa do Direito à Cidade teve algumas contribuições, sendo uma delas a teoria defendida por Henri Lefebvre da década de 60 (2001) e na América Latina, pelo Brasil e Colômbia na década de 80. Henri Lefebvre, em seu pensamento sobre o Direito à Cidade como um direito comum de todos, defendia que:

O Direito à Cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. O que pressupõe uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana que utilize os recursos da ciência e da arte. Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte social dessa realização. Aqui ainda, como há um século, ela

⁷ A Carta dos Direitos Humanos da Cidade foi apresentada pela ONG FASE, apoiada nos instrumentos internacionais de direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, especialmente na Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade apresentada em Saint-Dennis em 2000 (OSORIO, 2006, p. 193).

nega e contesta, unicamente com sua presença, a estratégia de classe dirigida contra ela. Como há um século, ainda que em novas condições, ela reúne os interesses (aqueles que superam o imediato e o superficial) de toda a sociedade, e inicialmente de todos aqueles que habitam (LEFEBVRE, 2001, pp. 117-118).

Na década de 90 o Direito à Cidade continuou a ser debatido nas Conferências Globais das Nações Unidas, sendo que a experiência brasileira foi exemplo para contribuir para o reconhecimento nos Fóruns Internacionais Urbanos, sendo relevante destacar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Declaração do Rio sobre Meio Ambiente (Rio 92) que culminou na Agenda 21, os eventos promovidos pelo Fórum Social Mundial, Fórum Urbano Mundial e as Conferências das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável Habitat II (1996) e Habitat III (2016) (SAULE *et. al.*, 2007, p. 30).

O segundo Fórum Social Mundial (2002) reuniu especialistas, movimentos sociais e organizações não governamentais, cujo resultado foi a apresentação da Carta Mundial do Direito à Cidade. Também em 2004 foi realizado o Fórum Social das Américas em Quito, no Equador e no mesmo período foi realizado o Fórum Urbano Mundial em Barcelona. Posteriormente, em 2005 foi realizado o Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em 2006 o Fórum Urbano Mundial em Vancouver e em 2008 em Nanjing. O Fórum Urbano Mundial foi criado pelas Nações Unidas e se tornou a principal conferência no mundo para debate sobre urbanismo, de modo que ambos, tanto o Fórum Social Mundial como o Fórum Urbano Mundial foram fundamentais para o reconhecimento do Direito à Cidade⁸.

Vale destacar a Carta Mundial do Direito à Cidade que tinha como um dos objetivos reconhecer o Direito à Cidade como um direito humano, “com base numa plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países, visando modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis” (SAULE *et. al.*, 2007, p. 37).

Em 2015, antes da realização do Habitat III, em Assembleia Geral da ONU, representantes de 193 Estados-membros, incluindo o Brasil, se reuniram em Nova Iorque para debater sobre o desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 foi o documento adotado nessa Assembleia como um guia para as ações da comunidade internacional nos próximos anos, tendo

⁸ Consulta realizada em 02.02.2021 disponível em: <https://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=7767&catid=636&typeid=24&subMenuId=0>

sido definido 17 objetivos do desenvolvimento sustentável e 169 metas a serem alcançadas até 2030. Dentre os objetivos, cabe destacar o Objetivo 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, que estabeleceu como meta tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2021).

Em momento ainda anterior ao Habitat III, a ONU emitiu um documento preparatório à Conferência Internacional Habitat III⁹, denominado “*Policy Paper* (2016), que objetivou sugerir o alinhamento de políticas dos países com a visão do Direito à Cidade, para estabelecer os direitos e responsabilidades dos habitantes considerando o crescimento e os processos de transformação de cada uma das cidades. Nesse aspecto, o documento enfatizou que:¹⁰”,

O Direito à Cidade engloba todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais consagrados em tratados, pactos e convenções internacionais existentes de direitos humanos. De acordo com a Declaração de Viena (1993), clama-se por uma implementação universal, interdependente e inter-relacionada dos direitos humanos.

(...)

O Direito à Cidade considera as cidades como bens comuns, prevendo assim o respeito e a proteção dos direitos humanos a todos; o pleno exercício da cidadania de todos habitantes; a dimensão social da terra, propriedade, e bens urbanos em cidades e assentamentos humanos; participação política e gestão de cidades de forma transparente e responsável; economias inclusivas, com direito a trabalhar e assegurar a subsistência; gestão responsável e sustentável dos bens comuns (ambiente natural, ambiente construído e histórico, bens culturais, fontes de energia, etc.); espaços públicos e instalações comunitárias suficientes, acessíveis e de qualidade; cidades sem violência, particularmente para mulheres, meninas, e grupos em desvantagem; a promoção da cultura como alavanca de coesão social, capital social, auto-expressão e identidade, memória e patrimônio, e uma relação balanceada entre cidades e povoados dentre as jurisdições nacionais, e entre assentamentos humanos e suas zonas rurais do interior.

Com relação à Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizado em Quito no Equador em 2016, Agenda Habitat III (2016), resultou em um documento denominado Nova Agenda Urbana, para apoiar a condução de ações pelos países especialmente visando erradicar a pobreza e a fome em todas suas formas e dimensões, reduzir desigualdades, promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo

⁹ A Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (**Habitat III**) aconteceu em outubro de 2016, em Quito, no Equador e contou com a participação de Chefes de Estado e de Governo, Ministros, governos subnacionais e locais, deputados, organizações da sociedade civil, comunidades locais, representantes do setor privado, profissionais, comunidades científica e acadêmica, e demais atores relevantes, para adotar a Nova Agenda Urbana - NAU.

¹⁰ O documento Policy Paper 1, “**Documento de Políticas da Habitat III. 1 – Direito à Cidade e cidades para todos**”, de 26 de fevereiro de 2016, orienta em todo conteúdo a fim de garantir o Direito à Cidade, entre outros componentes, políticas e ações que devem ser adotadas no planejamento local das cidades para espaços públicos de qualidade com caráter multifuncional.

e sustentável, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas para que a sua contribuição vital para o desenvolvimento sustentável seja plenamente aproveitada, melhorar a saúde e o bem-estar humanos, promover a resiliência e a proteger o meio ambiente, dentre outras questões, para o desenvolvimento sustentável das cidades (ONU, 2021).

Sobre o reconhecimento do Direito à Cidade, a Nova Agenda Urbana apresentou a seguinte visão:

Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “Direito à Cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos (ONU, 2021, s/n).

Todos os Pactos, Declarações, Fóruns Urbanos e Sociais Mundiais e Conferências internacionais, em especial as acima destacadas, foram fundamentais para promover marcos institucionais para o reconhecimento do Direito à Cidade como fundamental para promoção do desenvolvimento sustentável das cidades, sobretudo para concretização de direitos humanos. O Direito à Cidade previsto na legislação brasileira, como apresentado, contribuiu como referência para disseminação do tema nas agendas internacionais. Vale lembrar que as cidades são espaços produzidos pelas pessoas e para as pessoas em que no primeiro plano deve prevalecer a busca pelas condições de vida adequadas para se alcançar a harmonia, paz e felicidade para que os habitantes possam viver com dignidade de forma justa e democrática, sendo imprescindível a adoção de políticas de desenvolvimento urbano, especialmente medidas para concretização do direito à moradia.

1.5 Do direito à moradia

No contexto histórico, o reconhecimento de direitos humanos foram progredindo ao longo do tempo, havendo três gerações bem definidas, a primeira delas marcada pelo Iluminismo, Revoluções Americana e Francesa em que se buscou limitar o poder do Estado

para reconhecer direitos individuais, como a liberdade de pensamento, religião, locomoção, associação, entre outros. A segunda geração é representada pelo momento da Revolução Industrial, centrada no pleito da necessidade de atuação estatal para garantir a todos os cidadãos uma vida digna que ultrapassa o reconhecimento dos direitos individuais e impõe a garantia de direitos sociais, como o direito à moradia, à educação, à saúde, ao trabalho digno, à aposentadoria, etc. Já a terceira geração surgiu depois da Segunda Guerra Mundial, mais ligados aos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, direito ao desenvolvimento, direito do consumidor, direito da comunicação, entre outros (MUKAI, 2007, p. 64).

O reconhecimento dos direitos humanos originados pela denominada segunda geração proporcionou a universalização dos direitos do indivíduo e liberdades fundamentais, que ultrapassou a barreira do reconhecimento no âmbito do Estado para ser considerado um direito global, que deve ser respeitado inclusive pelo próprio Estado.

Assim surgiu a concepção do direito à moradia, da reivindicação por direitos sociais que ultrapassam o reconhecimento dos direitos individuais e estão ligados à ideia de dignidade da pessoa humana, pois somente por meio do exercício desse direito é possível alcançar uma vida com dignidade.

No âmbito internacional o direito à moradia foi reconhecido como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, organizado pelas Nações Unidas. O art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos prescreve que:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a moradia como um direito humano foi assegurada também pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1965), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) (SAULE JÚNIOR, *et. al.*, 2006, p. 217). Além disso, o direito à moradia foi tratado também nas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I (1976), Habitat II (1996) e Habitat III (2016),

tendo esse último dado origem ao documento denominado Nova Agenda Urbana. Em 2015, líderes de diversos países e representantes da sociedade civil reuniram-se na sede da ONU, em Nova York, e deliberaram sobre um plano de ação que visa erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a paz e a prosperidade, conhecido como Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que resultou em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em relação à Nova Agenda Urbana, o documento destacou como um dos princípios, a garantia a todos à moradia adequada e economicamente acessível, sendo que para implementação, dentre os compromissos firmados, constou promover políticas habitacionais nacionais, subnacionais e locais que apoiem a concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um padrão de vida adequado; que previnam desocupações forçadas arbitrárias; e que tenham foco nas necessidades de pessoas sem-teto, pessoas em situações vulneráveis, grupos de baixa renda e pessoas com deficiência, viabilizando a participação e o engajamento de comunidades e atores relevantes no planejamento e na implementação destas políticas, incluindo o apoio à produção social do habitat, conforme legislação e padrões nacionais, bem como o compromisso em estimular a oferta de diversas opções de moradia adequada que sejam seguras e econômica e fisicamente acessíveis a indivíduos dos mais distintos estratos de renda, levando-se em consideração a integração socioeconômica e cultural de comunidades marginalizadas, pessoas sem-teto e aquelas em situações vulneráveis, e prevenindo a segregação, a adoção de medidas positivas para melhorar as condições de vida das pessoas sem-teto com vistas a facilitar sua plena participação na sociedade e para prevenir e eliminar a falta de moradia, assim como combater e eliminar sua criminalização (ONU, 2021).

As declarações, as convenções e as conferências internacionais sobre os direitos humanos foram fundamentais para o reconhecimento ao direito à moradia na legislação brasileira. Embora as declarações que resultaram das conferências internacionais formalizadas por resoluções não tenham caráter vinculante aos países signatários, os tratados e convenções fixam obrigações de natureza vinculante, sendo competência do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, I da Constituição Federal, resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (SAULE, 1999, p. 73).

Segundo Saule (1999),

Os tratados e Convenções de direitos humanos são destinados à salvaguarda dos direitos da pessoa humana, e não voltados aos interesses do Estado. As obrigações assumidas de promoção e proteção dos direitos humanos não se destina a atender compromissos de um Estado para outro Estado, mas sim uma obrigação e compromissos com as pessoas humanas sujeitos de direitos (SAULE, 1999, p. 74).

No contexto da positivação do direito à moradia na legislação brasileira, teve fundamental relevância o Pacto Internacional de Direito Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. O art. 11, § 1º, estabeleceu que:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Ao ratificar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por meio do Decreto 592/92, o Brasil obrigou-se a fixar regras na legislação brasileira para assegurar o direito à moradia, assim como prever instrumentos e programas para sua implementação. Significa que a abrangência do direito à moradia já originado do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pressupunha ao Estado assegurar condições de exercício desse direito, tais como estabelecer política habitacional, dispor sobre o uso do solo urbano, intervir e regulamentar ações do setor privado, estabelecer regras de sistema de financiamento de programas de habitação de interesse social, de concessão de uso e de instrumentos jurídicos, políticos e tributários.

No âmbito da legislação brasileira, o direito à moradia foi incluído de forma expressa no texto constitucional como um direito social, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o art. 6º da Constituição Federal de 1988. Embora o direito à moradia somente tenha sido incluído de forma expressa em 2000, antes mesmo já havia o entendimento de que:

(...) o direito à moradia se torna parte dos direitos fundamentais do sistema jurídico brasileiro, com base no regime e princípios adotados pela Constituição, e com base nos tratados internacionais do qual o Estado Brasileiro seja parte. É justamente com base nos tratados internacionais de direitos humanos (abordados nos itens anteriores), que fundamentam e reconhecem o direito à moradia como um direito humano, o principal fundamento para o entendimento do direito à moradia ser um direito integrado e positivado no direito brasileiro, em razão do Estado Brasileiro ser parte dos Pactos e Convenções Internacionais já analisados (SAULE, 1999, p. 90).

O direito à moradia foi tratado adequadamente na Constituição Federal após a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, ao dispor de forma expressa como um direito social, entendido como uma necessidade humana inclusive para que o trabalhador possa atender suas necessidades básicas objetivando buscar melhoria de sua condição social (art. 7º). Sobre o tema:

Vale recordar, a propósito, que se não se proporcionam condições de moradia decente ao trabalhador e à sua família desrespeita-se a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, III) e se deixa de prestigiar o art. 3º, III, da Constituição, que estabelece como um dos objetivos fundamentais da República erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CAMMAROSANO, 2002, p. 24).

Além disso, antes mesmo da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, o art. 183 da Constituição Federal de 1988, previu o instituto da usucapião¹¹, entendido como a modalidade de aquisição originária do domínio decorrente do exercício de posse, que possibilita promover a regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda, como as favelas em propriedade particular, estabelecendo como critério ser possuidor de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A possibilidade de aquisição originária por meio do reconhecimento da posse tem origem na Lei de Terras (1850). A esse respeito, destaca-se que:

Independentemente da origem histórica na antiguidade, o instituto do usucapião já aparece na Lei de Terras (Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850), ou melhor no Regulamento de 30 de janeiro de 1854. Este Regulamento foi estabelecido através de um Decreto do Imperador com o escopo de regular a aplicação da Lei n. 601. O Decreto (artigo 24) reconheceu ao ocupante de terras, independentemente da origem da ocupação, o direito de pleitear usucapião se demonstrasse a posse mansa, pacífica e pessoal por 40 (quarenta) anos (IMPARATO, 1999, p. 213).

Na Constituição Federal de 1988, o instituto da usucapião surgiu a partir de uma emenda popular amplamente discutida em debates de movimentos populares que

¹¹ Compreende-se por usucapião, a modalidade de aquisição originária do domínio decorrente do exercício de posse, exceto para terras públicas, nos termos do art. 183 da Constituição Federal que estabelece: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. Vale destacar também que o usucapião está previsto no Código Civil, no Capítulo II Seção I, dos arts. 1.238 a 1.244.

reivindicavam, no processo de redemocratização do País, condições de melhoria da qualidade de vida. Como instrumento de regularização fundiária, a usucapião urbana possibilitou garantir moradia à população de baixa renda, dentro dos preceitos de cumprimento da função social da propriedade.

Nessa perspectiva, além da previsão expressa constitucional que garante o direito à moradia como um direito social (art. 7º da Constituição Federal), a interpretação e aplicação das políticas públicas devem estar associadas aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil para construir uma sociedade livre, justa e solidária, além da necessidade de erradicar a pobreza e a marginalização, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I e III da Constituição Federal), pois “o direito à moradia somente restará plenamente realizado se relacionado com a necessidade de cumprir as funções sociais da propriedade e da cidade no seu mais amplo aspecto” (SAULE *et. al.*, 2007, pp. 374-375).

O direito à moradia foi também previsto no Estatuto da Cidade no art. 2º, incisos I, XIX, como um componente integrante do Direito à Cidade, que inclui não somente a moradia, mas as condições que permitem a moradia em condições adequadas para uma vida digna, seja em relação ao acesso à terra, ao saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, assim como condições de acessibilidade, cumprimento de requisitos mínimos de ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais da edificação. Vale destacar, ainda, que o direito à moradia coletivo em comunidades representa o direito de preservação da identidade, cultura, usos e costumes, modo de morar, direitos esses também assegurados no contexto do Direito à Cidade (SAULE JÚNIOR, *et. al.*, 2006, p. 221).

Em relação à moradia, Saule (2006) ressalta que:

A moradia, como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada (SAULE *et. al.*, 2006, p. 217).

No entanto, apesar de o direito à moradia estar assegurado constitucionalmente e previsto no Estatuto da Cidade, as cidades brasileiras ainda sofrem com problemas de déficit habitacional, havendo uma expressiva quantidade de habitantes vivendo em situações precárias, sem condições de vida adequadas para uma vida digna, sejam eles vivenciados por moradores

de rua, favelas, cortiços ou outras formas de assentamentos informais. A respeito desse problema, Mukai (2007) assevera que:

O direito à moradia é um dos direitos sociais mais distantes dos cidadãos brasileiros, sejam eles das grandes, médias ou pequenas cidades, pois uma parcela considerável da população encontra-se em sub-habitações, ou simplesmente não tem qualquer habitação (MUKAI, 2007, p. 66).

Nesse aspecto, “O desafio para reverter a situação quase insustentável do nosso planeta é combinar a adoção de medidas e estratégias de inclusão social que enfatizem a democracia, a descentralização e a equidade, valorizando-se o aspecto do desenvolvimento local” e somente por meio da implementação de políticas sociais efetivas é que se mostra possível alcançar padrões de desenvolvimento mais igualitários e socialmente justos, sendo o direito à moradia um direito fundamental inerente ao direito da pessoa humana, para garantia de padrões adequados de qualidade de vida e bem estar social (OSORIO; MENEGASSI, 2002, p. 42).

A noção do direito à moradia independentemente de ser positivado pelo Estado, decorre de um direito inerente a dignidade da pessoa humana, como condição para sua sobrevivência, transcendendo o título jurídico sobre a propriedade. Essa posição foi defendida inclusive pela Igreja Católica em diversos movimentos sociais urbanos e através da publicação de documentos, um deles denominado “Solo Urbano e Ação Pastoral” aprovado em 1982 pela Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) da Igreja Católica Apostólica Romana.

O documento está amparado no pensamento de São Tomás de Aquino segundo o qual Deus destinou os bens a todos os homens e que a partilha é necessária para alcançar a paz social, como também de Paulo VI, no sentido de que a propriedade privada não constitui para ninguém como um direito incondicional e absoluto, e de João Paulo II ao afirmar que o direito à propriedade privada está subordinado ao direito ao uso comum e à destinação universal dos bens, assim como o princípio geral apresentado pelo Concílio Vaticano II ao apresentar que:

Deus destinou a terra com tudo o que ela contém para uso de todos os homens e povos; de modo que os bens criados devem chegar equitativamente às mãos de todos, segundo a justiça, secundada pela caridade (...). De resto, todos têm o direito de ter uma parte de bens suficientes para si e suas famílias (...). Aquele, porém, que se encontrar em extrema necessidade, tem o direito de tomar, dos bens de outros, o que necessita (CNBB, 1982, s/n).

Assim, diante da compreensão de um processo de crescimento das cidades marcado pela ausência de adequado planejamento urbano para uma significativa parte do território, especialmente por desigualdade, segregação sócio espacial e ausência de infraestrutura adequada, é que impõe a adoção de políticas urbanas efetivas nos termos do art. 182 da Constituição Federal, sendo o Município o principal ente federativo responsável em promover a política urbana para o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Com esse objetivo é que o Estatuto da Cidade, no art. 2º, como acima citado fixou as diretrizes gerais para orientar a política urbana, a fim de que seja possível alcançar cidades sustentáveis e dar cumprimento às funções sociais da cidade e da propriedade, sendo que o reconhecimento do direito à moradia como uma das garantias fundamentais está inserido no inciso I e XIX.

Um dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade no art. 4, V, “n” é a outorga onerosa de alteração de uso, que possibilita ao Poder público cobrar contrapartida daquele que faz a opção por alterar o uso de um imóvel, desde que permitido pela legislação municipal. A contrapartida, como será apresentada mais adiante, pode ser em pecúnia ou outra forma a ser definida pelo Município. Em qualquer das hipóteses, entende-se ser possível ao Município destinar a contrapartida para apoiar o financiamento de programas habitacionais de interesse social, sendo o instrumento adequado para contribuir para promoção de cidades sustentáveis e, assim, mitigar os problemas atuais de déficit habitacional e ocupação desordenada do território.

Vale destacar que somente por meio da atuação positiva do Estado, por meio da implementação de políticas públicas, como da política urbana habitacional, com a possibilidade de participação do setor privado, é que se torna possível garantir eficácia jurídica e social ao direito à moradia. Por essa razão, cabe analisar os aspectos fundamentais da outorga onerosa de alteração de uso, como instrumento de política urbana capaz de apoiar e concretizar programas de política habitacional de interesse social, como forma relevante de promover o direito à moradia.

CAPÍTULO 2 - ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO

2.1 Das interfaces do direito de propriedade e do direito de construir

O direito de construir e o direito de propriedade são institutos distintos. Desde as origens no Direito Romano, o direito de propriedade já sofria alguma relativização entre o direito de propriedade e o direito de vizinhança, tendo evoluído para a compreensão de o exercício do direito de construir estar sujeito a determinadas restrições e sujeições conforme o interesse maior de toda coletividade.

A respeito dessa distinção, já em meados de abril de 1971, um grupo de especialistas em problemas de políticas habitacionais, construção e planejamento dos países meridionais da Europa da Comissão Econômica para a Europa, da ONU, acordaram, entre outras questões que:

É necessário afirmar a separação entre o direito de propriedade e o direito de edificar; dada a suposição de que este último deve pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa, o grupo reconheceu a utilidade de recomendar a cada país integrado na Comissão a necessidade de suas legislações determinarem os métodos práticos para sua aplicação, compreendendo inclusive o cálculo das indenizações em caso de desapropriação (GRAU, 1976, p. 141, *apud* LOS MOZOS, p. 204/5).

Para Los Mozos (1980), os direitos que incidem sobre a propriedade privada não dependem somente de um conceito definido pela legislação urbanística, mas de fatores que se desdobram no processo de urbanização.

Con todo, la incidencia respecto del derecho de propiedad no es la misma en todos los modelos de la planificación urbanística, ni se produce con la misma intensidad, o perdurabilidad, a lo largo de un proceso de urbanización. De modo que, lo que sea en realidad la propiedad privada, depende no tanto de un concepto que brota de la legislación urbanística, sino de una serie de actos jurídicos o mero acontecimientos y circunstancias de la más diversa índole que se desenvuelven en el conjunto del proceso urbanizador (dependientes de criterios técnicos o económicos, y de decisiones más o menos arbitrarias, o del mismo azar), y que se actúan a través de la confección de los planes, de la elección o imposición de las zonas, de los sistemas y programas de actuación, y de las propias formas de gestión (LOS MOZOS, 1980, p. 9).

Em legislação antiga de Portugal, por exemplo, o direito de construir também já sofria limitações em razão de preocupação com a estética da cidade, haviam restrições impostas para

fachadas e estilos, com a finalidade de evitar que edificações viessem a sacrificar ou comprometer o bem-estar dos vizinhos.

No campo do direito urbanístico, houve a consolidação de entendimento que alterou a relação do sistema sobre a propriedade privada plena, no âmbito do direito civil quanto ao uso, gozo e disposição (C.C., art. 1228), a considerar que o direito de propriedade deve cumprir a função social da propriedade e da cidade e está sujeita a restrições e faculdades.

No Brasil, três posições distintas de doutrinadores e especialistas foram apresentadas em relação ao tema, tendo sido amplamente debatida em janeiro de 1975, em seminário realizado em São Paulo pelo antigo Grupo de Estudos da Grande São Paulo – GEGRAN no Centro e Estudos e Pesquisas em Administração Municipal da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo e posteriormente em dezembro de 1976 na cidade de Embu/SP. A primeira posição tinha fundamento mais próximo ao direito civil em defesa do pleno direito de construir, na vertente de que os atributos de gozo e fruição são inerentes ao direito de propriedade e integram o domínio privado. Para aqueles que defendiam esse posicionamento, o entendimento era no sentido de ser inconstitucional a imposição de normas urbanísticas que sujeitassem o direito de construção à prévia outorga por parte do Poder público.

A segunda posição foi apresentada por Grau, Amaral e Cunha (1976), em que houve a participação de diversos juristas e especialistas para discussão de proposta de anteprojeto de lei federal sobre o controle do uso do solo, tendo sido apresentado por eles as seguintes conclusões:

- a) “não existem ‘limitações administrativas ao direito de edificação do proprietário’, visto que tal direito não lhe pertence, sendo-lhe atribuído mediante autorização ou concessão do Poder público”;
- b) “na legislação nacional a ser desenvolvida, amoldada à realidade (note-se que a propriedade urbana, modernamente, ainda é normatizada de conformidade com os modelos legislativos do Direito Romano, que nela apenas concebiam dimensões horizontais), deverá ser considerada a situação de propriedade daqueles aos quais, atualmente, já foi concedido ou autorizado direito de edificação ou que são titulares de ‘expectativa’ de sua concessão ou autorização”.
Admitindo-se, porém, não fosse aquela hipótese acatada, propúnhamos, alternativamente, que se tivesse:
- c) “como indispensável, ao menos – embora não se faça distinção entre direito de propriedade e direito de edificação – que, para fins operacionais, sejam ambos tratados destacadamente; neste caso, aplicando ao direito o princípio da função social, admitir-se-á a efetividade da existência de limitações administrativas ao seu exercício; a quantidade e qualidade de tais limitações estará restringida exclusivamente, na síntese de WALINE, pelo respeito à legalidade”. A seguir, as seguintes considerações eram traçadas:
- d) Quanto à disponibilidade do direito de edificar: “admitindo que há distinção entre o direito de propriedade e o direito de edificar, o exercício deste último, pelos particulares, estaria sujeito ao pagamento de uma remuneração ao Poder público (preço público); não admitida aquela distinção, acatada porém a segunda hipótese

formulada – definida, então, através de disposição normativa federal, limitação básica ao direito de edificar (lei federal, necessariamente, porque atinente, neste caso, ao direito de propriedade) – excepcionalmente, quando o Poder público o permitisse e isso não contrariasse o interesse urbanístico, o direito de edificar em volume superior ao fixado na norma federal seria objeto de aquisição remunerada pelo particular”

e) Quanto à transferibilidade do direito de edificar: “qualquer que seja a hipótese admitida, estabeleceria a lei federal a possibilidade de os particulares negociarem com outros particulares ou com o próprio Poder público o direito de edificar (na sua integralidade – primeira hipótese – ou no que respeita ao volume superior ao fixado no texto legal – segunda hipótese)” (GRAU, 1976, p. 142).

De acordo com essa segunda posição¹², o direito de construir qualquer edificação somente poderia ser outorgado pelo Poder público e, portanto, não integraria o domínio da coisa. Nessa assertiva não seria possível considerar a incidência de qualquer limitação administrativa ao direito de construir, tendo em vista que o titular desse direito não seria o proprietário.

Para Grau (1983), “a função social é qualitativamente distinta do poder de polícia. A integração dela – repita-se – nos conceitos de propriedade de determinados bens importa a imposição, sobre os proprietários deles, de deveres de ação” (GRAU, 1983, p. 68). Para o mesmo autor, o posicionamento seguia no seguinte sentido:

Admite-se, neste ponto, que, ao traçar o “perfil” do direito de propriedade, pode o ordenamento jurídico – sem definirmos ainda se federal, estadual ou municipal – definir “padrões de utilização” para a propriedade do solo urbano. Daí a conclusão de que tudo quanto exceder ao “padrão” definido – inclusive o direito de criação de novos solos – não é inerente à propriedade (GRAU, 1976, p. 143)

E, assim,

observado que o princípio da função social da propriedade é instrumental do desenvolvimento nacional e da justiça social, pode-se concluir que a sua concreção deverá expressar a noção de que, em matéria de direito de propriedade urbana, pode e deve o Estado predeterminar os usos e modos de utilização do imóvel, considerando-se, por outro lado, que o direito de edificar sobre ele não constitui um direito subjetivo do proprietário (GRAU, 1976, p. 141).

A terceira posição foi apresentada por Mello¹³ no mesmo Seminário promovido pelo GEGRA. A proposta, considerada intermediária, defendia que o direito de propriedade é um

¹² Essa posição foi apresentada por Eros Grau, Antônio Carlos Cintra do Amaral e Jorge Bartholomeu Carneiro da Cunha no seminário indicado realizado pelo GEGRA em 1975.

¹³ Para Celso Antônio Bandeira de Mello o direito de propriedade pressupõe algum direito de uso e disposição, não tendo concordado com a segunda posição defendida por Eros Grau, Antônio Carlos Cintra do Amaral e Jorge

direito assegurado pela Constituição Federal e não poderia afastar a compreensão de que tal direito envolve um direito de utilização e disposição, de maneira que caberia à legislação ordinária definir a extensão do uso e da disposição, ou seja, caberia a lei definir limites objetivos ao direito de construir além do direito de utilização e disposição inerente à propriedade. (GRAU, 1976, p. 143, *apud* MELLO).

A mesma posição também foi adotada por Fagundes, ao avaliar a possibilidade de tratar o direito de construir de forma autônoma em relação ao direito de propriedade:

Não nos alinhamos entre os adeptos dessa doutrina. Ela é atraente enquanto simplifica, sob o aspecto jurídico, a solução dos problemas urbanísticos originados do crescimento vertical das cidades. Mas, a nosso ver, conflita com a garantia constitucional da propriedade. Em se tratando de imóvel localizado em área urbana, é na possibilidade de construir, via de regra, que está a essência econômica da propriedade. Pelo que, tornar o direito de construir autônomo, e não apenas adstrito, no seu exercício, a exigências, ora mais ora menos rigorosas, significa esvaziar o direito de propriedade em termos de valor patrimonial. Um terreno situado em zona urbana, ao qual não se vincula o direito de sobre ele edificar, carece de significação econômica, salvo raras exceções. O seu esvaziamento é maior do que o do imóvel rural em que se vedasse plantar, pois neste caso poderia haver alternativa, economicamente razoável, de utilização (atividades pecuária, madeireira, etc.). Ora, quando a Carta Política assegura o direito de propriedade (art. 153, § 122), embora condicionado a uma função social (art. 160, nº III), visa a protegê-lo ao menos naquilo que mais expressivo, em seu teor, como elemento patrimonial. Parece-nos, destarte, que a vinculação, ao interesse de todos, do direito individual sobre a propriedade urbana, se há de fazer, não pela fórmula, cômoda porém arbitrária, da autonomia do direito de construir, senão pela rigorosa disciplina do exercício do domínio, quando se haja de manifestar sob a forma de edificação (FAGUNDES, 1977, pp. 5-6).

A definição de extensão do uso e da disposição mediante legislação ordinária tem explicação no fato de que cabe ao Poder público analisar as condições que deverão ser atribuídas para uso e fruição dessa propriedade dentro de um contexto de vida urbana, levando em conta a capacidade de suporte dessa propriedade, cuja ação não pertence ao proprietário, mas de resultado de conjugação de esforços que depende do Poder público, respeitando-se, contudo, o direito de uso mínimo ou básico e de disposição que decorre do próprio direito de propriedade.

A esse respeito, Pessoa (1978) ensina que:

A amplitude de contorno do direito de propriedade é dada pelas limitações que, postas em conjunto, compreendem o direito de construir. O direito de propriedade, ou melhor, o seu exercício, encontra-se condicionado ao princípio da função social, o que já demonstra que seu uso para fim privado, não só nas áreas rurais, mas na cidade, deva ser feito em função do interesse coletivo. [...] Diversos países europeus têm defrontado (e resolvido) problemas decorrentes desta necessária distinção entre direito

de propriedade e direito de construir. A maior dificuldade que tais países têm encontrado, aliás, não reside na distinção entre ambos, mas na escolha de um critério que permita, ou de um coeficiente que traduza, respeitadas as regras do jogo capitalista, o volume máximo de utilização admitido em razão do interesse social, agregando-se o remanescente como evidente mais-valia de origem pública ao próprio Poder público (PESSOA, 1978, p. 59).

Assim, em decorrência de ação emanada do Poder público poderá haver incremento de valor à propriedade, seja pela permissão de novos usos ou por facultar a construção de solos adicionais, mais adiante tratado, sendo até aqui importante a compreensão de que essa faculdade além do direito mínimo ou básico e de disposição inerente à propriedade decorre de ação do Poder público.

Nas proposições que foram apresentadas na emenda popular de reforma urbana para apoiar a elaboração do Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, o direito de construir foi apresentado na proposta para ter o reconhecimento em regime jurídico distinto do direito de propriedade urbana, considerando que o exercício do direito de construir estaria subordinado a política urbana municipal, ou seja, vinculado ao direito público (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 26).

O direito de construir é fundamentado pelo direito de propriedade, contudo, como esclarecido, existem limitações administrativas que são condicionantes ao exercício do direito de construir, sendo uma delas a fixação de coeficiente de aproveitamento, que permitirá edificar até determinado limite conforme a legislação indicar.

2.2 A contribuição da visão do solo criado

O debate sobre o solo criado surgiu pela inspiração de lei francesa e do conceito de *plafond legal de densité* (“teto legal de densidade”), ao entendimento de que para alteração de limites e condicionantes ao direito de construir, o proprietário deveria oferecer contrapartidas ao Poder público (MARQUES NETO *et. al.*, 2003, p. 226).

Em Paris, por meio da Lei nº 31.12.1975, que introduziu o mencionado conceito de *plafond legal de densité*, foi estabelecido o limite legal para construção ao coeficiente de aproveitamento em 1,0, sendo permitido o exercício para construção de até 1,5 mediante o

pagamento do valor correspondente a soma igual ao valor do terreno da edificação excedente (GRAU, 1983, p. 60).

Definiu-se solo criado como sendo o resultado de uma construção com pisos utilizáveis acima do permitido pelo coeficiente de aproveitamento¹⁴, sendo que na hipótese de o coeficiente de aproveitamento ser fixado como equivalente à área do terreno, a área que ultrapassar esse total, seria então classificado como solo criado (GUERRA, 1981, p. 79).

As primeiras propostas surgiram no Brasil para considerar três dimensões, sendo as duas primeiras baseadas nas experiências internacionais da França e de Chicago. A que se baseava na experiência da França, tinha como fundamento a possibilidade de o instrumento ser utilizado como política de controle de densidades, entendendo que o direito de construir seria distinto do direito de propriedade. O segundo justificava que o instrumento poderia servir para fins de preservação histórica. A terceira dimensão era na possibilidade de o instrumento servir como fonte de recursos para o financiamento de equipamentos e infraestrutura (ROLNIK, 2002, p. 202).

A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (CNPUR) formulou proposta a nível nacional, que posteriormente foi incluído no anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, contudo, ainda havia muita controvérsia acerca da natureza jurídica da cobrança e da constitucionalidade do solo criado (ROLNIK, 2002, p. 202).

Assim, o órgão que à época dava apoio às administrações municipais de São Paulo – CEPAM, reuniu juristas e urbanistas para debater essas questões inerentes ao solo criado na cidade de Embu, que resultou na denominada Carta de Embu¹⁵, a qual define solo criado como

¹⁴ O coeficiente de aproveitamento representa a proporção estabelecida entre a área do terreno e a área construída e o instituto surgiu a partir da concepção doutrinária de admitir-se que o direito de propriedade pressupõe um direito de construir estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento e que além desse limite o direito de construir pertence à coletividade e não ao proprietário do imóvel. Segundo Grau (1983), “o coeficiente de aproveitamento expressa a relação entre a área construída (isto é, a soma das áreas dos pisos utilizáveis, cobertos ou não, de todos os pavimentos de uma edificação) e a área total do terreno em que a edificação se situa” (GRAU, 1983, p. 56). Já a taxa de ocupação representa a relação entre a área ocupada de construção e a área total do terreno no plano horizontal. Tais conceitos originaram-se de estudos técnicos e fazem parte da construção da noção de solo criado.

¹⁵ Participaram da elaboração da Carta de Embu, os juristas Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesarino Costa, Mário Pazzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina De Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorim.

“toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo” (CARTA DE EMBU, 1976).

Nas considerações preliminares da Carta de Embu, há o registro dos fundamentos que justificavam a necessidade de normatização do instituto, sendo eles:

- i) Há no território urbano áreas favoráveis a diferentes tipos de atividades;
- ii) A maior propensão a algumas atividades tende a incrementar o valor dos imóveis em algumas áreas, nas quais haverá forte pressão por um maior aproveitamento – ensejado pelo avanço tecnológico nas técnicas construtivas – destes terrenos, levando a um maior adensamento nestas áreas;
- iii) Este processo sobrecarrega a infra-estrutura urbana;
- iv) A possibilidade de adensamento, trazida pelo avanço tecnológico, não é necessariamente inconveniente;
- v) No entanto, as normas urbanísticas habitualmente limitam tal adensamento, gerando uma valorização desigual dos imóveis, favorecendo aqueles que podem ser mais aproveitados do ponto de vista de multiplicação da utilização de sua área pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;
- vi) O direito de propriedade é condicionado pelo princípio da sua função social, o que permite a adstrição do seu uso e disposição a limites ou condições ditadas por critérios de relevância social;
- vii) Exemplos desses condicionamentos são encontrados na legislação de parcelamento do solo, pela qual se condiciona a divisão dos imóveis urbanos à doação de áreas para uso público ou social (MARQUES NETO *et. al.*, 2003, p. 226 e 227).

Os fundamentos apresentados na Carta de Embu, elaborada na vigência da Constituição de 1967, traziam a ideia de que a mais valia econômica proporcionada ao Imóvel em decorrência de ação do setor público que autoriza edificar além do coeficiente de aproveitamento básico, deve ser recuperada como forma de compensação ao reequilíbrio urbano, que justifica em razão da necessidade de ampliação dos meios de circulação, equipamentos de água, esgoto, transportes públicos, áreas de lazer, dentre outros.

Assim, a construção adicional além do coeficiente único de aproveitamento sujeitava a cobrança de contrapartida, sendo uma faculdade, uma opção, e que, portanto, não poderia ser tratada como tributo, mas sim ônus ou preço público.

E, na consideração de que o exercício de tal direito envolveria a necessidade de outorga pelo Poder público, justo seria a imposição de cobrança, daí porque resultou na denominação de outorga onerosa, onde o preço correspondente deveria ser pago à comunidade, sendo esta a detentora do direito. O legislador preferiu adotar a nomenclatura de outorga onerosa ao invés da denominação apresentada na Carta de Embu do solo criado, que na visão de Marques Neto (2003) foi um equívoco por parte do legislador, uma vez que só é possível outorgar um direito

onerosamente se houver o reconhecimento do solo criado para edificação além do coeficiente de aproveitamento básico adotado. Nesse sentido, o autor explica que:

A outorga onerosa do direito de construir não substitui ou se confunde com a noção de *solo criado*. A onerosidade da outorga é, na verdade, uma consequência do estabelecimento do instituto do *solo criado*. Afinal, somente faz sentido prever a possibilidade de outorga onerosa (de todo modo, uma faculdade que assistirá ao particular interessado em edificar par além do coeficiente básico de aproveitamento) se preexistir a noção de que a edificação para além destes parâmetros constitui criação de solo à qual não corresponde um direito subjetivo do particular (MARQUES NETO *et. al.*, 2003, p. 232).

Além disso, discutiu-se a respeito da constitucionalidade do instituto do solo criado, como já mencionado. Aqueles que defendiam a inconstitucionalidade apresentaram como argumento uma visão mais privatista da propriedade e a necessidade de lei federal. Essas posições foram superadas pelo fundamento trazido na própria Constituição Federal (art. 170, III, art. 182, *caput* e §2º, art. 184, *caput*, art. 185, par. único e art.186) que previu expressamente a necessidade de atendimento ao princípio da função social da propriedade e da cidade, não sendo possível o direito de propriedade ser exercido em caráter absoluto, assim como também foi superada em momento posterior pelo próprio Estatuto da Cidade.

Na Carta de Embu, pensou-se ainda na proporcionalidade entre solos públicos (equipamentos públicos, ruas, praças, áreas verdes etc.) e solos privados, diante da necessidade de reequilibrar a proporção entre áreas públicas e áreas privadas. Tal mecanismo, contudo, não foi recepcionado pelo Estatuto da Cidade, mas o que se observa é que desde meados de 1976 já se pensava na necessidade de equilíbrio na relação público-privada e proporcionalidade nas relações quando da criação de solos adicionais por autorização do Poder público, especialmente na relação entre solos públicos e solos privados criados artificialmente.

Em análise ainda sobre o solo criado, entendeu-se como possível que a fixação de um coeficiente único de aproveitamento poderia ser igual a um, considerando então como solo criado a área construída que ultrapassasse a área correspondente ao coeficiente igual a um, sendo defendido por alguns doutrinadores que a fixação de um coeficiente único igual a 1,0 deveria ser tratada por lei federal e aplicada para todos os Municípios brasileiros.

De acordo com essa corrente,

Deixar a fixação do índice único à discrição do Município é dar tratamento desordenado e diferenciado ao direito de propriedade, gerando uma proliferação de leis sobre a matéria que, a nosso ver, só terá o condão de aumentar a já vivida

insegurança, fruto do cipoal legislativo existente em todas as áreas do universo jurídico (SOUZA, 1991, p. 168).

A esse respeito, Fernandes (1998) esclarece que:

Em geral, estabelecem-se índices diferenciados para as diferentes zonas, procedimento este que, se por um lado demonstra-se razoável em razão dos objetivos urbanísticos, por outro perpetra regalias incompatíveis com o princípio isonômico, pois importa em propiciar valorização superior àqueles terrenos aos quais incidam coeficientes maiores. Chegou-se, assim, a ideia da fixação de um coeficiente único, cuja superação constituiria solo criado. Caberia, nessa hipótese, a lei de zoneamento estabelecer — como de fato há que ocorrer — quais as zonas em que se poderia construir em coeficientes superiores àquele único fixado. Dentro desses limites, em havendo interesse do proprietário, poderia ele adquirir, do Poder público ou de outro particular, o direito de construir (FERNANDES, 1998, p. 26).

O Estatuto da Cidade, no entanto, por opção do legislador, no art. 28, §2º deixou a critério do Município estabelecer em seu plano diretor a possibilidade de fixação de coeficiente básico único ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. Na opinião de Marques Neto, nesse aspecto houve falha do tratamento do tema no Estatuto, pois seria da essência do coeficiente básico a sua uniformidade em todo território urbano, conclusão esta apresentada na própria Carta de Embu (MARQUES NETO *et. al.*, 2003, p. 238).

A justificativa da necessidade de se estabelecer um coeficiente único de aproveitamento para todo território urbano era sustentada em apoio com o próprio princípio da isonomia, a fim de não permitir situações de distorções na ordenação do uso do solo urbano e valorizações desiguais. O legislador, contudo, optou por deixar aos Municípios a competência para fixação do coeficiente de aproveitamento básico, podendo ser único ou diferenciado, assim como definir os limites máximos, sempre considerando a infraestrutura existente e a densidade esperada para cada região ou zona (art. 28, §3º do Estatuto da Cidade).

2.3 Origem da outorga onerosa de alteração de uso

A Carta de Embu, que discorreu amplamente sobre a outorga onerosa do direito de construir, naquele tempo definido como solo criado, não apresentou qualquer orientação a respeito da alteração de uso, senão apenas no considerando, ao estabelecer que “no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas”, até mesmo porque os estudos que deram origem à Carta de Embu visavam responder

a dois quesitos formulados por solicitação da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, sendo um deles a respeito da constitucionalidade de fixação pelo Município, de um coeficiente único de aproveitamento do solo e o segundo, se seria constitucional a instituição da transferibilidade do direito de criar o solo.

Apesar de não ter havido o enfrentamento da alteração de uso naquele momento, Grau apresenta nas suas razões que nas áreas urbanas o solo passa a desempenhar um papel de suporte para o desempenho das atividades urbanas e que essa ação não decorre de ação do proprietário, mas da conjugação de esforços entre o Poder público e o particular, sendo que essa ressignificação para atendimento do desempenho das atividades urbanas acaba agregando valor à propriedade por ação que não é, portanto, exclusiva do proprietário. Sobre o tema, destaca-se que:

Modernamente, nos centros urbanos, o solo já não cumpre mais uma função de produção vegetal ou mineral; passa a desempenhar um papel a que os urbanistas têm designado de *suporte*. Deixa de ter significação, assim, a terra, pelo que possa eventualmente vir a produzir, passando a ter valor enquanto suporte para uma atividade urbana. [...] A possibilidade de o solo urbano ser utilizado como suporte de diversas atividades, no entanto, é decorrente de ação estranha à atuação do seu proprietário. O acréscimo de seu valor, em verdade, não é produto de nenhuma aplicação de capital ou trabalho por parte do proprietário individual, resultando da ação conjugada do setor privado – com um todo – e do setor público, ou seja, da comunidade (GRAU, 1976, p. 144).

Existem poucos estudos a respeito do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso que descrevem a origem de sua criação, sendo indicado por Santoro *et. al.* (2010) que o instrumento entrou no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade em função da experiência que já ocorria no Distrito Federal, observando que:

José Roberto Bassul, que acompanhou o processo de aprovação do Estatuto da Cidade no Senado Federal e publicou livro sobre essa experiência, afirma que esse instrumento entrou no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade em função da utilização que já ocorria no governo do Distrito Federal desde 2000 (SANTORO, *et. al.*, 2010, p. 425).

No Distrito Federal, a outorga onerosa de alteração de uso surgiu a partir do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (Lei Complementar Distrital n.º 17, de 28 de janeiro de 1997), regulamentado através da Lei Complementar do Distrito Federal n.º 294/2000.

A redação original dada pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 28 de janeiro de 1997 previa em seu art. 49 que “O Poder Executivo, mediante lei específica, poderá outorgar de forma onerosa a alteração de uso”. A citada legislação distrital ainda previa que considera-se alteração de uso a modificação ou a extensão de usos previstos para o terreno até a data de publicação da lei (art. 50), assim como estabelecia que a outorga onerosa de alteração de uso seria utilizada preferencialmente em zona urbana de dinamização e zona urbana de consolidação (art. 51), sendo que caberia aos planos diretores locais ou leis específicas determinar os usos permitidos e as áreas nas quais seria aplicado o instrumento (art. 52).

No entanto, o Estatuto da Cidade estabeleceu critérios básicos de aplicação tão somente para a outorga onerosa do direito de construir, ao definir que o plano diretor poderá fixar áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, que pode ser único ou diferenciado para as zonas urbanas, sendo coeficiente básico a relação entre a área edificável e a área do terreno, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Além disso, definiu que o plano diretor deverá fixar os limites máximos a serem atingidos conforme a capacidade de suporte da infraestrutura existente e a densidade esperada para a área (art. 28, *caput*, §1º, §2º e §3º).

Critérios básicos definidos em lei federal orientam para a correta aplicação do instrumento, contudo, o mesmo não se verifica para a outorga onerosa de alteração de uso, visto que o art. 29 do Estatuto da Cidade apenas estabeleceu que o plano diretor poderá fixar as áreas em que será permitida a alteração de uso, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, não trazendo nenhum critério básico, como hipóteses de aplicação, para orientar quais alterações de usos que estariam sujeitos à prestação de contrapartida, tendo em vista que nem todas as alterações de usos são capazes de gerar valorização imobiliária ao proprietário em momento posterior ao parcelamento do solo, apto a justificar o comando da diretriz geral da recuperação da mais valia.

Em relação à alteração de uso Gasparini (2002), apresenta que se não houver fixação de uso pelo Poder público para determinado imóvel, qualquer uso, desde que admitido em direito, seria permitido, sustentando em relação ao direito de construir que se não foi estabelecido nenhum índice, igualmente todo e qualquer índice poderia ser utilizado pelo proprietário. Seus fundamentos são no sentido de que:

De outra banda, a ninguém, nem mesmo ao Poder público, é permitido utilizar um dado imóvel em desconformidade com o uso determinado por lei para a zona em que está localizado. O mesmo pode ser afirmado em relação à taxa de ocupação, definida por José Afonso da Silva (ob. cit., p. 229) como “índice que estabelece a relação entre a área ocupada pela projeção horizontal da construção e a área do lote”. Assim, se para determinada zona esse índice é de dois terços da área do terreno, o proprietário somente pode ocupar até dois terços da superfície, deixando livre o terço restante. Esse índice não poderá ser maior que um, pois com ele já está ocupada toda a superfície da área considerada. Certamente, se nada foi estabelecido nesse sentido, todo e qualquer índice até um poderá ser utilizado pelo proprietário. Da mesma forma, se nada for fixado em relação ao uso para certa zona, qualquer uso, desde que prestigiado pelo Direito, será permitido. A utilização de certa propriedade urbana para implementação e funcionamento de um cassino não é prestigiada pelo Direito. Também será permitido qualquer coeficiente de aproveitamento se nada a respeito for estabelecido em lei (GASPARINI, 2002, p. 174).

O presente trabalho diverge da posição acima apresentada, pois as regras de direito público impõem à Administração Pública somente praticar qualquer ato se previsto em lei, seguindo o próprio princípio da legalidade. Como poderia o Poder público aprovar um projeto de construção com índices não previstos em lei ou fazer opção por qualquer uso, contrário aos interesses coletivos do planejamento urbano sob o fundamento de que tudo é possível quando não houver disposição legal específica? Não se pode confundir as normas de direito privado com as normas de direito público. Enquanto em direito civil é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, em direito administrativo, não há liberdade ou manifestação de vontade pessoal do agente público.

A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

(...)

Além de atender a legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública (MEIRELLES, H. L., 2014, pp. 90-91).

Além do princípio da legalidade, o ato administrativo deve sujeitar-se ao princípio da moralidade administrativa e da finalidade a fim de conferir legitimidade, devendo atender as exigências da lei, bem como conformar com os preceitos que devem orientar a administração pública, ou seja, não bastam estar previsto em lei, deve ser “honesto e conveniente aos interesses sociais”, seguindo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé nos termos da lei nº 9.784/99 (MEIRELLES, 2014, p. 91).

2.4 Natureza jurídica

A outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso são instrumentos de política urbana definidos pelo Estatuto da Cidade que, para sua aplicação, dependem de previsão em planos diretores municipais. Nesse sentido, antes de analisar a natureza jurídica do ato que concede a possibilidade de edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico e que possibilita a alteração de uso, importa analisar a natureza jurídica do plano diretor.

No sistema jurídico vigente, o plano diretor precisa ser aprovado por lei. Silva (2018) apresenta que no modelo francês do planejamento econômico foi discutido se haveria ou não confusão ou diferenciação entre o plano em si e a lei que o aprova, assim como se esse debate levaria a suscitação de dúvida se o plano urbanístico no sistema brasileiro teria natureza de ato legislativo, como a lei que o aprova, e por fim, se constituem proposições técnica e administrativas que a lei confere eficácia jurídica. O mesmo autor, responde no sentido de que os planos urbanísticos têm natureza de lei, integram o ordenamento jurídico, ainda que contenham regras de natureza administrativa (SILVA, 2018, p. 96).

Os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso, uma vez previstos no plano diretor municipal, conferem ao interessado o exercício desse direito mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (arts. 28 e 29 do Estatuto da Cidade). Sobre o tema, Gasparini (2009) esclarece que:

(...) se cabe ao Município, nos termos do art. 182, caput, da Constituição Federal, a execução da política de desenvolvimento urbano, e se um dos instrumentos para realização desse conjunto de objetivos comunitários é a outorga onerosa do direito de construir, conforme previsto no art. 4º, V, n, do Estatuto da Cidade, ressalta evidente a competência municipal para a outorga desse direito, por força do competente alvará de construção. Para isso, no entanto, o beneficiário deve ter o direito de construir correspondente aos metros de edificação que deseja acima do coeficiente de aproveitamento básico, o que só é possível adquirindo-o do Município, seu único proprietário (GASPARINI, 2009, p.198).

A outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso constitui ato administrativo, que entende ser de competência vinculada, pois uma vez previsto na legislação municipal, desde que atendidos os requisitos fixados na lei, não seria possível ao Poder público

Municipal avaliar sob a perspectiva do exercício de competência discricionária, se concede ou não tais direitos. A posição apresentada por Gasparini (2008) segue no mesmo sentido:

A outorga para o proprietário construir acima do coeficiente de aproveitamento é ato administrativo. É ato dessa natureza na medida em que é manifestação de vontade da Administração Pública municipal. Ademais, é vinculado, ou seja, só pode ser editado se o terreno estiver em área urbana descrita pelo plano diretor como passível dessa espécie de intervenção urbana e se atendidas as exigências impostas legalmente, inclusive com a prova do direito de construir certo número de metros quadrados acima do coeficiente de aproveitamento. É ato administrativo de licença ou alvará de construção que deve ser outorgado, sob pena de restar configurado abuso de direito, quando atendidas todas as exigências (GASPARINI, 2008, pp.198-199).

Pela leitura dos arts. 28 e 29 do Estatuto da Cidade, verifica-se que o direito de construir acima do coeficiente básico adotado, assim como a permissão de uso poderão ser exercidos mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. A própria lei distingue o direito de construir acima do coeficiente básico adotado e a permissão de uso, da contrapartida a ser prestada. Essa distinção se faz necessária para análise acerca da natureza jurídica da contrapartida, quando em dinheiro, se preço público, tributo, limitação administrativa ou um ônus, antecipando que a posição adotada neste estudo vai ao encontro da que defende se tratar de ônus, porém também tendo a natureza de preço público quando analisado sob a perspectiva da contrapartida decorrente de um ônus urbanístico, conforme adiante explicitado. Para as hipóteses de contrapartida em entrega de bens imóveis ou para execução de certa obra, a natureza jurídica é de obrigação contratual, não havendo divergência nesse ponto.

Discorrendo sobre a natureza jurídica da contrapartida em dinheiro, a posição doutrinária que defende se tratar de limitação administrativa sustenta que ao Poder público cabe, no exercício do poder de polícia, determinar ao particular o cumprimento de determinadas obrigações sendo, portanto, a outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração de uso uma limitação administrativa. No entanto, a limitação administrativa à propriedade deve ser genérica, gratuita e unilateral, não sendo possível sua incidência somente em determinado imóvel.

Há doutrinadores que defendem se tratar de tributo¹⁶, contudo, essa posição não se sustenta ao considerar que não há obrigatoriedade ao pagamento, pois ele só incide para aquele

¹⁶ Um dos doutrinadores a defender a posição de se tratar de tributo foi Geraldo Ataliba que trouxe as seguintes considerações: (...) para concluir, eu penso que ao SOLO CRIADO poderíamos acrescentar a fórmula de se criar um imposto sobre o SOLO CRIADO. Isto não seria repugnante, nem inconstitucional. A União, nos termos

que voluntariamente optar por coeficiente de aproveitamento superior ao básico ou por uso diverso. Dallari (2007), por outro lado, defende que a natureza jurídica da contrapartida é a de um simples ônus, sendo condição de ser suportado para obter algo em seu próprio benefício, ou seja, o particular paga um valor ao Município e este, por sua vez, adquire o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, desde que não exceda ao coeficiente máximo ou, de adotar um novo uso (DALLARI, 2007, p. 43-45).

Para Grau (1983, p.82):

Tributos são receitas que encontram sua causa em lei; daí a sua definição como receitas legais. No caso em espécie, estamos diante de um ato de aquisição de um direito, não compulsório. Trata-se de ato voluntário, no qual o requisito da vontade das partes – setores público e particular – substitui o requisito da imposição legal. A remuneração correspondente, pois, é contratual e não legal [...] A hipótese, nitidamente, é de cobrança de preço, que nem ao menos pode ser entendido como preço público, visto que o setor público não detém qualquer privilégio enquanto na condição de alienante dos direitos de criar solos incorporados ao seu patrimônio.

O Supremo Tribunal Federal em julgamento de Recurso Extraordinário (RE 387.047-5)¹⁷, enfrentou o tema para considerar que se trata de um ônus, em que há um vínculo imposto à vontade do sujeito em razão do seu próprio interesse e se distingue de um dever, de uma

constitucionais brasileiros, pode criar qualquer tipo de imposto novo, com base no §5º do artigo 18 da Constituição. Pois bem, se se criar o imposto sobre o SOLO CRIADO, definido o que é SOLO CRIADO, e dispondo que sobre isso haverá um imposto “X”. E este imposto pode ser transferido para os Municípios, temos uma fórmula de dupla virtude: a primeira permitiria que houvesse recursos para o poder municipal enfrentar as despesas com a urbanização e, num segundo ângulo, poderia ser exagerado a ponto de criar uma reação tal, ou uma disposição psicológica tal, que daí todo mundo aderiria à ideia do SOLO CRIADO: “para ficar livre daquele imposto, vou aderir ao SOLO CRIADO” (ALOQUIO, *apud* ATALIBA, p. 104 – 105).

¹⁷ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário. 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido (Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 387.047-5, Min. Relator Eros Grau, j. 06.03.2008).

relação obrigacional. E na classificação como sendo um ônus, o não cumprimento dele não acarreta qualquer sanção, mas tão somente a não obtenção da vantagem, a não satisfação do interesse ou a não realização do objeto pretendido.

Em posição manifestada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal na arguição de inconstitucionalidade nº 20120020068728¹⁸, houve o enfrentamento acerca da natureza jurídica da outorga onerosa de alteração de uso, no sentido de não se tratar de tributo, mas de contraprestação pecuniária devida ao Poder público em razão da valorização imobiliária. Quanto à posição defendida para classificar as contrapartidas como preço público, essa se sustenta pelos fundamentos de que a aquisição do direito ao coeficiente de aproveitamento adicional além do básico e da mudança do uso do solo não tem o caráter de compulsoriedade, como aplicável aos tributos, assim como não se trata de uma fonte de receita pública instituída por lei, mas sim de pagamento facultativo, espontâneo pelo particular ao Poder público em regime contratual. Segundo Marques Neto, “tal receita caracteriza como mero preço público, haja vista que a aquisição do direito ao solo criado ou à mudança do uso não possui o caráter de compulsoriedade inerente aos tributos” (MARQUES NETO *et. al.*, 2003, p. 242-243).

Segundo Rosa (2017),

¹⁸ Ementa: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 6º DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 294/2000. EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO CONDICIONADO AO PAGAMENTO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO - ONALT. EXIGIBILIDADE QUE CONCRETIZA A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE. REDAÇÃO EM CONFORMIDADE COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA. 1. A ONALT é instrumento de execução da política urbana, instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e com condições previstas no Plano Diretor do Distrito Federal e na Lei Complementar Distrital nº 294/2000, exigível de beneficiário de valorização de unidade imobiliária ocorrida em decorrência de alteração de uso de atividade, constituindo-se, pois, em contraprestação devida ao Poder público, em legítimo ônus devido pela aquisição de um direito. 2. A exigibilidade do pagamento da ONALT em contrapartida à alteração de uso de atividade não ofende a ordem econômica, uma vez que a função social da propriedade é princípio a ser por ela observado, bem como porque a garantia do livre exercício de atividade econômica pode ser restringida por lei, conforme preconiza o artigo 170 da Constituição Federal, cuja redação encontra-se reproduzida no artigo 158 da Lei Orgânica do Distrito Federal. 3. Assim, não se tratando de tributo, mas sim de contraprestação devida ao Poder público em decorrência da valorização de unidade imobiliária ocorrida pela alteração de uso de atividade, cujos recursos auferidos devem ser aplicados com a finalidade de concretizar a função social da cidade e da propriedade, principal objetivo da política urbana do Distrito Federal, conforme preconiza a Lei Orgânica do Distrito Federal em seus artigos 314 e 315, não se verifica a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 294/2000, que condiciona a expedição de alvará de funcionamento ao pagamento da outorga onerosa de alteração de uso. 4. Arguição de inconstitucionalidade conhecida e rejeitada. Decisão: REJEITAR A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 294/2000, DECLARANDO SUA CONSTITUCIONALIDADE. MAIORIA. (Acórdão n.671253, 20120020068728AIL, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 12/03/2013, publicado no DJE: 25/04/2013. Pág.: 54)

O preço público tem origem em um contrato firmado entre o Poder público e um terceiro para que este obtenha geralmente a prestação de um serviço. Portanto, o valor referente ao mesmo é assumido voluntariamente ou facultado por quem tem a intenção de usar um serviço disponibilizado por um Ente público, não se tratando, portanto, de obrigação compulsória proveniente de legislação (ROSA, 2017, s/n).

A própria designação para outorga onerosa já indica se tratar de um consentimento de algo em favor de outrem a título oneroso, sendo neste caso analisado uma faculdade dada pelo Estado ao particular para fazer uso de coeficiente de aproveitamento maior que o básico, ou seja, solos adicionais, ou fazer a opção por usos permitidos por uma nova legislação. Não se sujeitando às normas de direito tributário, aplicam-se os princípios e regras de direito administrativo, de maneira que a cobrança pelo Poder público estará condicionado à manifestação pelo particular.

2.6 A outorga onerosa de alteração de uso no Estatuto da Cidade

Ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade instituiu no art. 2º diretrizes básicas que objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o que traduz a sujeição dos interesses individuais ao interesse coletivo e representa que a propriedade deve atender não só a função social da propriedade, mas também a função social da cidade.

O Estatuto da Cidade representou um marco importante na legislação urbanística, por ter proposto avanços ao desenvolvimento de políticas urbanas, especialmente ao reconhecer a existência de direitos transindividuais, contudo, apesar de ser uma norma consagrada em âmbito nacional, é uma norma de eficácia intermediária, já que é vinculada aos Planos Diretores para sua efetivação, uma vez que os instrumentos caso não recepcionados, não têm qualquer aplicação.

Assim, dentre os instrumentos de política urbana que são capazes de apoiar o desenvolvimento urbano sustentável conforme os objetivos traçados pelo Estatuto da Cidade, especialmente para apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social, está

a outorga onerosa de alteração de uso, não sendo objeto de maior aprofundamento a preempção¹⁹ e a desapropriação.

Mesmo tendo sido previsto há 20 (vinte) anos pelo Estatuto da Cidade, ainda é um instrumento pouco aplicado pelos Municípios brasileiros, controvertido e pouco enfrentado pela doutrina. Em parecer normativo, a Procuradoria do Distrito Federal, ao enfrentar o tema, expõe que:

A jovialidade da ODIR/ONALT é uma das fontes de controvérsias e mal entendimentos na aplicação desses institutos.

A hermenêutica dos institutos da ODIR/ONALT, obviamente, deve considerar o texto constitucional e, especialmente, o Estatuto da Cidade, norma geral de direito urbanístico, o que é extremamente relevante em face de que a maior parte da legislação distrital sobre o tema foi elaborada antes da promulgação da Lei Federal nº 10.527/2001 (BRASIL, 2010).

A respeito da previsão da outorga onerosa de alteração de uso no Estatuto da Cidade, Gasparini (2002) ensina que:

Com efeito, o Estatuto da Cidade ao permitir, segundo uma dada disciplina, a construção acima do coeficiente de aproveitamento, não só quebrou essas regras, como instituiu e regulou, no art. 29, a alteração onerosa do uso do solo urbano. É o que estabelece tal dispositivo desse diploma legal, portador da seguinte dicção: “O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Essa alteração onerosa do uso é uma espécie de outorga onerosa do direito de construir, pois alguém, proprietário de imóvel em zona comercial, compra do Município, porque não tinha o direito de construir, instalar e pôr em funcionamento uma indústria, o direito de assim proceder, promovendo essa construção, instalando e pondo em funcionamento essa indústria. Destarte, numa zona industrial poderá ser permitida certa atividade comercial ou, numa zona residencial, poderá ser autorizada a prestação de serviços automotivos, por exemplo. Essas alterações somente são legítimas se assim for permitido pelo plano diretor e se observado, como regra, o regime da contrapartida (GASPARINI, 2002, pp. 174-175).

¹⁹ O direito de preempção previsto no art. 26 do Estatuto da Cidade consiste na possibilidade de o Município ou o Distrito Federal exercer opção preferencial para a aquisição de todos os imóveis postos no mercado, conforme as áreas definidas no plano diretor, pelo mesmo preço e condições da oferta em mercado (OSORIO; SOSO, 2002, p. 190). Apesar de o direito de preempção ser instrumento jurídico também destinado para a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, conforme previsão contida no inciso VI do art. 26 do Estatuto da Cidade, tal instrumento se mostra oneroso aos cofres públicos. Do mesmo modo, o instrumento da desapropriação exige do Poder público alto investimento e representa solução onerosa aos cofres públicos para criação de espaços públicos, uma vez que a desapropriação nos termos do art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal impõe que a indenização seja justa, prévia e em dinheiro, não sendo, como dito, necessário maior aprofundamento no presente trabalho.

A outorga onerosa de alteração de uso representa a possibilidade de fazer a opção por um novo uso permitido pela legislação mediante contrapartida ser prestada pelo beneficiário, no entanto, a alteração legislativa não deve ser pautada para atendimento de interesses individuais particulares, mas sim dentro de uma lógica de um planejamento urbano técnico que aponta para necessidade de dinamizar a cidade e alterar usos que muitas vezes não atendem mais o interesse coletivo de modo geral, ou que visam gerar melhoria na qualidade de vida das pessoas, como por exemplo, permitir novos usos para reduzir a necessidade de deslocamento das pessoas.

Nesse sentido, a motivação da alteração de uso não deve decorrer de manifestação de interesse do proprietário em fazer opção por um novo uso, como se fosse um “balcão de negócios”, pelo contrário, o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso serve de instrumento para apoiar o desenvolvimento urbano, recuperar a mais valia gerada ao imóvel por ação do Estado e assim, por meio da correta destinação da contrapartida, conforme previsto nos incisos do art. 26 do Estatuto da Cidade, alcançar os preceitos do Direito à Cidade sustentável.

O Estatuto da Cidade pouco regulou a respeito da outorga onerosa de alteração de uso, sequer indicando quais seriam as hipóteses de alteração de uso que justificaria a incidência de cobrança de contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, tampouco os critérios de aplicação, deixando o regramento aos planos diretores municipais.

Embora o Estatuto da Cidade não tenha definido, a alteração de uso pode ocorrer de duas formas, uma em momento posterior ao parcelamento do solo urbano quando uma legislação autoriza um novo uso não permitido na norma original de criação do loteamento e a outra quando da transformação de áreas rurais em urbanas por meio do parcelamento do solo urbano. Em ambas as hipóteses um novo uso é permitido pela legislação municipal.

No entanto, é possível imaginar que nem todos os novos usos permitidos pela legislação municipal são capazes de gerar valorização imobiliária ao proprietário. A exemplo disso, podemos imaginar um novo uso estabelecido pela legislação municipal que venha acarretar inclusive desvalorização em relação ao uso anterior permitido, como no caso de habitação coletiva para um uso institucional. Neste caso analisado, entende-se que o Poder público municipal poderá estabelecer que, apesar da aplicação do instituto da outorga onerosa

de alteração de uso, o cálculo entre o uso atual e o uso pretendido não apontará valorização imobiliária a justificar cobrança, questão essa enfrentada nos itens a seguir.

Sobre a possibilidade de o Poder público definir novos usos em revisão de Planos Diretores, não há direito adquirido enquanto não houver a concessão da licença de construir para um determinado uso permitido pela legislação, não sendo, portanto, passível de indenização o caso de uma alteração legislativa quanto a um uso em abstrato, o que diferencia das hipóteses de desvalorização imobiliária por intervenções decorrentes da atuação urbanística, não importando maior aprofundamento pelo que se objetiva alcançar nesse estudo.

Apesar disso, apenas breve esclarecimento sobre o tema, sabe-se que a licença de construir é o ato administrativo, por meio do qual a Administração Pública exercerá sua atividade no controle prévio da atividade edilícia. É por meio da licença de construir, desde que preenchidos os requisitos legais previstos na legislação de parcelamento do solo e edificações, que será possível edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico ou adotar um novo uso. Nas lições de Caio Tácito (1997):

A licença de construção não é, assim, uma liberalidade ou uma concessão discricionária da Administração, a partir da qual nasce um direito subjetivo do administrado. Se há nela uma parcela de ajuizamento discricionário de certos requisitos (discricionariedade técnica), corresponde, em verdade, a uma prestação vinculada aos pressupostos da lei dos regulamentos administrativos. Cumpridas as exigências legais ou regulamentares, a Administração tem o dever de autorizar o uso da propriedade imóvel, removendo o obstáculo oposto à plenitude do exercício do domínio preexistente. O direito já está pré-constituído, embora latente. A autorização, liberando-o, elimina a restrição administrativa à sua eficácia, gerando uma situação jurídica definitiva: o direito virtualmente existente, tornando-se eficaz, corresponde, para os fins de proteção jurídica, a um direito adquirido (TÁCITO, 1997, p. 1762-1763).

A licença de construção, portanto, cria uma situação jurídica definitiva que somente poderá ser anulada por vício de legalidade, mas não poderá ser revogada por motivo de conveniência. Sobre o reconhecimento do direito adquirido em relação ao uso depois de concedida a licença de edificação ou de funcionamento, ensina Figueiredo (1980) que:

(...) não há impedimento em afirmar que o uso conforme à época da legislação sob a qual foi deferida a licença (de construção ou funcionamento) não se torna juridicamente desconforme mesmo que, faticamente, assim o esteja. [...] É dizer, o titular de determinada licença tem direito a permanecer no local, ainda que esse local tenha sido dada nova destinação de uso. Por suposto, haverá de permanecer se isto não contraditar o interesse público, de tal sorte que essa permanência torne-se de todo incompatível. Se assim for, caberá a expropriação da licença, quer de construir (se ainda em construção a obra), quer de funcionamento ou de utilização, se já ultimada a construção (FIGUEIREDO, 1980, p. 51).

Assim, entende-se que o direito de alterar o uso somente pode ser considerado direito adquirido depois de a Administração Pública praticar o ato administrativo que confere ao administrado o exercício de tais direitos, ou seja, com a expedição da licença de construção. Da mesma forma, se aplicada a outorga onerosa de alteração de uso na transformação de áreas rurais em urbanas, o ato que garante ao proprietário o exercício de tais direitos é a aprovação do loteamento.

Não sendo essa a hipótese, “o direito abstrato de construir não gera ‘direito adquirido’, podendo ser alterado por lei superveniente. É da licença que nasce o ‘direito adquirido’ à realização de uma específica e determinada edificação”, o que significa que sem a licença de construção não é possível edificar, sendo imprescindível que a Administração Pública verifique a conformidade do projeto com a legislação em vigor, para no mesmo ato conceder a possibilidade de edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico e para o novo uso pretendido, transferindo ao patrimônio do proprietário do terreno (DALLARI, 2007, p. 37).

Assim, com a licença de construir acima do coeficiente básico ou para construir com novo uso permitido, bem como com a aprovação do loteamento, estariam assegurados tais direitos ainda que legislação posterior reduzisse tais direitos, não sendo passível de anulação ou revogação da licença de construção ou da aprovação do loteamento, salvo se constatado algum vício no ato administrativo praticado, não sendo hipóteses passíveis de gerar pagamento de indenização pelo Estado ao administrado.

2.6.1 Da Observância das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano

O art. 2º do Estatuto da Cidade apresenta as diretrizes gerais que devem orientar a política urbana em cumprimento com as funções sociais da cidade e da propriedade urbana e representam medidas que dizem respeito a garantias, gestão urbana e instrumentos, que visam a concretização para alcançar cidades sustentáveis, que conforme inciso I, é entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Apesar de ser um direito constitucionalmente assegurado, o Estatuto da Cidade também traz o

direito à moradia como uma das garantias básicas para alcançar cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações.

Os incisos II, III, IV e V do art. 2º fixam que deve ser assegurada a gestão democrática, por meio da participação da população de modo geral, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização em atendimento ao interesse social, assim como orientam que, no planejamento do desenvolvimento das cidades, deve-se atentar para evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e os efeitos negativos sobre o meio ambiente e que a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços devem atender adequadamente os interesses e necessidades da população.

A ordenação e controle do uso do solo foram previstos no inciso VI do art. 2º, indicando aquilo que se deve evitar no planejamento urbano, como a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade com usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que são considerados polos geradores de tráfego quando não há previsão de infraestrutura necessária; a retenção especulativa de imóvel urbano para evitar a subutilização ou não utilização; deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; e a exposição da população a riscos de desastres. A forma de ordenar e controlar o uso do solo será por meio do plano diretor, que é instrumento básico de política urbana (art. 4º, III, “a” do Estatuto da Cidade) e deverá observar todas as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade.

A integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, assim como a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica também são diretrizes gerais inseridas nos incisos VII e VIII. Essa integração e complementariedade tem por finalidade apoiar as atividades rurais que são suporte às atividades urbanas, visando, por exemplo, reduzir a sobrecarga e necessidade de transporte interestadual de longas distâncias para abastecimento da cidade.

Os incisos IX, X e XI apresentam como diretriz geral a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; e a recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a

valorização de imóveis urbanos. A diretriz da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, abordadas com maior profundidade nos itens a seguir, tem o propósito de “ensejar o desenvolvimento e favorecer um modelo social que seja o da justa distribuição da riqueza”, assim como impor a recuperação dos investimentos do Poder público aos objetivos do planejamento urbano (SUNDFELD *et. al.*, 2006, p. 13).

Essas duas diretrizes gerais da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e da recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, em linhas gerais, explicam e justificam o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, pois a essência é justamente ter instrumentos urbanísticos que dão condição ao Município de promover a justa distribuição de riqueza por meio da recuperação dos investimentos realizados pelo Poder público que tenham gerado valorização aos imóveis urbanos.

Seguindo a ordem elencada no art. 2º do Estatuto da Cidade, foram previstos ainda a necessária proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico ou arqueológico (inciso XII), a necessidade de realização de audiência pública nos processos que visam implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído (inciso XIII).

A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a necessidade de estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação foram previstas no inciso XIV, assim como a necessidade de simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias visando permitir a redução de custos e o aumento de unidades habitacionais inseridas no inciso XV, ambas têm por finalidade o reconhecimento de uma realidade e necessidade de transformação do direito urbanístico, para reconhecer o direito das ocupações e “não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real” (SUNDFELD *et. al.*, 2003, p. 60).

Quanto à isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, desde que atendidos o interesse social (inciso XVI), assim como o estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos

que objetivem a redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais (inciso XVII), tratamento prioritário de obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento (inciso XVIII), bem como a garantia de condições condignas de acessibilidade e conforto nas dependências internas das edificações urbanas que objetivam proporcionar condições adequadas de moradia (inciso XIX), todas compõem as diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade.

Sintetizando, as diretrizes gerais apresentadas pelo Estatuto da Cidade, nas lições de Sundfeld (2003):

(...) expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário. Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções em si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infraestrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada (SUNDFELD *et. al.*, 2003, p.p. 54-55).

As diretrizes gerais elencadas no Estatuto da Cidade servem, portanto, para orientar e conduzir a política urbana e, além disso, possibilita sanção jurídica por inércia do Poder público, assim como serve de fundamento e mecanismo de controle para buscar invalidação de normas, atos que são contrários aos parâmetros normativos (SUNDFELD *et. al.*, 2003, p. 55).

Para implementação da outorga onerosa de alteração de uso e destinação da contrapartida à programas de habitação de interesse social, indispensável a observância das diretrizes gerais no planejamento urbano municipal, como o direito à moradia com condições adequadas, assim como seja assegurada a gestão democrática, sejam evitados a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a proximidade com usos incompatíveis ou inconvenientes e, por meio do plano diretor e através do parcelamento do solo, haja a adoção de instrumento que permita a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, bem como a recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

2.6.1.1 Da recuperação da mais valia no direito urbanístico e da função redistributiva

É possível afirmar que há uma correlação direta entre a intervenção do Poder público que possibilita maior adensamento no terreno e, por outro lado, a necessidade de aumentar a capacidade de suporte da infraestrutura básica pelo número de habitantes estimados em razão da concessão de maiores índices de potencial construtivo. A consequência dessa correlação é o Poder público ter o custo mais elevado para os investimentos em infraestrutura básica.

Sobre o desejado adensamento visando reduzir a pressão sobre o solo natural e otimizar o uso da infraestrutura urbana pela aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, Rolnik (2002, p. 10) esclarece que deve haver certo cuidado com a aplicação do instrumento, tendo em vista que a autorização de maior coeficiente de aproveitamento não traz necessariamente um aumento de densidade. Na cidade de São Paulo, em bairros como Tatuapé e Vila Madalena houve decréscimo populacional, com a troca de perfil econômico dos moradores, por um público de mais alta renda, que opta por áreas construídas maiores. Por outro lado, nas favelas e periferias há alta densidade sem infraestrutura adequada.

No processo de urbanização, as intervenções urbanísticas visam gerar melhor qualidade de vida e, por consequência, acabam agregando valor econômico aos imóveis beneficiando os proprietários e, se considerar que as intervenções urbanísticas são realizadas pelo Poder público, na hipótese de o custeio das obras não ter tido participação dos proprietários particulares, é justo que haja a cobrança de um valor proporcional ao incremento de valor econômico gerado ao imóvel particular.

Nas considerações de Pessoa (1978, p.58):

Um terreno situado em área urbana e infra estruturado da cidade pode ser usado para diversos fins, mas a composição de seu preço e suas subseqüentes flutuações, a maior ou a menor, não decorrem apenas de aplicação de capital privado. Também ocorrem em virtude de investimento em trabalho por parte do proprietário. Mas o aumento de valor de um terreno urbano, ou as alterações de seu preço, dependem de fatores preponderantemente públicos: disponibilidade de serviços públicos (hospitais, escolas, eletricidade, serviços telefônicos e limpeza urbana), ocorrência de ruas urbanizadas e calçadas, existência de serviços de água e esgoto e, por último, mas de importância predominante, da intensidade do direito de construir que o Poder público permitir ao proprietário.

No contexto histórico da política urbana brasileira pouco se arrecada as mais valias decorrentes do processo de urbanização, quando em realidade o Poder público que contribui para o incremento do valor econômico ao imóvel, seja pelo interesse público na transformação de determinada zona rural em urbana, como também pelos investimentos em infraestrutura, ainda que parte seja realizada pela iniciativa privada, além de outros fatores externos, como os usos e atividades que se instalam na vizinhança (ALFONSIN, *et. al.* 2006, p. 295).

Em 1991, Costa, ao tratar sobre os princípios do direito urbanístico na Constituição de 1988 destacou que:

Consoante o princípio da *afetação das mais-valias ao custo da urbanificação*, os proprietários devem satisfazer os gastos dela decorrentes, dentro dos limites do benefício por eles alcançado.

Finalmente, temos o princípio da *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística*, que pretende evitar a desigualdade com que os proprietários percebem e suportam os influxos da ordenação urbanística.

(...)

Com relação ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística, cremos dispensáveis maiores comentários, pois apoia-se, em última análise, no próprio princípio da igualdade, sendo autêntico desdobramento deste. Aliás, ao admitir-se estar obrigado em nosso ordenamento jurídico o princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, jaz implícita a ideia da distribuição equitativa de benefícios e ônus (COSTA *et. al.*, 1991, p. 118).

O Estatuto da Cidade corretamente avançou nesse aspecto ao reconhecer esses princípios e estabelecer no art. 2º, a necessidade de a política urbana ser norteadas pelos objetivos de ordenar o território em conformidade com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade mediante justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX) e recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI), entre outros.

Para Sundfeld (2003):

O Estatuto fixou importante diretriz quanto ao aspecto econômico do processo de urbanização: seus ônus e benefícios devem ser distribuídos segundo um critério de justiça (“justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” – art. 2º, IX) – o que, entre outros aspectos, impõe a “recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (inciso XI).

A presença dessa ideia no Direito Brasileiro não é propriamente uma novidade, pois ela já estava incorporada em institutos como a contribuição de melhoria (CF, art. 145,

III) e a desapropriação por zona (Decreto-lei 3.365, de 21.6.1941, art. 4º). Mas agora ela assume *status* de diretriz da política urbana, com o quê sua influência se amplia. Ademais, ela constitui a própria raiz da *outorga onerosa do direito de construir*, disciplinada pelo Estatuto nos arts. 28 a 31, e das *operações urbanas consorciadas*, tratadas nos arts. 32 a 34 (SUNDFELD *et. al.*, 2003, p. 60).

É por meio do processo de urbanização que o solo passa a ter qualificação urbana, sendo função dos planos e normas urbanísticas, que sejam fixados “o destino urbanístico, a que fica vinculado o proprietário”, conferindo então o Poder público a possibilidade de edificabilidade e do sistema viário, ou seja, “vale dizer que a destinação urbanística dos terrenos é uma utilidade acrescida a eles pelos planos e leis de caráter urbanístico” (SILVA, 2018, p. 80-81).

Dentro da realização da atividade urbanística insere-se o parcelamento do solo (lei nº 6.766/1979) em que são criados lotes destinados à edificabilidade. E nesse sentido, a função pública do desenvolvimento urbano é permitir a utilização do imóvel conforme o melhor interesse público. No processo de urbanização, o imóvel urbano passa a ter um valor econômico induzido pela atividade urbanística, sendo correto que haja a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, assim como a recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Nas lições de Pessoa (1978):

O preço do terreno é dado pela possibilidade ou faculdade (concedida pelo Poder público) de construir grandes edifícios, somada à existência de infra-estrutura [...] Daí já se vê que a atuação do setor público ou de investimentos públicos é que confere maior ou menor valor ao terreno urbano, o que não ocorre com glebas rurais, embora ambos funcionem como fatores de produção para fins de utilização econômica (PESSOA, 1978, p. 58).

A valorização ao preço de imóveis urbanos, pela atuação do Poder público, decorre especialmente de três fatores: (i) pela conversão de uso da terra entre uso rural e urbano, (ii) densidades mais altas e (iii) regulamentos de zoneamentos. Em Quito, no Equador, o multiplicador urbano encontrado entre o valor de imóvel urbanizado e não urbanizado, assim como para zona urbana do Rio de Janeiro no período entre 1968 a 1984 resultou em seis e em período mais recente para zona oeste do Rio de Janeiro, foi encontrado o fator multiplicador de

4,29, como aponta o estudo realizado por *Lincoln Institute of Land Policy*²⁰ (SMOLKA, 2013, p. 6).

Nesse sentido, é correto afirmar que o

(...) incremento no preço somente existe em decorrência da atividade pública do planejamento urbano. Assim, a maior parcela do seu conteúdo econômico não é integrante do bem; logo, não faz parte do conteúdo essencial da propriedade, premissa apta a afastar a invocação do óbice econômico à admissão de que o domínio não traz consigo o aproveitamento do solo com edificações (FURQUIM, 2013, p. 106).

A respeito do princípio da repartição do ônus e distribuição dos benefícios, Di Sarno (2004) explica que:

Este princípio de Direito Urbanístico na verdade traduz o tratamento isonômico que deve ser dado a todas as pessoas atingidas por atividades urbanísticas. As intervenções existem para melhorar a qualidade de vida local, portanto, suas interferências sempre resultam em benefícios para toda coletividade. Se assim não fosse, tal ação tornar-se-ia ilegítima. Contudo, é possível que alguém tenha seu direito particular restringido em face das necessidades sociais, que, no entanto, valorizarão a região afetada. [...] Esta melhoria, em geral, se traduz economicamente em valorização imobiliária, fazendo com que os proprietários sejam os beneficiados da atuação urbanística. Se tais proprietários particulares não auxiliam no custeio das obras, é justo que deles seja cobrado um *quantum* proporcional à valorização ocorrida (DI SARNO, 2004, p. 53-54).

Sobre os princípios de recuperação de mais valia, Smolka (2013) ensina que:

La recuperación de plusvalías se refiere al recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario. Conceptualmente, aunque todos los incrementos de esa clase son, esencialmente, ganancias inmerecidas, las políticas de recuperación de plusvalías se enfocan principalmente en los incrementos generados por las inversiones públicas y por acciones administrativas tales como el otorgamiento de permisos específicos para el cambio de usos del suelo y desarrollos, inclusive mayores densidades. El objetivo es basarse en los

²⁰ No documento original consta: *In Quito, Ecuador, the urban multiplier was estimated at five times the value of nonurbanized land in the Amagasi Inca neighborhood (Barcia and Ortiz 1996). Comparing average or median values per square meter of property transactions over 10,000 m² with those of plots from 250 to 600 m² for zones in the urban fringe of Rio de Janeiro, a statistically robust multiplier of six was found over the period from 1968 to 1984 (Smolka 1994). More recently, Vetter, Massena, and Vetter (2011) used survey data for Rio's West Zone to find a 4.29 multiplier. Data collected globally by Angel and Mayo (1996) ratifies this order of magnitude for land value increments. The local provision of investments in urban infrastructure and services elicits three types of land use change (land use conversion; higher densities, footprints, or other building norms; and zoning regulations) that constitute important sources of windfalls for well-placed landowners. Allowing for higher densities (floor area ratios or FARs) or changing zoning from residential to commercial uses generates handsome increments, albeit usually lower (in relative terms) compared to rural to urban land use conversions where the base value is low (table 1.1). Reliable data on the effects of changing norms on land prices are difficult to obtain, and few studies are available (SMOLKA, 2013, p. 6).*

incrementos del valor del suelo generados por las inversiones públicas, para permitirle a las administraciones locales mejorar el desempeño de la gestión territorial y producir los fondos para brindar servicios e infraestructura urbana. [...] El fundamento es que los beneficios que le otorgan las autoridades a los propietarios de suelo deberían ser compartidos más justamente con todos los usuarios del suelo (SMOLKA, 2013, p. 8).

O Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade orienta os planejadores urbanos municipais acerca da importância do instrumento da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso, apresenta as motivações para sua aplicação e exploram os potenciais benefícios para o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. As motivações são apresentadas no âmbito da ordem política, econômica, social e urbanística, com a seguinte explicação:

A utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC pelos Municípios tem motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Embora o instrumento da outorga não tenha sido amplamente utilizado pelos Municípios, pode-se dizer que parte da motivação política se dá em função da busca por maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, diretriz maior ligada à aplicação da OODC. Uma segunda motivação relacionada à utilização da OODC, de natureza econômica, está vinculada à necessidade atual de buscar meios para ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Outra importante motivação para a aplicação da OODC, de ordem social, é a de colaborar para a efetivação de melhores condições de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos, por meio da aplicação dos recursos auferidos. Por fim, a implementação da OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações (BRASIL, 2012, p. 9).

No aspecto das motivações de ordem social, a outorga onerosa de alteração de uso, assim como a outorga onerosa do direito de construir, além da finalidade de recuperar os custos dos investimentos realizados pelo Poder público com a infraestrutura e do equilíbrio entre áreas públicas e áreas privadas, devem servir para alcançar uma funcionalidade social²¹ que é interpretada como sendo dar a devida destinação observando-se o caráter redistributivo, buscando-se a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida e moradia da população mais pobre.

²¹ Alochio aponta que (...) a funcionalidade social do solo criado não residiria nos estritos limites do *equilíbrio* (ou *reequilíbrio*) entre áreas públicas e áreas privadas numa dada zona do Plano Diretor Urbano. Tal elemento seria uma *conditio sine qua non* do instituto, ser-lhe-ia algo inerente, constitutivo de sua estrutura. A *funcionalidade social* – ou uma das funcionalidades sociais – operaria de forma externa, sem ligação enquanto condição de essência do solo criado, mas, como se fosse a pretensão a ser obtida com o sucesso do instituto (ALOCHIO, 2005, p. 82-83)

Sobre a outorga onerosa de alteração de uso, o mencionado Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade aponta as possíveis formas de aplicação, como para hipótese de alteração de uso para formação de novas centralidades em relação a uso anterior para habitação unifamiliar, assim como na transformação de uso rural para urbano, sobretudo quando é permitido o desmembramento em substituição ao parcelamento do solo. Em suma:

Trata-se de instrumento complementar, ao qual se convencionou chamar de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU). Assim como a OODC, a OOAU oferece a possibilidade de recuperar para a coletividade a valorização originada por uma atuação pública normativa, que neste caso está vinculada à atribuição de usos mais rentáveis para os terrenos urbanos. Além da possibilidade da implementação da OOAU para alterações de uso de forma mais geral, uma forma interessante de utilização da OOAU está relacionada à cobrança de contrapartidas nos processos de formação de novas centralidades em áreas anteriormente residenciais; outra está associada à transformação de uso rural para urbano, sobretudo nas áreas sujeitas a desmembramento (por oposição ao parcelamento). Vale dizer, em qualquer dos casos, a adequada instituição da OOAU no Plano Diretor do Município é condição básica para sua aplicação pelos Municípios (BRASIL, 2012, p. 18).

Para Rabello (2012), a outorga onerosa de alteração e uso e a outorga onerosa do direito de construir têm também a “função impedir o enriquecimento sem causa no âmbito do urbanismo, bem como recuperar recursos sociais da cidade e para a cidade, e, em contrapartida, viabilizar que ela, a cidade, assim como também a propriedade, cumpram sua função social” (RABELLO, 2012, p. 3).

No mesmo sentido é a posição de Alfonsin (2006), ao asseverar que:

Para além da valorização gerada pelo processo de urbanização, existe ainda uma valorização que se dá por um movimento intangível do setor público e que se liga à normativa urbanística: todas as decisões legais tomadas por iniciativa do Poder público com a sanção do poder legislativo nos Municípios. Ora, o solo rural que é transformado em urbano tem claramente uma valorização extraordinária, gerando um enriquecimento sem causa ao proprietário da gleba (ALFONSIN, 2006, p. 295).

A posição adotada neste trabalho não considera com propriedade afirmar ter havido enriquecimento sem causa nessas hipóteses, pois o termo remete ao conceito definido no Código Civil (art. 884 e seguintes), segundo o qual pressupõe algo indevidamente auferido por alguém em que haverá a obrigação de restituir. Na hipótese da outorga onerosa de alteração de uso, assim como na hipótese da outorga onerosa do direito de construir, se o Poder público Municipal, no exercício de suas atribuições, optou por não recepcionar o instrumento ou não regulamentar da forma como deveria, não caracteriza propriamente enriquecimento sem causa.

Outra razão é que em se tratando de matéria sujeita aos princípios de direito administrativo e, portanto, no âmbito do direito público, entende-se não ser aplicável as regras de direito privado.

Quanto à possibilidade da adoção do instrumento da outorga onerosa do direito de construir para a finalidade de preservação de imóveis dotados de valor cultural, onde há pressão pela substituição desses imóveis com valor cultural por imóveis verticais, esta constitui forma de incentivar a preservação de imóveis sujeitos a tombamento, de maneira que se revela uma forma mais justa de induzir a preservação e conferir o coeficiente de aproveitamento adicional para que seja utilizado por meio da transferência do direito de construir previsto no 4º, inciso V, “o” do Estatuto da Cidade (RABELLO, 2020, p. 30).

No aspecto da necessidade de redistribuição da captação da mais valia em benefício da população mais pobre e da necessidade de se evitar o processo de gentrificação com a adoção de instrumentos de política urbana como a outorga onerosa de alteração de uso e outorga onerosa do direito de construir, Sotto (2015), em sua tese apresenta que:

[...] o Poder público deve adotar medidas especificamente destinadas a evitar que a valorização dos imóveis decorrente de intervenções urbanísticas bem-sucedidas promova a expulsão da população mais pobre, em tese, a destinatária original dessas intervenções, frustrando os objetivos de inclusão social e alimentando, indiretamente, a segregação, a desigualdade social e a expulsão urbana desordenada (SOTTO, 2015, p. 111).

Por essa razão, para alcançar a efetividade na redistribuição da captação da mais valia em benefício da população mais pobre é que a destinação da contrapartida deve seguir estritamente as finalidades previstas nos incisos do art. 26 do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, Sotto (2015) ainda observa que a outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração de uso:

[...] colaboram para a realização dos objetivos de política urbana nas três dimensões da sustentabilidade – econômica, ambiental e social – não só por disponibilizar recursos para investimentos públicos em regularização fundiária, habitação, equipamentos sociais – sobretudo nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – e preservação do meio ambiente natural e histórico-cultural, como também por proteger o equilíbrio do meio ambiente urbano como um todo, pelo controle de densidades construtivas e populacionais, e por facilitar, indiretamente, o acesso à terra pelos segmentos mais pobres da população, por meio do controle de preços dos imóveis urbanos (SOTTO, 2015, p. 194).

O Estatuto da Cidade estabelece no art. 43, a necessidade de promover a gestão democrática da cidade por meio de órgãos colegiados em nível nacional, estadual e municipal

(inciso I), debates, audiências de consultas públicas (inciso II), conferências sobre assuntos de interesses urbanos, nos níveis, nacional, estadual e municipal (inciso III) e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso IV), assim como o art. 45 impõe como obrigatória a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade como forma de controle direto e com a finalidade de garantir o pleno exercício da cidadania.

Para gestão dos recursos decorrentes da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, quando em pecúnia, os Municípios podem definir um fundo específico e submeter a gestão desse fundo a conselhos municipais de política urbana que incluam a participação da sociedade civil, a fim de garantir a correta destinação para programas prioritários em conformidade com as hipóteses previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade, que melhor atenda ao interesse coletivo de modo geral, assegurando o caráter redistributivo.

2.6.1.2 Do dever-poder de recuperar a mais valia

O interesse público, especialmente delineados pelos objetivos destacados no Estatuto da Cidade quanto ao alcance do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade através da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX) e recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI), apontam para a diretriz que o Estado deve atender essas necessidades, sendo esse o interesse coletivo a ser buscado.

Meirelles (2014) ensina que:

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa (MEIRELLES, 2014, p. 91).

A posição acima destacada é bastante assertiva ao destacar que no âmbito do direito administrativo, vigora o princípio da legalidade. Mas além disso, o Estado tem o dever de atender o interesse público, antes mesmo do poder que detém em razão das prerrogativas inerentes ao Direito Público. Essa linha segue o pensamento difundido por Duguit, recepcionada por Mello e seguida também por Martins, partindo-se da compreensão que o serviço público a ser prestado deve ser considerado antes mesmo da noção de soberania e poder, pois visando prestar o serviço público é que ao Estado é conferido determinados poderes e prerrogativas, sendo esta a razão para a conclusão do dever-poder do Estado cumprir a sua função pública (MARTINS, 2019).

Mello (2017), em sua obra, assevera que:

É que a Administração exerce função: a função administrativa. Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são instrumentais ao alcance das sobreditas finalidades. Sem eles, o sujeito investido na função não teria como desincumbir-se do dever posto a seu cargo. Onde, quem os titulariza maneja, na verdade, “deveres-poderes”, no interesse alheio.

(...)

Tendo em vista este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos – e não da pessoa exercente do poder –, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como “poderes” ou como “poderes-deveres”. Antes se qualificam e melhor se designam como “deveres-poderes”, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações (MELLO, 2017, pp. 72-73).

O Estatuto da Cidade no art. 4º estabelece os instrumentos a serem utilizados pelos Municípios com o objetivo de garantir o bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como o equilíbrio ambiental, sendo um deles a outorga onerosa de alteração de uso. A cada Município compete analisar e recepcionar os instrumentos que se mostram adequados para o desenvolvimento do planejamento local. Se a orientação técnica da Administração Pública indicar a outorga onerosa de alteração de uso como instrumento adequado, entende-se que o Poder Executivo local tem o dever de propor ao Poder Legislativo local recepcionar o instrumento, no exercício de sua função administrativa, atendendo-se assim o interesse público.

No âmbito do direito público vigora o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, não havendo espaço para liberdade de escolha do agente público como ocorre nos assuntos inerentes ao direito privado e, partindo-se, do pressuposto que há um dever-poder de recuperar a mais valia urbanística visando alcançar os objetivos definidos pela Constituição

Federal e Estatuto da Cidade, é que a outorga onerosa de alteração de uso deve ser aplicada pelos Municípios, quando o instrumento se mostrar adequado do ponto de vista técnico.

2.6.2 Da onerosidade e isenção

O Estatuto da Cidade estabeleceu nos arts. 28 e 29 que as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso serão direitos que poderão ser exercidos mediante contrapartidas a serem prestadas pelo beneficiário, indicando no art. 30, que o Município deverá determinar (i) a forma de cálculo para cobrança; (ii) os casos passíveis de isenção da outorga; e, (iii) a contrapartida do beneficiário. Tais dispositivos representam que a outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração de uso não são gratuitos, ou seja, deve haver a contrapartida conforme cálculo a ser definido pelo Município, podendo haver hipóteses de isenção.

A doutrina diverge sobre qual o critério mais adequado para o Município estabelecer a fórmula de cobrança para outorga onerosa do direito de construir, havendo poucos estudos sobre a outorga onerosa de alteração de uso. Sobre a outorga onerosa do direito de construir, Gasparini²² (2008) indica que a fórmula de cobrança a ser adotada pelo Município deve levar em consideração o custo da infraestrutura necessária para atender o adensamento esperado. Para o autor, a fórmula de cálculo deve considerar:

(...) o quociente da divisão desse custo pelo número de metros quadrados acrescidos em toda área de incidência da outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, menos as áreas de ruas e praças. Desse modo, se o custo for R\$ 32.000.000,00, e o acréscimo de metros quadrados for de 800.000, o preço por metro quadrado da contrapartida será de R\$ 40,00 (R\$ 32.000.000,00 [800.000=R\$ 40,00]) (GASPARINI, 2008, p. 203).

Outra posição é no sentido de que o valor da contrapartida deve corresponder ao valor do metro quadrado a ser acrescido, sendo que uns defendem a necessidade de correlação com

²² Diógenes Gasparini ao citar João Carlos Macruz, aponta que a “fórmula de cálculo para a cobrança da contrapartida deve considerar o valor que o Poder público despenderá com o atendimento à população que irá adensar o local” e que na estimativa do valor os custos administrativos devem ser considerados (GASPARINI, 2008, p. 203).

o valor fiscal do metro quadrado e outros com o valor de mercado do metro quadrado a ser acrescido, não podendo ultrapassar o valor do próprio terreno.

Sobre o critério a ser adotado na fórmula de cálculo da outorga onerosa de alteração de uso, é possível ao Município considerar se novo uso eventualmente permitido demandará incremento na capacidade de suporte da infraestrutura existente, como por exemplo, um uso industrial e um uso residencial que tenham os mesmos coeficientes de aproveitamento, mas com densidade populacional estimada diversa, podendo o cálculo ter como base os custos da infraestrutura adicional necessária, assim como o critério adotado também poderá considerar o valor de mercado do uso pretendido em relação ao valor de mercado do uso atual.

Na hipótese de a legislação municipal permitir novos usos, se o critério adotado for pelo cálculo da valorização entre a diferença entre o uso atual e o uso pretendido, deverá o cálculo da outorga onerosa de alteração de uso basear-se no uso que está sendo optado no momento do licenciamento da edificação e não pelo uso de maior valor permitido pela legislação, pois é possível que a opção pelo uso pretendido seja, por exemplo, uso institucional para atividade comercial e não para uso residencial multifamiliar.

Em todos os casos, o critério deverá ter como premissa o princípio da razoabilidade considerando se tratar de um instrumento de política urbana que visa a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, assim como a recuperação dos investimentos do Poder público que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos (art. 2º, IX e XI), não podendo ser utilizado com a finalidade meramente arrecadatória.

Na posição apresentada por Gasparini (2008), se o valor da outorga for excessivo não haverá estímulo para o adensamento esperado, sendo que, por outro lado, se o valor for ínfimo o Município não obterá o resultado pretendido, para justificar que o valor deve ser o mais justo possível (GASPARINI, 2008, p. 203).

No mesmo sentido, Guerra (1981) já alertava que:

Ora, o preço anormalmente alto do solo de que se trata cria sério obstáculo à construção e a desenvolvimento urbano, bem assim provoca a fragmentação da propriedade do solo e o encarecimento cada vez maior do custo de novas instalações públicas. Por outro lado, o desequilíbrio da forma de uso do solo, causado pelo seu preço excessivamente alto, acarreta a insuficiência do uso do solo. É o que ocorre com frequência em países subdesenvolvidos, onde existem distritos residenciais exageradamente superpovoados no centro da cidade, enquanto na periferia existem casas para uma família e uma baixa densidade de construção (GUERRA, 1981, p. 89).

O Estatuto da Cidade permite ainda ao Município fixar contrapartida que não seja em pecúnia (art. 30, III). Nesta hipótese, o Poder público deverá fixar a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário que atenda ao interesse público, podendo determinar a realização dentre as finalidades indicadas no artigo 26 do próprio Estatuto da Cidade, guardada equivalência se a contrapartida fosse prestada em dinheiro, desde que justificado o meio que melhor atenda ao interesse público.

O art. 30, III do Estatuto da Cidade prevê que o plano diretor municipal poderá ainda determinar casos passíveis de isenção do pagamento da outorga. Nesta hipótese, embora o termo mais apropriado fosse dispensa e não isenção por não se tratar de tributo, pensou o legislador que dependendo do interesse público justifica a dispensa, seja para a outorga onerosa do direito de construir, como para a outorga onerosa de alteração de uso. Como exemplo, Gasparini cita que são possíveis beneficiários dessa condição, os proprietários de imóveis públicos, os proprietários de imóveis de entidades sem fins lucrativos, prestadoras de serviços de interesse da comunidade, como são as Organizações Sociais – OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, entre outros, assim como os beneficiários da área ou zona de aproveitamento básico, quando o Município desejar adensar área ou zona que seja de difícil execução sem a isenção, podendo ainda o Município, definir que seja total, parcial ou escalonada (GASPARINI, 2008, p. 204).

Para Marques Neto (2003, p.242), as hipóteses de isenção poderão ser de caráter objetivo, citando como exemplo, situação peculiar em que haja justificativa para necessidade de promover o adensamento e que se desonere a criação do solo, ou de ordem subjetiva, como em razão de caráter filantrópico do proprietário ou da finalidade social da construção.

CAPÍTULO 3 – A APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO E A DESTINAÇÃO DA CONTRAPARTIDA A PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

3.1 Instrumentos urbanísticos a serem adotados para aplicação da outorga onerosa de alteração de uso

O Estatuto da Cidade estabeleceu, dentre os instrumentos de política urbana, o planejamento municipal mediante o plano diretor (obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes) (art.4º, III, “a” e art. 41), a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo (art. 4º, III, “b”), assim como instrumentos que visam garantir a gestão democrática (art. 43). O Estatuto da Cidade ainda prevê como no instituto jurídico e político, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso (art. 4º, V, “n”).

Sobre a outorga onerosa de alteração de uso, considerando que um imóvel urbano só pode ser utilizado em conformidade com o uso determinado por lei para a zona em que está localizado é que o Estatuto da Cidade criou a possibilidade de alteração de uso mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário por meio de Planos Diretores municipais, que devem ser revistos, pelo menos, a cada dez anos (GASPARINI, 2008, p. 212).

E, para que seja possível a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso, sobretudo para destinação da contrapartida para programas de habitação de interesse social, é imprescindível que o Município combine a aplicação dos instrumentos do plano diretor, zoneamento, parcelamento do solo urbano, observando-se a gestão democrática, conforme apresentado nos tópicos a seguir.

3.1.1 Plano Diretor

O plano diretor, com fundamento no art. 4º, III, “a” do Estatuto da Cidade, é considerado o instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidade com mais de vinte mil habitantes, cidades integrantes de regiões

metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades em que o Poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal, áreas de especial interesse turístico, além de áreas com significativo impacto e riscos ambientais. O Estatuto da Cidade dedicou o Capítulo III para disciplinar todo regramento do plano diretor, que visa transformar a organização e forma de ocupação do território sempre buscando a melhoria da qualidade de vida das pessoas e que deve, conforme as lições de Saule Júnior (2002), “obrigatoriamente conter as normas disciplinadoras dos critérios e exigências fundamentais para a propriedade atender sua função social, sendo essas normas constitucionalmente vinculantes para o setor privado” (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 78).

Saule Júnior (2002) ainda explica que:

Ao plano diretor é incumbido a tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, e as zonas especiais de interesse social (SAULE JÚNIOR, 2002, p.78).

Em relação à sua função e objetivos, o plano diretor tem objetivos gerais e específicos. São objetivos gerais do plano diretor promover a ordenação do território, enquanto são objetivos específicos a tradução dos planos de transformação e de propostas específicas, como por exemplo, o zoneamento e zoneamento para áreas específicas de destinação para habitação de interesse social, a permissão do aumento de densidade de determinada área, dentre outros (SILVA, 2015, p. 138).

Silva (2015) ainda ensina que:

O conteúdo da lei do plano corresponde, em princípio, ao conteúdo do próprio plano. Cuidará da fixação dos objetivos e diretrizes básicas. Estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. Definirá as áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana. Disporá sobre a ordenação do solo, estabelecendo as regras fundamentais do uso do solo, incluindo o parcelamento, o zoneamento, o sistema de circulação – enfim, sobre aqueles três sistemas antes indicados: sistema viário, sistema de zoneamento e sistema de lazer e recreação. Tais normas já podem conter em si todos os elementos para sua eficácia e aplicação imediata, com o quê os efeitos do plano se manifestando diretamente vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares. Mas em alguns casos a lei do plano pode deixar certas disposições para atuação ulterior, mediante leis especiais – por exemplo, sobre o uso do solo, edificações. Pode também estabelecer as normas fundamentais (as diretrizes), remetendo a regulamento os pormenores de sua aplicação, como é comum verificar-se no que tange às normas de zoneamento. O plano diretor pode ser

apenas geral, ficando sua atuação dependendo de planos especiais, setoriais e plano executivo. Mas é certo que a lei do plano é eficaz nos limites de suas determinações, importando efeitos desde logo vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares, que ficam sujeitos às suas normas (SILVA, 2015, p. 145-146).

O plano diretor é o principal instrumento para “guiar o desenvolvimento urbano da polis e ferramenta para concretizá-lo”, assim como instrumento para dispor e regular sobre a expansão urbana, que deve ser aprovado como lei ordinária municipal (CUNHA FILHO *et. al*, 2019, p. 116). A respeito da possibilidade de lei municipal posterior que implique em modificação do conteúdo previsto no plano diretor, Cunha (2019) também esclarece que:

(...), ainda que se possa questionar se uma lei municipal posterior poderia conter um plano que implique modificação em regra prevista no Plano Diretor, acreditamos que, tanto pela competência conferida pela nossa Constituição a tal tipo de lei para ser o marco fundamental da regulação urbana no Município, quanto pelo procedimento específico exigido para sua aprovação, o que reclamaria um modo revestido de solenidade análoga para a respectiva alteração, a resposta seja negativa (CUNHA FILHO *et. al*, 2019, p. 116).

O Supremo Tribunal Federal ao julgar o Recurso Extraordinário nº 607.940/DF em outubro de 2015 aprovou a tese com repercussão geral, reconhecendo a prevalência do plano diretor sobre quaisquer leis que tratem de matéria sobre ordenamento territorial. Segundo Batistela (2017):

O julgamento resultou na consolidação do plano diretor como instrumento de direito constitucional e no seu reconhecimento como plano hierarquicamente superior aos outros planos municipais (ou distritais) de ordenamento territorial, que não está sujeito à derrogação tácita por atos normativos posteriores de igual categoria normativa e ao qual devem obediência todas as outras leis que disponham sobre planejamento e controle do uso, parcelamento, edificação e ocupação do solo urbano, proporcionando uma base juridicamente segura e estável para desenvolvimento ordenado das funções sociais da cidade, a promoção e a garantia do bem-estar de seus habitantes, bem como para o exercício dos direitos dos destinatários das determinações dos planos urbanísticos (BATISTELA, 2017, pp 267-268).

O plano diretor, aprovado pelo voto qualificado de dois terços dos membros da Câmara legislativa municipal, com natureza jurídica de norma jurídica, deverá disciplinar sobre os instrumentos de política urbana, tais como, (a) o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios; (b) o direito de preempção; (c) o direito de construir; (d) a possibilidade de alteração do uso; (e) operações urbanas consorciadas e (f) transferência do direito de construir (SILVA, 2015, pp. 139-141).

O art. 29 do Estatuto da Cidade fixa que o plano diretor que poderá determinar áreas em que poderá ser permitido a alteração de uso do solo. Sem a previsão do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso no plano diretor, não há como ser implementado o instrumento pelo Município, na medida em que não há como caracterizar descumprimento da função social da propriedade, já que cada Município tem a faculdade de determinar os objetivos de diretrizes a serem alcançadas em seu território e os instrumentos que serão adequados para tal finalidade.

E quanto ao instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, o plano diretor municipal poderá prever a utilização do instrumento se entender adequado para o desenvolvimento urbano municipal. Nesta hipótese, o plano diretor deverá definir os critérios gerais, tais como hipóteses de aplicação, zonas em que caberá a outorga onerosa de alteração de uso, bem como a destinação da contrapartida (art. 31 do Estatuto da Cidade), em atenção às finalidades previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade, detalhado em separado no item 3.4 a seguir. Já o art. 30 do Estatuto da Cidade, indica que a lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para sua aplicação, determinando a fórmula de cálculo, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário, se em dinheiro ou outra modalidade, além de ser necessário fixar regras claras para o cálculo e momento da cobrança.

Souza (2014) explica que

O instrumento deve ser previsto pelo Plano Diretor do Município. As áreas passíveis de outorga onerosa do direito de construir ou de alteração de uso devem estar disciplinadas no mesmo documento e sua implementação e diretrizes precisam ser legais. Assim, para aplicar o instituto, é imprescindível que o Município tenha um Plano Diretor e haja lei específica tratando do cálculo da outorga onerosa, bem como dos casos de isenção do pagamento (SOUZA, 2014, p. 101).

Como citado, no plano diretor poderão ser estabelecidas as finalidades para a destinação da contrapartida provenientes da contrapartida prestada pelo beneficiário da outorga, conforme prescreve o art. 31 do Estatuto da Cidade, que remete às hipóteses dos incisos I a VIII do art. 26, sendo eles, (i) regularização fundiária; (ii) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; (iii) constituição de reserva fundiária; (iv) ordenamento direcionamento da expansão urbana; (v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (vi) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; (vii) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e, (viii) proteção de áreas de

interesse histórico, cultural ou paisagístico. Na hipótese de aplicação do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso para áreas em que o Município pretenda a ampliar o perímetro urbano é necessário que o Município aprove a alteração no momento da revisão do próprio plano diretor ou elabore projeto específico que justifique a ampliação do perímetro urbano (art. 42B do Estatuto da Cidade, cuja redação foi dada por meio da Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012). Nesse caso, o projeto específico deve ser aprovado por lei municipal e observar as diretrizes do plano diretor (§1º), além de ser imprescindível atender os requisitos previstos em lei.

Dentre os requisitos elencados no art. 42B, vale destacar a demarcação do novo perímetro urbano (inciso I); definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para a infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais (inciso III); definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda (inciso IV); a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido (inciso V); e a definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público (inciso VII).

O Estatuto da Cidade, ao elencar esses requisitos citados para o projeto específico, como a necessidade de prever áreas destinadas a áreas para habitação de interesse social e exigir a definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público, visa assegurar que os objetivos para o desenvolvimento da cidade sustentável definidos no próprio Estatuto da Cidade sejam alcançados, em cumprimento às funções sociais da cidade e da propriedade. E, nesse contexto, justifica a aplicação pelo Município do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, primeiro por servir como ferramenta para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e a recuperação da valorização, assim como a destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social.

3.1.2 Zoneamento urbano

A forma de ordenar e ocupar o solo urbano é inerente ao planejamento urbano das cidades, mediante estudos técnicos e de responsabilidade do Poder público que por legislação aplicam instrumentos legais para ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano. A distinção da definição entre uso e ocupação do solo urbano é citada por Silva (2018), no sentido de que:

A correlação entre o uso e a ocupação do solo, em sentido urbanístico, é intensa, efetivamente. São instituições que se coimplicam, porque só se ocupa o solo, no sentido indicado, para nele exercer uma função urbana: vale dizer, para efetuar determinado uso. Mas há peculiaridades que justificam dar-lhes tratamento separado, reservando o termo “zoneamento” somente para abrigar as regras relativas ao uso, enquanto as regras de ocupação do solo promovem um modelo de assentamento urbano, e não propriamente zonas – até porque os usos não implicam tipos de ocupação correlativos. Assim, um mesmo tipo de uso permitirá diferentes modelos de assentamento urbano, de tal sorte que a coimplicação referida acima será apenas genérica (SILVA, 2018, p. 241).

Para a correta aplicação dos instrumentos, Silva (2018) adverte a necessidade de vinculação com o zoneamento, pois será ele o responsável pela fixação tanto do coeficiente básico de aproveitamento que pode ser único ou diferenciado para áreas dentro da zona urbana, assim como será o zoneamento responsável por definir as áreas nas quais será permitida a alteração de uso do solo, mediante a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (SILVA, 2018, p. 262).

Segundo Pinto (2013), “o principal instrumento do urbanismo modernista é o zoneamento, que atribui a cada terreno sua destinação precisa, com vistas a assegurar à população uma boa qualidade de vida, independentemente da sua faixa de renda” (PINTO, 2013, s/n).

De maneira geral, o zoneamento é um instrumento legal para ser utilizado pelo Poder público para dividir o território de um Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural, assim como o zoneamento pode ser utilizado para controlar o uso do solo, considerando as densidades de população que se espera para determinadas regiões, dimensão e volume das edificações, assim como indicar os usos permitidos, tudo com o objetivo de atender os interesses da coletividade.

Silva (2015) ainda apresenta que:

[...] o Município definirá não só as zonas de uso do perímetro urbano, mas também ordenará os usos futuros do território municipal. Configura-se como um plano urbanístico especial (plano de zoneamento) destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (plano diretor).

Nesse sentido, o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares (SILVA, 2015, p. 237).

Assim, o zoneamento urbano, previsto no art. 4º, III, “b” do Estatuto da Cidade, serve não só para dividir o território em zona rural, zona urbana e zona de expansão urbana, mas também é o instrumento que serve para determinar as áreas residenciais, comerciais, industriais, institucionais ou de usos mistos, assim como para designar áreas para usos específicos. O zoneamento deverá ser instituído por lei municipal ou pelo próprio plano diretor e precisa observar e seguir as diretrizes e regras estabelecidas pelo Município no plano diretor. Na hipótese de alteração do zoneamento é necessário que o Município tenha cautela, pois modificações abruptas afetam diretamente a propriedade e atividades particulares e podem gerar instabilidade e insegurança. A alteração, portanto, do zoneamento, deve ser realizada pelo Município somente quando se mostrar necessária e mais benéfica ao interesse público e mesmo nessa hipótese é possível que a legislação proponha regras transitórias (MEIRELLES, 2015, p. 128).

Há uma variedade de nomenclatura que são apresentadas para a definição das zonas, como as zonas residenciais são destinadas à moradia, são regiões em que o Município identifica condições de salubridade e capacidade de suporte de infraestrutura para receber determinado número de habitantes, e, na medida do possível, mais distante de zonas que geram alta incomodidade e que são inconvenientes ou incompatíveis, como por exemplo, zonas industriais e zonas residenciais. Já as zonas comerciais são voltadas para o comércio varejista e atacadista, que são atividades necessárias para o abastecimento dos habitantes e, exatamente por essa razão, devem estar localizadas próxima à zona residencial a fim de gerar menor deslocamento das pessoas. Quanto às zonas industriais, essas visam acomodar atividades industriais, ou seja, fábricas e atividades de produção. As zonas industriais devem ser definidas dentro da zona urbana, mas em localização mais afastada das zonas residenciais, exatamente pela incomodidade e necessidade de transporte de cargas mais pesadas e que dependem de acesso a rodovias para transporte interestadual. As zonas institucionais são destinadas a instituições, tais

como sedes administrativas de governo, educacionais, recreacionais, sociais e culturais. Sua localização deve ser estabelecida pelo Município de maneira a equilibrar o dimensionamento conforme a população da região e a localização com as zonas residenciais, evitando-se da mesma forma o deslocamento em longas distâncias em movimento pendular (moradia – trabalho – moradia). Sobre as zonas mistas, como a própria denominação indica, são aquelas em que diversas zonas são permitidas em uma mesma região (MEIRELLES, 2005, pp. 130-132).

Há ainda o zoneamento para fixação de áreas voltadas para assegurar condições específicas de padrões urbanísticos para determinados assentamentos e para reserva de terras voltadas em locais dotados de infraestrutura para produção habitacional de interesse social, denominada de ZEIS – zona especial de interesse social, previsto no Estatuto da Cidade (art. 4º, V, “f”).

No zoneamento urbano ainda podem ser definidas as densidades ocupacionais, podendo ser baixa, média ou alta, dimensões dos lotes e coeficientes de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos e parâmetros edilícios.

No zoneamento municipal é possível estabelecer usos exclusivos, predominantes ou mistos. Enquanto a fixação de usos exclusivos pode restringir demasiadamente o desenvolvimento urbano, por outro lado, determinar que toda área urbana do Município seja zona mista sem restrições ou em cidades em que os usos se desenvolvem desordenadamente também pode apresentar problemas ao bem-estar da população. O interesse mercadológico para produção econômica com a terra favorece a opção, por exemplo, pelo uso residencial exclusivo multifamiliar e bairros inteiros podem ficar desprovidos ou com insuficiência de comércio, serviços e áreas institucionais. Nesse sentido, é que o planejamento deve estabelecer o zoneamento urbano com equilíbrio, indicando usos predominantes que não excluem outros usos que não são prejudiciais, afastando a ideia mais antiga de usos exclusivos, o que favorece o crescimento orgânico das cidades, assim como sejam asseguradas áreas destinadas a produção de habitação de interesse social dotadas de infraestrutura, para que todas pessoas tenham condições dignas de moradia, facilidade de acesso ao trabalho, transporte público, escola, hospital, supermercado, espaços públicos fechados e abertos e supram todas as demais necessidades, em prol do bem-estar de seus habitantes e da sustentabilidade ambiental (SILVA, 2015, p. 240).

A natureza jurídica do zoneamento decorre do poder de polícia e da faculdade que o Poder público tem para “intervir, por ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social” (SILVA, 2018, p. 243).

O zoneamento, assim como a fixação de determinado coeficiente de aproveitamento decorrem do dever de o Estado orientar a política de desenvolvimento urbano à luz do desenvolvimento sustentável, que no âmbito do direito urbanístico, por meio da elaboração de normas gerais na esfera federal e normas específicas pelo Poder público municipal, podem impor restrições e condicionamentos.

As limitações administrativas na esfera do direito urbanístico têm a finalidade de evitar a má utilização do imóvel em prejuízo não só aos vizinhos que vivem nas proximidades do imóvel, mas também a toda coletividade, dado o interesse social que se deve preservar e atender. Daí decorre a faculdade de o Município interferir no uso da propriedade de bem imóvel, fixando regras relativas ao direito de construir.

Sobre o tema, destaca-se o conceito de limitação administrativa apresentado por Hely Lopes Meirelles (2005, p.89): “Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”.

As limitações administrativas que incidem sobre a propriedade devem ser genéricas, não podendo incidir sobre um único e determinado imóvel, elas devem abarcar uma região da cidade ou parte de uma região, rua ou praça, mas sempre atendendo aos critérios da impessoalidade, com vistas a atender as exigências do interesse coletivo (DALLARI, 2007, p. 36).

Como preceitos de ordem pública, as limitações administrativas “se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríplice modalidade: *positiva* (fazer), *negativa* (não fazer) ou *permissiva* (deixar fazer)”, e nesse sentido, devem representar fundamentos razoáveis como medidas de condicionamento ao uso da propriedade em detrimento do interesse coletivo, ao bem-estar social (MEIRELLES, 2005, p. 91).

Quanto aos condicionamentos urbanísticos ao direito de construir, esses são classificados como limitações urbanísticas:

(...) que consistem em condicionamentos referentes ao uso, de acordo com as leis de zoneamento que predeterminam categorias de usos admissíveis em cada área (zona residencial, industrial, institucional etc.); à ocupação do terreno, que diz respeito à implantação da casa ou edifício no lote, visando favorecer a estética urbana e assegurar a insolação, a iluminação e a ventilação dos compartimentos da edificação e dos imóveis vizinhos, mediante a aplicação de índices urbanísticos, a saber: coeficiente de aproveitamento (relação entre metros quadrados do lote e área de edificação nele admissível), taxa de ocupação (projeção horizontal da edificação no lote), recuos (afastamentos da edificação das fronteiras no lote), gabarito (altura e volume edificável); à circulação, mediante fixação de alinhamento e nivelamento; e finalmente, às características arquitetônicas (estabelecimento de modelos de assentamento urbano, com aplicação do chamado “zoneamento arquitetônico”) (SILVA, 2018, p. 83).

As limitações administrativas na esfera do direito urbanístico, portanto, visam condicionar o uso da propriedade diante dos interesses de toda coletividade, ou seja, ao interesse social que se deve preservar e atender. O direito de construir pressupõe o direito de uso, gozo e disposição da propriedade, sendo que para exercício desse direito incidem as limitações administrativas.

Nesse aspecto, as limitações administrativas se diferenciam do direito de vizinhança, da servidão administrativa, da desapropriação, assim como não se confunde com os instrumentos da outorga onerosa de alteração de uso e da outorga onerosa do direito de construir. A limitação administrativa, como medida de ordem pública, tem a finalidade de proteger e obrigar visando atender ao interesse coletivo indistintamente, enquanto o direito de vizinhança só alcança proprietários e inquilinos. Não se trata de servidão administrativa, sendo esta um ônus especial imposto a determinada propriedade enquanto as limitações administrativas são gerais. Também se diferenciam da desapropriação, que se aplica por necessidade, utilidade pública ou interesse social mediante indenização (MEIRELLES, 2005, p. 90). Por fim, não pode ser confundida com os instrumentos da outorga onerosa de alteração de uso e da outorga onerosa do direito de construir, pois esses constituem direitos que pertencem ao Poder público e podem ser outorgados ao particular mediante contrapartida. Em outras palavras, não são direitos pré-constituídos do particular que estão sofrendo algum tipo de restrição ou condicionamento pelo Poder público, mas sim são direitos que pertencem ao Poder público, podem ser outorgados ao particular e a opção é facultativa, podem ser exercidos ou não.

No planejamento urbano do território, o Poder público municipal deve organizar a ocupação e uso por meio de legislação, podendo ser revista depois de decorrido determinado

período, como no caso do Plano Diretor em que é exigida a sua revisão, no mínimo, a cada dez anos (art. 40, §3º do Estatuto da Cidade). É possível que em determinado tempo a cidade tenha sido planejada para atender um número estimado de habitantes em uma configuração espacial com a definição de zonas, usos, parâmetros edilícios etc. e em momento posterior a dinâmica da cidade tenha se alterado, exigindo a atualização das normas. Se nesse determinado momento a infraestrutura foi planejada para atender uma certa densidade populacional, é certo que usos posteriores a serem permitidos possam exigir maior capacidade de suporte da infraestrutura instalada. Com isso, haverá necessidade de investimentos para atender essa capacidade adicional de suporte na infraestrutura.

Em relação ao controle e “monitoramento” do uso do solo, há instrumentos que:

Possibilitam o rompimento da segregação das atividades promovendo um modelo de descentralização que não produza periferias desestruturadas e vazios urbanos valorizados. Essa correção deve prever a (re)ordenação do uso e ocupação do solo mediante a regulação e controle de atividades incompatíveis ou inconvenientes, o monitoramento da capacidade de adensamento para a adequada utilização da infraestrutura a taxação punitiva da utilização inadequada e da retenção especulativa de imóveis urbanos, e a tomada de medidas que evitem a deterioração urbana e a degradação ambiental mediante mecanismos que possibilitem a manutenção do patrimônio edificado e natural (OSORIO; MENEGASSI, 2002, p. 53).

A outorga onerosa de alteração de uso é um instrumento de política urbana que, combinado com o instrumento do zoneamento, permite a recuperação dos investimentos realizados pelo Poder público diante da infraestrutura adicional necessária a ser usufruída pelo proprietário em razão da alteração de uso, assim como se presta a recuperar para a coletividade a valorização imobiliária que resultou dessa ação do Poder público.

Além disso, a outorga onerosa de alteração de uso pode servir como ferramenta para apoiar o financiamento de programa de habitação de interesse social quando da revisão do zoneamento e entendimento técnico urbanístico para permitir novos usos conforme o crescimento e a dinâmica da cidade ao longo do tempo, mesmo que adotado o sistema de zoneamento de usos predominantes combinado com zonas de uso exclusivo.

Para zonas industriais, por exemplo, que perderam suas funções naquele espaço do território urbano e tornaram obsoletos e subutilizados com o tempo, quando da permissão de novos usos, é possível estabelecer a aplicação do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso e exigir a contrapartida urbana do beneficiário.

É possível também que zonas rurais sejam transformadas em zonas urbanas e quando do parcelamento do solo, seja aplicado também a outorga onerosa de alteração de uso. No entanto, é preciso ter cautela na adoção do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, pois se exigido para novos parcelamentos, além dos investimentos em infraestrutura que incumbe ao loteador, a incidência da outorga onerosa de alteração de uso na transformação de zonas rurais em urbanas, combinados com o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, além ainda da possibilidade de aplicação da outorga onerosa de alteração de uso na transformação de usos em momento posterior ao parcelamento, podem acarretar consequências indesejadas, tal como o encarecimento do preço da terra e gerar ainda maior dificuldade de acesso para população economicamente mais vulnerável.

3.1.3 Parcelamento do solo

O parcelamento do solo, regido pela lei nº 6.766/1979, pode se dar por meio do loteamento ou desmembramento. Ambas são mecanismos que permitem a divisão do solo, sendo o loteamento a forma que permite a criação de novos lotes, com abertura de vias e logradouros públicos (art. 2º, §1º) e o desmembramento que autoriza a repartição da gleba em lotes sem a exigência de urbanização, em consideração ao sistema viário existente (art. 2º, §2º), devendo observar apenas que algumas áreas mesmo inseridas em zonas urbanas, zonas de expansão urbana ou urbanização específica não são passíveis de parcelamento (art. 3º).

O art. 4º, inciso II da lei nº 6.766/79 estabelece que os lotes terão área mínima de 125m² com frente mínima de 5 metros, ressalvado quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou para edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, desde que previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

É por meio do procedimento do parcelamento do solo que a Administração Pública municipal aprova o projeto de parcelamento do solo para criação de lotes em zonas urbanas e é nesse momento em que são definidos os parâmetros de uso e ocupação. O projeto de loteamento ou de desmembramento devem atender um conjunto de requisitos urbanísticos, sujeitos à observância não só das disposições da lei de parcelamento do solo, mas também do Estatuto da Cidade, das regras constantes do plano diretor e demais leis municipais incidentes, como as leis ambientais para o licenciamento ambiental. Além disso, para implantação do parcelamento, o

empreendedor, será o responsável em custear a infraestrutura (art. 2º-A) (MOTA *et. al.*, 2018, p. 118).

Para aplicação do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso é imprescindível o parcelamento do solo urbano, seja na hipótese de transformação de zona rural em zona urbana em que o momento para exigir a contrapartida seria a aprovação do parcelamento do solo urbano ou alteração de usos em lotes já constituídos também por meio do parcelamento do solo urbano.

3.1.4 Gestão democrática

Todas as diretrizes instituídas pelo Estatuto da Cidade visam garantir o Direito à Cidades sustentáveis, buscando de forma equilibrada as várias funções em si, sejam elas moradia, trabalho, espaços públicos, infraestrutura, lazer entre outros, para as presentes e futuras gerações, observando-se a gestão democrática que visa garantir a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, em todo o processo, seja na formulação de programas e planos, execução e acompanhamento do desenvolvimento urbano (art. 2º, I), que podem ser implementados através de I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e, IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além de debates, audiências e consultas públicas (arts. 43 a 45).

A gestão democrática, “antídoto social contra o isolamento estatal no campo do urbanismo”, é fundamental para se alcançar cidades socialmente e economicamente mais justas e igualitárias visando a melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes (SUNDFELD *et. al.*, 2003, p. 57). E, por meio da participação da população na formulação das políticas públicas, é que os habitantes podem se manifestar e debater sobre o futuro das cidades para o bem comum de todos (NONATO, 2017, p. 141).

Sobre a observância necessária da participação democrática,

(...) devem ser abertas oportunidades de participação dos cidadãos no curso do procedimento de concepção e votação do Plano Diretor, intervenção que deve ser

compreendida como reflexo do direito de o indivíduo ser ouvido pelas autoridades que exercem poder em seu nome, bem como instrumento vocacionado a conferir uma maior legitimidade e eficiência às opções que serão feitas quanto ao uso e à ordenação do solo.

Ao de garantir o direito de o particular se manifestar sobre alterações projetadas na legislação urbanística, os gestores cumprem a Constituição e a lei, como assumem o ônus próprio da função estatal de sopesar os diversos interesses públicos e privados que incidem sobre a disciplina do território, motivando adequadamente as escolhas que vão impactar no cotidiano da população (CUNHA FILHO *et. al*, 2019, p. 120).

O Estatuto da Cidade assegura a participação ampla e efetiva da população em todo o processo de construção e etapas do planejamento urbano, sendo relevante destacar para o objetivo do presente trabalho, a participação popular na construção do plano diretor, nas consultas prévias e audiências públicas como etapas necessárias à formulação de leis urbanísticas, bem como a participação em Conselhos de Gestão e órgãos colegiados.

Há diferentes modelos de gestão democrática, podendo contar com participação exclusiva da sociedade civil, compostos com participação da sociedade civil e Poder público em igualdade de membros ou tripartite que seria em composição de um terço por membros do governo, um terço pela sociedade civil e um terço escolhido livremente pela população. A esse respeito, Petrucci (2007) explica que:

Com base nas experiências já havidas em nosso país em matéria de gestão democrática, podemos extrair dois modelos básicos que poderiam ser adotados: aqueles com participação exclusiva da sociedade civil (denominados os Conselhos Populares); e aqueles compostos por representantes do Poder público e da sociedade civil, em composição paritária (cadeiras divididas entre representantes da sociedade e do governo) ou tripartite (composto de um terço de representantes do governo; um terço da sociedade civil organizada e um terço de representantes escolhidos livremente pela população).

A liberdade para a instituição de tais órgãos colegiados é grande, e cada Município poderá adotar a estrutura que mais lhe aprouver. O que deve ficar consignado é que, segundo pensamos, alguns requisitos mínimos devem ser observados, que são extraídos da interpretação sistemática e teleológica do Estatuto e de suas bases constitucionais (PETRUCCI, 2007, pp. 203-204)

Em relação às audiências públicas, há previsão não só no Estatuto da Cidade, mas também previsão constitucional de forma explícita e implícita, consoante estabelece o art. 5º, XXXIII; art. 37, II, §3º e art. 58, §2º, II, os quais consagram o direito de a população manifestar, debater o tema, não tendo posição de mero expectador, podendo ter a sua participação efetiva de opinião e fiscalização (LIBÓRIO DI SARNO, 2007, pp. 49-50). A mesma autora ainda ensina que

(...) os momentos garantidos à participação popular na gestão da cidade devem ser aproveitados pelo gestor público como elemento indissociável na formação de sua decisão quanto à política urbana a ser estabelecida.

(...)

No caso das audiências públicas, sua finalidade mediata é a garantia da participação popular diante do processo decisório do poder político. As audiências públicas inseridas no âmbito urbano agregam a esta finalidade a garantia de participação na gestão da cidade. Quanto à finalidade imediata, a audiência pública deve ter, como resultado, o conhecimento, por parte do Poder público, dos questionamentos, dúvidas e eventuais elementos novos que possam atingir o projeto debatido, bem como deve responder satisfatoriamente a todas as questões levantadas. Não se pretende, com a audiência pública, a unanimidade, mas o amplo conhecimento social daquilo que interfere na dinâmica urbana com reais possibilidades de interferência por parte da população (LIBÓRIO DI SARNO, 2007, p. 56-59).

Além da audiência pública, as outras formas fixadas nos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade também visam garantir a participação democrática no processo de elaboração de um plano urbanístico, tal como a consulta pública que serve quando o Poder público deseja colher a opinião da população sobre determinado assunto, que pode ser na forma de plebiscito ou referendo em que o resultado vinculará a decisão pública, ou geral, em que somente são realizadas perguntas e obtidas respostas para serem analisadas, o debate que serve como mecanismo de verificação do interesse geral da população, as oficinas que também servem para promover o debate sobre determinado tema, bem como conferências e participação em órgãos colegiados.

O plano diretor, aprovado por lei municipal (art. 40 do Estatuto da Cidade), é o instrumento básico de política urbana e nele deve conter a previsão da outorga onerosa de alteração de uso. No processo de elaboração do plano diretor é imprescindível garantir ampla participação da população por meio de audiências públicas e debates (art. 40, §4º, I do Estatuto da Cidade), para que individualmente cada particular entenda a proposta que irá afetar direta ou indiretamente o seu imóvel, assim como se o interesse coletivo está sendo atendido. A apresentação do instrumento, para que serve, zonas de aplicação, deve se dar com linguagem simples e clara para que toda população tenha condições de compreender, apresentar as suas proposições e contribuições para, em seguida, o Poder público analisar, acatar ou não, apresentando sempre fundamentos adequados aos objetivos que se pretende alcançar no desenvolvimento urbano da cidade, garantindo assim o exercício da cidadania. Da mesma forma deve ser assegurada a ampla participação da popular na criação e regulamentação dos demais instrumentos necessários à aplicação da outorga onerosa de alteração de uso, quais sejam, o zoneamento, o parcelamento, uso e ocupação do solo.

3.2 Das hipóteses de aplicação

3.2.1 Alteração de uso em momento posterior ao parcelamento do solo urbano

Conforme apresentado, o zoneamento urbano é o instrumento que divide o território em zonas, como por exemplo, zonas rurais, zonas urbanas e zonas de expansão urbana. Também é por meio do zoneamento urbano que são estabelecidos os usos e a forma de ocupação do solo. Os usos dentro da zona urbana e zona de expansão urbana somente são possíveis de serem determinados depois da criação de lotes urbanos, sendo que a criação de lotes urbanos se dá mediante o processo de parcelamento do solo, nos termos da Lei 6.766/1979. No momento do parcelamento do solo são definidos usos que podemos chamar, para facilitar a compreensão, de usos originais. Esses usos originais precisam ser revistos de tempo em tempo para que o planejamento urbano atenda a necessidade dos cidadãos em busca do bem-estar social, tanto é verdade que o Estatuto da Cidade (art. 40, §3º) prevê que o plano diretor deverá ser revisto pelo menos a cada dez anos.

As cidades são vivas e dinâmicas, devem ser planejadas para as pessoas que estão em constante movimento. Essa também é a afirmação trazida por Pessoa (1978), ao expor que:

A cidade da moderna sociedade urbano-industrial é um organismo vivo e dinâmico. Tal organismo concentra forças extremamente complexas e, sem respeito a quaisquer barreiras políticas, físicas ou jurídico-territoriais, mantém-se em contínuo processo de crescimento e evolução. A evolução e o crescimento das cidades, decorrentes de desenvolvimento econômico, aumento populacional ou migrações internas, pautam-se, entre nós, pelas regras do jogo capitalista, com base na propriedade privada do solo, e são regidas, preponderantemente, por leis federais e municipais (PESSOA, 1978, p. 51).

A revisão dos usos é necessária não para atender particularmente um ou outro interesse individual, mas sim pelo interesse público em pensar e repensar o território para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana em prol de toda coletividade, além de atender a diretriz geral apresentada no Estatuto da Cidade para recuperação da mais valia. Nesse contexto:

As regulações da estruturação urbana têm no seu desenho o objetivo de recuperar para o coletivo parte da valorização da terra obtida pelos privados através das flexibilizações das regras de uso e ocupação do solo exigidos pelo mercado nestes processos de transformação de tecidos, modificando seus usos e formas de ocupação.

Esta recuperação pode acontecer através da obtenção de recursos, que alimentariam um fundo promotor dos interesses públicos no espaço, fazendo que os projetos urbanos não tivessem apenas a rentabilidade da terra e do negócio como produto final; mas, também poderia se dar a partir da exigência de uma contrapartida em reserva de terra (portanto não apenas recursos), para os usos não rentáveis ou pouco rentáveis, mas de interesse público. A escolha pela regulação da transformação urbana funciona, nestes casos, como uma espécie de regulação mínima da liberalização da ação do mercado. Esta também esteve associada à ideia de que o próprio desenvolvimento urbano se autofinanciaria, ao recuperar recursos, e garantir a parte do interesse público na produção do urbano feita a partir do mercado, com qualidade urbano ambiental e inclusão social. Em tese, a regulação do mercado ajudaria a garantir alguns direitos coletivos no desenvolvimento urbano (SANTORO *et. al.*, 2015, p. 4).

Assim, novos usos podem ser permitidos se entendido que a nova dinâmica da sociedade impõe a revisão dos usos daquela determinada região, ou seja, o Município pode permitir um novo uso sem alterar o uso original. E nessas hipóteses de alteração de uso, o Município, desde que recepcionado pela legislação municipal, pode aplicar a outorga onerosa de alteração de uso e exigir do beneficiário o pagamento de contrapartida. Gasparini (2002), a esse respeito, apresenta os seguintes esclarecimentos:

Uma vez outorgado esse direito, a alteração somente vale para seu beneficiário, pois a outorga não transforma a zona, por exemplo, comercial em industrial só porque um imóvel situado em seu interior teve seu uso alterado para industrial. É certo que outros, ainda que muitos, poderão obter idêntico direito valendo-se dessa operação, sem significar que essa zona passou a ser industrial. Também não quer dizer que seu uso será misto daí por diante. Zona de uso misto é a que comporta duas ou mais espécies de uso; onde não há um uso que exclua os demais. Para a zona em que ocorreu a alteração de uso em relação a certo imóvel continua vigorando o uso primitivamente estabelecido, excludente, portanto, os demais, salvo, obviamente, o prestigiado pela operação de alteração de uso (GASPARINI, 2002, p. 175)

A atenção, contudo, ao instituir a outorga onerosa de alteração de uso é estabelecer regramento que indique quais alterações de usos justificam a cobrança de contrapartida do beneficiário, pois, nem todas as hipóteses de alteração de uso acarretam valorização imobiliária, como por exemplo, uso comercial para uso institucional. Importante ainda que sejam estabelecidos critérios claros para fórmula da cobrança, evitando-se a possibilidade de aspectos sujeitos a interpretações subjetivas.

Fazendo um paralelo de análise à fórmula de cálculo para cobrança da outorga onerosa do direito de construir, Marques Neto (2003), apresenta que

Outra questão trazida pelo art. 30 refere-se à forma de cálculo para a cobrança. Vários podem ser os critérios utilizados pelo Poder público, indo desde a fixação de uma parcela do valor venal do imóvel até uma estimativa de mercado do potencial econômico atribuível ao solo criado. De todo modo, parece-nos que o valor máximo

exigível pelo Poder público não poderá exceder, em valor unitário do metro quadrado de solo criado, o valor unitário do terreno. Nos casos de outorga do direito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento para o proprietário do imóvel, o valor correspondente a todo o potencial de solo criado (ou seja, a diferença entre o coeficiente básico e o limite máximo na área do terreno) não poderia exceder, no total, o valor do imóvel. Isso porque, sendo o direito de construir dependente do direito de propriedade (integrando-se a ele ou não), seria difícil sustentar que o valor do acessório (solo criado) exceda o valor do principal (o respectivo terreno) (MARQUES NETO *et. al.*, 2003, p. 241).

O mesmo fundamento se aplica para outorga onerosa de alteração de uso, de modo que o valor da contrapartida deverá corresponder a determinado valor que represente a recuperação da valorização imobiliária pela alteração de uso proporcionada pelo Poder público, não podendo superar o valor do próprio lote pela essência do próprio instrumento que representa uma contrapartida de política urbana a ser prestada pelo beneficiário de uma valorização imobiliária que teve o uso do seu imóvel alterado, a ser regulamentada pelo Poder público municipal.

3.2.2 Alteração de uso quando da transformação de áreas rurais para urbanas por meio de parcelamento do solo

A função que é dada ao solo rural lhe atribui valor econômico, seja pela produção vegetal ou mineral, ao passo que ao solo urbano, o seu valor econômico é atribuído pela sua acessibilidade pela função de suporte que exerce na atividade urbana, que se dá por um fato social e não individual, como consequência da atividade conjugada entre setor público (infraestrutura e disponibilidade de equipamentos) e privado (determinadas atividades exercidas nos imóveis vizinhos) (GRAU, 1983, p. 72).

Uma área inserida em zona rural, tem a finalidade de cumprir uma função que é tipicamente para o exercício de atividade rural e, se assim o Município definiu no seu plano diretor, o valor econômico dessa área rural será equivalente ao que nela se pode realizar ou produzir. Essa área rural, contudo, pode vir a ser inserida na revisão de planos diretores municipais (art. 40, §3º do Estatuto da Cidade) em zonas de expansão urbana, o que significa que no planejamento urbano da cidade, é possível que haja essa modificação em razão do planejamento urbano que se pretende alcançar, seja pelo crescimento populacional ou pelo desenvolvimento que se pretende induzir.

Grau (1983) cita em sua obra David Lloyd George, que prescreve:

El incremento del valor, de modo más especial de los solares urbanos, no es debido a gasto alguno del capital ni del intelecto por parte del propietario del terreno, sino que es producto únicamente de la energía y la iniciativa de la comunidad... Es, sin duda, uno de los peores males de nuestro actual sistema de tenencia del suelo que, en lugar de cosechar el beneficio del empeño común de sus ciudadanos, la comunidad ha de pagar a los terratenientes siempre una fuerte sanción por acrecentar el valor de sus terrenos (GRAU, apud GEORGE, 1983, pp. 73-74).

Além disso, expandir a zona urbana representa maior impacto sobre o solo natural, além de outros impactos ambientais, assim como significa ao Poder público a necessidade de expandir a oferta de serviços urbanos, fatores que devem ser muito bem avaliados e justificados por estudos técnicos, devendo ser ponderado com outras formas de acomodar o crescimento da cidade, como o aumento de densidade e permissão de novos usos em áreas já urbanizadas e, portanto, dotadas de infraestrutura. Nesse contexto, deve-se levar em consideração:

A relação entre capacidade da infraestrutura e a densidade populacional esperada para uma determinada área, conforme indicado no artigo citado acima, é um dos princípios mais elementares do planejamento urbano, que inclui diagnósticos multisetoriais, envolvendo as várias dimensões da vida urbana - econômica, social, ambiental e cultural. Portanto, cada Município deve qualificar esta proporcionalidade desejada entre infraestrutura urbana e densidade populacional de acordo com a dinâmica do seu desenvolvimento local. Nesta avaliação devem ser contempladas questões sobre mobilidade urbana e transporte, o mercado imobiliário local, o saneamento ambiental, a suficiência dos serviços e equipamentos públicos urbanos, o acesso à moradia digna, a qualidade dos espaços públicos, entre outros componentes que reflitam os desafios a serem enfrentados no processo de planejamento municipal (BRASIL, 2012, p. 38).

Em ambas as hipóteses, tanto para aplicação em alteração de uso de imóveis que já se constituem como lotes inseridos em zonas urbanas, como para alteração de uso quando da transformação de áreas rurais em urbanas por meio do parcelamento do solo, a outorga onerosa de alteração de uso é instrumento adequado para se buscar a justa recuperação da mais valia.

No entendimento apresentado por Santoro *et al.* (2010):

De fato, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), associada à elaboração dos planos de expansão urbana, parece ser o instrumento mais adequado para capturar a valorização imobiliária gerada pela transformação de terra rural em terra urbana. No entanto, os debates sobre esse instrumento e sua aplicação são embrionários no Brasil. [...] Ante um quadro institucional atual, marcado pela consolidação do Estatuto da Cidade, parece injustificável que os Municípios brasileiros que se caracterizam por uma forte expansão horizontal não sejam capazes de implementar um instrumento urbanístico novo, como a Outorga Onerosa de Alteração de Uso – nos textos de leis dos planos diretores aprovados nesse período. Considerando o processo contínuo de conversão de terras rurais em urbanas; a valorização da terra existente nesse processo, obtida de forma privada; e os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade que exigem

a recuperação da valorização para a coletividade, considera-se que, em face da dinâmica imobiliária que esses Municípios vivenciam, seu planejamento deveria ter avançado na direção da utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso nos seus planos diretores recentemente aprovados (SANTORO, *et. al.*, 2010, p. 424).

A outorga onerosa de alteração de uso é um instrumento de política urbana que pode, portanto, ser utilizado nas hipóteses de alteração de área rural para área urbana, e, apesar de ser pouco contemplado pelos planos diretores municipais, pode ser um instrumento bastante eficaz, devendo, contudo, os Municípios, no exercício de sua competência, adotar os instrumentos de recuperação das mais valias que se amoldam nas situações mais diversas em relação ao crescimento e desenvolvimento urbano das cidades, assim como fixar critério de cálculo adequado. Nesse sentido, é preciso “aprofundar as possibilidades de utilização de novos instrumentos, de forma criativa e inovadora, tais como a OOAU, compreendidos dentro de um projeto urbano para as áreas de expansão” (SANTORO, *et. al.*, 2010, p. 432).

3.3 Do pagamento e da destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social

As contrapartidas em políticas urbanas têm a finalidade de promover a recuperação, pelo Poder público, dos investimentos que tenha resultado em valorização imobiliária, assim como a justa distribuição dos benefícios em prol do bem-estar social. O instrumento da outorga onerosa de alteração e uso cumpre exatamente esse papel em que é exigido do beneficiário uma contrapartida.

Além disso, a outorga onerosa de alteração de uso pode ser “um procedimento inspirador para se pensarem novas formas de atuar e agir preventivamente para gerar espaços urbanos qualificados, infraestruturados e justos” (SANTORO *et. al.*, 2010, p. 432).

O momento do pagamento da contrapartida da outorga onerosa de alteração de uso deve ocorrer antes do licenciamento da edificação nas hipóteses de alteração de uso em momento posterior ao parcelamento do solo, pois é por meio do licenciamento da edificação, ato administrativo de competência vinculada, que o Poder público atesta a conformidade com a norma. Não poderá a edificação ser licenciada para um novo uso pretendido, se não houver o atestado de pagamento ou da comprovação da prestação da contrapartida. Outra modalidade é

na hipótese de cobrança da outorga onerosa de alteração de uso quando da transformação de imóvel inserido em zona rural para zona urbana, em que o momento adequado para cobrança da contrapartida será quando da aprovação do parcelamento do solo.

Quanto a forma de pagamento e as condições, Gasparini (2008) sustenta que:

A satisfação da contrapartida pode ser em pecúnia ou mediante a entrega de bens, execução de certa obra ou prestação de determinado serviço, que em qualquer hipótese será de interesse do Município e corresponderá, sempre, ao valor dos metros quadrados de construção virtual a adquirir. Qualquer que seja, essa satisfação deverá estar disciplinada na lei específica municipal a que se refere do art. 30 do Estatuto da Cidade. É satisfação o que se estabelece e se cumpre de uma única vez, embora seu montante possa ser parcelado e pago ao longo de um certo tempo, conforme permitido nessa lei e ajustado no contrato de cessão de direitos construtivos. É obrigação, ademais, que não se repete. Não se trata, também por isso, de tributo, cuja satisfação é repetida anualmente ou a cada operação. Assim, adquirido o direito pelo beneficiário nada mais deve ao Município, nem este pode exigir outro pagamento a tal pretexto. O Estatuto da Cidade pouco estabeleceu a respeito da satisfação ou pagamento da contrapartida em dinheiro, mas essa lei específica municipal pode fixar essa disciplina (GASPARINI, 2008, p. 206).

Nos termos definidos no inciso III do art. 30 do Estatuto da Cidade, a contrapartida pode ser prestada em dinheiro ou em prestações materiais, ou seja, por meio de uma prestação que impõe um dever, uma obrigação de fazer, como por exemplo, a cessão de porções em terrenos, execução de obras de infraestrutura e equipamentos sociais (SOTTO, 2015, p. 191). Neste caso, o legislador deixou de fixar no Estatuto da Cidade a forma de prestação da contrapartida, exatamente para dar maior liberdade aos Municípios, responsável em definir as modalidades que melhor atendam ao interesse público local.

A destinação, contudo, conforme exigência apresentada no art. 31 do Estatuto da Cidade, deve atender as finalidades previstas no art. 26, incisos I a IX (inciso IX – vetado), qual seja, (i) a regularização fundiária; (ii) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; (iii) a constituição de reserva fundiária; (iv) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; (v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (vi) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; (vii) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e (viii) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Souza (2014) adverte que:

Os recursos vindos da outorga serão obrigatoriamente utilizados para regularização fundiária, para executar programas e projetos habitacionais de interesse social,

constituir reserva fundiária, ordenar e direcionar a expansão urbana, implantar equipamentos urbanos e comunitários, criar espaços públicos de lazer, áreas verdes, unidades de conservação ou proteção de outras que despertem o interesse ambiental, proteger o interesse histórico, cultural ou paisagístico e outras finalidade definidas no Plano Diretor (SOUZA, 2014, p. 102).

Com acerto houve a previsão no Estatuto da Cidade para a adequada destinação da contrapartida, evitando-se assim que os Municípios venham estabelecer destinação diversa das finalidades de ordenação e planejamento urbano (MARQUES NETO *et. al.*, 2003, p. 243-244). O Estatuto da Cidade no art. 52, IV, previu ainda que incorre em improbidade administrativa o prefeito e em punição de outros agentes públicos se não houver a aplicação dos recursos auferidos com a outorga onerosa de alteração de uso conforme o rol apresentado no art. 26.

Dentre as finalidades previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade, merece destaque a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, em cumprimento ao direito à moradia, um direito e necessidade de toda pessoa humana, não importando para a presente análise discorrer quais as finalidades previstas no citado dispositivo têm papel de maior ou menor relevância. A regularização fundiária, por exemplo, tem fundamental importância, sendo um dos componentes que integram o direito à moradia, a própria segurança jurídica da posse. No entanto, para o objetivo traçado no presente trabalho, a linha de pesquisa centrou em fundamentar que a contrapartida decorrente da outorga onerosa de alteração de uso pode apoiar programas de habitação de interesse social.

No Brasil, os programas e planos nacionais de habitação há muitas décadas integram estratégias governamentais, poucas tendo apresentado resultado satisfatório de algum avanço e todas aquém de suprir o déficit habitacional. A respeito do contexto histórico da intervenção estatal para produção habitacional de interesse social, Bonduki (1994) cita que:

O início, em larga escala, da produção de conjuntos habitacionais do Estado, cujo marco foi a criação, em 1937, das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), seguida pela instituição da Fundação da Casa Popular, em 1946, foi outra iniciativa relevante dos governos populistas no sentido da habitação social. A produção estatal de moradia para os trabalhadores representa o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria equacionada apenas através do investimento privado, requerendo, necessariamente, intervenção do Poder público. Ao contrário do que ocorria antes de 30, quando a participação estatal na produção de moradia era considerada uma concorrência desleal à iniciativa privada, a partir do governo Vargas forma-se uma forte corrente de opinião segundo a qual torna-se indispensável a intervenção do Estado (BONDUKI, 1994, p. 724).

Houve forte pressão na década de 40 para intervenção estatal na produção habitacional diante da crise de moradia. Em momento seguinte, os governos passaram a financiar a produção privada da habitação. No entanto, apesar das várias estratégias, as políticas governamentais foram mal planejadas e afetadas por crises econômicas, o que resultou até os dias atuais no insucesso e agravamento da situação da população economicamente vulnerável, restando como única opção de moradia as ocupações em assentamentos irregulares e outras formas de moradia em condições precárias. Nesse mesmo sentido, Bonduki (1994), ressalta que:

[...] a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação desse tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação.

Na periferia, como na favela, a concepção de habitação social também esteve presente. Não como uma ação positiva, mas como uma desculpa, que justificava a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias (BONDUKI, 1994, p. 730).

O grave problema de déficit habitacional se arrasta até os dias atuais e diante desse cenário, além de outras ações, como forma de contribuir para o financiamento da produção habitacional de interesse social e garantir o direito à moradia, técnicas urbanísticas podem ser utilizadas para induzir o desenvolvimento urbano, flexibilizando os usos definidos no zoneamento, sempre pautado pelo interesse público, mediante a prestação de contrapartida pelo beneficiário. A lógica dessa relação é garantir uma política urbana habitacional mais inclusiva com a participação do privado, não em caráter obrigatório, mas facultativo para aquele que gostaria de obter o benefício de fazer a opção por um novo uso mais rentável, não previsto na norma original de criação do lote, que vai gerar valorização imobiliária. A outorga onerosa de alteração de uso cumpre exatamente esse papel.

Sobre o tema, Santoro *et. al.* (2015) explica que:

De acordo com a literatura, estes seriam exemplos de políticas habitacionais inclusivas que consistem, portanto, em fazer habitação de interesse social como uma condição para aprovação de um grande empreendimento; ou como retorno exigido a partir da possibilidade de utilização de direitos de construir; ou viabilizada através da garantia de um percentual de imóveis do empreendimento para aluguel social ou venda a preços que permitam que a população mais pobre possa comprar ou alugar, geralmente uma porcentagem entre 10 e 20% dos imóveis produzidos, destinada a famílias sem condições de adquirir moradia via mercado. Ou mesmo, que o empreendedor possa contribuir para um fundo específico ou doar um pedaço de terra para um banco de terras públicas, ou uma empresa incorporadora municipal ou cooperativada [...]. Estas políticas partem de pressupostos de que custos de produção refletem, dentre outros, o que é permitido pelas normas de uso e ocupação do solo. Neste sentido, veem como possível que o município aprove regras que promovam a inclusão combinadas com incentivos ao mercado (como poder construir mais ou implantar usos mais rentáveis) desenhados para ao mesmo tempo impor a produção

de habitação de interesse social e viabilizar o negócio imobiliário (SANTORO *et. al.*, 2015, p. 4).

Para a correta destinação dos recursos arrecadados, se em pecúnia, em especial para apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social, o plano diretor municipal ou a legislação específica deve regular o percentual dos recursos que serão alocados para essa finalidade. Santoro *et. al.* (2015) apresenta a experiência do município de São Paulo que, além da cota de solidariedade, estabeleceu no plano diretor o mínimo 30% dos valores arrecadados para o FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano), destinados à aquisição de imóveis em zonas especiais de interesse social (ZEIS3), assim como no mínimo 25% dos recursos provenientes de operações urbanas consorciadas para habitação de interesse social (SANTORO *et. al.*, 2015, p. 5).

Os recursos arrecadados acabam resultando em fonte alternativa extrafiscal importante para apoiar o desenvolvimento urbano e assim contribuir para redução da situação de desigualdade socioterritorial enfrentada pela maioria das cidades brasileiras, sendo que a efetividade na destinação dos recursos para apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social pode ser alcançada tão somente se os planos diretores municipais ou a legislação específica que regulamentar a outorga onerosa de alteração de uso, dentre outros instrumentos, estabelecerem a destinação de percentual relevante dos recursos arrecadados para essa finalidade quando em pecúnia ou, quando em outra modalidade, fixar a contrapartida em doação de imóveis inseridos em áreas urbanas dotados de infraestrutura ou mediante a construção de habitações, todos inseridos dentro de programas de habitação de interesse social, pois caso contrário, a contribuição pouco influenciará o apoio para a redução do déficit habitacional e a contribuição para garantir o direito à moradia.

CAPÍTULO 4 – A EXPERIÊNCIA DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO NO DISTRITO FEDERAL E A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PARA PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O presente capítulo objetiva analisar a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal, tendo a pesquisa sido direcionada para esse recorte, tendo em vista que o instrumento de política urbana em comento surgiu na legislação urbanística do Distrito Federal em 1997 e somente em 2001 houve a previsão no Estatuto da Cidade. Pretende-se, a partir da investigação ao modelo adotado no Distrito Federal, com base na análise de legislação, jurisprudência e dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, compreender se os critérios adotados de aplicação e fórmula de cálculo na legislação urbanística são adequados e podem servir de parâmetro para aplicação por outros Municípios brasileiros, bem como analisar a efetividade do instrumento para destinação dos recursos a programas de habitação de interesse social.

4.1 A organização territorial do Distrito Federal

Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em 2020, o Distrito Federal possui a terceira maior população do Brasil, com mais de 3 milhões de habitantes²³. São 5.760,783 quilômetros quadrados de extensão territorial, subdivididos em 33 Regiões Administrativas, com área total bastante superior aos territórios dos Municípios de São Paulo (1.521,110 km²) e Rio de Janeiro (1.200,329 km²). Esses dados já revelam a dimensão

²³Consulta realizada em 27/01/2021, disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>

do desafio enfrentado pela Capital Federal em relação ao desenvolvimento urbano e aponta para a necessidade de se esclarecer, inicialmente, que o território é estudado em duas partes distintas.

A primeira, e mais conhecida, é composta pela área chamada de Plano Piloto ou Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB), com área de 112,500 quilômetros quadrados, composta por quatro Regiões Administrativas (Plano Piloto, Candangolândia, Cruzeiro e Sudoeste/Octogonal). Trata-se da área que em 1956 foi submetida ao concurso de projeto de urbanismo para criação da nova capital, que teve como vencedor o arquiteto e urbanista Lúcio Costa. Mais tarde, em 1987, esta mesma área foi então declarada Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO²⁴, além de ter sido objeto de tombamento pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN²⁵ e pelo próprio Distrito Federal²⁶.

A segunda, menos conhecida, chamada equivocadamente de “cidades-satélites” ou “entorno” de Brasília, é composta por todo o restante (e maior parte) do território pertencente ao Distrito Federal, subdivida em 29 Regiões Administrativas (Taguatinga, Planaltina, Sobradinho, Gama, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, entre outras), cujos dados socioeconômicos apresentam grande contraste em relação ao Plano Piloto, com a existência de diversos núcleos urbanos informais, ocupação desordenada e habitações em situação de extrema precariedade.

Sobre Brasília:

Entre os aspectos positivos, a cidade, no âmbito do Plano Piloto, transmite uma imagem forte. A qualidade estética dos edifícios emblemáticos e dos espaços urbanos é amplamente reconhecido. As generosas áreas verdes, associadas ao clima ameno do Planalto Central brasileiro, implicam ótimas condições bioclimáticas. Áreas não urbanizadas, entre a “cidade-mãe” e os núcleos satélites, contribuem. Entretanto, são excessivas, vastas “terras de ninguém”, o que remete aos aspectos negativos. Há sérios problemas quanto às baixas densidades edificadas, à alta dispersão da ocupação territorial, à perversa relação entre localização de empregos e localização de moradias, com excepcional concentração de comércio e serviços no centro metropolitano. As mais altas densidades habitacionais estão na periferia, contradizendo a realidade das demais capitais brasileiras – e de quase todas do resto do mundo – sobre as quais encontramos estudos do gênero. A infraestrutura urbana é subutilizada, o intenso movimento pendular entre áreas periféricas e centro metropolitano impõe elevados custos socioeconômicos (mormente para os pobres), a ordem espacial não favorece sistemas de transporte de massa. As características de Brasília metropolitana são captadas mediante estes aspectos: fragmentação, densidade, dispersão, excentricidade e segregação socioespacial (HOLANDA, 2010, p. 47).

²⁴ Consulta realizada em 27/01/2021, disponível em: <http://whc.unesco.org/en/list/445>

²⁵ Portaria IPHAN n.º 04/1990, substituída pela Portaria IPHAN n.º 314/1992, complementada pela Portaria IPHAN n.º 166/2016.

²⁶ Decreto Distrital n.º 10.829/87

A propósito, o Distrito Federal é ente federativo *sui generis*, uma vez que é o único a congregar a competência legislativa municipal e estadual, conforme dispõe o art. 32, § 1º, da Constituição Federal. Nesse sentido, o Distrito Federal, como responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF), tem atuado com certo pioneirismo no cenário nacional quanto à edição de leis urbanísticas e implementação dos instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), especialmente em relação à outorga onerosa de alteração de uso.

4.2 Evolução normativa da outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal

O Distrito Federal é pioneiro na implementação da outorga onerosa de alteração de uso como instrumento de política urbana, o qual vem sendo amplamente aplicado em seu território. Antes do Estatuto da Cidade discutia-se sobre a possibilidade ou não de tratar de solo criado sem previsão em lei federal. No entanto, no ano de 1993, sem ainda o Estatuto da Cidade, foi aprovada a Lei Orgânica do Distrito Federal que introduziu no art. 315 e art. 325²⁷ o solo criado como instrumento de ordenamento territorial e de desenvolvimento.

A outorga onerosa de alteração de uso teve sua previsão legal iniciada ainda no ano de 1997, com a publicação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal pela Lei Complementar Distrital n.º 17, de 28 de janeiro de 1997²⁸. Em decorrência da previsão feita no Plano Diretor, foram aprovados os Planos Diretores Locais – PDLs para diversas das Regiões Administrativas, todos disciplinando a aplicação da outorga onerosa de alteração de

²⁷ Art. 315. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende a exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos diretores locais, legislação urbanística e ambiental, especialmente quanto:

I – à contraprestação ao Poder público pela valorização imobiliária decorrente de sua ação;

(...)

Art. 325. Serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano: (...)

m) solo criado; (...) (com redação anterior à Emenda à Lei Orgânica n.º 49/2007).

²⁸ Art. 49. O Poder Executivo, mediante lei específica, poderá outorgar de forma onerosa a alteração de uso.

Art. 50. Para os fins de aplicação da outorga onerosa da alteração de uso, considera-se alteração do uso a modificação ou a extensão dos usos previstos para o terreno vigentes até a data de publicação desta Lei.

Art. 51. A outorga onerosa da alteração de uso será preferencialmente utilizada na Zona Urbana de Dinamização e na Zona Urbana de Consolidação.

Art. 52. Os Planos Diretores Locais ou leis específicas determinarão os usos permitidos e as áreas nas quais será aplicado o instrumento da outorga onerosa da alteração de uso.

usos em seus respectivos territórios, como o caso do Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga, aprovado pela Lei Complementar Distrital n.º 90, de 11 de março de 1998²⁹, que adotou como critério de incidência da outorga onerosa de alteração de uso, quatro hipóteses, sendo eles: habitação coletiva; posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; e centro comercial (*shopping center*).

No ano de 2000, o instituto foi amplamente regulamentado no âmbito do Distrito Federal pela Lei Complementar Distrital n.º 294, de 27 de junho de 2000, que permanece em vigor, com alterações promovidas pela Lei Complementar Distrital n.º 762/2008 e Lei Complementar Distrital n.º 902/2015. A Lei Complementar Distrital n.º 294, de 27 de junho de 2000 foi regulamentada por meio do Decreto Distrital n.º 22.121, de 11 de maio de 2001, posteriormente revogado pelo Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003, ambas descritas no Anexo I.

Ao longo dos anos, o decreto regulamentador acima passou por alterações pontuais, promovidas pelo Decreto Distrital n.º 32.142, de 30 de agosto de 2010, Decreto Distrital n.º 36.104, de 05 de dezembro de 2014, Decreto Distrital n.º 36.773, de 25 de setembro de 2015, e Decreto Distrital n.º 37.879, de 22 de dezembro de 2016.

Verifica-se, portanto, que o Distrito Federal instituiu a outorga onerosa de alteração de uso pela primeira vez em 1997, por meio da Lei Complementar Distrital n.º 17, de 28 de janeiro de 1997, que aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. E, por sua vez, no de 2000 foi aprovada a lei específica que regulamentou a aplicação do instrumento.

O Distrito Federal foi, assim, pioneiro na implementação da outorga onerosa de alteração de uso³⁰, que somente em 2001, veio a ser previsto na legislação federal, por meio da aprovação da Lei n.º 10.257, de 20 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. Esse pioneirismo também é citado em estudos realizados pelo IPEA em 2014, segundo os quais foi instrumento já implementado pelo Distrito Federal à época que inspirou sua inclusão no Projeto

²⁹ Art. 123 - Será aplicada a outorga onerosa de alteração de uso, atendido o disposto nesta Lei Complementar, para as atividades discriminadas a seguir:

I - habitação coletiva, com exceção dos casos previstos no caput do art. 87;

II - posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos;

III - supermercado;

IV - centro comercial.

Parágrafo único A expedição do alvará de construção e o licenciamento da atividade pela Administração Regional ficam condicionados ao pagamento do valor relativo à outorga onerosa.

³⁰ Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos Municípios e cidadãos, pág. 73.

de Lei n.º 5.788/1990, de relatoria do Senador Pompeu de Sousa (PSDB/DF)³¹, que foi transformado no Estatuto da Cidade em 2001.³²

Sobre a origem da outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal, prevista pela primeira vez no Plano Diretor de Ordenamento Territorial aprovado pela Lei Complementar Distrital n.º 17/1997, cogita-se que tenha sido idealizado para regularizar a situação de lotes para os quais a atividade de posto de combustível não era permitida, mas poderia vir a ser, desde que mediante o pagamento de uma contrapartida (SANTORO, *et. al.* 2010, pp. 417-440)³³.

Recentemente, também foi expedido o Decreto Distrital n.º 40.285, de 28 de novembro de 2019, que trata mais especificamente dos procedimentos de cobrança para as hipóteses de incidência da outorga onerosa de alteração de uso na expedição de licença de funcionamento, conforme legislação indicada no Anexo II.

Assim, verifica-se que a legislação do Distrito Federal é bastante extensa na instituição e regulamentação da outorga onerosa de alteração de uso, prevendo a contrapartida tão somente em pecúnia, fórmula de cálculo, a forma e o momento da cobrança, bem como a destinação dos recursos, dentre outros aspectos.

4.3 Hipóteses de aplicação e fórmula de cálculo

4.3.1 Alteração de uso e de atividades em momento posterior ao parcelamento do solo urbano

A outorga onerosa de alteração de uso tem sido aplicada no Distrito Federal desde a regulamentação do instrumento por meio da Lei Complementar Distrital n.º 294, de 27 de junho

³¹ O PL n.º 5.788/1990, que teve como origem o PLS n.º 181/1989, não continha a outorga onerosa de alteração de uso como instrumento de política urbana previsto no seu texto original. A inclusão ocorreu por meio de uma emenda substitutiva apresentada meses antes da aprovação final do texto.

³² Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano – uma análise da sua implantação no Distrito Federal, pág. 10.

de 2000, com base na previsão legal criada pela Lei Complementar Distrital n.º 17, de 28 de janeiro de 1997, que aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

Na legislação distrital, é considerada alteração de uso sempre que se verificar uma mudança ou acréscimo de uso ou tipo de atividade em relação ao uso já previsto em lei para um dado imóvel ou parte deste³⁴. A legislação ainda prevê expressamente a possibilidade de a outorga onerosa de alteração de uso ser aplicada de forma parcial, ou seja, é possível que a alteração de uso apta a ensejar a cobrança ocorra em relação a apenas uma parte do imóvel ou edificação³⁵.

Em relação às novas categorias de uso ou tipos de atividade, estas somente podem ser criadas por meio da aprovação de lei complementar aprovada na Câmara Legislativa do Distrito Federal, com base em projeto de iniciativa do Poder Executivo local, embasada por estudos técnicos que avaliem a capacidade de suporte da infraestrutura urbana do local, além de prévia participação popular³⁶.

Assim, a outorga onerosa de alteração de uso não pode ser utilizada para ensejar uma alteração de uso por decisão administrativa do órgão responsável pelo planejamento urbano de forma casuística, sem que lei prévia tenha previsto expressamente a possibilidade daquele determinado uso ser aplicável especificamente àquele imóvel. Este entendimento encontra-se previsto no art. 3º do Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003, ao estabelecer que: “Art. 3º Os Planos Diretores Locais aprovados determinarão as atividades permitidas e aquelas passíveis de ONALT”.

A propósito, ainda acerca da aplicação da outorga onerosa de alteração de uso, o dispositivo legal acima prevê a possibilidade de lei urbanística específica, nesse caso, o Plano Diretor Local de cada uma das trinta e três Regiões Administrativas que compõem o Distrito Federal, definir quais os usos ou atividades são passíveis de aplicação do instrumento.

³⁴ Art. 2º (...)

§ 1º Consideram-se alterações de uso:

I - a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

II - a mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade para outra diferente daquela originalmente indicada nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

III - a inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária.

³⁵ Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003, art. 2º, § 4º.

³⁶ Art. 56, parágrafo único, ato das disposições transitórias, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Foi nesse contexto que o Plano Diretor da Região Administrativa de Taguatinga, aprovado por meio da Lei Complementar Distrital n.º 90, de 11 de março de 1998, definiu que a outorga onerosa de alteração de uso é aplicável somente às atividades de habitação coletiva, posto de abastecimento de combustível, supermercado e centro comercial (*shopping center*)³⁷.

Mais recentemente, o referido Plano Diretor Local da Região Administrativa, juntamente com todos os demais planos diretores locais, foi revogado e substituído pela nova Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS, aprovada pela Lei Complementar Distrital n.º 948, de 16 de janeiro de 2019³⁸, que passou a tratar das hipóteses de aplicação da outorga onerosa de alteração de uso.

³⁷ Art. 123 - Será aplicada a outorga onerosa de alteração de uso, atendido o disposto nesta Lei Complementar, para as atividades discriminadas a seguir: I - habitação coletiva, com exceção dos casos previstos no caput do art. 87; II - posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; III - supermercado; IV - centro comercial.

³⁸ Art. 55. A utilização dos usos e das atividades permitidos nesta Lei Complementar para unidades imobiliárias não previstos na norma original depende de prévia aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso - Onalt, mediante contrapartida.

§ 1º Considera-se norma original, para fins de aplicação da Onalt:

I - a norma vigente para a unidade imobiliária em 29 de janeiro de 1997, data da publicação da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, que instituiu a Onalt no Distrito Federal;

II - a primeira norma estabelecida para a unidade imobiliária, quando publicada após 29 de janeiro de 1997.

§ 2º Nos casos onde já haja sido paga a Onalt, o novo cálculo toma por referência o uso ou a atividade objeto do último pagamento efetivado.

Art. 56. Não configuram alteração ou extensão de usos ou atividades para aplicação da Onalt as seguintes situações:

I - mudança de grupo, classe ou subclasse em uma mesma atividade permitida para a respectiva UOS no Anexo I;

II - mudança entre as atividades agregadas no mesmo conjunto vinculado ao mesmo uso, nos termos do Anexo IX.

§ 1º Excetua-se do caput as mudanças:

I - do grupo habitação unifamiliar para a habitação multifamiliar;

II - de qualquer grupo da atividade comércio varejista para o grupo comércio varejista de combustível;

III - de qualquer grupo da atividade de alojamento para o grupo hotéis e similares.

§ 2º Quando o arranjo resultante dos usos ou das atividades configurar shopping center, é devida a Onalt.

Art. 57. Não é aplicada a cobrança de contrapartida de Onalt à utilização dos usos e das atividades permitidos no Anexo I para a respectiva UOS nas unidades imobiliárias:

I - localizadas nas UOS RO 1 e RO 2;

II - localizadas nas UOS CSII 1, CSIIR 1 e CSIIR 1 NO, quando houver alteração ou extensão de uso original para uso comercial, prestação de serviços, institucional ou industrial;

III - localizadas nas UOS não contempladas nos incisos I e II, quando houver alteração ou extensão de uso ou atividade original para uso institucional das seguintes atividades:

a) de educação constantes nos grupos 85.1 e 85.9;

b) de atenção à saúde humana, constantes nos grupos 86.5 e 86.9;

c) de atenção à saúde humana integradas com assistência social, prestadas em residências coletivas e particulares constantes nos grupos 87.1 e 87.3;

d) ligadas ao patrimônio cultural e ambiental constantes no grupo 91.0;

IV - localizadas nas UOS CSIIInd e UOS CSIIIndR para as atividades do uso industrial;

V - localizadas nas UOS Inst EP;

VI - de imóvel de propriedade do Poder público para o desenvolvimento de atividades inerentes às políticas públicas setoriais;

VII - destinadas à produção de habitação de interesse social no âmbito da política habitacional do Distrito Federal.

Conforme se verifica do art. 55, “caput”, a nova legislação urbanística abandonou a ideia de rol taxativo de usos e atividades que ensejam a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso. Ao contrário, ampliou a aplicação do instrumento, prevendo que está sujeita ao pagamento da contrapartida “a utilização dos usos e das atividades permitidos nesta Lei Complementar”. Ou seja, todo e qualquer uso ou atividade que seja novo, aplicar-se-á, de imediato, o instrumento em questão, exceção feita aos casos definidos de forma expressa nos artigos subsequentes.

A definição legal de alteração de uso constante do art. 2º, §1º, da Lei Complementar Distrital n.º 294, de 27 de junho de 2000, considera alterações de uso: a mudança do uso ou do tipo de atividade; a mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade; bem como a inclusão de novo uso ou tipo de atividade.

No Distrito Federal, a definição de usos e atividades segue os mesmos critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em relação à Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, aprovada pela Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, conforme regulamentação constante do Decreto Distrital n.º 37.966, de 20 de janeiro de 2017, que aprova a Tabela de Classificação de Usos e Atividades Urbanas e Rurais do Distrito Federal e dá outras providências, alterado pelo Decreto Distrital n.º 41.362, de 20 de outubro de 2020³⁹.

³⁹ Art. 1º Este Decreto aprova a Tabela de Classificação de Usos e Atividades Urbanas e Rurais do Distrito Federal, na forma dos anexos I a VI deste Decreto.

Art. 2º A Classificação de Usos e Atividades Urbanas e Rurais do Distrito Federal, baseada Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE Subclasses - versão 2.3, é composta dos seguintes níveis hierárquicos: (Artigo Alterado(a) pelo(a) Decreto 41362 de 20/10/2020)

I - Uso - sem codificação;

II - Atividade - código numérico de dois dígitos, que corresponde à junção da Seção e Divisão da CNAE;

III - Grupo - código numérico de três dígitos, que corresponde à categoria de mesmo nome na CNAE;

IV - Classe - código numérico de cinco dígitos, que corresponde à categoria de mesmo nome na CNAE;

V - Subclasse - código numérico de sete dígitos, que corresponde à categoria de mesmo nome na CNAE.

Parágrafo único. Para a utilização da Classificação de Usos e Atividades Urbanas e Rurais do Distrito Federal aplica-se subsidiariamente as Notas Explicativas da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE Subclasses - versão 2.3, oficialmente editada pela Comissão Nacional de Classificação - CONCLA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 3º Na Classificação de Usos e Atividades Urbanas e Rurais do Distrito Federal, as atividades são enquadradas nos seguintes usos:

I - Urbanos:

a) residencial, na forma do anexo I;

b) comercial, na forma do anexo II;

c) industrial, na forma do anexo III;

d) institucional, na forma do anexo IV;

e) prestação de serviços, na forma do anexo V;

II - Rural, na forma do anexo VI.

Assim, a legislação do Distrito Federal considera como “usos” os seguintes: residencial; comercial; industrial; institucional e prestação de serviços. As “atividades”, por sua vez, são subdivisões do “uso”. Por exemplo, o uso comercial subdivide-se em diversas atividades de acordo com o ramo comercial exercido no imóvel, por exemplo: “46-G Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas”; ou “47-G Comércio Varejista”.

Neste sentido, ao abarcar as mudanças, tanto de uso quanto de atividade, a outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal acabou criando situações em que a contrapartida seria devida em hipóteses em que não há relevância urbanística. Por essa razão, o Distrito Federal passou a disciplinar situações de alteração de atividade que, via de regra, não gera valorização imobiliária, por meio do Decreto Distrital n.º 40.285, de 28 de novembro de 2019 (Anexo Único), excetuando apenas a hipótese de comércio varejista de combustíveis⁴⁰.

Quanto às hipóteses de aplicação, ou seja, os momentos em que se torna devido o pagamento da contrapartida, são elas: a expedição do alvará de construção ou alvará de funcionamento, em ambos os casos, autorizando o início de obra ou exercício de atividade com o novo uso que passou a ser permitido pela nova lei, uso este que não era inicialmente permitido para um determinado imóvel.

O pagamento da contrapartida decorrente da outorga onerosa de alteração de uso torna-se devido somente quando da efetiva opção pelo proprietário de exercer o novo uso que passou a ser permitido pela legislação urbanística, seja pelo pedido de alvará para a construção de uma nova edificação com esse uso, seja pelo pedido de alvará de funcionamento para exercício do novo uso em uma edificação já existente. Isto porque, por não se tratar de tributo, em que não há compulsoriedade, o simples fato de uma nova lei aprovada contemplar novos usos para um determinado imóvel não implica, *ipso facto*, a obrigatoriedade do pagamento pelo proprietário.

Nesse sentido, a referida Lei Complementar Distrital n.º 294/2000 dispõe que “o pagamento do débito relativo à outorga onerosa de alteração de uso deve ser exigido antes da expedição do Alvará de Construção” (art. 6º). Além disso, também determina o mesmo diploma legal que “para o empreendimento com novo uso ou nova atividade implantado em edificação

⁴⁰ Art. 2º (...)

§ 1º A Tabela de Valorização Imobiliária - TVI, Anexo Único deste Decreto, estabelece previamente os casos em que a alteração de uso ou de atividade não implica em valorização imobiliária, ficando dispensada a remessa para a Terracap.

já existente para o qual não seja necessária a expedição do Alvará de Construção, é exigida a comprovação do pagamento do valor relativo à ONALT pelo proprietário da unidade imobiliária responsável pela alteração do uso ou da atividade, antes da expedição da Licença de Funcionamento”.

O alvará de construção é o ato administrativo por meio do qual o é autorizado o início da execução de obras em conformidade com um projeto de arquitetura que foi aprovado anteriormente, representando o momento que se autoriza efetivamente o exercício do direito de construir, conforme dispõe a Lei Distrital n.º 6.138, de 26 de abril de 2018, que institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal - COE.

De fato, é no momento do alvará de construção que passa a ser possível a construção de uma nova edificação, inclusive com um novo uso. Ou seja, um imóvel para o qual somente é permitido o uso industrial e uma nova lei de uso e ocupação do solo passa a permitir habitação coletiva, é no alvará de construção que se tem, de forma plena, a autorização para que um empreendimento imobiliário residencial seja construído.

De outra parte, há questões relevantes a serem enfrentadas em relação à hipótese de incidência definida na legislação distrital como sendo a expedição de licença de funcionamento, que por sua vez é regulamentada pela Lei Distrital n.º 5.547, de 06 de outubro de 2015, que dispõe sobre as autorizações para localização e funcionamento de atividades econômicas e auxiliares e dá outras providências, segundo a qual o funcionamento de quaisquer atividades econômicas dependem de autorizações específicas do Poder público⁴¹, independentemente do porte da empresa ou tipo de atividade⁴². Em tese, é possível que o proprietário de um imóvel beneficiado pela previsão de um novo uso em decorrência de uma inovação legislativa venha a fazer a opção de exercer esse uso por meio do pedido de uma nova licença de funcionamento nos casos de uma edificação já existente.

Em relação à forma de cálculo da contrapartida decorrente da outorga onerosa de alteração de uso, a legislação distrital adotou fórmula matemática que corresponde ao valor integral da valorização havida e leva em consideração o valor de avaliação do imóvel com base

⁴¹ Art. 1º A localização e o funcionamento de atividades econômicas e auxiliares dependem de autorizações específicas do Poder público.

⁴² Art. 2º As autorizações previstas no art. 1º, parágrafo único, são exigidas para qualquer estabelecimento de empresa, independentemente de porte, natureza jurídica e tipo de atividade nele exercida, econômica ou auxiliar.

no uso atual e o valor de avaliação com base no novo uso pretendido, conforme dispõe o Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003⁴³.

O Distrito Federal adotou como critério para cobrança da contrapartida da outorga onerosa de alteração de uso o próprio valor integral da valorização gerada pelo novo uso outorgado, conforme previsto expressamente no art. 16 do Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003. Assim, a fórmula definida no referido decreto representa a cobrança do valor total equivalente à diferença de preço verificada entre o valor de avaliação do uso original do imóvel (VUA – Valor do Uso Atual) e o valor de avaliação do uso alterado em que interessado pretende fazer a opção para exercer (VUP – Valor do Uso Pretendido).

Quanto à forma de pagamento, o Distrito Federal optou por prever apenas o pagamento em pecúnia⁴⁴. Embora seja possível, em tese, admitir que o pagamento ocorra em doação de lotes ou unidades imobiliárias, não foram previstas na legislação distrital outras formas de pagamento. Admite-se o pagamento parcelado até doze parcelas mensais⁴⁵, sendo que neste caso o alvará de construção ou licença de funcionamento será expedido mediante a comprovação do pagamento da primeira parcela ou das parcelas que se vencerem até a data de expedição⁴⁶.

4.3.2 Alteração de usos quando da transformação de áreas rurais em urbanas por meio do parcelamento do solo

A aplicação da outorga onerosa de alteração de uso nas transformações de uso rural em urbano foi prevista na legislação do Distrito Federal a partir de 2012, mais especificamente no art. 176 do plano diretor de ordenamento territorial. O dispositivo citado estabelece que a

⁴³ Art. 17. A ONALT será calculada pela fórmula: $VO = A(VUP - VUA)$, onde:

I – VO é o valor a ser pago pela outorga onerosa de alteração de uso;

II – VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo Laudo de Avaliação, de acordo com as Normas Brasileiras Registradas – NBR, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, e deve tomar por referencial o valor praticado no mercado imobiliário do Distrito Federal;

III – VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, obtido pelo Laudo de Avaliação, de acordo com as Normas Brasileiras Registradas – NBR, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, e deve tomar por referencial o valor praticado no mercado imobiliário do Distrito Federal;

IV – A é a área da unidade imobiliária expressa em metros quadrados.

⁴⁴ Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003, art. 2º.

⁴⁵ Lei Complementar Distrital n.º 294, de 27 de junho de 2000, art. 6º, § 1º.

⁴⁶ Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003, art. 20.

outorga onerosa de alteração que uso configura contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha acarretar valorização imobiliária e que considera alteração de uso, dentre outras hipóteses, a transformação de uso rural em urbano, efetivada no momento da aprovação do projeto de parcelamento do solo (inciso IV). Os critérios de cobrança ficarão sujeitos à regulamentação posterior e deverão observar as diretrizes gerais dos incisos IX e X do art. 2º do Estatuto da Cidade (§2º do art. 176). Além disso, para parcelamentos destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda, a lei distrital define que haverá cobrança diferenciada (inciso I, §2º do art. 176).

O regramento específico para aplicação da outorga onerosa de alteração de uso para transformação de uso rural em urbano foi regulamentado por meio do Decreto distrital nº 39.151, de 27 de junho de 2018. Referido decreto estabelece critérios e procedimentos, como por exemplo, o valor da contrapartida que será de 20% do valor correspondente entre a diferença entre o valor da gleba com destinação rural para a destinação urbana e, percentual diferenciado de 4% para parcelamentos do solo destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda, assim como são determinados o método, o responsável para realizar o cálculo da contrapartida, o momento do cálculo, a forma de pagamento em pecúnia ou dação em pagamento de lotes urbanizados quando se tratar de parcelamento do solo destinado a empreendimento de habitação de interesse social (arts. 1º e 2º). A destinação dos recursos também foi prevista para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, assim como os lotes urbanizados deverão ser integrados aos bens patrimoniais do FUNDURB (art. 3º).

A respeito da valorização da terra na transformação da área rural em urbana em que o beneficiário da valorização imobiliária acaba sendo o proprietário exclusivamente, Santoro *et. al.* (2010) apresenta que:

Associada a esse tipo de expansão da zona urbana, consolidou-se na literatura e no senso comum um discurso, que se tornou tradicional, que reitera a ideia de que a mudança de terra rural, que tinha seu preço calculado em alqueires ou hectares, para urbana, comercializada por metros quadrados, promove uma significativa valorização geralmente apropriada pelo proprietário, em processos que nem sempre, ou quase nunca, garantem a produção do solo urbano infraestruturado acessível às diversas classes sociais.

[...]

Essa valorização é apropriada pelos proprietários de terras e torna essa operação muito interessante para os que veem a terra como mercadoria (SANTORO *et. al.*, 2010, p. 422).

A preocupação para a expansão urbana não se resume somente na valorização que irá acarretar ao proprietário do terreno, pois essa problemática pode ser reequilibrada por meio do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, mas sobretudo em razão de implicações ao Poder público municipal uma vez que exige maior investimento em infraestrutura e no oferecimento de serviços urbanos. O espraiamento e aumento do índice de dispersão sem a necessidade de expansão da zona urbana acarreta consequências indesejadas em prejuízo à coletividade. Sobre o tema, vale destacar que:

Embora a produção das diversas modalidades de solo urbano seja bastante atraente para proprietários de terras e empreendedores, esta tem implicações bastante distintas para o Estado. A expansão da mancha urbana significa, para as prefeituras, além da possibilidade de cobrar o IPTU, a necessidade de extensão de serviços urbanos e a construção e manutenção de novos equipamentos, entre outras despesas. Além disso muitas vezes, a abertura de novos parcelamentos periféricos ocorre simultaneamente a dinâmicas de esvaziamento populacional, subutilização e deterioração do parque edificado de áreas centrais, esvaziando áreas onde o estado já investiu, implantando infraestrutura e equipamentos sociais, que continuam requerendo manutenção. Quase nunca novos parcelamentos periféricos estão vinculados à escassez de imóveis urbanos, sendo comum verificar municípios onde há milhares de lotes vazios ao mesmo tempo que a implantação de novos loteamentos é intensa. São dinâmicas que seguem a lógica do mercado fundiário e imobiliário, fortemente especulativo (SANTORO *et. al.*, 2010, p. 423).

Por essa razão, a ampliação da zona urbana deve ser justificada tecnicamente por uma necessidade real para o acomodar o crescimento da cidade, com a finalidade de atingir os próprios objetivos traçados pelo Estatuto da Cidade. Esse debate deve acontecer com ampla participação popular, seja por meio da realização de audiências públicas, grupos de trabalhos, participação em Conselhos, dentre outros, a fim de que esteja de acordo com o interesse coletivo e não para atender interesses privados ou exclusivamente por interesse ou estratégia exclusiva do Poder público.

A outorga onerosa de alteração de uso na transformação de área rural para urbana pode ser um instrumento eficaz na recuperação da valorização imobiliária, contudo, devido ao fato de ser um instrumento relativamente novo e em razão da ausência de experiências municipais, o instrumento acaba sendo pouco utilizado.

4.4 Destinação de recursos e sua efetiva aplicação em programas de habitação de interesse social

A destinação dos recursos auferidos com o pagamento da contrapartida decorrente da outorga onerosa de alteração de uso possui extrema relevância na perspectiva da própria adoção do instrumento e sua aplicação pelo Poder público municipal, tanto que o Estatuto da Cidade no art. 26 determinou de forma expressa que tais recursos deverão ser aplicados para programas de regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

No Distrito Federal os recursos auferidos com o pagamento da contrapartida decorrente da outorga onerosa de alteração de uso são destinados na forma prevista no art. 7º da Lei Complementar Distrital nº 294, de 27 de junho de 2000⁴⁷ (redação alterada pela Lei Complementar Distrital n.º 762, de 23 de maio de 2008)⁴⁸, que estabelece 90% (noventa por cento) ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB⁴⁹, 5% (cinco por cento) ao Fundo de Meio Ambiente do Distrito Federal e 5% (cinco por cento) ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS⁵⁰.

Optou o legislador por fixar a destinação de tão somente 5% dos recursos auferidos com o pagamento da contrapartida das outorgas onerosas de alteração de uso e do direito de construir para o FUNDHIS que tem a finalidade de gerenciar os recursos orçamentários destinados à implementação de programas e políticas habitacionais de interesse social. Apesar da destinação de tão somente 5% dos recursos da outorga onerosa de alteração de uso e do

⁴⁷ Art. 7º Os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa da alteração de uso integrarão em 90% (noventa por cento) o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, em 5% (cinco por cento) o Fundo de Meio Ambiente do Distrito Federal e em 5% (cinco por cento) o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS.

⁴⁸ O Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003 não sofreu atualização e permanece prevendo a destinação de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB e 5% (cinco por cento) o Fundo de Meio Ambiente do Distrito Federal.

⁴⁹ O Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB foi criado pela Lei Complementar Distrital n.º 36, de 13 de outubro de 1997, revogada e substituída em seguida pela Lei Complementar Distrital n.º 800, de 27 de janeiro de 2009, com alterações da Lei Complementar Distrital n.º 846, de 02 de julho de 2012, da Lei Complementar Distrital n.º 925, de 28 de junho de 2017, e da ADI 99126 (TJDFT) de 22/09/2011. A Lei Complementar Distrital n.º 800, de 27 de janeiro de 2009, é regulamentada pelo Decreto Distrital n.º 30.765, de 01 de setembro de 2009, e pelo Decreto Distrital n.º 30.766, de 01 de setembro de 2009, e alterações posteriores, que disciplina a operação e aprova o regimento interno.

⁵⁰ O Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS foi criado pela Lei Complementar Distrital n.º 762, de 23 de maio de 2008, que dispõe sobre os objetivos, fontes de recursos, composição e competência do conselho gestor, bem como finalidades a serem observadas. A Lei Complementar Distrital n.º 762, de 23 de maio de 2008, é regulamentada pelo Decreto Distrital n.º 34.364, de 15 de maio de 2013, e pelo Decreto Distrital n.º 34.365, de 15 de maio de 2013, que disciplina a operação e aprova o regimento interno.

direito de construir, o FUNDHIS é constituído por dotações do Orçamento Geral do Distrito Federal, dentre outros recursos conforme estabelece o art. 3º da lei complementar distrital nº 762/2008.

Segundo o art. 8º da mencionada lei complementar, as aplicações dos recursos do FUNDHIS serão destinadas às ações de programas de habitação de interesse social, incluindo aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; recuperação ou produção de imóveis em áreas subnormais para fins habitacionais; e outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FUNDHIS.

O FUNHIS foi criado com o objetivo de centralizar e gerir os recursos arrecadados e destinar a programas e projetos de habitação de interesse social, que são geridos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB).

Já em relação ao FUNDURB, a finalidade definida no art. 1º do Decreto 30.765/2009 incluiu a captação e aplicação dos recursos em atividades de desenvolvimento urbano e territorial, visando a definição e concretização dos objetivos, diretrizes, planos, programas, projetos e obras urbanísticos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT; a preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como patrimônio histórico nacional e distrital; estudos e projetos para regularização fundiária; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; urbanização de espaços públicos de lazer e áreas verdes; proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico; fortalecimento, estruturação e desenvolvimento institucionais da Secretaria de Estado responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, podendo destinar até dez por cento do orçamento do FUNDURB para essa finalidade. O art. 3º do mesmo Decreto distrital elenca as áreas de atuação do FUNDURB para incluir estudos, programas, projetos, obras, preservação, conservação, recuperação e revitalização, dentre outras atividades voltadas para preservação do conjunto urbanístico tombado, projetos de regularização fundiária, implantação de equipamentos de infraestrutura e equipamentos comunitários, assim como urbanização de espaços públicos de lazer e das áreas verdes.

O FUNDURB é constituído por recursos provenientes da aplicação não só da outorga onerosa de alteração de uso e da outorga onerosa do direito de construir, mas de diversos outros instrumentos, tais como alienação, autorização, permissão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso, direito de superfície, além de recursos oriundos de compensações urbanísticas, cobrança de preço público pela ocupação de áreas públicas, entre outros.

Ambos, FUNDHIS e FUNDURB, congregam membros do governo e representantes da sociedade civil e são geridos por um Conselho, sendo denominado Conselho Gestor para o FUNDHIS e Conselho de Administração para o FUNDURB. O Conselho de Administração do FUNDURB é formado por oito representantes, sendo quatro integrantes do governo, um servidor da área técnica e três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN. Para o Conselho Gestor do FUNDHIS, além de seis membros do governo, há participação de um representante da área empresarial, um representante de entidades de trabalhadores e quatro representantes de entidades dos movimentos populares da área de habitação que são eleitos na Conferência Distrital das Cidades. Para participação nos Conselhos não há direito a remuneração considerando se tratar de prestação de serviço público de natureza relevante.

Sobre a apuração anual do saldo financeiro, em relação aos recursos que não aplicados para os programas acima destacados, o art. 2º, §2º da Lei Complementar Distrital nº 800/2009 estabelece que o saldo financeiro positivo do FUNDURB será automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal. Tal disposição foi objeto de alteração pela Lei Complementar nº 925/2017, ao passo que o art. 5º, §2º do Decreto Distrital nº 30.765/2009 dispõe que o saldo financeiro dos recursos será transferido para o exercício seguinte. Considerando que o Estatuto da Cidade prevê no art. 31 que os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa de alteração e uso e da outorga onerosa do direito de construir deverão ser destinados para as hipóteses elencadas no art. 26, sob pena de os agentes públicos incorrer em improbidade administrativa com possibilidade de punição e outras sanções cabíveis nos termos do art. 52, verifica-se que a previsão de destinação do saldo financeiro para o Tesouro do Distrito Federal está em desacordo com os preceitos da legislação federal.

De acordo com as informações disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH⁵¹, por meio da Lei

⁵¹ Consulta realizada em 06/04/2021 disponível em <http://www.seduh.df.gov.br/fundurb-6/>

Orçamentária Anual de cada exercício, para o FUNDURB houve aprovação dos valores indicados abaixo, dos quais houve o empenho das seguintes cifras:

Quadro 1- Lei Orçamentária Anual – FUNDURB

(Aprovação Lei Orçamentária Anual - FUNDURB)

ANO	LOA	VALOR APROVADO	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADO
2015	Lei nº 5.442, 30.12.2014	13.589.534,00	1.008.425,96	986.710,96
2016	Lei nº 5.601, 30.12.2015	34.986.182,00	8.563.246,27	6.261.930,58
2017	Lei nº 5796, 29.12.2016	25.762.961,00	3.033.644,19	3.023.644,19
2018	Lei nº 6060, 29.12.2017	10.342.812,00	2.934.721,19	2.713.722,19
2019	Lei nº 6254, 09.01.2019	9.501.862,00	623.507,89	278.074,96
2020	Lei nº 6.482, 09.01.2020	5.888.515,00	1.540.472,52	1.536.747,59

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

Quanto ao FUNDHIS⁵², houve aprovação da Lei Orçamentária Anual de cada exercício dos valores indicados abaixo, dos quais houve o empenho, respectivamente aos anos de 2015 a 2020, dos seguintes valores:

Quadro 2- Lei Orçamentária Anual - FUNDHIS

(Aprovação Lei Orçamentária Anual - FUNDHIS)

ANO	LOA	VALOR APROVADO	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADO
2015	Lei nº 5.442, 30.12.2014	56.064.879,00	3.368.417,75	2.783.304,79
2016	Lei nº 5.601, 30.12.2015	37.786.981,00	4.418.691,16	4.241.322,36
2017	Lei nº 5796, 29.12.2016	30.943.777,00	502.697,08	502.697,08
2018	Lei nº 6060, 29.12.2017	25.001.280,00	0,00	0,00
2019	Lei nº 6254, 09.01.2019	65.087.639,00	8.259.826,63	280.173,42
2020	Lei nº 6.482, 09.01.2020	67.087.284,00	0,00	0,00

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

Relativamente à arrecadação originada das outorgas onerosas, em 2019 houve arrecadação de R\$ 534.428,17 a título de outorga onerosa de alteração de uso e R\$ 1.088.314,66 a título de outorga onerosa do direito de construir, sendo que no ano de 2020 foram arrecadados

⁵² Consulta realizada em 06/04/2021 disponível em <http://www.seduh.df.gov.br/fundo-distrital-de-habitacao-de-interesse-social-fundhis/>

R\$ 9.089.728,32 tendo como origem a outorga onerosa de alteração de uso e R\$ 1.165.887,27 a outorga onerosa do direito de construir.

Em análise comparativa entre o montante aprovado pela Lei Orçamentária Anual para o FUNDURB e FUNDHIS e os recursos efetivamente arrecadados nos exercícios de 2019 e 2020, verificou-se que os valores aprovados são substancialmente superiores, especialmente para o FUNDHIS, não havendo dúvidas de que eventual arrecadação relevante atenderia a necessidade de destinação orçamentária própria. No entanto, ao analisar o montante efetivamente empenhado, os números apresentados demonstram que a dificuldade enfrentada se situa no âmbito da gestão pública em não conseguir empenhar a totalidade ou boa parte dos recursos disponíveis naquele exercício para os projetos de política urbana do Distrito Federal, seja em razão do tempo necessário para elaboração de projetos, processos licitatórios, impugnações administrativas e questionamentos judiciais.

A morosidade verificada no empenho dos recursos destinados ao FUNDURB e FUNDHIS é fato que não teria maiores reflexos se o saldo arrecadado pelos referidos fundos permanecesse inalterado, mesmo após o término de cada exercício fiscal. Contudo, o superávit de cada ano é destinado ao Tesouro do Distrito Federal por força do disposto no referido art. 2º, §2º da Lei Complementar Distrital nº 800/2009, com redação dada pela Lei Complementar Distrital nº 925/2017, afrontando de forma expressa o Estatuto da Cidade (art. 31). Não foi identificada, porém, a existência de qualquer arguição de ilegalidade a esse respeito.

Por outro lado, estudos recentes realizados pela CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal, com base em metodologia desenvolvida pelo Fundação João Pinheiro (FJP)⁵³, apontam para os anos de 2020 a 2025 que a estimativa projetada de déficit habitacional para o Distrito Federal será de aproximadamente 13,26%, que em números

⁵³ A metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro considera como componentes para levantamento dos índices de déficit habitacional, (i) habitações precárias que é composto pela soma de dois subcomponentes: a) domicílios rústicos que são aqueles particulares permanentes, em zona urbana, construídos com taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material que não alvenaria ou madeira e b) domicílios improvisados que são aqueles, em zona urbana, sem fins residenciais (imóveis comerciais, embaixo de pontes, cavernas, etc); (ii) famílias em coabitação que é dado pela soma de dois subcomponentes: a) famílias conviventes que são aquelas famílias secundárias conviventes que possuem intenção de constituir outro domicílio exclusivo e b) famílias residentes em cômodos que são aquelas famílias residentes em cômodos, que são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, como o cortiço; (iii) famílias em ônus excessivo com aluguel que é dado pelo número de famílias com renda familiar de até três salários mínimos que moram em domicílios urbanos duráveis e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel; (iv) domicílios alugados com adensamento excessivo que é dado pelo número de domicílios particulares permanentes, em zona urbana, alugados com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório (CODEPLAN, 2018, s/n).

absolutos representa déficit de aproximadamente 155.276 unidades habitacionais, sendo a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel os dois principais componentes do déficit habitacional. Além disso, o mesmo estudo apresenta ritmo de crescimento diferenciado para segmento de faixa etária, havendo decréscimo para população com menos de 15 anos e crescimento da população acima de 60 anos (CODEPLAN, 2018, s/n).

Com a estimativa de aumento das taxas de déficit habitacional, que não ocorre somente no Distrito Federal, mas na maioria das grandes cidades brasileiras, é necessário a gestão eficiente dos recursos arrecadados, além da adoção de medidas efetivas pelo Poder público que inclua a participação do setor privado, de maneira que possa colaborar no financiamento dos programas de habitação de interesse social para garantia do direito à moradia.

4.5 Críticas ao modelo adotado no Distrito Federal

No Distrito Federal, como apresentado, estão previstas as duas modalidades de outorga onerosa de alteração de uso, ou seja, tanto para alterações de usos em momento posterior ao parcelamento do solo, como também na hipótese de transformação de área rural em urbana quando da aprovação de novos projetos de parcelamentos do solo.

Sobre a outorga onerosa incidente para alterações de uso em momento posterior ao parcelamento do solo, a legislação distrital, estabelece que a outorga onerosa de alteração de uso é a contrapartida devida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias (art. 2º da lei complementar nº 294/2000). Nesse ponto, a definição legal merece críticas pelo fato de confundir o direito de alterar o uso com o pagamento da contrapartida dele decorrente.

A Lei Complementar Distrital n.º 90, de 11 de março de 1998 (Plano Diretor da Região Administrativa de Taguatinga) definia quatro hipóteses de uso e atividades para aplicação da outorga onerosa de alteração de uso (habitação coletiva, posto de abastecimento de combustível, supermercado e centro comercial). O rol taxativo pode conferir maior objetividade, transparência e segurança jurídica, tanto para o Poder público proceder às análises devidas quanto para a sociedade, no entanto, a crítica que se faz é que não é possível chegar à conclusão que somente as atividades delimitadas de habitação coletiva, posto de abastecimento de

combustível, supermercado e centro comercial podem gerar valorização imobiliária para o proprietário do imóvel, não havendo clareza quanto à justificativa técnica e critérios adotados para embasar a decisão de incluir esses usos e não outros.

Outra consideração a ser feita é que o rol taxativo (habitação coletiva, posto de abastecimento de combustível, supermercado e centro comercial) é composto por atividades e não usos. Observa-se que dentre as hipóteses, há o residencial multifamiliar (habitação coletiva) e todas as demais atividades pertencem a um mesmo uso (comercial). Indaga-se, por exemplo, por quê ao supermercado aplica-se a outorga e ao hipermercado não? Como definir a distinção entre supermercado e hipermercado? E o “atacarejo”, enquadra-se como supermercado? E as grandes lojas de material de construção (home center)? Centro comercial é o mesmo que *shopping center*? Pequenas galerias de lojas ou conjuntos de lojas voltadas para a rua que possuem fachadas ativas, também se enquadram? Todas essas questões geram discussões administrativas e, por vezes, judiciais.

Apesar de os planos diretores locais terem sido revogados e substituídos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS (Lei Complementar Distrital n.º 948, de 16 de janeiro de 2019) e ter sido criada outra metodologia que passou a cobrar a contrapartida para todo e qualquer uso ou atividade que seja novo, com determinadas exceções da mesma forma representa equívoco que gera inúmeras distorções e situações indesejadas. Um dos principais aspectos negativos é a aplicação para alteração de atividades e não apenas para mudanças de categorias de uso.

A outorga onerosa de alteração de uso, na forma concebida pela legislação do Distrito Federal, entendeu por abarcar situações que excedem apenas a alteração de uso, incluindo também na aplicação do instrumento a alteração ou inclusão de nova atividade. O Estatuto da Cidade, no art. 4º, V, “n” definiu como instrumento de política urbana a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, sem fazer qualquer referência à possibilidade de aplicação do instrumento para alteração de atividades, tendo a legislação do Distrito Federal instituído a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso para atividades, a nosso ver, de forma equivocada.

Essa observação é importante porque ao incluir no âmbito de aplicação do instrumento não apenas a alteração de uso, mas também a alteração de atividade, há uma ampliação bastante significativa na abrangência das hipóteses em que se verificará a necessidade de pagamento da

contrapartida correspondente a essa alteração de mera atividade, que muitas vezes são situações inexpressivas e sem relevância para o desenvolvimento urbano a ensejar a cobrança da outorga onerosa de alteração de uso. Além disso, a mudança de atividade dentro de um mesmo uso comercial dificilmente gera alterações relevantes no valor de mercado do imóvel.

Assim, a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso em casos de alteração de atividade, na opinião externada neste trabalho, incorre em equívoco, pois gera elevado número de processos administrativos necessários à elaboração do cálculo da contrapartida, inclusive com a exigência de pagamento de taxa por parte do interessado, cujo resultado, pode indicar o cálculo igual a zero, por falta de valorização imobiliária.

A solução adotada pelo Distrito Federal por meio do Decreto Distrital n.º 40.285, de 28 de novembro de 2019 no sentido de não apontar valorização imobiliária para atividades dentro da mesma categoria de uso, com exceção de postos de combustível, representou um passo importante, contudo, o mais adequado seria a legislação excluir a aplicação de contrapartida em caso de alteração de atividade.

A aplicação da outorga onerosa de alteração de uso para casos de alteração de atividade também segue na contramão da necessidade de se verificar, no caso concreto, a ocorrência de efetiva valorização imobiliária em razão da alteração trazida pela nova legislação urbanística. Trata-se de uma premissa fundamental, uma vez que o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, assim como no caso do direito de construir, a cobrança se fundamenta na captação, pelo Poder público, da mais valia gerada pelo novo uso outorgado.

No Distrito Federal, essa premissa encontra-se plasmada na própria definição legal contida no art. 2º da Lei Complementar Distrital n.º 294/2000, caput, parte final⁵⁴. Assim, é possível afirmar que o pagamento da contrapartida já não seria devido se, mesmo havendo alteração de atividade (ou até de uso), não se verificar, no caso concreto, uma valorização efetiva.

No âmbito do Distrito Federal, o Código de Obras (Lei Distrital n.º 6.138, de 26 de abril de 2018) ainda estabelece que qualquer alteração de uso a ser efetivada em edificação já existente, requer, obrigatoriamente, a aprovação de um novo projeto e, consequentemente, a

⁵⁴ Art. 2º A outorga onerosa de alteração de uso configura contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias.

expedição de um novo alvará de construção para o novo uso solicitado, não se enquadrando tal situação nas hipóteses de dispensa de aprovação, mesmo quando não houver acréscimo de área construída⁵⁵. Se para optar por um novo uso em edificação existente é necessário aprovar um novo projeto, não nos parece razoável impor a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso no momento da expedição da licença de funcionamento (Lei Distrital n.º 5.547, de 06 de outubro de 2015), visto que é o alvará de construção que efetivamente autoriza a construção ou adequação de um imóvel para um novo uso. A esse respeito, Caio Tácito (1997) ensina que:

A estabilidade das relações jurídicas impõe o princípio da permanência das licenças de construção mesmo quando novos critérios de autorização venham a ser adotados. As mutações de orientação ou de jurisprudência administrativa, não podem afetar os atos de definitiva constituição, que já se integram no patrimônio jurídico de seus destinatários (TÁCITO, 1997, p. 1764).

O Distrito Federal ao estabelecer como critério de cobrança da contrapartida da outorga onerosa de alteração de uso, a valorização integral gerada pelo novo uso outorgado, (art. 16 do Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003), acertou na definição do conceito, no entanto, a aplicação sujeita a critérios subjetivos. O decreto regulamentador estabelece que o cálculo é elaborado pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, empresa pública detida pela União e Distrito Federal, grande proprietária de áreas, cuja atividade principal é desenvolver loteamentos e realizar a venda de lotes urbanizados por meio de licitação pública⁵⁶, mediante o pagamento, pelo interessado, de uma taxa de avaliação em favor da referida empresa pública⁵⁷. A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap é uma empresa pública que não integra a Administração Pública direta e, da mesma forma, não é responsável pelo planejamento urbano da cidade, tampouco pelas aprovações de projetos, expedição de alvará ou realiza a gestão dos recursos a serem auferidos. Ao nosso ver, o procedimento de cálculo deveria permanecer com a administração direta, com o mesmo órgão responsável pela aprovação de projetos, a fim de simplificar o fluxo processual da expedição de alvarás de construção, evitando-se a necessidade de abertura de novos processos ou a remessa de processos entre órgãos outros que não são afetos ao licenciamento de obras.

⁵⁵ Art. 24. São dispensados da habilitação os projetos de modificação sem alteração de área, desde que mantidos: I - o perímetro externo da edificação; II - o uso ou atividade licenciados; III - o quantitativo de unidades imobiliárias; IV - a estrutura da edificação; V - as áreas de uso comum.

⁵⁶ Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003, art. 16, § 1º.

⁵⁷ Decreto Distrital n.º 23.776, de 12 de maio de 2003, art. 6º.

Outro aspecto a ser analisado é o fato de que, segundo a legislação distrital, a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap deve realizar as avaliações de imóvel relativas ao uso original (VUA – Valor do Uso Atual) e o uso alterado (VUP – Valor do Uso Pretendido) para cada caso concreto, individualmente, gerando prazos relativamente longos e resultados muitas vezes díspares em situações semelhantes, dando ensejo a infundáveis discussões administrativas e, até mesmo, judiciais acerca da correção do valor de avaliação e, conseqüentemente, valor da contrapartida a ser paga. Neste particular, a legislação não adotou critério que confira clareza, objetividade, previsibilidade, não sendo possível proporcionar a segurança jurídica necessária a um instrumento de política urbana dessa relevância.

Outorgas onerosas de direito de construir e alteração de uso já ultrapassaram uma barreira de discussões jurídicas e judiciais em relação à sua constitucionalidade. Porém, é extremamente importante para a sociedade que haja absoluta confiança em relação à base de cálculo que será adotada para a definição do valor da contrapartida. Assim, como proposta, a legislação do Distrito Federal poderia ser aperfeiçoada para adotar como base de cálculo para a definição do uso original (VUA – Valor do Uso Atual) e o uso alterado (VUP – Valor do Uso Pretendido) os valores de avaliação anualmente divulgados pelo Poder público, indicando os preços de metro quadrado de cada uso para cada região administrativa do Distrito Federal.

Como requisitos para implementação do instrumento, ao tratar da outorga onerosa do direito de construir, que entende ser aplicável para o tema analisado, Rolnik (2002, pp.209-210) adverte que “seja qual for o critério adotado, deve ser estabelecido de forma clara e transparente no próprio plano, não deixando margem a negociações, caso a caso posteriores”.

Não se trata de adotar o valor venal para fins de IPTU, pois este se submete a regramento tributário específico e, como se sabe, não reflete o valor efetivo de mercado. O objetivo maior é que o governo do Distrito Federal, com essa medida, pudesse disponibilizar uma consulta eletrônica pela internet, a fim de que qualquer cidadão possa, indicando seu endereço, área do lote, uso original e uso pretendido, obter automaticamente o valor da contrapartida a ser paga a título de outorga onerosa de alteração de uso.

Esta medida, por si só, representaria grande avanço para a simplificação de procedimentos e fluxos, assim como poderia conferir maior confiabilidade e segurança jurídica, ao tornar a aplicação do instrumento mais simples, afastando-se os recorrentes questionamentos acerca dos valores de avaliação, submetidos à apreciação do Poder Judiciário.

Em pesquisa ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao realizar a busca de jurisprudência pelo termo Onalt (termo utilizado pelo Distrito Federal), resulta em 489 Acórdãos, dos quais 4 são Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas⁵⁸, sendo a natureza dessas demandas discussões sobre cobrança tardia em momento posterior ao alvará de construção, prescrição, não incidência, inexistência de débito, ausência de valorização imobiliária, questionamento sobre os critérios de cálculo para cobrança, entre outros.

Vale destacar, ainda que, no contexto de viabilidade econômica para novos investimentos, sejam eles em novas plantas industriais, lojas de grande porte, empreendimentos imobiliários residenciais, se o valor da outorga fosse previsto logo no início da apresentação do pedido de aprovação do projeto, poderia evitar dúvidas ou incertezas do valor da contrapartida. Apesar de ter sido incluída na legislação distrital a possibilidade de ser requerer o cálculo de forma antecipada⁵⁹, somente no momento final do alvará de construção é que se pode conhecer o valor definitivo.

Quanto à destinação dos recursos, a legislação distrital destinou tão somente 5% dos recursos auferidos com o pagamento da contrapartida das outorgas onerosas de alteração de uso e do direito de construir para o FUNDHIS, que objetiva a destinação a programas e políticas de habitação de interesse social.

Em observância não só aos direitos constitucionais assegurados à moradia, como às orientações, declarações e previsões internacionais, tendo como fonte originária a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que fixam o direito de toda pessoa humana a ter uma moradia com condições adequadas como uma necessidade para viver com dignidade, a destinação de tão somente 5% dos recursos da outorga onerosa de alteração de uso e do direito de construir, ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS apresenta quase como uma violação a tais direitos, sobretudo pelo cenário de déficit habitacional do Distrito Federal, analisado neste capítulo.

Além disso, verificou-se que os recursos auferidos das outorgas onerosas sem destinação para o exercício fiscal são transferidos para o Tesouro do Distrito Federal (art. 2º, §2º da Lei Complementar Distrital nº 800/2009) e o saldo acumulado para o exercício seguinte

⁵⁸ Consulta realizada em 05.02.2021 disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>

⁵⁹ Lei Complementar Distrital n.º 294, de 27 de junho de 2000, art. 3º, § 8º, com redação dada pela Lei Complementar Distrital n.º 902, de 23 de dezembro de 2015.

(art. 5º, §2º do Decreto Distrital nº 30.765/2009) sem destinação concreta, em desacordo com o que estabelece o Estatuto da Cidade (art. 26 e art. 52).

Analisando-se, ainda, a aplicação dos recursos auferidos para os últimos 5 anos, foi possível observar que o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, vinculados aos projetos e programas da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, apesar de ter auferido recursos não só provenientes das outorgas onerosas como também de outras fontes de recursos, não conseguiu empenhar e destinar os recursos arrecadados em determinados exercícios fiscais (2018 e 2020), assim como nos exercícios de 2017 e 2019 os valores empenhados e destinados foram ínfimos em relação ao valor arrecadado ao fundo. Destaca-se novamente que caso os saldos não fossem transferidos ao Tesouro Direto do Distrito Federal poderiam ainda ter a destinação adequada nos exercícios posteriores, porém, a análise realizada apresentou uma realidade não desejada e em desacordo com a legislação federal.

Com relação à alteração de uso na transformação de uso rural para urbana, a legislação distrital exige o pagamento da contrapartida no valor correspondente a 20% que deve ser calculado sobre a valorização entre o preço da terra rural para urbana, sendo que para novos loteamentos destinados a empreendimentos para programas de habitação de interesse social, o percentual é reduzido a 4%. Na hipótese de alterações de uso propriamente, em momento posterior ao parcelamento do solo, como citado, o valor da contrapartida corresponde à valorização integral imobiliária conforme o valor de mercado.

A previsão da outorga onerosa de alteração de uso tanto na transformação de área rural em urbana, como na alteração de uso em momento posterior ao parcelamento do solo estão em conformidade com os preceitos definidos no Estatuto da Cidade, especialmente a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX) e recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI).

No Distrito Federal, além da cobrança da outorga onerosa de alteração de uso propriamente, como apresentado, foi também estabelecida a cobrança da outorga onerosa de alteração de uso na transformação de área rural para urbana, contudo, a esse respeito, não foram identificados estudos ou indicadores específicos de aplicação da outorga onerosa de alteração de uso para transformação de área rural em urbana que apresentem diagnóstico que resultem

em dados estatísticos que possam subsidiar a pesquisa científica para uma maior precisão na opinião se ambos os instrumentos aplicados em conjunto podem apresentar resultado benéfico ou não para o interesse coletivo, especialmente o acesso à terra para a população economicamente mais vulnerável.

Por fim, diante da análise realizada da legislação do Distrito Federal, assim como da aplicação concreta, especialmente para destinação dos recursos arrecadados para programas e projetos de habitação de interesse social, é possível concluir que a outorga onerosa de alteração de uso é instrumento apto a apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social, porém não está atingindo de forma plena as finalidades e os objetivos previstos, necessitando de ajustes na legislação, além de uma gestão mais eficiente do empenho dos recursos e execução das obras. Sobre as sugestões de aprimoramento, destaca-se a importância do modelo adotado ser preciso na definição das hipóteses de aplicação, delimitando usos e não atividades, e tão somente para alterações que sejam relevantes para o planejamento urbano. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de mais transparência e clareza nas premissas que servem como base de cálculo da contrapartida, assim como seja revisto o percentual de destinação dos recursos para os programas e projetos de habitação de interesse social, aliado à gestão mais eficiente dos recursos arrecadados, como forma de contribuir ao financiamento de produção habitacional, reduzindo-se a dependência do Estado para o provimento habitacional de interesse social.

CONCLUSÃO

O problema de déficit habitacional é enfrentado não somente no Distrito Federal, mas nas principais cidades brasileiras, por razões históricas políticas, sociais e econômicas. O direito à moradia é um direito constitucionalmente assegurado, previsto no Estatuto da Cidade, além de constar em diversos Pactos, Declarações e orientações internacionais.

Como forma de contribuir para superação do déficit habitacional e garantir o direito à moradia, é fundamental exigir a participação e contribuição não só do Poder público, mas também da sociedade, sendo imprescindível que no planejamento urbano sejam adotados instrumentos de política urbana que efetivamente possam concretizar os direitos à cidade sustentável, sendo a outorga onerosa de alteração de uso um instrumento adequado, se instituído com regras claras, aplicado corretamente e mediante gestão pública eficiente, sobretudo para que percentual relevante dos recursos arrecadados sejam destinados a programas de habitação de interesse social ou mesmo se prestado em outra modalidade tenham a mesma destinação.

Como apresentado, o Estatuto da Cidade definiu no art. 29 que o plano diretor poderá fixar as áreas nas quais será permitida a alteração de uso, hipótese em que, deverá o beneficiário prestar a contrapartida urbanística. Significa, em outras palavras, a possibilidade de o Poder público cobrar uma contrapartida do beneficiário da alteração de uso de um imóvel, em que a nova permissão de uso tenha se dado por meio da atualização das normas urbanísticas, seja em razão da alteração de áreas rurais para urbanas ou nas alterações de uso em momento posterior ao parcelamento do solo urbano, que tenha gerado valorização imobiliária.

Ainda, para aplicação da outorga onerosa de alteração de uso é necessário a adoção conjunta com outros instrumentos de política urbana, como o zoneamento, o plano diretor e o parcelamento do solo urbano, garantindo em todas as etapas de criação e regulamentação, a ampla participação popular. O Poder público, no âmbito do planejamento urbano, ao desenvolver estudos que levam em consideração a situação existente e os objetivos de desenvolvimento urbano sustentável sob a ótica das características das cidades e suas necessidades (atuais e futuras), com vistas ao interesse coletivo, tem a faculdade de estabelecer e rever os usos por lei de zoneamento (lei de uso e ocupação do solo), assim como de permitir maior ou menor intensidade de uso e a densidade populacional adequada para cada setor de um núcleo urbano. Da mesma forma, o Município, por meio do plano diretor como instrumento

básico de política urbana, deverá estabelecer os critérios gerais para aplicação da outorga onerosa de alteração de uso, tal como definir as hipóteses de aplicação, as zonas em que caberá a outorga onerosa de alteração de uso ou hipóteses de isenção, assim como a destinação dos recursos arrecadados.

A outorga onerosa de alteração de uso, além de outros instrumentos, revela ser um instrumento de política urbana adequado para perseguir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade) e recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2º, inciso XI do Estatuto da Cidade), considerando que o Poder público tem o “dever-poder” de recuperar a mais valia como forma de compensação ao reequilíbrio do desenvolvimento urbano, podendo ser aplicado tanto nas hipóteses de transformação de áreas rurais em áreas urbanas ou ainda em alteração de usos conforme permitidos pela legislação municipal.

O fundamento que ampara a aplicação do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso pelos Municípios decorre da sua própria definição legal, dos objetivos e diretrizes apresentados no Estatuto da Cidade, além de estar em plena consonância com todos os preceitos do desenvolvimento sustentável no meio urbano, com a finalidade de atender aos interesses da coletividade, para construção de cidades mais justas, igualitárias, humanas, que levem em consideração a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Além disso, a outorga onerosa de alteração de uso tem respaldo no princípio da função social da propriedade e da cidade, segundo o qual impõe a obrigação de utilização do imóvel mediante a observância do interesse coletivo que é definido pelo Poder público, a fim de que se possa alcançar o desenvolvimento urbano em benefício comum, para que surta os efeitos desejados para o exercício da cidadania e que todos possam viver com dignidade e que tenham acesso à moradia, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos.

Por meio da contrapartida prestada pelo beneficiário da alteração de uso, o Município tem a condição não apenas de recuperar os investimentos que foram realizados pelo Poder público na urbanização, como também de devolver à coletividade a valorização imobiliária que foi proporcionada ao proprietário do imóvel que teve o uso de um imóvel alterado por força da

legislação urbanística, por meio da construção de habitação de interesse social, requalificação de espaços públicos, dentre outras medidas.

A outorga onerosa de alteração de uso cumpre exatamente essa função de apoiar a justiça social, na medida em que, ao promover a alteração de uso de determinados imóveis que quando do parcelamento do solo foram aprovadas para cumprir função específica, em certo tempo, se o Poder público, entende que as necessidades do interesse coletivo foram modificadas pela dinâmica do crescimento e desenvolvimento das cidades, a alteração do uso que tenha gerado valorização aos imóveis ou tenham demandado maior investimento em infraestrutura, exige a respectiva contrapartida do beneficiário.

Nesse contexto é que a outorga onerosa de alteração de uso tem o propósito de servir como ferramenta para possibilitar a melhor distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e expansão urbana, bem como recuperar, para o interesse da coletividade, a valorização imobiliária que tenha sido resultado de ação promovida pelo Poder público, apoiando assim o desenvolvimento urbano sustentável das cidades.

Em análise ao modelo adotado no Distrito Federal verificou-se que a legislação local previu as duas modalidades de outorgas onerosas de alteração de uso, ou seja, tanto para mudanças de usos em momento posterior ao parcelamento do solo urbano, como para alteração de uso rural para urbano por meio de novos parcelamentos. Sobre a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso para mudança de uso rural para urbano, não foram identificados estudos ou indicadores específicos para subsidiar opinião em separado para as duas modalidades previstas na legislação distrital. No entanto, em relação aos critérios estabelecidos na legislação local para alteração de uso em momento posterior ao parcelamento do solo, recomenda-se o aprimoramento da norma para prever como hipótese de cobrança da contrapartida a alteração tão somente de uso e não de atividade, fixar como momento adequado para cobrança, a expedição do alvará de construção e não a licença de funcionamento, adotar critérios mais claros para apuração da valorização imobiliária para fins de cálculo, destinar percentual mais relevante que somente 5% para o FUNDHIS e o saldo acumulado quando o encerramento de cada exercício fiscal não ser destinado automaticamente para o Tesouro do Distrito Federal.

Em relação à arrecadação nos últimos 5 anos no Distrito Federal ao FUNDURB e ao FUNDHIS e a respectiva destinação dos recursos, foi observado que apesar de a outorga

onerosa de alteração de uso ser instrumento apto a apoiar o financiamento de programas de habitação de interesse social, não está atingindo de forma plena as finalidades e os objetivos previstos, exigindo além de ajustes na legislação, uma gestão mais eficiente do empenho dos recursos e execução das obras.

Apesar de a análise do modelo adotado no Distrito Federal ter resultado na conclusão que o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso não está cumprindo de forma plena as finalidades e os objetivos previstos no Estatuto da Cidade e no plano diretor local, o instrumento em si, é adequado para promover a justiça social e meio para concretização do Direito à Cidade sustentável, podendo servir como ferramenta para o Poder público adotar meios alternativos para gerar espaços urbanos mais qualificados, que efetivamente contribuam para a construção de cidades mais justas e valorizem o ser humano e concretizem os direitos fundamentais, como o direito à moradia, desde que aplicado adequadamente, haja uma gestão pública eficiente e a contrapartida, em dinheiro ou outra modalidade, seja destinada em percentual relevante para os programas de habitação de interesse social.

Assim, conclui-se que o instrumento analisado possibilita ao Poder público municipal pensar em novas formas de gestão do território, buscando maior participação e colaboração do setor privado, em benefício de cidades socialmente e economicamente mais justas, igualitárias e mais humanas em prol do bem-estar social.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. de. *et. al.* **Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira.** In ALFONSIN, B. M. de., FERNANDES, E. (org.). *Direito Urbanístico Estudos Brasileiros e Internacionais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ARISTÓTELES, **A Política.** Trad. de Nestor Silveira Chaves, 2a. ed., São Paulo: Edipro, 2009.

BATISTELA, M. **Plano Diretor e conformidade da legislação urbanística.** In VIEIRA, B. S. **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BARREIRA, M. B. *et. al.*, **Direito urbanístico e o Município.** In FERNANDES, E. (org.), *Direito urbanístico.* Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BRASIL. CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Panorama Habitacional Prospectivo para o DF – 2020/2025.** Consulta realizada em 20.10.2021, disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Panorama-Habitacional-prospectivo-para-o-DF-2020-2025.pdf>.

BRASIL. **Constituição Federal,** 1988.

BRASIL. **Diário Oficial do Distrito Federal.** Ano XLIII, n.111, 2010.

BRASIL. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Tabela 6585 – Indicador 11.1.1 – Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. Censo demográfico 2010. Consulta realizada em 05.02.2021, disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6585>

BRASIL. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (SETEMBRO DE 2012 A MARÇO DE 2020).** Brasília/DF, jun.2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf

BRASIL. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III.** Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília/DF, jul. 2001.

BONDUKI, N. G., **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise social*, vol. XXIX, 1994. Consulta realizada em 20/10/2021. Disponível em: https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf.

CAMMAROSANO, M., **Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade**. In DALLARI, A.A.; FERRAZ, S., *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, 1ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CNBB – **Confederação Nacional de Bispos do Brasil**. Disponível em <https://efosm.files.wordpress.com/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a3o-pastoral.pdf> acesso em 02/11/2021.

COSTA, R. H. *et. al.*, **Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988**. In DALLARI, A. A.; FIGUEIREDO, L. V., *Temas de Direito Urbanístico 2*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CUNHA FILHO, A. J. C. *et. al.*, **Planejamento, urbanismo e as normas reguladoras da ocupação do solo**. In MEDAUAR, O., SCHIRATO, V. R., *et. al.* (coord.), **Direito Urbanístico: estudos fundamentais**, Belo Horizonte: Fórum, 2019.

D’ISEP, C. F. M., **Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14000**, 2ª ed. ver. ampl. e atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DALLARI, A.A., **Solo criado: Constitucionalidade da Outorga Onerosa de Potencial Construtivo**, In DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (coord.), **Direito Urbanístico e Ambiental**, Belo Horizonte, Fórum, 2007.

DESA - UN Department of Economic and Social Affairs, **Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050**, traduzido e editado por UNRIC – Centro Regional de Informação das Nações Unidas, 2017. Disponível em: <<https://archive.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial->

cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>, acesso em: 02 nov 2020.

DI SARNO, D. C. L., **Elementos de direito urbanístico**. Barueri/SP: Manole, 2004.

DUGUIT, L., *Les Transformations Générales du Droit Privé: Depuis Le Code Napoléon*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1912.

FAGUNDES, M. S., **Aspectos jurídicos do solo criado**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1977.

FERNANDES, E. *et. al.*, **Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”**. In FERNANDES, E. (org.), **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERREIRA DE SOUZA, J. V., *et. al.*, **Solo criado: um caminho para minorar os problemas urbanos**. In DALLARI, A. A. e FIGUEIREDO, L. V. (coord.), **Temas de Direito Urbanístico 2**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FIGUEIREDO, L. V., **Disciplina urbanística da propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

FIGUEIREDO MOREIRA NETO, D. de., **Direito urbanístico e limitações administrativas urbanísticas**, Brasília: Revista de informação legislativa, 1990

FUNDAÇÃO P. F. L. – CEPAM, **Carta do Embu. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo criado**, Embu, SP, 1976.

FURTADO, F; BIAZZOTTO, R.; MALERONKA, C., **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Ministério das Cidades, Brasília, 2012.

FURQUIM, C. A., **O direito de construir na perspectiva urbanístico-constitucional**, Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GASPARINI, D., **Outorga Onerosa do Direito de Construir**. In AGRELLI, V. M.; SILVA, B. C., **Direito Urbanístico e Ambiental**, Estudos em Homenagens ao Professor Toshio Mukai, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GIL, A.C., **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAU, E. R., **Aspectos Jurídicos da Noção de *Solo criado***. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976.

GRAU, E. R., **Direito urbano**: regiões metropolitanas, *solo criado*, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GRAZIA, G., **Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas**. In OSORIO, L. M. (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

GRECO, M. , A., **O solo criado e a questão fundiária**. In PESSOA, A. (coord.). **O direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica**, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

GUERRA, M. M. L., **Aspectos jurídicos do uso do solo urbano**, Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1981

HABITAT III., **Documentos Temáticos da HABITAT III, 11 – Espaço Público**, Nova York, 31 de maio de 2015.

HABITAT III., **Documento de Políticas da Habitat III, 1- Direito à Cidade e Cidade para Todos**, Policy Paper 1, 2016.

HABITAT III., **Nova Agenda Urbana**, 2016. Encontrado em: (<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>), acesso em: 14.11.2020.

HOLANDA, F. de., **Brasília - cidade moderna, cidade eterna**. Brasília: FAU UnB, 2010.

IMPARATO, E. *et. al.*, **O usucapião constitucional urbano**. In SAULE JÚNIOR, N. (coord.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**, São Paulo: Instituto Pólis e Max Limonad, 1999.

LEFEBVRE, H. 2001, **O Direito à Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIBÓRIO DI SARNO, D. C., **Audiência pública na gestão democrática da política urbana**. In DALLARI, A. A., LIBÓRIO DI SARNO, D. C., **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

- LIBÓRIO DI SARNO, D. C., **Elementos do direito urbanístico**. Barueri/SP: Manole, 2004.
- LIRA, R. P., **Elementos de Direito Urbanístico**, Rio de Janeiro, Renovar, 1997.
- LOS MOZOS, J. L., **Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas**. Estudios Monograficos. 1980. Consulta realizada em 15.01.2021 disponível em file:///C:/Users/noa/Downloads/Dialnet-ModificacionesDelDerechoDePropiedadPorRazonDeLasAc-46515%20(1).pdf.
- MACEDO REBAHIE, M. M. de. *et al.*, **Função social da propriedade**. In DALLARI, A. A.; FIGUEIREDO, L. V. (coord.), **Temas de Direito Urbanístico 2**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MACHADO, P. A. L. , **Principios Generales de Derecho Ambiental. Diccionario de Derecho Ambiental**. In. CANDEIRA, A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**, 27ª ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.
- MACHADO, P. A. L., **Devéppement (Durable) dans le Brésil du Gouvernement Lula – Approche Juridico-Environnementale**, Tese de Doutorado em Direito, Université de Limoges, Faculté de Droit et des Sciènes Économiques, 2008. In SILVA, M. B. O. **Direito Ambiental Brasileiro**, 27ª ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020
- MALERONKA, C., **Outorga onerosa do direito de construir**: um enigma a ser desvendado. 10ª Conferência Internacional da LARES, Setembro 15-17, 2010, São Paulo, Brasil, disponível em <http://lares.org.br/Anais2010/images/435-538-2-RV.pdf>, acessado em 22 de janeiro de 2021.
- MARICATO, E., **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência, São Paulo: 1995. Consulta realizada em 18.01.2021 disponível em http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf
- MARQUES NETO, F.A. *et. al.*, **Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo criado)**. In DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.), **Estatuto da Cidade**, 1ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.
- MEIRELLES, H. L., **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed., atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, H. L., **Direito de Construir**. 9ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório Di Sarno São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, H. L., **Direito Municipal Brasileiro**. 18ª edição, atualizada por Giovani da Silva Corralo – São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, C. A. B. de, **Curso de Direito Administrativo**, 34ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017, São Paulo: Malheiros, 2019.

MOTA, M. J. P. *et. al.*, **Política urbana brasileira e os instrumentos de intervenção na cidade**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MUKAI, T., **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**, 1ª ed., 2ª tir., Belo Horizonte: Fórum, 2007

NAÇÕES UNIDAS, **Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>>, acesso em: 02 nov 2020.

NAÇÕES UNIDAS, **Nova Agenda Urbana – NAU**, 2016. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>> acesso em: 02 nov 2020.

NONATO, D. N. *et. al.*, **Participação popular como prevista no estatuto da cidade: o que a jurisprudência revela?. In VIEIRA, B. S., Instrumentos urbanísticos e sua in(efetividade)**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, E.A.B. *et. al.*, **O Direito à Cidade: Urbanização Excludente e a Política Urbana Brasileira**, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/302476145_O_DIREITO_A_CIDADE_URBANA_ZACAO_EXCLUDENTE_E_A_POLITICA_URBANA_BRASILEIRA>, acesso em: 01.12.2018.

ONU. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>, acesso em 02/11/2021

OSORIO, L. M., *et al.*, **A Reapropriação das Cidades do Contexto da Globalização. In. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2002.

OSORIO, L. M. e SOSO, P. H., **Direito de Preempção**. In: **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2002.

PESSOA, A., **Aspectos jurídico-institucionais do uso do solo urbano**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1978.

PESSOA, A. ARRUDA F. (org.) **O uso do solo em conflito: a visão institucional**. In **Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

PETRUCCI, J., **Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal**. In DALLARI, A. A., LIBÓRIO DI SARNO, D. C., **Direito urbanístico e ambiental**, Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PINTO, V. C., **Direito urbanístico** [livro eletrônico]: plano diretor e direito de propriedade, 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Edição Kindle, 2019.

PINTO, V. C., **Função social da propriedade** [livro eletrônico]: origens doutrinárias de um conceito jurídico, Brasil, Edição Kindle, 2013.

RABELLO, S., **O Futuro da Preservação do Patrimônio Cultural Imobiliário Urbano e os Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade**, 2020, Consulta realizada em 27.01.2021, disponível em <file:///C:/Users/noa/Downloads/2020-texto-Patrim%C3%B4nio-Cultural-Imobili%C3%A1rio-%C3%BAltima-vers%C3%A3o%20-%20S%C3%B4nia%20Rabelo.pdf>.

RABELLO, S. **Outorga onerosa e alteração de uso: Função e Âmbito de aplicação**, 2012. Consulta realizada em 27.01.2021, disponível em http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/Outorga_Onerosa1.pdf

RIBEIRO, I. P. *et al.*, **Estatuto da Cidade**. ARRUDA ALVIM, J. M., CAMBLER, E. A. (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ROLNIK, R. *et al.*, **Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir**. In **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2002.

ROSA, I. V. S. **Preço público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, C. F., GONZAGA, A. A. e FREIRE, A. L. (coord.). Tomo: Direito Tributário. 1ª ed. São Paulo:

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Consulta realizada em 14/08/2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/311/edicao-1/preco-publico>.

RODRIGUES, A. M., *et. al.*, **Desenvolvimento sustentável**: A nova “roupagem” para a velha questão do desenvolvimento. In GRAZIA, G. de (org.). **Direito à Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, 1993.

SANTORO, P. *et. al.*, **Cidades que crescem horizontalmente**: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. São Paulo: Cad. Metrop., v. 12, n. 24, p. 417-440, jul/dez 2010.

SANTORO *et. al.*, **Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à cota de solidariedade**. In. Dinâmica imobiliária, habitação e regulação urbana. XVI ENAPUR, Belo Horizonte, 2015. Consulta realizada em 20/10/2021. Disponível em http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2015_ANPUR_Os_Desafios_de_Produzir_Habitacao_de_Interesse_Social_em_SP.pdf.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K., **A trajetória de reforma urbana no Brasil: a trajetória do movimento nacional pela reforma urbana**, 2012, Consulta realizada em 01/11/2021. Disponível em <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>

SAULE JÚNIOR, N. *et. al.*, **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática**. In. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2002.

SAULE JÚNIOR, N. *et. al.*, ALFONSIN, B. M. de e FERNANDES, E. (org.), **Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à Moradia Adequada**. In **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SAULE JÚNIOR, N., **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**, Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997.

SAULE JÚNIOR, N. *et. al.*, **Os Caminhos para o Desenvolvimento da Função Socioambiental da Propriedade Pública no Brasil**. In. **Regularização Fundiária**, coordenadores: José Renato Nalini e Wilson Levy, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, J. A., **Direito Ambiental Constitucional**. 4º edição 1ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8ª edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA *et. al.*, **Percepção da Qualidade do Ambiente e Vivências em Espaços Públicos de Lazer**, In. Revista Brasileira de Ciências do Esporte, Elsevier Editora, 2016.

SMOLKA, M. O. **Implementing Value Capture in Latin America: Policy and Tools for Urban Development**, In. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge/MA, 2013.

SOTTO, D. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. Tese de doutorado, São Paulo: PUC/SP, 2015.

SOUZA, L. C. G., **Município e o poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos – o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana**. Curitiba: Juruá, 2014.

SUNDFELD, C. A., DALLARI, C. A. e FIGUEIREDO, L. V. (coord.), **Função social da propriedade**. In **Temas de Direito Urbanístico I**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

SUNDFELD, C.A. *et. al.*, **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**, In DALLARI, A. A., FERRAZ, S. (coord.), **Estatuto da Cidade**, 1ª ed., Malheiros, São Paulo, 2003.

SUNDFELD, C.A. *et. al.*, **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**, In DALLARI, A. A., FERRAZ, S. (coord.), **Estatuto da Cidade**, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006.

TÁCITO, C., **Temas de Direito Público** (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TELLES JÚNIOR, Godoffredo, **O Povo e o Poder**. São Paulo: Malheiros, 2003.

ANEXOS

Anexo I

LEI COMPLEMENTAR Nº 294 DE 27 DE JUNHO DE 2000
Institui a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º A outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal - ONALT rege-se por esta Lei Complementar, respeitando o que estabelecem os Planos Diretores Locais e o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT.

Art. 2º A outorga onerosa de alteração de uso configura contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias.

§ 1º Consideram-se alterações de uso:

I - a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

II - a mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade para outra diferente daquela originalmente indicada nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

III - a inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária.

§ 2º Fica admitida a inclusão da atividade de posto de abastecimento, lavagem e lubrificação, desde que atendida a legislação urbanística e ambiental, em lotes destinados a:

I - supermercado;

II - hipermercado;

III - shopping center;

IV - uso industrial;

V - concessionária de veículos;

VI - terminal de transporte;

VII - garagem de ônibus;

VIII - clube.

§ 3º A inclusão da atividade prevista no § 2º deve ser motivada por situação de relevante interesse público e precedida da participação popular e de Estudo Prévio de Viabilidade Técnica - EPVT, efetuado o pagamento da ONALT.

§ 4º Os postos de abastecimento, lavagem e lubrificação instalados nos locais referidos no § 2º devem possuir inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ e no Cadastro de Contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS distintas das do estabelecimento em que se localizam.

§ 5º Os postos de abastecimento, lavagem e lubrificação instalados em todo o Distrito Federal devem possuir plano de emergência que contemple, no mínimo, os procedimentos adequados a cada tipo de acidente e os responsáveis pelas ações emergenciais, de acordo com as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA e com as normas técnicas pertinentes.

§ 6º É admitida a inclusão da atividade de supermercado em lotes destinados a postos de abastecimento, lavagem e lubrificação, desde que atendida a legislação urbanística e ambiental.

Art. 3º Nas Regiões Administrativas que não possuem Plano Diretor Local, qualquer modificação ou extensão de uso ou tipo de atividade ficará condicionada a estudo prévio de viabilidade técnica, nos termos do art. 78 da [Lei Complementar n.º 17](#), de 28 de janeiro de 1997.

Art. 4º O valor a ser pago pela outorga onerosa de alteração de uso é fixado em laudo de avaliação a ser elaborado pela Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, correspondendo ao valor da efetiva valorização ocorrida nos termos previstos no art. 2º desta Lei Complementar.

§ 1º O laudo de avaliação de que trata o caput deve definir o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com os usos pretendido e atual, tomando por referencial o valor praticado no mercado imobiliário, com base

nas Normas Brasileiras Registradas - NBR da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, por profissional devidamente habilitado do ponto de vista técnico e legal do quadro de pessoal da TERRACAP.

§ 2º O prazo para elaboração do laudo de avaliação de que trata o caput é de 30 dias, contados a partir do protocolo na TERRACAP.

§ 3º O prazo para elaboração do laudo de revisão em razão de impugnação do interessado é de 30 dias, contados a partir do protocolo na TERRACAP.

§ 4º O procedimento de revisão do laudo a que se refere o § 3º é regulamentado por decreto do Poder Executivo, garantido o contraditório e a ampla defesa e facultando-se ao interessado apresentação de laudo de contestação.

§ 5º O interessado deve arcar com os custos de elaboração do laudo de avaliação, cujo valor é fixado por decreto do Poder Executivo.

§ 6º Os custos de elaboração do laudo de revisão devem ser fixados em 50% dos custos de elaboração do laudo de que trata o § 5º.

§ 7º O prazo de validade do laudo é de 12 meses.

§ 8º Qualquer interessado pode requerer o laudo de avaliação, no momento que entender oportuno, constando de seu requerimento a apresentação de memorial descritivo com os novos usos pretendidos para o lote.

§ 9º No caso de empreendimento de habitação de interesse social promovido pela iniciativa privada no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal em que o Distrito Federal aceite a dação em pagamento de unidades habitacionais do próprio empreendimento, o interessado deve indicar, previamente, as unidades que tenha interesse em oferecer como contrapartida, hipótese em que o laudo de avaliação deve indicar o valor dessas unidades.

Art. 5º O valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso será expresso em moeda corrente.

Art. 6º O pagamento do débito relativo à outorga onerosa da alteração de uso deve ser exigido antes da expedição do Alvará de Construção.

§ 1º A comprovação do pagamento deve corresponder ao valor integral da outorga ou, em caso de pagamento parcelado, limitado em até 12 parcelas mensais e sucessivas, até a data da expedição da Carta de Habite-se.

§ 2º O proprietário da unidade imobiliária é o responsável pela alteração de uso ou atividade geradora da ONALT e por seu respectivo pagamento nos casos em que não tenha sido realizada pelo empreendedor ou incorporador.

§ 3º Para o empreendimento com novo uso ou nova atividade implantado em edificação já existente para o qual não seja necessária a expedição do Alvará de Construção, é exigida a comprovação do pagamento do valor relativo à ONALT pelo proprietário da unidade imobiliária responsável pela alteração do uso ou da atividade, antes da expedição da Licença de Funcionamento.

§ 4º No caso de modificações de projeto de arquitetura sem alteração de área construída, a comprovação do pagamento integral da ONALT ou das parcelas vencidas deve ser feita por ocasião da aprovação do referido projeto.

§ 5º A emissão da Carta de Habite-se fica condicionada à quitação do valor integral da ONALT.

§ 6º Nos casos em que tenha sido paga a ONALT para alteração ou extensão de uso anterior, a cobrança por nova alteração deve ser feita a partir do uso já outorgado.

Art. 7º Os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa da alteração de uso integrarão em 90% (noventa por cento) o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, em 5% (cinco por cento) o Fundo de Meio Ambiente do Distrito Federal e em 5% (cinco por cento) o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS.

Art. 8º A falta de pagamento da outorga onerosa da alteração de uso ou de parcelas relativas ao seu pagamento sujeita o infrator às seguintes penalidades:

I - multa incidente sobre o valor devido e calculada nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Distrito Federal recolhidos com atraso;

II - pagamento de juros de mora, nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Distrito Federal recolhidos com atraso;

III - cancelamento do Alvará de Construção ou Alvará de Funcionamento, com retorno à destinação originária do imóvel.

Parágrafo único. As disposições deste artigo, sem prejuízo das penalidades previstas na legislação edilícia urbanística e ambiental, poderão ser aplicadas cumulativamente.

Art. 9º Será inscrito na Dívida Ativa do Distrito Federal o valor não pago correspondente a outorga onerosa da alteração de uso.

Art. 9º-A Excepcionalmente para as edificações com obras iniciadas até a data de 30 de setembro de 2015 e para as quais foi expedido Alvará de Construção sem a prévia cobrança da ONALT, pode ser concedida a Carta de Habite-se, desde que o empreendedor:

I - requeira as providências para a apuração da incidência da ONALT e do respectivo valor;

II - apresente garantia em valor equivalente a 20% do valor venal do terreno indicado no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU.

§ 1º Cabe ao empreendedor optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária;

IV - garantia real.

§ 2º A apuração da incidência e do valor da ONALT deve se efetivar em processo administrativo em prazo não superior a 6 meses.

§ 3º O empreendedor deve recolher o valor da ONALT no prazo de até 30 dias após a notificação do laudo de avaliação definitivo da TERRACAP, podendo solicitar o parcelamento em até 12 parcelas mensais e sucessivas.

§ 4º O não pagamento da ONALT na forma pactuada implica a aplicação das penalidades previstas no art. 8º, I e II.

Art. 9º-B Os questionamentos e reavaliações retroativos aos prazos estabelecidos nesta Lei Complementar acerca de procedimentos de cobrança de ONALT não exigida em tempo hábil ou exigida em valor insuficiente ou incorreto sujeitam a devida cobrança de prévio processo administrativo nos termos da legislação pertinente, assegurando-se ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar no prazo de noventa dias.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei n.º 2.526, de 14 de janeiro de 2000.

Brasília, 27 de junho de 2000

112º da República e 41º de Brasília

JOAQUIM DOMINGOS RORIZ

DECRETO Nº 23.776, DE 12 DE MAIO DE 2003

Regulamenta a Lei Complementar n.º 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o que consta do artigo 314, incisos II e IX da mesma Lei Orgânica e do artigo 49 da Lei Complementar n.º 17, de 28 de janeiro de 1997, decreta:

Art. 1º Ficam instituídos os procedimentos para a utilização do instrumento de Política Urbana da Outorga Onerosa da Alteração de Uso – ONALT, de que trata a Lei Complementar n.º 294, de 27 de junho de 2000.

Art. 2º A Outorga Onerosa da Alteração de Uso constitui-se em cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do solo para a unidade imobiliária, que venham a acarretar a valorização desta.

§ 1º Considera-se modificação de uso a mudança de um uso ou tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos para a unidade imobiliária nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes,

efetivados por meio de lei específica, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n.º 17, de 28 de janeiro de 1997.

§ 2º Considera-se extensão de uso a inclusão, ao uso original, de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes, efetivados por meio de lei específica, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n.º 17, de 28 de janeiro de 1997.

§ 3º Considera-se unidade imobiliária o bem imóvel matriculado no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 4º Considera-se, também, alteração de uso, a modificação ou extensão de uso de um ou mais pavimentos da unidade imobiliária.

CAPÍTULO I

Dos Núcleos Urbanos com Plano Diretor Local – PDL

Art. 3º Os Planos Diretores Locais aprovados determinarão as atividades permitidas e aquelas passíveis de ONALT.

Art. 4º As modificações ou extensões de uso serão objeto de processo administrativo a ser autuado na Administração Regional, instruído de requerimento do proprietário do imóvel, ou seu procurador, representante legal ou estatutário, e documento de propriedade do imóvel.

Art. 5º A Administração Regional verificará a possibilidade de implantação da atividade e de aplicação da ONALT, nos termos do respectivo PDL, com posterior encaminhamento do processo à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, para emissão de Laudo de Avaliação.

Art. 6º O interessado deve promover o pagamento do valor referente à avaliação realizada por profissional especializado em avaliação e perícia, credenciado e registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, no momento do recolhimento dos valores devidos relativos à ONALT.

Parágrafo único. Os valores referentes aos custos da avaliação realizada, de que trata o caput deste artigo, devem ser recolhidos em conta específica destinada à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP.

Art. 7º Após a emissão do Laudo de Avaliação, a TERRACAP retornará o processo à Administração Regional, que comunicará ao interessado o valor da ONALT e providenciará o seu aceite, que será anexado ao processo.

Art. 8º No caso em que o PDL exigir a elaboração de Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT para a implantação de determinada atividade, a Administração Regional deverá encaminhar o processo à Subsecretaria de Urbanismo e Preservação – SUDUR da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, antes do envio do processo à TERRACAP.

CAPÍTULO II

Dos Núcleos Urbanos que não possuem Plano Diretor Local

Seção I

Da inexistência de lei complementar que altera o uso

Art. 9º Nos casos em que a alteração de uso não esteja aprovada por lei complementar específica, o interessado solicitará a modificação ou extensão de uso junto à Subsecretaria de Urbanismo e Preservação – SUDUR da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH que apreciará a questão, manifestando a necessidade de elaboração do Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT.

Parágrafo único. A SUDUR poderá recomendar, quando julgar necessário, que o EPVT contemple outros lotes ou ainda a área urbana que será diretamente afetada com a alteração proposta.

Art. 10. O EPVT será realizado por profissionais legalmente habilitados, correndo as despesas e custos referentes à sua realização à conta do interessado.

§ 1º A SEDUH estabelecerá em ato próprio o conteúdo e demais normas e procedimentos no sentido de orientar a elaboração do EPVT.

§ 2º Nos casos que julgar conveniente, a SUDUR poderá elaborar o EPVT.

Art. 11. A SUDUR deverá:

I – analisar o EPVT apresentado pelo interessado;

II – quando da análise do EPVT, e caso julgue necessário, exigir a complementação de informações, no sentido de subsidiar seu parecer.

III – caso a conclusão do EPVT seja favorável, estabelecer os limites de abrangência dos proprietários de lotes a serem consultados, conforme dispõe o art. 28 da Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

IV – anexar ao processo a anuência de que trata o inciso anterior, providenciada pelo proprietário ou seu representante legal, de pelo menos 2/3 (dois terços) dos proprietários consultados, devidamente registrada em Cartório, acompanhada do respectivo documento de propriedade de cada imóvel.

Art. 12. Verificada a possibilidade de implantação da atividade, a SUDUR encaminhará o processo administrativo à TERRACAP, que deverá:

I – informar ao interessado o valor correspondente aos honorários relativos à avaliação, cujo comprovante de pagamento será anexado ao processo;

II – emitir Laudo de Avaliação;

III – calcular o valor da ONALT;

IV – comunicar ao interessado o valor da ONALT;

V – providenciar o aceite do interessado que será anexado ao processo;

Art. 13. A TERRACAP devolverá o processo à SUDUR que deverá:

I – elaborar minuta de projeto de lei complementar dispondo sobre a alteração de uso, a ser enviada à Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II – elaborar minuta de Decreto regulamentando a lei complementar que alterou o uso;

III – proceder, após a aprovação do Decreto, às anotações pertinentes nas respectivas normas de edificação, uso e gabarito, e encaminhar o processo administrativo à Administração Regional competente para ciência e demais procedimentos.

Seção II

Da existência de lei complementar específica que altera o uso

Art. 14. Nos casos em que a alteração de uso já esteja aprovada por lei complementar específica, aplica-se o mesmo procedimento estabelecido na Seção I, à exceção do que dispõe o inciso I do art. 14.

Art. 15. Caso o EPVT conclua que o uso ou atividade previstos na lei complementar específica não podem ser implantados, o processo administrativo será enviado à Procuradoria Geral do Distrito Federal para conhecimento e providências, considerando o que dispõe o art. 78 da Lei Complementar n.º 17/97.

CAPÍTULO III

Do valor da ONALT

Art. 16. O valor da ONALT corresponde ao valor integral da valorização havida, nos termos do art. 4º da Lei Complementar n.º 294, de 27 de junho de 2000.

Art. 17. A ONALT será calculada pela fórmula: $VO = A(VUP - VUA)$, onde:

I – VO é o valor a ser pago pela outorga onerosa de alteração de uso;

II – VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo Laudo de Avaliação, de acordo com as Normas Brasileiras Registradas – NBR, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, e deve tomar por referencial o valor praticado no mercado imobiliário do Distrito Federal;

III – VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, obtido pelo Laudo de Avaliação, de acordo com as Normas Brasileiras Registradas – NBR, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, e deve tomar por referencial o valor praticado no mercado imobiliário do Distrito Federal;

IV – A é a área da unidade imobiliária expressa em metros quadrados.

§1º O cálculo do valor referido no caput deverá ser feito pela TERRACAP, por profissional especializado em avaliação.

§2º A avaliação deve levar em conta o valor de mercado do imóvel em face do novo uso ou atividade a serem desenvolvidos, por força dos efeitos da ONALT sobre a unidade imobiliária.

§3º Para efeito do cálculo da ONALT, considera-se alteração de uso a mudança ou extensão do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos nas normas que vigoraram para a respectiva unidade imobiliária na data de 28 de janeiro de 1997.

§4º Para as unidades imobiliárias que tiveram suas normas publicadas após 28 de janeiro de 1997, deve-se adotar como uso original o primeiro uso e atividade determinados para a unidade

§5º Nos casos onde já houver sido paga ONALT, a cobrança por nova alteração se dará a partir do uso já outorgado.

§6º Nos casos abrangidos pela Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000 com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 902 de 23 de dezembro de 2015, na fórmula aplicada à ONALT, "A" e "VUA" serão relativos à área definida pelo projeto de arquitetura, a ser utilizada para a nova atividade incluída no lote.

§7 A TERRACAP poderá efetuar o cálculo da ONALT baseando-se em atividade similar, dentro do mesmo grupo da atividade original da Tabela de Usos e Atividades do DF vigente, caso não seja possível encontrar unidade imobiliária com a atividade original no mesmo tamanho da área utilizada para a nova atividade.

Art. 18. Os recursos auferidos com a aplicação da ONALT integrarão em 95% o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB e em 5% o Fundo do Meio Ambiente do Distrito Federal.

CAPÍTULO IV

Do pagamento

Art. 19. O inadimplemento das obrigações do requerente da ONALT o sujeitará às sanções previstas nos art. 6º, §§ 1º, 3º e 5º, arts. 10 e 11, todos da Lei Ordinária n.º 860, de 13 de abril de 1995, que dispõe sobre parcelamento dos créditos de natureza tributária e não tributária da Fazenda Pública do Distrito Federal, ou pela legislação a ela superveniente aplicada.

Art. 20. A Administração Regional exigirá, antes da emissão do Alvará de Construção, a comprovação do pagamento do valor integral da ONALT, ou no caso em que se optar pelo pagamento parcelado, à quitação da primeira parcela ou das parcelas vencidas até a data de expedição da licença.

§1º Quando o empreendimento com o novo uso, vier a ser implantado em edificação já existente para a qual não seja necessária a expedição de Alvará de Construção, a Administração Regional exigirá o pagamento da ONALT antes da expedição da Licença de Funcionamento.

§2º No caso das modificações de projeto de arquitetura sem alteração de área construída, a comprovação do pagamento integral da ONALT ou das parcelas vencidas deverá ser feita por ocasião da aprovação do projeto.

Art. 21. O pagamento da ONALT será feito por meio de Documento de Arrecadação – DAR, em moeda corrente, sob o código 4132, na rede bancária autorizada.

CAPÍTULO V

Das Disposições Finais

Art. 22. Para expedição de Alvará de Construção, tanto nos casos do Capítulo I, como nos casos do Capítulo II, o interessado deverá apresentar o recibo de pagamento da ONALT na Administração Regional competente.

Art. 23. A falta de pagamento da ONALT ou de parcelas relativas ao seu pagamento sujeita o infrator às penalidades constantes nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar n.º 294/2000.

Art. 24. A emissão de Alvará de Funcionamento a título precário não caracteriza a mudança da legislação de uso do lote ou lotes afetados.

Art. 25. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 26. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto n.º 22.121, de 11 de maio de 2001.

Brasília, 12 de maio de 2003
115º da República e 44º de Brasília
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ

Anexo II

DECRETO Nº 40.285, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019

Regulamenta os procedimentos para a cobrança da Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal, prévia à expedição da Licença de Funcionamento, prevista na Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º Será exigido do interessado o pagamento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso - Onalt como requisito para emissão da Licença de Funcionamento prevista no art. 1º, II, da [Lei nº 5.547, de 06 de outubro de 2015](#).

§ 1º O Sistema de Registro e Licenciamento de Empresas (RLE) previsto no art. 2º, do [Decreto nº 36.948, de 4 de dezembro de 2015](#), conterá funcionalidade específica para averiguação da Onalt, como requisito prévio à emissão da Licença de Funcionamento.

§ 2º Na emissão da Viabilidade de Localização prevista no art. 1º, I, da Lei nº 5.547, de 2015, constará observação expressa, a título informativo, sobre probabilidade de cobrança de Onalt, obedecido o trâmite previsto na Seção II, do Capítulo II, do Decreto nº 36.948, de 2015.

§ 3º A não previsão expressa da informação constante no § 2º, do art. 1º deste Decreto não implica isenção ou direito adquirido em favor do interessado.

Art. 2º As Administrações Regionais, sob coordenação da Secretaria Executiva das Cidades, farão a análise da incidência da Onalt, encaminhando para a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, para fins de cálculo da valorização imobiliária e do valor devido a título de Onalt, a ser fixado em laudo de avaliação, previsto no art. 4º da [Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000](#).

§ 1º A Tabela de Valorização Imobiliária - TVI, Anexo Único deste Decreto, estabelece previamente os casos em que a alteração de uso ou de atividade não implica em valorização imobiliária, ficando dispensada a remessa para a Terracap.

§ 2º Os casos de alteração de uso ou atividade não abrangidos na TVI devem ser objeto de consulta à Terracap para elaboração de laudo de avaliação da Onalt.

§ 3º A elaboração da TVI é de responsabilidade da Terracap, que deverá proceder à revisão periódica do seu conteúdo, por meio de alteração deste Decreto.

§ 4º A Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE deverá efetuar a cobrança da Onalt constante do Laudo de Avaliação elaborado pela Terracap, prévio à emissão da Licença de Funcionamento prevista no art. 1º, II, da Lei nº 5.547, de 2015.

Art. 3º Nos casos previstos no art. 6º, § 3º, da Lei Complementar nº 294, de 2000, o valor da Onalt decorrente da valorização imobiliária aferido pela Terracap será dividido entre as unidades imobiliárias prediais da edificação existente proporcionalmente às suas frações ideais.

§ 1º Nos casos previstos no caput, a opção pelo novo uso ou atividade poderá ser efetuada pela unidade imobiliária individualmente, com a cobrança da Onalt em valor proporcional à sua fração ideal.

§ 2º Considera-se unidade imobiliária predial as unidades de uma edificação que, isoladas entre si, possam ser caracterizadas como propriedade autônoma para todos os fins de direito e cujas frações ideais possam ser comprovadas pelas matrículas de registro de imóveis.

Art. 4º A gestão dos procedimentos para avaliação da incidência da Onalt, prévia à emissão da Autorização de Funcionamento prevista no art. 1º, II, da Lei nº 5.547, de 2015, de responsabilidade e coordenação da Secretaria Executiva das Cidades e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE, será realizada sob auxílio e orientação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH.

Art. 5º A garantia de renovação do licenciamento e de instalação e funcionamento de atividades econômicas previstas nos artigos 85 e 86 da [Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019](#), será aplicada ao imóvel independentemente da mudança de titularidade, desde que não ocorra qualquer espécie de alteração ou acréscimo de uso ou atividade.

§ 1º As alterações de uso consolidadas por meio de carta de habite-se ou certificado de conclusão emitidos até a publicação da Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019 devem ser consideradas para fins de emissão de licença de funcionamento, independente de cobrança de Onalt.

§ 2º A hipótese de que trata o § 1º, do art. 5º deste Decreto não implica isenção do pagamento da Onalt da edificação.

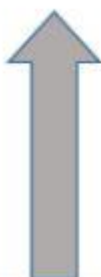
Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de novembro de 2019.

132º da República e 60º de Brasília

IBANEIS ROCHA

ANEXO ÚNICO - Tabela de Valorização Imobiliária – TVI

INCIDENCIA DE VALORIZAÇÃO	USOS	ATIVIDADE
 VALORIZAÇÃO CRESCENTE	USO COMERCIAL	GRUPO 47.3 - COMERCIO VAREJISTA DE COMBUSTIVEIS PARA VEICULOS AUTOMOTORES
	USO RESIDENCIAL	HABITAÇÃO COLETIVA
	USO COMERCIAL / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	TODOS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES, EXCETO GRUPO 47.3 DO USO COMERCIAL
	USO INDUSTRIAL	TODOS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES
	USO INSTITUCIONAL	TODOS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES
	USO RESIDENCIAL	HABITAÇÃO UNIFAMILIAR
	USO RURAL	TODOS AS ATIVIDADES, GRUPOS, CLASSES E SUBCLASSES

- Quanto mais alta a posição na tabela, mais valorizado é o uso. Assim, se houver alteração de uso de Institucional para Comercial, há valorização, portanto, incidência de Onalt. Em contrapartida, se a alteração for de uso comercial para uso institucional, não haverá valorização, não ocasionando incidência de Onalt.
- A alteração ou extensão de atividade, grupo, classe e subclasse dentro do mesmo uso, não implica em valorização.
- A Tabela de Valorização Imobiliária – TVI não se aplica aos casos previstos no ANEXO IX – QUADRO DE ATIVIDADES AGRAGADAS PARA ONALT, da Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019.

ANEXO III

LEI COMPLEMENTAR Nº 800, DE 27 DE JANEIRO DE 2009

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB e dá outras providências. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica alterado o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, de natureza contábil, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, com a finalidade de captar e destinar recursos para:

I – concretização dos objetivos, diretrizes, planos, programas, projetos urbanísticos e obras integrantes ou decorrentes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, em consonância com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade;

II – preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como patrimônio histórico nacional e distrital, considerando a singular condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade, na forma da Lei Orgânica do Distrito Federal;

III – estudos e projetos para regularização fundiária;

IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

V – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VI – proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico;

~~VII – custeio de execução das seguintes atividades destinadas a viabilizar técnica e operacionalmente o cumprimento das finalidades do Fundo:~~

VII – fortalecimento, estruturação e desenvolvimento institucionais da Secretaria de Estado responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, podendo destinar até dez por cento do orçamento do FUNDURB para essa finalidade, com vistas à execução dos objetivos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal. [\(Inciso alterado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

a) contratação de serviços técnicos profissionais especializados relativos à elaboração de estudos, projetos e legislação de natureza urbanística, bem como de assessorias ou consultorias técnicas e jurídicas;

b) promoção e execução de programas de treinamento, aperfeiçoamento e capacitação técnica e gerencial de servidores efetivos, lotados e em exercício na SEDUMA, diretamente envolvidos na elaboração e execução da política de desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Art. 2º Constituem recursos do FUNDURB, além de outros, na forma da lei:

~~I – recursos auferidos pela aplicação dos seguintes instrumentos de política urbana, além de outros previstos em leis específicas:~~ [\(Inciso declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~a) alienação;~~ [\(Alínea declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~b) autorização ou permissão de uso;~~ [\(Alínea declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~c) concessão de direito real de uso;~~ [\(Alínea declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~d) concessão de uso;~~ [\(Alínea declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~e) direito de superfície;~~ [\(Alínea declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~f) outorga onerosa do direito de construir;~~ [\(Alínea declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~g) outorga onerosa da alteração de uso;~~ [\(Alínea declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~II – recursos oriundos de compensações urbanísticas, nos termos da legislação;~~ [\(Inciso declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~III – receitas provenientes de cobrança de preços públicos pela ocupação de área pública no perímetro de tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília, na forma da lei;~~ [\(Inciso declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

IV – transferência de fundos federais e de outros órgãos e entidades públicas e privadas, recebidos diretamente ou por meio de convênios, contratos ou acordos;

V – os provenientes de convênios, consórcios, contratos, acordos ou outros ajustes celebrados com órgãos, entidades, organismos ou empresas nacionais ou internacionais, inclusive com outras esferas da federação;

VI – doações, legados e outros recursos de pessoas físicas, jurídicas ou de organismos e entidades públicos ou privados, nacionais ou internacionais;

VII – empréstimos ou operações de financiamento internos ou externos;

~~VIII – valores obtidos com alienações patrimoniais;~~ [\(Inciso declarado\(a\) inconstitucional pelo\(a\) ADI 99126 de 22/09/2011\)](#)

~~IX – rendimentos auferidos da aplicação dos recursos do Fundo, além do saldo de exercícios anteriores;~~

IX – rendimentos auferidos da aplicação dos recursos do Fundo; [\(Inciso alterado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 925 de 28/06/2017\)](#)

X – multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de aplicações de instrumentos de política urbana;

XI – outras receitas que lhe forem atribuídas pela legislação;

XII – outros recursos destinados ao Fundo consignados no orçamento do Distrito Federal.

§ 1º A aplicação dos recursos obedecerá às prioridades estabelecidas em plano de aplicação, devendo ser assegurada a destinação de, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos para preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília. [\(Parágrafo renumerado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 925 de 28/06/2017\)](#)

§ 2º O saldo financeiro positivo do FUNDURB apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, observado o disposto no art. 2º-A, §§ 1º a 4º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 925 de 28/06/2017\)](#)

Art. 3º O FUNDURB será gerido por um Conselho de Administração, composto dos seguintes membros:

I – Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;

II – um representante da Secretaria de Estado de Fazenda;

III – um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;

IV – um representante da Secretaria de Estado de Obras;

V – três representantes indicados pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, dentre os representantes da sociedade civil que o integram;

VI – um representante dos servidores da área técnica da SEDUMA, de provimento efetivo, que esteja diretamente envolvido na elaboração e execução das políticas de desenvolvimento territorial, urbano e de preservação do patrimônio cultural.

§ 1º A presidência do Conselho de Administração do FUNDURB será exercida pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que terá direito ao voto de qualidade.

§ 2º Na hipótese de mudança na estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, o Conselho de Administração do FUNDURB será constituído pelos representantes dos órgãos, entidades, unidades colegiadas que sucederem em competências e atribuições àqueles estabelecidos nos incisos deste artigo, nas respectivas áreas de atuação, observado o número de integrantes, as características e proporcionalidade da representação técnica e dos segmentos da comunidade.

Art. 4º Compete ao Conselho de Administração do FUNDURB:

~~I – definir as normas operacionais do Fundo;~~

I – aprovar as normas operacionais do Fundo; [\(Inciso alterado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

~~II – elaborar plano de aplicação de recursos do Fundo com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e no Plano de Desenvolvimento Local;~~

II – aprovar o plano de aplicação de recursos do Fundo, com observância das diretrizes e das prioridades estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e no Plano de Desenvolvimento Local; [\(Inciso alterado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

III – aprovar a proposta anual de orçamento do Fundo e a programação financeira;

IV – examinar e aprovar projetos vinculados às finalidades do FUNDURB;

V – alocar os recursos, observando a viabilidade econômico-financeira e os recursos disponíveis;

VI – acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações do Fundo, sem prejuízo do controle externo pelos órgãos competentes;

VII – dirigir a administração do Fundo, visando à continuidade das ações e programas que, iniciados em um governo, tenham a garantia de seu prosseguimento no governo subsequente;

VIII – manter atualizados e organizados os demonstrativos de contabilidade e de escrituração fiscal;

IX – manter arquivo com informações claras e específicas de ações, programas e projetos desenvolvidos, conservando em boa guarda os documentos correspondentes;

X – elaborar, manter e atualizar permanentemente cadastro de órgãos, entidades e pessoas físicas e jurídicas interessados em financiar projetos com recursos do Fundo, para fins de registro e controle de habilitação e de beneficiários, na forma e condições estabelecidas em regulamento;

XI – expedir resoluções e instruções normativas complementares para a boa eficácia da execução do previsto nesta Lei e sua regulamentação;

XII – examinar, propor e firmar convênios e contratos com o objetivo de elaborar, acompanhar e executar projetos pertinentes às finalidades do FUNDURB;

XIII – julgar recursos administrativos;

~~XIV – propor o regulamento de operação do Fundo disciplinando as formas e condições sob as quais os recursos serão concedidos e cancelados, bem como o regimento interno do Conselho de Administração, dispondo sobre as normas de organização e funcionamento.~~

XIV – aprovar o regulamento de operação do Fundo, disciplinando as formas e as condições sob as quais os recursos serão concedidos e cancelados, bem como o regimento interno. [\(Inciso alterado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

Parágrafo único. As propostas de atos referidos nos incisos I, II e XIV são elaboradas pelo presidente do conselho do FUNDURB. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

Art. 5º Na gestão do FUNDURB serão observadas as normas gerais sobre a execução orçamentária e financeira, inclusive as relativas ao controle e à prestação de contas.

~~Art. 6º Os recursos destinados ou vinculados ao FUNDURB serão depositados no Banco de Brasília S/A – BRB, em conta com a denominação de Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB e serão movimentados pelo respectivo Conselho de Administração.~~

Art. 6º O Patrimônio do FUNDURB é constituído: [\(Artigo alterado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

I – de bens e direitos que adquirir; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

II – de doações que receber; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

III – de subvenções e contribuições recebidas de pessoas físicas e jurídicas privadas e de entidades públicas. [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

§ 1º Os bens e os direitos do FUNDURB são aplicados exclusivamente na consecução dos seus objetivos. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

§ 2º Os bens e os direitos adquiridos em decorrência de projetos implementados com recursos oriundos do FUNDURB podem ser transferidos ao patrimônio da unidade proponente integrante do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal, nos termos da legislação pertinente. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 846 de 02/07/2012\)](#)

~~§ 3º Os recursos destinados ou vinculados ao FUNDURB são depositados no Banco de Brasília S.A. – BRB, em conta com a denominação de Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, e são movimentados pelo respectivo Conselho de Administração. [\(revogado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 894 de 02/03/2015\)](#)~~

Art. 7º Fica vedada a remuneração, a qualquer título, pela participação no Conselho de Administração do FUNDURB, que será considerada prestação de serviço público de natureza relevante.

Art. 8º O Conselho de Administração do FUNDURB, no prazo de trinta dias da sua instalação, submeterá à apreciação do Poder Executivo o regulamento de operação do Fundo, bem como o respectivo regimento interno dispondo sobre as normas de organização e funcionamento do Colegiado, a serem aprovados por decreto em igual prazo.

Parágrafo único. Até a publicação do regimento interno, o Conselho de Administração adotará as regras internas do FUNDURB anterior como norma de regência provisória.

Art. 9º As contratações feitas com recursos próprios do FUNDURB ficam excluídas do regime de centralização das licitações de compras, obras e serviços de que trata o art. 2º da Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999, com redação dada pela Lei nº 2.568, de 20 de julho de 2000.

Art. 10. Todos os atos de gerenciamento do FUNDURB são públicos, devendo o Conselho de Administração providenciar a divulgação das informações e das decisões relacionadas ao provimento e à aplicação de seus recursos no Diário Oficial do Distrito Federal e na página da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente na rede mundial de computadores.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Complementar nº 36, de 13 de outubro de 1997.

Brasília, 27 de janeiro de 2009
121º da República e 49º de Brasília
JOSÉ ROBERTO ARRUDA

Anexo IV

DECRETO Nº 30.765, DE 1º DE SETEMBRO DE 2009.

Aprova o Regulamento de Operação do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o disposto no artigo 3º da Lei nº 2.299, de 21 de janeiro de 1999, e no artigo 8º da Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2009, DECRETA:

Art. 1º. Ficam aprovados, na forma dos Anexos I e II deste Decreto, o Regulamento de Operação do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB e o Formulário para apresentação de projeto, na forma do disposto na [Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2009](#).

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o [Decreto nº 24.022, de 04 de setembro de 2003](#).

Brasília, 1º de setembro de 2009.
121º da República e 50º de Brasília
JOSÉ ROBERTO ARRUDA

ANEXO I

REGULAMENTO DE OPERAÇÃO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO DISTRITO FEDERAL – FUNDURB

CAPÍTULO I

DA FINALIDADE

Art. 1º O Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, órgão de natureza contábil, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal – SEDUMA, na forma do disposto na Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2007, é regulamentado pelas disposições deste Decreto.

Parágrafo único. O FUNDURB tem por finalidade captar e aplicar os seus recursos em:

I – atividades de desenvolvimento urbano e territorial, visando à definição e concretização dos objetivos, diretrizes, planos, programas, projetos e obras urbanísticos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, em consonância com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

II – preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como patrimônio histórico nacional e distrital, considerando a singular condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade, na forma da Lei Orgânica do Distrito Federal;

III – estudos e projetos para regularização fundiária;

IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

V – urbanização de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VI – proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico;

VII – fortalecimento, estruturação e desenvolvimento institucionais da Secretaria de Estado responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, podendo destinar até dez por cento do orçamento do FUNDURB para essa finalidade, com vistas à execução dos objetivos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal. [\(Inciso alterado\(a\) pelo\(a\) Decreto 35218 de 12/03/2014\)](#)

a) contratação de serviços técnicos especializados, relativos à elaboração de estudos, projetos e legislação de natureza urbanística, bem como serviços de assessoria e consultoria técnica e jurídica;

b) promoção e execução de programas de treinamento, aperfeiçoamento e capacitação técnica e gerencial de servidores efetivos, lotados e em exercício na SEDUMA, diretamente envolvidos na elaboração e execução da política de desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS

Art. 2º São objetivos do FUNDURB:

I – constituir-se em instrumento de intermediação administrativo-financeira, para financiamento das intervenções, envolvendo despesas correntes e de capital, representadas por planos, programas, projetos e atividades decorrentes das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB, nos Planos de Desenvolvimento das Unidades de Planejamento Territorial, na Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS e nos Instrumentos de Política Urbana;

II – apoiar programas, projetos e ações voltadas à execução da política de desenvolvimento urbano e territorial do Distrito Federal, em especial nas áreas de interesse público e de interesse histórico, patrimonial, cultural e paisagístico;

III – contribuir para a eficiente aplicação dos recursos públicos na área de desenvolvimento urbano, regional e institucional, promovendo, para tanto, o aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros voltados para essa finalidade.

CAPÍTULO III

DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO FUNDURB

Art. 3º As áreas de atuação do FUNDURB abrangerão estudos, programas, projetos, obras e atividades que visem à expansão e ao desenvolvimento urbano no território do Distrito Federal, em especial nos seguintes setores:

I – preservação do conjunto urbanístico de Brasília tombado como Patrimônio Cultural da Humanidade;

II – promoção, preservação, conservação, recuperação e revitalização dos monumentos e edificações definidas como patrimônio histórico, artístico e cultural;

III – projetos de regularização fundiária das zonas urbanas definidas como tal no macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, envolvendo as áreas habitacionais descritas na estratégia de regularização fundiária;

IV – implantação de equipamentos de infra-estrutura 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;

V – implantação de equipamentos comunitários nas áreas de educação, saúde, abastecimento alimentar, segurança, ação social, esporte, lazer, comunicação, cultura, e próprios do executivo;

VI – 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;

VII – fortalecimento, estruturação e desenvolvimento institucionais dos órgãos públicos do Distrito Federal, envolvendo a gestão administrativa, a gestão de recursos humanos, a gestão tributária e financeira e os instrumentos técnicos de apoio e outros considerados condizentes com os objetivos do FUNDURB, tudo com vistas à execução da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal.

CAPÍTULO IV

DOS RECURSOS

Art. 4º Constituem recursos do FUNDURB, além de outros, na forma da lei:

I – recursos auferidos pela aplicação dos seguintes instrumentos de política urbana, além de outros previstos em leis específicas:

a) alienação;

b) autorização

c) permissão de uso;

d) concessão de direito real de uso;

e) concessão de uso;

f) direito de superfície;

g) outorga onerosa do direito de construir;

h) outorga onerosa da alteração de uso;

II – recursos oriundos de compensações urbanísticas, nos termos da legislação vigente;

III – receitas provenientes da cobrança de preço público pela ocupação de áreas públicas no perímetro de tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília, na forma da lei;

IV – receitas provenientes da transferência de fundos voltados as finalidades do FUNDURB, de órgãos e entidades públicos e privados, recebidos diretamente ou por meio de convênios, contratos ou acordos;

V – os provenientes de convênios, consórcios, contratos, acordos ou outros ajustes celebrados com órgãos, entidades, organismos ou empresas nacionais ou internacionais, inclusive com outras esferas da federação;

VI – os provenientes de doações, legados e outros recursos de pessoas físicas, jurídicas ou de organismos e entidades públicos ou privados, nacionais ou internacionais;

VII – os provenientes de empréstimos ou operações de financiamento interno ou externo captado em reforço financeiro aos projetos do Fundo;

VIII – valores obtidos com alienações patrimoniais de bens pertencentes ao Fundo;

IX – rendimentos auferidos da aplicação de recursos do Fundo;

X- saldo de exercícios anteriores;

XI – os provenientes de multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência da aplicação de instrumentos de política urbana;

XII – receitas que lhe forem atribuídas por lei;

XIII – outros recursos destinados ao Fundo consignados no orçamento do Distrito Federal.

Art. 5º Os recursos destinados ao FUNDURB serão depositados em conta vinculada no Banco de Brasília – BRB, com a denominação de Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, e serão movimentados pelo órgão gestor do Fundo, de acordo com a legislação vigente.

§ 1º A aplicação dos recursos obedecerá às prioridades estabelecidas em plano de aplicação, assegurada a destinação de, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos para a preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília.

§ 2º O saldo financeiro dos recursos, apurado em balanço ao final de cada exercício, será transferido para o exercício seguinte.

§3º Mediante aprovação do Conselho de Administração do FUNDURB e obedecidas as prioridades estabelecidas no plano de aplicação, poderá ser usado o percentual de até cinco por cento do total do orçamento aprovado para o Fundo, para aplicação em projetos e atividades que visem o fortalecimento institucional da Secretaria de Estado responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal. [\(acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 34189 de 05/03/2013\)](#)

§4º Quando, ao final do exercício, o valor liquidado com base no percentual aferido em relação ao orçamento aprovado for superior ao arrecadado no mesmo exercício, proceder-se-á, obrigatoriamente, a compensação no exercício posterior. [\(acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 34189 de 05/03/2013\)](#)

Art. 6º Na gestão do FUNDURB serão observadas as normas gerais sobre execução orçamentária e financeira, inclusive as relativas ao controle e prestação de contas.

CAPÍTULO V

DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. 7º Ressalvado o disposto no art. 8º deste Decreto, a disponibilização dos recursos financeiros do FUNDURB será feita por demanda induzida, promovida por meio da publicação periódica de editais, visando à execução da política de desenvolvimento territorial, urbano e de preservação do patrimônio histórico e cultural do Distrito Federal aos quais poderão candidatar-se:

I – entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – instituições privadas brasileiras, sem fins lucrativos, que possuam atribuições estatutárias para atuar em áreas ligadas ao desenvolvimento territorial e urbano e à preservação do patrimônio histórico e cultural, identificadas como organizações não governamentais (ONG), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ou organização de base ou de classe, tais como conselhos de classe, associações de produtores e de bairro, com, no mínimo, 01 (um) ano de constituição comprovada.

§ 1º Para serem consideradas elegíveis, as instituições privadas brasileiras sem fins lucrativos deverão ser cadastradas junto à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal.

§ 2º A apresentação de projeto junto ao FUNDURB será feita por meio de formulário próprio, reproduzido no Anexo II – A – Demanda Espontânea e no Anexo II – B – Demanda Induzida.

§ 3º Outros requisitos para a apresentação de projetos poderão ser exigidos por meio dos editais.

§ 4º Todos os editais serão remetidos obrigatoriamente à Procuradoria Geral do Distrito Federal, para exame e pronunciamento.

Art. 8º. Os órgãos que compõem o complexo administrativo do Governo do Distrito Federal, cujas atividades estão direta ou indiretamente associadas às áreas de atuação do FUNDURB, definidas no

artigo 3º, deste Decreto, poderão propor programas e projetos a serem implementados com recursos do Fundo, para os quais não será exigida a prévia publicação de editais. [\(Artigo alterado\(a\) pelo\(a\) Decreto 31338 de 25/02/2010\)](#)

§ 1º Os programas e projetos apresentados pelos órgãos públicos referidos no “caput” deste artigo serão objeto de avaliação por técnicos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal - SEDUMA, que emitirão parecer conclusivo acerca da compatibilidade da proposta com as áreas de atuação do FUNDURB e da relevância da proposta frente à Política de Desenvolvimento Urbano, de Ordenamento Territorial e de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural do Distrito Federal. [\(Parágrafo alterado\(a\) pelo\(a\) Decreto 31338 de 25/02/2010\)](#)

§ 2º Os programas e projetos de que trata este artigo deverão ser aprovados pelo Conselho de Administração do FUNDURB – CAF e não dispensarão a apresentação da respectiva prestação de contas, na forma da legislação vigente. [\(Parágrafo alterado\(a\) pelo\(a\) Decreto 31338 de 25/02/2010\)](#)

Art. 9º As contratações feitas com recursos do FUNDURB ficam excluídas do regime de centralização de que trata o art. 2º da Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999, nos termos do artigo 9º da Lei Complementar nº 800/2009.

Art. 10. O Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal encaminhará ao Conselho de Administração do FUNDURB, para aprovação, a proposta de orçamento anual, o plano de aplicação de recursos e a forma de repasse dos recursos do Fundo, elaborados pelo seu Secretário-Executivo.

Art. 11. O FUNDURB terá contabilidade própria e os atos concernentes à arrecadação de receitas e realização de despesas, à forma de movimentação de recursos, bem como os procedimentos de controle contábil obedecerão à legislação pertinente.

Parágrafo único. Bimestralmente, será publicado no Diário Oficial do Distrito Federal quadro demonstrativo das origens e aplicações dos recursos do Fundo.

Art. 12. Todos os atos de gerenciamento do FUNDURB são públicos, devendo o Conselho de Administração providenciar a divulgação das informações e das decisões relacionadas ao provimento e à aplicação de seus recursos no Diário Oficial do Distrito Federal e na página da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente na rede mundial de computadores.

CAPÍTULO VI

DAS RESTRIÇÕES AO USO DOS RECURSOS DO FUNDURB

Art. 13. Os recursos do FUNDURB não poderão ser utilizados para:

- I – pagamento de despesas a título de taxa de administração, gerência ou similares;
- II – pagamento de gratificação, consultoria ou qualquer espécie de remuneração ao pessoal pertencente ao quadro da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, ou do proponente do projeto, aos integrantes do Conselho ou de entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal;
- III – pagamentos de impostos de imóveis urbanos, multas auferidas quando da execução dos projetos, juros ou correção monetária;
- IV – pagamentos de dividendos ou recuperação de capital investido;
- V – compra de ações, debêntures e outros valores mobiliários;
- VI – despesas gerais das instituições proponentes ou executoras dos projetos financiados com recurso do Fundo;
- VII – financiamento de dívida;
- VIII – outros usos não previstos na legislação afeta.

CAPÍTULO VII

DO PATRIMÔNIO DO FUNDURB

Art. 14. O Patrimônio do FUNDURB será constituído:

- I – dos bens e direitos que vier a adquirir;
- II – das doações que receber;
- III – das subvenções e contribuições recebidas de pessoas físicas e jurídicas privadas e de entidades públicas.

§ 1º Os bens e direitos do FUNDURB serão aplicados exclusivamente na consecução dos seus objetivos. [\(Parágrafo renumerado\(a\) pelo\(a\) Decreto 34189 de 05/03/2013\)](#)

§2º Os bens e direitos adquiridos em decorrência de projetos implementados com recursos oriundos do FUNDURB, por meio de demanda espontânea, poderão ser transferidos ao patrimônio da unidade proponente integrante do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal, nos termos da legislação vigente e após aprovação do Conselho Administrativo do Fundo. [\(acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 34189 de 05/03/2013\)](#)

CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. As dúvidas surgidas da aplicação deste Regulamento serão dirimidas pelo Conselho de Administração do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – CAF.

Art. 16. Este Regulamento entra em vigor na data de sua publicação.

DECRETO Nº 30.766, DE 1º DE SETEMBRO DE 2009.

Aprova o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o disposto no artigo 8º a Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2009, DECRETA:

Art. 1º. Fica aprovado, na forma do Anexo Único deste Decreto, o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, na forma do disposto na Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2009.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o [Decreto nº 24.022, de 04 de setembro de 2003](#).

Brasília, 1º de setembro de 2009.
121º da República e 50º de Brasília
JOSÉ ROBERTO ARRUDA
ANEXO ÚNICO

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO DISTRITO FEDERAL CAPÍTULO I

DA NATUREZA, FINALIDADE E COMPETÊNCIA

Art. 1º O Conselho de Administração – CAF é o órgão deliberativo máximo do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, instituído pelo art. 3º da Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2009, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, formular, acompanhar, avaliar e agilizar a execução de planos, programas e projetos pertinentes ao desenvolvimento das atividades do Fundo.

Art. 2º Compete ao Conselho de Administração do FUNDURB:

I – administrar o Fundo, zelando pela continuidade de suas ações e programas durante todo o período necessário à sua execução;

II – estabelecer as normas operacionais do Fundo, disciplinando a forma e as condições para a concessão e o cancelamento de recursos;

III – aprovar Regimento Interno, dispondo sobre as normas de organização e funcionamento do colegiado;

IV – elaborar plano de aplicação de recursos do Fundo, com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal, no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e nos Planos de Desenvolvimento Local das Unidades de Planejamento Territorial;

V – aprovar a proposta anual de orçamento do Fundo e sua programação financeira;

VI – examinar e aprovar projetos relacionados às finalidades do Fundo;

VII – alocar os recursos disponíveis do Fundo, de acordo com critérios de viabilidade econômico-financeira;

VIII – acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações do Fundo, sem prejuízo do controle externo pelos órgãos competentes do Distrito Federal;

IX – expedir resoluções e instruções normativas complementares para a eficaz execução dos dispositivos deste Decreto;

X – manter atualizados e organizados os demonstrativos de contabilidade e de escrituração fiscal do Fundo;

XI – manter arquivo com informações claras e específicas de ações, programas e projetos desenvolvidos pelo Fundo;

XII – examinar, propor e firmar convênios e contratos com o objetivo de elaborar, acompanhar e executar projetos pertinentes às finalidades do Fundo;

XIII – elaborar, manter e atualizar permanentemente cadastro de órgãos, entidades e pessoas físicas interessados em financiar projetos com recursos do Fundo, para fins de registro e controle de habilitação e de beneficiários, na forma e condições a serem estabelecidas em regulamento;

Art. 3º Todos os atos de gerenciamento do FUNDURB são públicos, devendo o Conselho de Administração, por intermédio de sua estrutura operacional, providenciar a divulgação das informações e das decisões relacionadas ao provimento e à aplicação de recursos do Fundo no Diário Oficial do Distrito Federal e na página da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal inserida na rede mundial de computadores.

Art. 4º O Conselho de Administração do FUNDURB, ao final de cada exercício financeiro, apreciará e se pronunciará sobre a execução orçamentária e financeira do período, tendo por base o relatório elaborado em cumprimento ao plano de aplicação de recursos do Fundo.

Parágrafo único. O relatório, a ser elaborado pelo Secretário-Executivo do Fundo, deverá conter a descrição sumária do cumprimento do plano de aplicação, os programas e projetos em andamento, cancelados ou finalizados, a relação dos bens integrantes do patrimônio do Fundo e o respectivo balanço contábil, elaborado com base nos padrões de contabilidade e escrituração fiscal vigentes.

CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO

Art. 5º O Conselho de Administração do FUNDURB será composto dos seguintes membros titulares e respectivos suplentes:

I – o Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente do Distrito Federal – SEDUMA;

II – 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal;

III – 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal;

IV – 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal;

V – 3 (três) representantes da sociedade civil integrantes do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, indicados pelos membros deste colegiado;

VI – 1 (um) servidor efetivo da área técnica da SEDUMA, que esteja diretamente envolvido na elaboração e execução das políticas de desenvolvimento territorial, urbano e de preservação do patrimônio cultural.

§ 1º A presidência do Conselho de Administração do FUNDURB será exercida pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, cabendo ao presidente além do voto simples o voto de qualidade;

§ 2º O Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal designará, mediante Portaria, a cada dois anos, os conselheiros titulares e suplentes de que trata este artigo, os quais poderão ser reconduzidos uma única vez, por igual período.

Art. 6º O Presidente do Conselho de Administração do FUNDURB poderá designar servidores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal para assessorar as reuniões do Conselho, bem como para coordenar, orientar e acompanhar a execução das atividades inerentes ao órgão, conjuntamente com o Secretário-Executivo do Fundo.

Art. 7º É vedada a remuneração, a qualquer título, pela participação no Conselho de Administração do FUNDURB, a qual será considerada prestação de serviço público de natureza relevante.

CAPÍTULO III DAS NORMAS DE FUNCIONAMENTO

Art. 8º O Conselho de Administração do FUNDURB reunir-se-á, ordinariamente, 04 (quatro) vezes ao ano e, extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou substituto ou de 1/3 (um terço) de seus membros titulares.

§ 1º A convocação das sessões ordinárias e extraordinárias será feita por via epistolar ou correio eletrônico e por edital publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data de sua realização.

§ 2º As sessões do Conselho serão realizadas na sede da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal ou em outro local escolhido pelo Presidente, cabendo a cada conselheiro comunicar eventual impossibilidade de seu comparecimento com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas da data prevista para a realização da sessão.

Art. 9º As deliberações do Conselho Administrativo do FUNDURB serão tomadas por maioria simples de votos, presentes a metade mais um de seus membros.

§ 1º Entende-se por maioria simples de votos o número de votos superior à metade dos conselheiros presentes.

§ 2º O Conselho deliberará mediante a votação ostensiva e nominal dos seus membros.

Art. 10 As atas das sessões do Conselho serão lavradas em livro próprio e publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal;

Art. 11 As deliberações sobre alterações deste Regimento Interno serão aprovadas em reunião do CAF, com, no mínimo, 4 (quatro) conselheiros presentes à sessão;

Art. 12 O Conselho de Administração do FUNDURB, por indicação de qualquer de seus membros, poderá convidar personalidades de reconhecido conhecimento da matéria em exame, para participar de sessões e/ou apreciar assuntos específicos.

Parágrafo único. As personalidades convidadas não terão direito a voto.

CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS MEMBROS DO CONSELHO

Art. 13 Compete ao Presidente do CAF:

I – representar extrajudicialmente o Conselho, observada a representação judicial e a consultoria jurídica do órgão pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

II – convocar, organizar a ordem do dia e presidir as reuniões do Conselho, distribuindo aos conselheiros as matérias a serem debatidas, para relatoria;

III – cumprir e fazer cumprir este Regimento;

IV – solicitar a substituição do conselheiro ou suplente que, devidamente convocado, deixar de comparecer, sem justificativa, a três reuniões consecutivas ou a cinco reuniões alternadas num mesmo ano, desde que não seja ele membro nato.

V – fixar prazo para vistas de documentos;

VI – tomar as providências tendentes a implementar as deliberações do Conselho;

VII – autorizar pagamentos, ordenar gastos de recursos orçamentários e financeiros, a realização de despesas e a emissão de notas de empenho.

VIII – homologar a licitação e adjudicar o seu objeto;

IX – reconhecer dívidas de exercícios anteriores, na forma da lei;

X – encaminhar as prestações de contas do Fundo ao órgão contábil competente;

XI – firmar contratos e aditivos dentro de suas finalidades do Fundo, inclusive com organismos internacionais, na forma prevista nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal;

XII – designar executores de contratos e convênios de projetos aprovados pelo Conselho de Administração do FUNDURB, com recurso do Fundo;

XIII – articular e coordenar as ações de competência do Conselho.

Art. 14 O Presidente do Conselho de Administração do Fundo será substituído, em suas faltas e impedimentos, pelo Vice-Presidente, que será indicado pelo Presidente ou pela maioria dos conselheiros presentes na reunião.

Art. 15 São atribuições do Conselheiro Vice-Presidente:

I – auxiliar o Presidente do Conselho, quando por este solicitado;

II – despachar as matérias de interesse do Fundo.

Art. 16 São atribuições dos Conselheiros:

I – comparecer às reuniões do Conselho, salvo por motivo de força maior devidamente justificado;

II – discutir e votar todas as matérias submetidas ao Conselho;

III – apresentar propostas relacionadas às atividades do Fundo;

IV – propor a inclusão de matérias na ordem do dia ou em reuniões subseqüentes, bem como, justificadamente, propor a discussão prioritária de assuntos incluídos na pauta;

V – cumprir os objetivos do Fundo e as normas regimentais do Conselho.

CAPÍTULO V

DO SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO FUNDURB

Art. 17 Compete ao Secretário-Executivo do FUNDURB:

I – secretariar as atividades do Conselho de Administração do Fundo;

II – efetuar os registros das reuniões do Conselho e certificar-se de que sejam adotadas as providências nelas recomendadas;

III – despachar com o Presidente do Conselho sobre as matérias relacionadas à sua área de atribuições;

IV – zelar pela guarda de livros, documentos e registros relativos às atividades do Conselho;

V – elaborar demonstrativos periódicos sobre a situação patrimonial e financeira do Fundo;

VI – manter registro financeiro e contábil das receitas e despesas relacionadas às ações desenvolvidas pelo Fundo;

VII – elaborar a proposta orçamentária anual do Fundo, compatibilizando-a com o plano de aplicação de recursos;

VIII – praticar os atos de controle orçamentário relacionados com o Fundo, em especial o ordenamento, empenho e liquidação de despesas e suas anulações, e a apuração anual do superávit;

IX – receber e submeter à aprovação do Conselho os projetos básicos e programas que demandem financiamento com recursos do Fundo;

X – acompanhar o andamento dos processos aprovados pelo Conselho, cuja execução envolva a utilização de recursos do Fundo;

XI – elaborar a prestação de contas anual do Fundo, submetendo-as, posteriormente, à aprovação do Conselho;

XII – providenciar a publicação periódica, no Diário Oficial do Distrito Federal, de quadro demonstrativo das origens e aplicações dos recursos do Fundo;

XIII – elaborar o relatório anual de atividades do Fundo;

XIV – acompanhar o desenvolvimento das ações estabelecidas no plano de aplicação de recursos aprovado pelo Conselho de Administração do Fundo;

XV – exercer outras atribuições para a boa consecução das finalidades do Fundo;

~~XVI – determinar o arquivamento das matérias submetidas ao Fundo quando constatada a falta de amparo Técnico ou a inexistência de recursos no Fundo;~~

XVI - determinar o arquivamento das matérias submetidas ao Fundo quando constatada a falta de amparo Técnico ou a inexistência de recursos orçamentários no Fundo. [\(Inciso alterado pelo\(a\) Decreto 38568 de 19/10/2017\)](#)

XVII – providenciar, a licitação do projeto aprovado e com recurso disponível no Fundo.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18 O Conselho de Administração do FUNDURB reger-se-á por este Regimento e pelas disposições que lhe forem aplicáveis.

Art. 19 Fica expressamente vedada a distribuição aos Conselheiros, sob qualquer forma ou pretexto, de eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações ou parcelas do patrimônio, auferidos durante o exercício de suas atividades no Conselho.

Art. 20 Cabe aos Conselheiros zelar para que as atividades do FUNDURB estejam sempre em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Art. 21 Os casos omissos deste Regimento serão resolvidos pelo Conselho de Administração do FUNDURB.

Art. 22 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23 Revogam-se as disposições em contrário.

Anexo V

LEI COMPLEMENTAR Nº 762, DE 23 DE MAIO DE 2008

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a criação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, institui o Conselho Gestor do FUNDHIS e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Esta Lei Complementar cria o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS e institui o Conselho Gestor do FUNDHIS, nos termos da Lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

CAPÍTULO I

DO FUNDO DISTRITAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Seção I

Objetivos e Fontes

Art. 2º Fica criado o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários destinados à implementação de programas e políticas habitacionais de interesse social.

Art. 3º O FUNDHIS é constituído por:

I – dotações do Orçamento Geral do Distrito Federal;

II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FUNDHIS;

III – recursos provenientes de empréstimos internos ou externos para programas de habitação;

IV – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FUNDHIS;

VI – 5% (cinco por cento) do valor arrecadado com a Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR;

VII – 5% (cinco por cento) do valor arrecadado com a Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT;

VIII – 10% (dez por cento) do valor arrecadado com a emissão de Alvará de Construção e Aprovação de Projetos Habitacionais;

IX – receitas provenientes da Carteira Imobiliária;

X – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Parágrafo único. O saldo financeiro positivo do FUNDHIS apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, observado o disposto no art. 2º-A, §§ 1º a 4º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000. ([Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 925 de 28/06/2017](#))

Seção II

Do Conselho Gestor do FUNDHIS

Art. 4º O FUNDHIS será gerido e administrado por um Conselho Gestor.

Art. 5º O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e composto de forma paritária por integrantes de órgãos e entidades do Poder Executivo e por representantes da sociedade civil.

§ 1º A presidência do Conselho Gestor será exercida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, que exercerá voto de qualidade.

§ 2º Competirá à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA oferecer os meios necessários para o exercício das competências do FUNDHIS.

Art. 6º Nos termos da Lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, será garantida, na composição do Conselho Gestor do FUNDHIS, a proporção de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos sociais de habitação.

§ 1º O Conselho Gestor do FUNDHIS será composto por doze membros e respectivos suplentes e terá a seguinte composição:

I – Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA;

II – Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB;

III – Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP;

IV – Presidente do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental;

V – Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho;

VI – Secretário de Estado da Fazenda;

VII – quatro representantes de entidades dos movimentos populares da área de habitação;

VIII – um representante da área empresarial;

IX – um representante de entidades de trabalhadores.

§ 2º Os membros de que trata o inciso VII do § 1º serão eleitos na Conferência Distrital das Cidades.

§ 3º Até que seja realizada a próxima Conferência Distrital das Cidades após a data de publicação desta Lei Complementar, os membros de que trata o inciso VII do § 1º serão eleitos em assembléia, convocada pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente especificamente para esse fim, no prazo de quarenta e cinco dias contados da regulamentação desta Lei Complementar.

§ 4º O Poder Executivo disporá sobre a organização e o funcionamento do Conselho Gestor do FUNDHIS.

Art. 7º Os arts. 10 e 13 da [Lei nº 4.020, de 25 de setembro de 2007](#), passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 10.

§ 3º

II – Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social;

Art. 13.

I – presidir o Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social e o CONDHAB;

Seção III

Da Aplicação dos Recursos do FUNDHIS

Art. 8º As aplicações dos recursos do FUNDHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

IV – recuperação ou produção de imóveis em áreas subnormais para fins habitacionais;

V – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FUNDHIS.

§ 1º É facultada a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos e programas habitacionais de interesse social.

§ 2º Na definição das políticas de aplicação de recursos de que trata o caput, será considerada a situação peculiar das cidades limítrofes com os Municípios componentes da Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno.

Seção IV

Das Competências do Conselho Gestor do FUNDHIS

Art. 9º Ao Conselho Gestor do FUNDHIS compete:

I – estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FUNDHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei Complementar e nos demais regulamentos distritais que regem a política habitacional de interesse social;

II – aprovar orçamentos e planos de aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FUNDHIS, nas matérias de sua competência;

III – deliberar sobre as contas do FUNDHIS;

IV – aprovar seu regimento interno.

Art. 10. O Conselho Gestor do FUNDHIS dará ampla publicidade sobre as formas e critérios de acesso aos programas, as modalidades de acesso à moradia, as metas anuais de atendimento habitacional, os recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, as áreas objeto de intervenção, os números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade.

Parágrafo único. O Conselho Gestor do FUNDHIS promoverá audiências públicas e conferências com representantes dos segmentos sociais para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais existentes e a serem criados.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 11. O [art. 7º da Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º Os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa da alteração de uso integrarão em 90% (noventa por cento) o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, em 5% (cinco por cento) o Fundo de Meio Ambiente do Distrito Federal e em 5% (cinco por cento) o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS.

Art. 12. O [art. 7º da Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006](#), passa a vigorar com a adição do seguinte parágrafo único:

Art. 7º

Parágrafo único. Especificamente para lavratura de escritura, os registros cartoriais deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.

Art. 13. (VETADO).

Art. 14. O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar no prazo de trinta dias.

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 23 de maio de 2008
120º da República e 49º de Brasília
JOSÉ ROBERTO ARRUDA

Anexo VI

DECRETO Nº 34.364, DE 15 DE MAIO DE 2013.

Regulamento de Operação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o disposto no artigo 3º da Lei nº 2.299, de 21 de janeiro de 1999 e na Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008, DECRETA: Art. 1º Ficam aprovados, na forma dos Anexos I e II deste Decreto, o Regulamento de Operação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS e o Formulário para Apresentação de Projeto por Demanda Espontânea.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 15 de maio de 2013.
125º da República e 54º de Brasília
AGNELO QUEIROZ

ANEXO I

REGULAMENTO DE OPERAÇÃO DO FUNDO DISTRITAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – FUNDHIS

CAPÍTULO I

A FINALIDADE

Art. 1º O Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, órgão de natureza contábil, vinculado à Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento urbano do Distrito Federal, observando o disposto na Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008, tem o seu Regulamento de Operação disciplinado pelo disposto neste Decreto.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS

Art. 2º São objetivos do FUNDHIS:

I – Constituir-se em instrumento de intermediação administrativo-financeira, para fomento das intervenções, envolvendo despesas correntes e de capital, representadas por planos, programas, projetos e atividades decorrentes das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS, na Lei da Política Habitacional de Interesse Social e demais Instrumentos para implementação da Política de Habitação de Interesse Social;

II – apoiar, planos, programas, projetos e ações voltadas à execução da Política Habitacional de Interesse Social do Distrito Federal;

III – contribuir para a eficiente aplicação dos recursos públicos na área de Habitação de Interesse Social, promovendo, para tanto, o fortalecimento e o desenvolvimento institucional, incluindo o aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros voltados para essa finalidade.

CAPÍTULO III

DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO FUNDHIS

Art. 3º As aplicações dos recursos do FUNDHIS serão destinadas a ações voltadas à Política Habitacional de Interesse Social e aos planos, programas e projetos a ela vinculados, devendo contemplar:

I - contratação de serviços técnicos e profissionais especializados para a elaboração de estudos, projetos e legislação de natureza habitacional, bem como de assessorias ou consultorias técnicas e jurídicas;

II – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

III – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

IV – implantação de obras de infraestrutura, paisagismo, acessibilidade e equipamentos urbanos complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – contratação e execução de estudos e projetos que tenham como objeto a regularização fundiária das Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e dos Parcelamentos Urbanos Isolados de Interesse Social – PUI's;

VII – recuperação ou produção de imóveis em áreas subnormais para fins habitacionais;

VIII – promoção e execução de programas de treinamento, capacitação e aperfeiçoamento dos agentes envolvidos no desenvolvimento e implantação da Política Habitacional de Interesse Social do Distrito Federal;

IX – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FUNDHIS.

§ 1º É facultada a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos e programas habitacionais de interesse social.

§ 2º Na definição das políticas de aplicação de recursos de que trata o caput, será considerada a situação peculiar das cidades limítrofes com os Municípios componentes da Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno - RIDE.

§ 3º Fica habilitado o FUNDHIS a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), em atendimento ao artigo 73 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. ([Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40488 de 04/03/2020](#))

CAPÍTULO IV DOS RECURSOS

Art. 4º Constituem recursos do FUNDHIS, além de outros, na forma da lei:

I – dotações do Orçamento Geral do Distrito Federal;

II – aqueles oriundos de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FUNDHIS;

III – recursos provenientes de empréstimos internos ou externos para programas de habitação;

IV – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FUNDHIS;

VI – 10% (dez por cento) do valor arrecadado com a emissão de Alvará de Construção e Aprovação de Projetos Habitacionais;

VII – receitas provenientes da Carteira Imobiliária;

VIII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Art. 5º Na gestão do FUNDHIS serão observadas as normas gerais sobre execução orçamentária e financeira, inclusive as relativas ao controle e prestação de contas.

CAPÍTULO V A APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. 6º A aplicação dos recursos financeiros que compõem o FUNDHIS se darão por Demanda Espontânea a partir de proposições originadas no âmbito da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB.

§ 1º As proposições referidas no caput deste Artigo, caracterizadas por planos, programas e projetos em Habitação de Interesse Social, serão encaminhadas à Unidade regimentalmente competente da SEDHAB, por meio do Formulário definido no Anexo II deste Decreto.

§ 2º As proposições apresentadas serão apreciadas pelo Conselho Gestor do FUNDHIS, que considerará a pertinência da proposta com as Áreas de Atuação do Fundo; a relevância em relação à necessidade dos cidadãos, conjunturais e aos Planos e Programas previstos e/ou em curso no âmbito da União e do Governo do Distrito Federal.

§ 3º Fica reservado um percentual de até 5% do total de recursos orçamentários e financeiros destinados ao FUNDHIS, para aplicação discricionária pelo Presidente do Conselho Gestor, ad referendum do Colegiado, em ações relacionadas às definidas no Art. 3º do Anexo I deste Regulamento.

§ 4º Os bens móveis, imóveis e os equipamentos adquiridos em função da execução dos planos, programas e projetos aprovados pelo FUNDHIS, serão tombados no patrimônio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social – CODHAB.

Art. 7º As contratações feitas com recursos do FUNDHIS ficam excluídas do regime de centralização de que trata o art. 2º da Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999.

Art. 8º O Presidente do Conselho Gestor do FUNDHIS, encaminhará ao Colegiado para aprovação, a proposta de orçamento anual, o plano de aplicação de recursos e a forma de repasse dos recursos do Fundo.

Art. 9º O FUNDHIS terá contabilidade própria e os atos concernentes à arrecadação de receitas e realização de despesas, à forma de movimentação de recursos, bem como os procedimentos de controle contábil obedecerão à legislação pertinente.

Art. 10. Todos os atos de gerenciamento do FUNDHIS são públicos, devendo o Conselho Gestor, representado pelo setor próprio da Secretaria à qual o Fundo este vinculado, providenciar a divulgação das informações e das decisões relacionadas ao provimento e à aplicação de seus recursos no Diário Oficial do Distrito Federal e na página da internet da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal.

CAPÍTULO VI

DAS RESTRIÇÕES AO USO DOS RECURSOS DO FUNDHIS

Art. 11. Os recursos do FUNDHIS não poderão ser utilizados para:

I – pagamento de despesas a título de taxa de administração, gerência ou similares;

II – pagamento de gratificação, consultoria ou qualquer espécie de remuneração ao pessoal pertencente ao quadro da Secretaria de Estado à qual o Fundo está vinculado, ou da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB.

III – pagamentos de impostos de imóveis urbanos, multas auferidas quando da execução dos projetos, juros ou correção monetária;

IV – pagamentos de dividendos ou recuperação de capital investido;

V – compra de ações, debêntures e outros valores mobiliários;

VI – despesas gerais das instituições proponentes ou executoras dos projetos financiados com recurso do Fundo;

VII – financiamento de dívida;

VIII – outros usos não previstos na legislação afeta.

Parágrafo único. A compensação dos custos referentes aos atos registrais da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), nos termos do artigo 73 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 não será contabilizada para o disposto no inciso I deste artigo. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40488 de 04/03/2020\)](#)

CAPÍTULO VII

DO PATRIMÔNIO DO FUNDHIS

Art. 12. O Patrimônio do FUNDHIS será constituído:

I – dos bens e direitos que vier a adquirir, observado o disposto no § 4º do Art. 6º deste Regulamento;

II – das doações que receber;

III – das subvenções e contribuições recebidas de pessoas físicas e jurídicas privadas e de entidades públicas.

Parágrafo único. Os bens e direitos do FUNDHIS serão aplicados exclusivamente na consecução dos seus objetivos.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13 As dúvidas surgidas da aplicação deste Regulamento serão dirimidas pelo Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal - FUNDHIS.

Art. 14 Este Regulamento entra em vigor na data de sua publicação

DECRETO Nº 34.365, DE 15 DE MAIO DE 2013.

Aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008, DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado, na forma do Anexo Único deste Decreto, o Regimento Interno do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS, conforme disposto na Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 15 de maio de 2013.
125º da República e 54º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

ANEXO ÚNICO

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO GESTOR DO FUNDO DISTRITAL DE HABITAÇÃO
DE INTERESSE SOCIAL - FUNDHIS

CAPÍTULO I

DA NATUREZA, FINALIDADE E COMPETÊNCIA

Art. 1º O Conselho Gestor é o órgão deliberativo máximo do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS, instituído pelos Artigos 4º, 5º e 6º da Lei Complementar nº. 762, de 23 de maio de 2008, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, formular, acompanhar, avaliar e aprovar a elaboração e a execução de planos, programas e projetos pertinentes ao desenvolvimento das atividades do Fundo, conforme definidas na referida Lei Complementar.

Art. 2º Compete ao Conselho Gestor do FUNDHIS:

I - administrar o Fundo, zelando pela continuidade de suas ações durante todo o período necessário à sua execução;

II – estabelecer ou aprovar as normas operacionais do Fundo, disciplinando a forma e as condições para a concessão e o cancelamento de recursos;

III - aprovar Regimento Interno, dispondo sobre as normas de organização e funcionamento do colegiado;

IV – aprovar o plano de aplicação de recursos do Fundo, com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano de Habitação de Interesse Social, na Lei da Política Habitacional de Interesse Social e demais Instrumentos de Política de Habitação de Interesse Social;

V - aprovar a proposta anual de orçamento do Fundo e sua programação financeira;

VI – deliberar sobre os projetos relacionados às finalidades do Fundo, apresentados no âmbito das reuniões do Colegiado;

VII - alocar os recursos disponíveis do Fundo, de acordo com critérios de viabilidade econômico-financeira;

VIII - acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações do Fundo, sem prejuízo do controle externo pelos órgãos competentes do Distrito Federal;

IX - expedir resoluções e instruções normativas complementares para a eficaz execução dos dispositivos deste Decreto;

X – manter, por intermédio da SEDHAB, os demonstrativos de contabilidade e de escrituração fiscal do Fundo, devidamente organizados e atualizados;

XI – manter, por intermédio da SEDHAB, arquivo com informações claras e específicas de ações, programas e projetos desenvolvidos pelo Fundo;

XII - examinar, propor e aprovar convênios e contratos com o objetivo de viabilizar projetos pertinentes às finalidades do Fundo;

XIII - elaborar, manter e atualizar permanentemente cadastro de órgãos, entidades e pessoas físicas interessadas em financiar projetos com recursos do Fundo, para fins de registro e controle de habilitação e de beneficiários, na forma e condições a serem estabelecidas em regulamento;

Art. 3º Todos os atos de gerenciamento do FUNDHIS são públicos, devendo o Conselho Gestor, por intermédio da estrutura operacional ao qual está vinculado, providenciar a divulgação das informações e das decisões relacionadas ao provimento e à aplicação de recursos do Fundo no Diário Oficial do Distrito Federal e na página da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, inserida na rede mundial de computadores.

Art. 4º O Conselho Gestor do FUNDHIS, ao final de cada exercício financeiro, apreciará e se pronunciará sobre a execução orçamentária e financeira do período, tendo por base o relatório elaborado em cumprimento ao plano de aplicação de recursos do Fundo.

Parágrafo único. O relatório, a ser elaborado no âmbito da SEDHAB, deverá conter a descrição sumária do cumprimento do plano de aplicação, os programas e projetos em andamento, cancelados ou finalizados, a relação dos bens integrantes do patrimônio do Fundo e o respectivo balanço contábil, elaborado com base nos padrões de contabilidade e escrituração fiscal vigentes.

CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO

Art. 5º O Conselho Gestor do FUNDHIS será composto por doze membros e respectivos suplentes e terá a seguinte composição:

I - Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - SEDHAB;

II – Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB;

III – Presidente da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP;

IV – Presidente do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM;

V – Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal;

VI – Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal;

VII – 04 (quatro) representantes de entidades e movimentos populares que atuam no segmento habitacional;

VIII – 01 (um) representante da área empresarial;

IX – 01 (um) representante de entidades de trabalhadores.

§ 1º Os membros de que trata o inciso VII do §1º deste Artigo serão eleitos no âmbito da Conferência Distrital das Cidades do Distrito Federal;

§ 2º A presidência do Conselho Gestor do FUNDHIS será exercida pelo Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, cabendo ao presidente além do voto simples o voto de qualidade;

§ 3º O Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal designará, mediante Portaria, a cada dois anos, os conselheiros titulares e suplentes de que trata os incisos VIII e IX, os quais poderão ser reconduzidos uma única vez, por igual período.

Art. 6º O Presidente do Conselho Gestor do FUNDHIS poderá solicitar servidores da Secretaria de Estado Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB para assessorar as reuniões do Conselho, bem como para coordenar, orientar e acompanhar a execução das atividades inerentes ao órgão, conjuntamente com o Secretário-Executivo do Fundo.

Art. 7º A participação no Conselho Gestor do FUNDHIS será considerada prestação de serviço público de natureza relevante.

CAPÍTULO III DAS NORMAS DE FUNCIONAMENTO

Art. 8º O Conselho Gestor do FUNDHIS reunir-se-á, ordinariamente, 04 (quatro) vezes ao ano e, extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou substituto ou de 1/3 (um terço) de seus membros titulares.

§ 1º A convocação das sessões ordinárias e extraordinárias será feita por via epistolar ou correio eletrônico e por edital publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data de sua realização.

§ 2º As sessões do Conselho serão realizadas na sede da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal ou em outro local escolhido pelo Presidente, cabendo a cada conselheiro comunicar eventual impossibilidade de seu comparecimento com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas da data prevista para a realização da sessão.

Art. 9º As deliberações do Conselho Gestor do FUNDHIS serão tomadas por maioria simples de votos, presentes a metade mais um de seus membros.

§ 1º Entende-se por maioria simples de votos o número de votos superior à metade dos conselheiros presentes.

§ 2º O Conselho deliberará mediante a votação ostensiva e nominal dos seus membros.

Art. 10. As atas das sessões do Conselho serão publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal e o texto original será assinado pelos conselheiros e mantido em arquivo próprio.

Art. 11. As deliberações sobre alterações deste Regimento Interno serão aprovadas em reunião do Conselho Gestor, com, no mínimo, 7 (sete) conselheiros presentes à sessão.

Art. 12. O Conselho Gestor do FUNDHIS, por indicação de qualquer de seus membros, poderá convidar personalidades de reconhecido conhecimento da matéria em exame, para participar de sessões e/ou apreciar assuntos específicos.

Parágrafo único: As personalidades convidadas não terão direito a voto.

CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS MEMBROS DO CONSELHO

Art. 13. Compete ao Presidente do Conselho Gestor:

I - representar extrajudicialmente o Conselho, observada a representação judicial e a consultoria jurídica do órgão pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

II - convocar, organizar a ordem do dia e presidir as reuniões do Conselho, distribuindo aos conselheiros as matérias a serem debatidas, para relatoria;

III - cumprir e fazer cumprir este Regimento;

IV - fixar prazo para vistas de documentos;

V - tomar as providências visando implementar as deliberações do Conselho;

VI - autorizar a utilização dos recursos do FUNDHIS;

VII - encaminhar as prestações de contas do Fundo ao órgão contábil competente;

VIII - designar um Secretário-Executivo para assumir as ações relacionadas à operacionalização administrativa do Fundo;

IX - articular e coordenar as ações de competência do Conselho.

Art. 14. O Presidente do Conselho Gestor do Fundo será substituído, em suas faltas e impedimentos, pelo Vice-Presidente, que será indicado pelo Presidente ou pela maioria dos conselheiros presentes na reunião.

Art. 15. São atribuições do Conselheiro Vice-Presidente:

I - auxiliar o Presidente do Conselho, quando por este solicitado;

II - despachar as matérias de interesse do Fundo.

Art. 16. São atribuições dos Conselheiros:

I - comparecer às reuniões do Conselho, salvo por motivo de força maior devidamente justificado;

II - discutir e votar todas as matérias submetidas ao Conselho;

III - apresentar propostas relacionadas às atividades do Fundo;

IV - propor a inclusão de matérias na ordem do dia ou em reuniões subsequentes, bem como, justificadamente, propor a discussão prioritária de assuntos incluídos na pauta;

V - cumprir os objetivos do Fundo e as normas regimentais do Conselho.

CAPÍTULO V

DO SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO FUNDHIS

Art. 17. Compete ao Secretário-Executivo do FUNDHIS:

I - secretariar as atividades do Conselho Gestor do Fundo;

II - efetuar os registros das reuniões do Conselho e certificar-se de que sejam adotadas as providências nelas recomendadas;

III - despachar com o Presidente do Conselho sobre as matérias relacionadas à sua área de atribuições;

IV - zelar pela guarda de livros, documentos e registros relativos às atividades do Conselho;

V - receber e submeter à aprovação do Conselho os projetos básicos e programas que demandem financiamento com recursos do Fundo;

VI - acompanhar o andamento dos processos aprovados pelo Conselho, cuja execução envolva a utilização de recursos do Fundo;

VII - providenciar a publicação no Diário Oficial do Distrito Federal dos atos resultantes das deliberações do Conselho Gestor e outros de caráter administrativo;

VIII - elaborar o relatório anual de atividades do Fundo;

IX - acompanhar o desenvolvimento das ações estabelecidas no plano de aplicação de recursos aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo;

X - exercer outras atribuições para a boa consecução das finalidades do Fundo;

~~XI - determinar o arquivamento das matérias submetidas ao Fundo quando constatada a falta de amparo Técnico ou a inexistência de recursos no Fundo;~~

XI - determinar o arquivamento das matérias submetidas ao Fundo quando constatada a falta de amparo Técnico ou a inexistência de recursos orçamentários no Fundo. [\(Inciso alterado pelo\(a\) Decreto 38566 de 18/10/2017\)](#)

XII - acompanhar a licitação e a execução dos projetos aprovados e com recursos disponíveis no Fundo.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. O Conselho Gestor do FUNDHIS reger-se-á por este Regimento e pelas disposições que lhe forem aplicáveis.

Art. 19. Fica expressamente vedada a distribuição aos Conselheiros, sob qualquer forma ou pretexto, de eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações ou parcelas do patrimônio, auferidos durante o exercício de suas atividades no Conselho.

Art. 20. Cabe aos Conselheiros zelar para que as atividades do FUNDHIS estejam sempre em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Art. 21. Os casos omissos deste Regimento serão resolvidos pelo Conselho Gestor do FUNDHIS.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Revogam-se as disposições em contrário.

DECRETO Nº 39.151, DE 27 DE JUNHO DE 2018.

Regulamenta o §2º do art. 176 da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprovou a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, e dá outras providências

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos VII e XXVI, do art. 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que consta do Processo SEI-GDF nº 00390-00007542/2017-03, DECRETA:

Art. 1º Fica regulamentada a cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso - ONALT instituída pelo art. 176, §1º, inciso IV, da [Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009](#), relativa a contrapartida pela transformação de uso rural para urbano que venha a acarretar valorização da gleba.

§ 1º Para fins da transformação do uso do solo rural para o urbano, considera-se como referência territorial o zoneamento vigente no ato de aprovação do projeto de urbanismo de parcelamento do solo estabelecido pela Lei Complementar nº 803, de 2009 e suas alterações posteriores. ([Legislação Correlata - Decreto 40942 de 02/07/2020](#))

§ 2º O valor da contrapartida pela transformação do uso rural para urbano deve ser determinado no momento da aprovação do projeto de urbanismo de parcelamento do solo pelo órgão gestor do planejamento urbano e territorial do Distrito Federal. ([Legislação Correlata - Decreto 40942 de 02/07/2020](#))

§ 3º A ONALT da transformação de uso rural para urbano somente incide nos parcelamentos do solo para fins urbanos aprovados após 15 de outubro de 2012, data de sua instituição por meio da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012, que atualizou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei Complementar nº 803, de 2009. ([Legislação Correlata - Decreto 40942 de 02/07/2020](#))

§ 4º Excetua-se do § 3º os parcelamentos do solo para fins urbanos cuja documentação inicial, constante do Anexo Único, tenha sido protocolada em órgão do Distrito Federal em data anterior a 15 de outubro de 2012. ([Legislação Correlata - Decreto 40942 de 02/07/2020](#))

Art. 2º O valor da contrapartida de que trata este Decreto é de 20% do valor correspondente à diferença entre o valor da gleba inserido em zona urbana e o seu valor com destinação rural.

§1º Fica definida cobrança do valor da contrapartida diferenciada do percentual estabelecido no caput para os parcelamentos do solo destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda, aplicando-se o valor de 4%, nos termos do inciso I do §2º do art. 176 da Lei Complementar n.º 803, de 2009.

§ 2º Os valores da gleba, para fins de cálculo da contrapartida de que trata o caput, devem ser fixados em laudo de avaliação imobiliária, elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP.

§ 3º O laudo de avaliação imobiliária deve ser realizado com base nas Normas Brasileiras Registradas - NBR da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

§ 4º A avaliação imobiliária de que trata o § 2º deve ser elaborada preferencialmente com base no método involutivo.

§ 5º A avaliação imobiliária da gleba urbanizável deve tomar como referência o potencial de uso especificado nas diretrizes urbanísticas aprovadas para a área.

§ 6º A avaliação imobiliária da gleba com destinação rural deve tomar como referência o aproveitamento eficiente do solo rural para a área.

§ 7º O laudo de avaliação imobiliária de que trata o § 2º deve ser elaborado por profissional especializado em avaliação e perícia, credenciado e registrado no Conselho de Classe competente.

§ 8º O interessado deve arcar com os custos da avaliação imobiliária.

Art. 3º O pagamento da contrapartida da ONALT da transformação do uso rural para o urbano pode ser feito mediante:

I - Pecúnia;

II - Dação em pagamento de lotes urbanizados do parcelamento do solo.

§ 1º O disposto no inciso II deste artigo aplica-se somente na hipótese de empreendimento de habitação de interesse social promovido pela iniciativa privada no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal, sendo que o interessado deve indicar, previamente, as unidades que tenha interesse em oferecer como contrapartida, hipótese em que o laudo de avaliação deve indicar o valor dessas unidades

§ 2º Os recursos auferidos com a aplicação da ONALT devem ser destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB.

§ 3º Os lotes urbanizados ofertados em pagamento da ONALT devem integrar os bens patrimoniais pertencentes ao FUNDURB.

§ 4º No caso de a dação em pagamento prevista no inciso II não corresponder à integralidade do valor da contrapartida, o saldo remanescente deve ser pago em pecúnia.

§ 5º Os lotes oferecidos em doação em pagamento devem ser objeto de anuência prévia do órgão gestor do planejamento urbano e territorial do Distrito Federal.

Art. 4º Para a aprovação do projeto urbanístico de parcelamento do solo, o interessado deve apresentar a proposta de forma de pagamento da contrapartida da ONALT e de sua garantia,

mediante caucionamento de lotes, a ser aprovada pelo órgão gestor do planejamento urbano e territorial do Distrito Federal.

§ 1º O valor da contrapartida da ONALT, a forma de pagamento e sua garantia devem constar do Decreto de aprovação do parcelamento do solo.

§ 2º No decreto de aprovação do parcelamento sujeito a cobrança diferenciada da ONALT de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto, deve constar sua destinação para a política habitacional de interesse social e de baixa renda.

Art. 5º O pagamento em pecúnia de forma parcelada ou integral da contrapartida devida em razão da ONALT, nos termos firmados no Decreto de aprovação do parcelamento, conforme o §1º do art. 4º, pode ser efetuado em até 4 anos contados a partir da data de obtenção da licença ambiental de instalação do parcelamento do solo.

§ 1º O valor da contrapartida em pecúnia pode ser parcelado em até 48 parcelas, a partir da data de obtenção da licença ambiental de instalação do parcelamento do solo.

§ 2º O interessado deve apresentar, como garantia do pagamento em pecúnia do valor devido da contrapartida da ONALT, o caucionamento de lotes no ato do registro do parcelamento do solo aprovado.

§ 3º No caso de parcelamento do valor da contrapartida em pecúnia deve ser descontado da garantia os valores pagos até o ato do registro do parcelamento do solo aprovado.

§ 4º O valor da contrapartida em pecúnia deve ser corrigido com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e, nos casos de inadimplência, está sujeito a juros e multa nos termos da legislação específica.

§ 5º Findo o prazo de que trata o caput, fica o Poder Executivo autorizado a executar a garantia de pagamento em pecúnia do valor da contrapartida da ONALT.

§ 6º Na execução da garantia de que trata §5º, verificada a ocorrência de diferença entre os valores devidos a título de contrapartida de ONALT, nos termos do § 4º, e dos lotes caucionados como garantia, deve-se:

I - Inscrever o valor da diferença na dívida ativa, quando em desfavor do Distrito Federal;

II - Restituir ao interessado os imóveis caucionados em valor correspondente a diferença, quando em favor do interessado.

Art. 6º Deve ser inscrita cláusula resolutiva na escritura pública de registro dos lotes ofertados em dação em pagamento da contrapartida da ONALT e dos lotes caucionados em garantia do pagamento.

Parágrafo único. A utilização da cláusula de que trata o caput pelo interessado ocorre nos casos em que o registro do parcelamento do solo venha a ser cancelado nos termos do art. 23 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Art. 7º Cabe ao órgão gestor do planejamento urbano e territorial do Distrito Federal dar publicidade aos processos de que trata este regulamento, informando os parcelamentos do solo objeto de contrapartida, o demonstrativo de cálculo de cada cobrança, os laudos de avaliação imobiliária, os termos de compromisso e o status do pagamento em sítio eletrônico.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 9º Revogam-se disposições em contrário.

Brasília, 27 de junho de 2018.

130º da República e 59º de Brasília.

RODRIGO ROLLEMBERG

ANEXO ÚNICO

Documentação Inicial para Protocolo de Requerimento de Parcelamento do Solo

1. Carteira de Identidade e da Inscrição no Cadastro de Pessoa Física-CPF do proprietário e do representante legal, quando houver, no caso de pessoa física;
2. Documentos relativos ao proprietário e ao representante legal, no caso de pessoa jurídica de direito privado:
 - 2.1. Inscrição de pessoa jurídica no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;
 - 2.2. Contrato societário e suas alterações com registro na Junta Comercial; ou
 - 2.3. Estatuto com registro no Cartório de Registro de Títulos e Documentos de Pessoas jurídicas;
3. Comprovante legal de representação da pessoa jurídica se for o caso (exemplo: Ata de Assembleia de Constituição);
4. Carteira de Identidade e Inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF do representante legal da pessoa jurídica;
5. Instrumento público que confira poderes ao representante legal para efetuar a solicitação de parcelamento, no caso de não ser o solicitante proprietário da área, ou seja, procuração com firma reconhecida;
6. Certidão de Ônus Reais da gleba a ser parcelada, com data de expedição de no máximo 30 dias anterior à data de protocolo do requerimento.