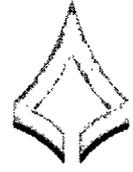




**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS**



PARECER Nº 01 , DE 2015 - CAF

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS - CAF sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 32, de 2015, que altera a redação dos arts. 4º, 6º e acrescenta o art. 9º-A, da Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a outorga onerosa da alteração de uso do Distrito Federal e do art. 4º e 5º e acrescenta o art. 8º-A da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, e dá outras providências.

AUTORIA: PODER EXECUTIVO

RELATORA: Deputada TELMA RUFINO

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Assuntos Fundiários - CAF, o Projeto de Lei Complementar em epígrafe, que propõe a alteração das leis que regulam a aplicação dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Alteração de uso – Lei nº 1.170, de 1996, e LC nº 294, de 2000 – no Distrito Federal.

No caso da Lei Complementar nº 294, de 2000, que trata da Outorga Onerosa da Alteração de Uso (ONALT), o autor propõe a alteração dos arts. 4º e 6º, buscando tornar mais claro os procedimentos de avaliação da valorização imobiliária da alteração de uso pretendida. Para fins de aplicação do referido instrumento de política urbana, estabelece que o valor da outorga será calculado a partir de laudo de avaliação do valor do terreno, a ser elaborado por técnico da Terracap, com a devida competência técnica e legal, tendo como parâmetro o valor do imóvel no mercado imobiliário a partir das normas técnicas específicas editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Define ainda os parâmetros de cobrança e pagamento da outorga. Por fim, o autor acrescenta o art. 9º-A à Lei Complementar em referência, para definir regra e prazo de aplicação das alterações propostas.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS**



Para a Lei nº 1.170, de 1996, que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR), a proposição altera a redação dos arts. 4º e 5º para melhor explicitar os procedimentos de cálculo, cobrança e pagamento desse instrumento e estabelece como base de cálculo do valor do terreno, a tabela de cálculo do IPTU. Além disso, o autor propõe a inclusão do art. 8º-A à lei complementar em referência, para definir regra e prazo de aplicação das alterações propostas.

Seguem as cláusulas de regulamentação, em 30 dias, e de vigência e revogação de praxe.

Na *Mensagem nº 243/2015 - GAG*, de 16 de outubro do ano corrente, o Governador esclarece que a *Justificação* da proposta se encontra na *Exposição de Motivos* do Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) e solicita a tramitação da matéria em regime de urgência, nos termos do art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A *Exposição de Motivos* justifica as alterações propostas nas leis que regulam os instrumentos de política urbana de outorga da seguinte forma:

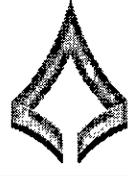
- A ODIR e a ONALT ... são institutos destinados a promover a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização ... e sua inclusão entre os instrumentos de política urbana constantes do PDOT é exigência do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica;
- O Plano Diretor (LC nº 803, de 2009) determina a elaboração de lei específica que trate das outorgas e, para isso, a SEGETH estuda elaboração de proposição que trate integralmente desse assunto;
- Como esses instrumentos já são aplicados no DF, a intenção da proposta é conferir fluidez e segurança jurídica aos processos administrativos específicos ao tema. As alterações propostas pretendem que o pagamento integral das outorgas ocorra até a concessão do Habite-se ou, em casos específicos, até a concessão da Licença de Funcionamento, resguardando, dessa forma, os direitos dos adquirentes de unidades edificadas na forma de incorporação imobiliária e facilitando a cobrança de créditos pelo DF;
- Outro ponto importante a ser destacado é que o procedimento de cobrança da ODIR tem gerado diversos questionamentos e, em consequência, disputas judiciais por dúvidas na fórmula de cálculo da outorga.

Por fim, no caso da ONALT, o Secretário alega a necessidade de atribuir a obrigação de cálculo da valorização imobiliária ao órgão competente para executar tal atividade, permitindo, mais uma vez, agilizar os procedimentos e reduzir os questionamentos relativos ao assunto.

Este Projeto de Lei Complementar nº 32, de 2015, foi lido em plenário em 21-10-2015. A proposta será objeto de análise na Comissão de Desenvolvimento



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS**



Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT; na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF; na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, bem como nesta Comissão de Assuntos Fundiários – CAF. O processo tramita em regime de urgência.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Assuntos Fundiários - CAF, analisar e, quando necessário, emitir parecer de mérito em proposições que versem sobre *plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais e sobre direito urbanístico*, entre outros¹.

A matéria apresentada pelo Projeto de Lei Complementar nº 32, de 2015, versa sobre a adequação, em relação à atribuições e procedimentos, das leis que tratam das outorgas do Direito de Construir (ODIR) e da Alteração de Uso (ONALT) de imóveis urbanos no Distrito Federal. Necessário se faz, para uma análise criteriosa do tema, que conheçamos o histórico de criação desses instrumentos, no sentido de entender melhor o objetivo de sua aplicação e avaliarmos a viabilidade técnica e legal das alterações propostas.

O Estatuto da Cidade

Essas outorgas estão relacionadas entre os institutos jurídicos e políticos relacionados no Estatuto da Cidade, arts. 28 a 31, como instrumentos de política urbana², que terão condições de aplicação, fórmula de cálculo para a cobrança, casos de isenção e contrapartida do beneficiário a serem estabelecidas por lei municipal específica. Os recursos advindos dessas alterações devem ser aplicados conforme finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto, quais sejam: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, 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, proteção ou outras unidades de interesse ambiental e proteção de sítios de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

No que se refere à ODIR, o Estatuto determina que o plano diretor do município deve definir as áreas em que o direito de construir poderá ser exercido em padrões acima dos *coeficientes de aproveitamento*³ básicos, desde que respeitados os

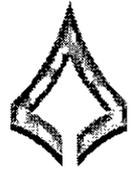
¹ Regimento Interno, Resolução nº 167, de 2000, art. 68, inciso I, alíneas *a* e *i*.

² Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, Capítulo II, Dos Instrumentos da Política Urbana, arts. 4º a 38.

³ Coeficiente de aproveitamento: relação entre a área edificável e a área do terreno (Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, art. 1º, § 1º).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS



respectivos limites máximos estabelecidos para esse coeficiente. Da mesma forma, no caso da ONALT, as áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo, devem ser definidas nesse instrumento.

A Lei Orgânica do Distrito Federal

A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, estabelece que o objetivo da política urbana e rural do DF⁴ é assegurar que a propriedade cumpra sua função social, possibilite a melhoria da qualidade de vida da população (art. 312) e esclarece que a *propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos diretores (sic) locais, legislação urbanística e ambiental, especialmente quanto ao acesso à moradia, à contraprestação ao Poder Público pela valorização imobiliária decorrente de sua ação e à proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, cultural e ao meio ambiente* (art. 315, *in verbis*).

De acordo com a Carta Magna distrital, o PDOT é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e os Planos de Desenvolvimento Local (PDL) são seus instrumentos complementares. Deve definir, entre outros institutos, as áreas onde poderão ser aplicadas as outorgas do Direito de Construir e da Alteração de Uso, em atendimento ao que determina o Estatuto da Cidade. Nos arts. 318 e 319, a LODF explicita que a LUOS deve estabelecer as normas urbanísticas destinadas a regular as categorias de uso por tipo e porte e definirá as zonas e setores segundo indicações de usos predominantes, conformes e não-conformes, além dos índices de controle urbanístico para as categorias de atividades permitidas em cada zona. E os PDLs, específicos para cada região administrativa deve detalhar a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no plano diretor.

No Ato das Disposições Transitórias, art. 56, parágrafo único, a Lei Orgânica prevê ainda que, (...) A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso (...) até a aprovação da Lei de Uso do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas de participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração aprovada pelo órgão técnico competente do Distrito Federal. É importante ressaltar esse ponto para que fique esclarecido que a aprovação do projeto com a respectiva cobrança das outorgas, antes que a LUOS esteja aprovada, não autoriza a edificação e/ou utilização do imóvel ou terreno com parâmetros de uso ou de área construída em padrões diferentes daqueles aprovados na lei em vigor. Há que ser aprovada uma lei complementar específica, que autorize a alteração proposta, aprovada posteriormente à realização dos estudos técnicos cabíveis e audiência pública.

⁴ Ver LODF, Título VII, arts. 312 a



O Plano Diretor de Ordenamento Territorial

O PDOT – DF, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, nos arts. 38 a 41, define como parâmetros básicos de ocupação do solo urbano, a densidade demográfica dos setores, os coeficientes de aproveitamento dos lotes e o percentual mínimo de equipamentos urbanos e comunitários e de espaços livres de uso público a serem aplicados para os novos parcelamentos. A seguir conceitua esses parâmetros. Para esse estudo, destacamos apenas a definição do Coeficiente de Aproveitamento (CA), que é a relação entre a área edificável e a área do terreno. O *básico* corresponde ao potencial construtivo definido para o lote e o *máximo* representa o limite máximo edificável possível dos lotes ou projeções, *podendo a diferença entre os coeficientes máximo e básico ser outorgada onerosamente, conforme indicado nos Anexos V e VI desta Lei Complementar. (in verbis)*. O art. 42 do Plano Diretor especifica os valores máximos dos CA para as áreas urbanas, segundo o macrozoneamento do território.

Em relação aos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano (arts. 147 a 154), o Plano Diretor esclarece que a LUOS deve indicar os usos e os parâmetros urbanísticos de edificação dos lotes para os parcelamentos consolidados ou aprovados e os PDLs, definidos para cada Unidade de Planejamento Territorial – UPT, deverão definir a planificação de obras públicas para as respectivas Regiões Administrativas às quais estiverem referenciados. Além disso, o PPCUB, Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, elaborado especificamente para a área tombada, deve abranger o conteúdo desses outros dois documentos: LUOS e PDL.

No Capítulo relativo aos instrumentos jurídicos, arts. 168 a 177, o PDOT trata especificamente da ODIR e da ONALT. Inicia esclarecendo quanto à necessidade de edição de lei específica que estabeleça normas e procedimentos gerais e defina a forma de cálculo para cobrança do valor da contrapartida financeira, o coeficiente de ajuste a ser inserido na fórmula de cálculo, os casos passíveis de isenção, o procedimento para solicitação do direito de construir até o limite máximo do coeficiente de aproveitamento e o tipo de contrapartida a ser exigida do beneficiário, que atenda ao interesse público e satisfaça às finalidades especificadas.

A contrapartida das outorgas, como regra, deverá ser realizada em pecúnia e os recursos auferidos com essas contrapartidas deverão ser aplicados em atividades específicas de implementação de planos e projetos vinculados à política urbana e ambiental, incluindo-se aqui atividades de regularização fundiária, política habitacional, preservação ambiental, proteção e preservação de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico e acessibilidade. Como exceção, o PDOT relaciona uma série de medidas relacionadas à atividade urbanística além de autorizar a inclusão de outras atividades por meio de lei específica. Os casos de exceção das contrapartidas serão definidos como alternativa imperativa, com o objetivo de atender ou alcançar a função social da propriedade vinculada ao benefício auferido pela intervenção.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS



Ao tratar da ODIR, o PDOT relaciona as áreas ou zonas onde esse instituto poderá ser aplicado. Para o caso da ONALT, além da conceituação, o Plano Diretor estabelece que sua aplicação poderá ocorrer em toda a macrozona urbana, nos locais a serem detalhados pela LUOS e esclarece que a alteração de caracterização de zona rural para urbana não configura uma alteração de uso. Por fim, o PDOT determina que o PPCUB definirá e detalhará os locais passíveis de aplicação dessas outorgas para a área de preservação.

Pelos conceitos e premissas apresentados nos documentos legais acima descritos, observamos que esse instituto é caracterizado como um único instrumento de política urbana – OUTORGA ONEROSA, a ser aplicado em duas situações diferentes – alteração do potencial construtivo e alteração de uso dos lotes. Portanto, seus princípios de aplicação devem partir de uma mesma premissa de análise, cálculo e avaliação.

Leis Vigentes (Lei nº 1.170/1996 e Lei Complementar nº 294/2000)

Assim, com base nos conceitos expostos até aqui, analisemos as leis em vigor, que a proposição sob análise pretende alterar.

Em primeiro lugar, analisemos a Lei nº 1.170, de 1996, que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Após a conceituação necessária e definição de objetivos, a norma esclarece que o interessado adquire o direito de edificar além do potencial construtivo do lote e dentro de limites máximos pré-estabelecidos, após pagamento da diferença de área efetivamente utilizada em acréscimo ao potencial construtivo e autorizado mediante a realização de Estudo Prévio de Viabilidade Técnica (EPVT). O débito correspondente será avaliado, calculado e cobrado na etapa de aprovação do projeto e deverá estar quitado para liberação do alvará de construção. Para o cálculo do valor a ser cobrado pela outorga, a norma apresenta fórmula de cálculo.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 19.436, de 1998, alterado pelo Decreto nº 32.143, de 2010. A regulamentação reforça a necessidade de elaboração do EPVT e relaciona o conteúdo mínimo desse estudo. Remete à Administração Regional a responsabilidade da cobrança, estabelece a tabela de cálculo do IPTU como referência para o cálculo do valor do metro quadrado do lote.

Uma das questões que motivaram a apresentação do PLC nº 32/2015 pelo Poder Executivo é a necessidade de esclarecer os questionamentos quanto ao cálculo do valor da contrapartida da ODIR, causados pela regulamentação em relação às definições da respectiva lei. Além disso, que casos de edificações concluídas ou com alvarás de construção emitidos até 30-10-2015, sem cobrança prévia da ODIR, condiciona a liberação da Carta de Habite-se ao seu pagamento.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS**



Por fim, vejamos o que determina a Lei Complementar nº 294, de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso. Após a devida conceituação e vedações, a LC determina o atendimento às condições expressas nos Planos Diretores Locais e esclarece que o valor devido pela outorga será fixado pela Secretaria (*sic*) em conjunto com a Terracap, por profissional habilitado, tendo como base as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Esse valor deve ser acrescido dos estudos técnicos a serem realizados, caso necessários. Os Alvarás de Construção e/ou de Funcionamento ficam condicionados ao pagamento da ONALT e os recursos auferidos são destinados ao FUNDURB, FUNDHIS e Fundo do Meio Ambiente.

O PLC 32/2015 estabelece prazos para a avaliação e esclarece que o valor de referência do lote para cálculo da outorga é o valor de mercado a ser acrescido dos custos de avaliação e de estudos técnicos, caso necessários. Esclarece quanto à solução de situações diferenciadas de pagamento parcelado e define que casos de edificações concluídas ou com Alvarás de Construção emitidas até 30-10-2015, sem cobrança prévia da ONALT, condiciona a liberação da Carta de Habite-se ao seu pagamento.

CONCLUSÕES

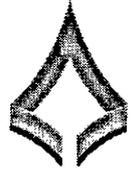
Como podemos claramente observar nas considerações acima expostas, as leis que regulamentam a aplicação da ODIR e da ONALT no Distrito Federal são anteriores ao próprio Estatuto da Cidade. Não abarcam, portanto, a nova visão de planejamento trazida por esse instrumento, que passou a balizar todas as ações de política urbana atuais. Esse instrumento relaciona as outorgas como um único instrumento de política urbana, aplicado a diferentes situações de alteração de parâmetros construtivos. A Lei Orgânica e o PDOT seguem esse mesmo princípio. Esse instrumento deve, portanto, estar regulamentado segundo uma mesma lógica, um mesmo princípio de aplicação e uso, evitando os questionamentos jurídicos que vêm ocorrendo acerca da aplicação e do cálculo da contrapartida monetária a ser cobrada pela aplicação dessas outorgas.

A Lei Orgânica, por meio da Emenda nº 49/2007 e o PDOT-DF (Lei Complementar nº 803/2009) já se encontram adaptados à nova conceituação e princípios do Estatuto. Assim, não há por que alterar as leis vigentes sem a necessária adaptação aos instrumentos legais atuais.

O tratamento da matéria, atualmente, segundo o Poder Executivo, tem gerado demora na solução e liberação de diversos processos de aprovação de projetos, licenças de construção ou funcionamento e Carta de Habite-se. Isso se deve a diversos questionamentos, especialmente quanto à transparência e clareza dos cálculos realizados para a cobrança das outorgas. A solução para esses problemas, passa pela atualização da legislação a partir dos atuais princípios e diretrizes e das experiências e dificuldades de aplicação desse instrumento.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS**



Com esse objetivo, foi elaborada pela Assessoria Legislativa da CLDF – Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente (UDA), uma minuta de Substitutivo, que pretendia de maneira técnica, sucinta e organizada contribuir de forma positiva com a solução das dificuldades enfrentadas pela administração pública na aplicação desse instrumento. Porém o Governo de Brasília promoveu reuniões paralelas com as assessorias jurídicas da SEGETH, TERRACAP, Procuradoria do DF e Secretaria de Relações Institucionais, em conjunto com o setor produtivo (SINDUSCON e ADEMI), **sem a participação de nenhuma das comissões desta Casa**. O produto elaborado, e que recebeu o consenso e a aprovação dos participantes, foi apresentado nesta Casa na forma da *Mensagem nº 286/2015 GAG*, de 1º de dezembro de 2015, que traz em seu bojo uma Emenda Substitutiva, de autoria do Poder Executivo.

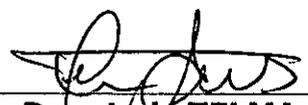
A CAF realizou em 04/12/15, uma reunião técnica em que foram convidados todos os agentes das reuniões externas realizadas pelo Governo de Brasília, para apresentar suas contribuições, ficando acordado que, devido ao exíguo tempo remanescente para a tramitação dessa proposição, o Substitutivo proposto pela CAF, não seria apresentado por não haver tempo hábil para a retomada das discussões.

Lamenta-se que o Governo de Brasília tenha dispensado as contribuições desta Casa Legislativa, em especial desta Comissão de Assuntos Fundiários, e esperamos que as autoridades competentes se sensibilizem da urgente necessidade legal e jurídica de simplificação e de união dessas duas legislações, em atendimento ao Estatuto da Cidade, à Lei Orgânica e ao PDOT.

Em face dessas observações, nos posicionamos de acordo com a iniciativa e votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 32, de 2015, acatando a Emenda nº 01 - Substitutiva, de autoria do Poder Executivo e, para adequação, conforme proposto na reunião técnica da CAF, apresentamos a Subemenda nº 02 – Modificativa da relatora, e acatamos também a emenda nº 03 do Deputado Rodrigo Delmasso, no âmbito desta Comissão de Assuntos Fundiários – CAF.

Sala das Comissões, em de dezembro de 2015.

Deputado
PRESIDENTE


Deputada **TELMA RUFINO**
RELATORA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS

SUBEMENDA Nº 02 (MODIFICATIVA) - CAF (Da relatora Deputada TELMA RUFINO)

À EMENDA Nº 01 (SUBSTITUTIVA), do Poder Executivo ao PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 32, de 2015, que altera a redação dos arts. 4º, 6º e acrescenta o art. 9º - A, da Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a outorga onerosa da alteração de uso do Distrito Federal e do art. 8º - A da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, e dá outras providências.

Art. 1º Modifique-se o § 7º do art. 4º, contido no art. 1º da Emenda (Substitutiva) do Poder Executivo, com a seguinte redação:

"Art. 4º

§ 7º O prazo de validade do laudo é de 12 meses.

....."

Art. 2º Acrescente-se o seguinte artigo no art. 2º da Emenda (Substitutiva) do Poder Executivo, com a seguinte redação:

"Art. 9º-B Os questionamentos e/ou reavaliações retroativas aos prazos estabelecidos nesta Lei Complementar acerca de procedimentos de cobrança de ONALT não exigida em tempo hábil ou exigido em valor insuficiente ou incorreto, sujeita a devida cobrança de prévio processo administrativo nos termos da legislação pertinente, assegurando ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa."



Art. 3º Acrescente-se o seguinte artigo no art. 1º da Emenda (Substitutiva) do Poder Executivo, com a seguinte redação:

“Art. 8º-B Os questionamentos e/ou reavaliações retroativas aos prazos estabelecidos nesta Lei acerca de procedimentos de cobrança de ODIR não exigida em tempo hábil ou exigido em valor insuficiente ou incorreto, sujeita a devida cobrança de prévio processo administrativo nos termos da legislação pertinente, assegurando ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente Subemenda visa adequar a Emenda Substitutiva proposta pelo Poder Executivo, conforme acordado em reunião técnica desta Comissão realizada em 04/12/15, com a presença da Terracap, Subsecretaria de Relações Institucionais do Governo de Brasília, entidades do setor produtivo e assessores de vários deputados.

Sala das Comissões, em de dezembro de 2015


Deputada
TELMA RUFINO
Relatora