

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PLC 110/2017

PARECER Nº 5 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 110, de 2017, que *dispõe sobre o instrumento da Compensação Urbanística para fins urbanos previsto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, e dá outras providências.*

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Prof. ISRAEL BATISTA

I - RELATÓRIO

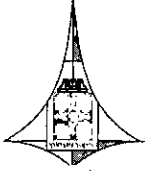
O Projeto de Lei Complementar nº 110/2017 visa dar cumprimento ao disposto no art. 199 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, aprovado por meio da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, com a finalidade de possibilitar a regularização e o licenciamento de empreendimentos edificados em lote ou projeção, devidamente registrados no ofício de registro de imóveis competente, e que estejam em desacordo com os índices e parâmetros urbanísticos previstos na legislação que rege a matéria, por meio de indenização pecuniária ao Estado, segundo dicção contida nos arts. 1º e 2º.

O art. 5º do PLC fixa os princípios da compensação urbanística que devem nortear o processo de regularização.

Os arts. 6º ao 10 definem os critérios de admissibilidade para a aplicação do instituto da compensação urbanística.

O Capítulo V da proposição, integrado pelos arts. 11 ao 22, dispõe sobre os procedimentos a serem realizados para a aplicação da compensação urbanística, tanto nas hipóteses de imóvel já construído como na hipótese de alvará para nova construção.

142



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Por fim, os Capítulos V e VI tratam dos critérios para cálculo da contrapartida pecuniária a ser paga nas hipóteses em que a regularização for possível.

No capítulo que trata das *disposições finais e transitórias* compreendido dos arts. 30 ao 39, ficam estabelecidas as condições para integração da norma, aplicação aos casos omissos e os desdobramentos das ações administrativas em curso no momento da aplicação da lei.

Segue-se a cláusula de vigência.

Em sua justificação, o autor afirma que a regularização onerosa tem sido uma prática recorrente no sentido de promover a regularização das construções e trazer legalidade para o setor com a devida compensação e observância do interesse coletivo.

A proposição tramita em regime de urgência na forma do art. 73 da LODF, e foi distribuída à CAF e CDESCTMAT para análise de mérito, e em análise de admissibilidade junto a CEOF e CCJ.

No âmbito da Comissão de Assuntos Fundiários – CAF, foram apresentadas 8 emendas. São elas:

Emenda nº 01, de autoria do Poder Executivo, modifica o conteúdo do inciso VII, do art. 12 da proposição com o acréscimo da expressão “quando for o caso”, em vista de que, diante dessa possibilidade, não haja prejuízo ao pedido de compensação urbanística; altera o conteúdo do §2º do art. 17 e acrescenta ainda os §§ 3º, 4º e 5º e 6º; altera ainda o texto do §3º do art. 18; altera o texto do art. 20; altera o art. 21, com a supressão do parágrafo único e inclusão dos §§ 1º e 2º.

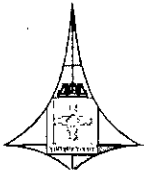
Emenda nº 2, acrescenta o parágrafo único ao art. 26 com a finalidade de vincular a aplicação das contrapartidas pecuniárias oriundas da compensação urbanística a respectiva Administração Regional da edificação objeto da compensação.

Emenda nº 3 acrescenta dispositivo destinado a regular a interposição de recurso administrativo em face de ato administrativo que cassar ou anular alvará de construção ou carta de habite-se, bem como, em face dos critérios e valores considerados no TAR.

Emenda nº 4 acrescenta o §3º ao art. 22 com a finalidade de possibilitar a emissão da Carta de Habite-se nos casos que não se enquadrarem na previsão contida no §3º do art. 6º.

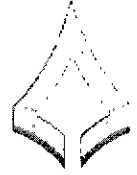
Emenda nº 5 altera o art. 28 com a finalidade de reduzir pela metade o valor da contrapartida pecuniária apurada nos casos em que especifica.

K3



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Emenda nº 6 acrescenta o §4º ao art. 12 com vistas a tratar dos casos de aplicação da compensação urbanística enquadrados no §3º do art. 6º.

Emenda nº 7 acrescenta o §3º ao art. 6º que trata da admissibilidade da compensação urbanística com a finalidade de viabilizar a regularização de edificações construídas dentro dos limites dos lotes ou projeções que tenham obtido alvarás de construção até a data estabelecida no PDOT.

Emenda nº 8 acrescenta, onde couber, dispositivo que exclui do escopo da proposição a compensação urbanística relacionada às unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades de assistência social.

Emenda nº 12 acrescenta artigo ao capítulo IV, estabelecendo que o requerimento de regularização possui efeito suspensivo sobre as ações demolitórias e interdições, bem como aplicação de multas até o final do processo.

Emenda nº 13 acrescenta o §2º ao art. 12, estabelecendo que a compensação urbanística somente será aplicável se constatada a inviabilidade da utilização da convalidação administrativa, nos termos do art. 55 da Lei nº 9.784/1999.

Emenda nº 14 altera o art. 2º, que define o instrumento da compensação urbanística, acrescentando que a indenização pecuniária ao estado não será aplicável aos casos de convalidação administrativa.

Subemenda nº 15 dispõe acerca da possibilidade de interposição de recurso administrativo, assegurando o contraditório e a ampla defesa por meio da apresentação de laudo de contestação, em face de casos omissos ou conflitantes com a lei complementar, em face de interpretação divergente de ato administrativo e em razão do valor definido como contrapartida no TAR.

O parecer emitido no âmbito da CAF concluiu pela aprovação, quanto ao mérito, do PLC nº 110, de 2017, acatando as emendas nº 1, 2, 3, na forma da Subemenda de relator, e, rejeitando as emendas 4, 5, 6, 7 e 8, tendo sido apresentadas ainda 2 emendas aditivas e uma emenda modificativa de relator.

No âmbito da CDESCTMAT foram apresentadas as emendas 9, 10 e 11, de autoria do Deputado Júlio Cesar, e que foram retiradas a pedido do autor.

O parecer da CDESCTMAT concluiu pela aprovação do PLC nº 110/2017, com a acatamento das emendas nº 1, 2, 3, na forma da subemenda nº 15, 12, 13 e 14 e pela rejeição das emendas 4, 5, 6, 7, e 8.

Os autos do processo legislativo retornaram à Comissão de Constituição e Justiça com a finalidade de emissão de novo parecer.

Handwritten signature



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Na oportunidade, foram apresentadas as emendas 16, 17 e 18, igualmente retiradas pelo autor.

No âmbito da CCJ, a proposição recebeu duas subemendas de relator (subemendas 19 e 20), versando, respectivamente, sobre a possibilidade de efeito suspensivo as ações demolitórias em caso de recurso apresentado em face da negativa de compensação urbanística e bem como a utilização do instituto da convalidação na hipótese de imóveis já licenciados.

A proposição recebeu ainda as emendas 21, 22 e 23.

A **Emenda nº 21** acrescenta o art. 18 ao projeto para conferir efeito suspensivo ativo ao recurso contra o indeferimento da aplicação de compensação urbanística.

A **Emenda nº 22** acrescenta o parágrafo único ao artigo 27 do projeto para dispor sobre a aplicação do caput às edificações destinadas a entidades ou instituições sem fins lucrativos, incluindo as associações civis desportivas, religiosas e de ensino.

A **Emenda nº 23** modifica o §1º do art. 6º para alterar o prazo de aplicação da compensação urbanística para os imóveis construídos até 06 de junho de 2017.

É o necessário relato.

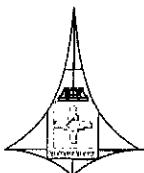
II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

A matéria em apreço é daquelas que se insere na competência prevista no art. 24, inciso I, da Constituição Federal, que permite aos entes federados legislar concorrentemente sobre diversas matérias, dentre elas o direito urbanístico.

Em atenção ao princípio da predominância de interesses, o *Estatuto das Cidades* (Lei nº 10.257/2001) estabeleceu de forma expressa em seu art. 3º, inciso I, que caberá à União legislar somente em caráter geral, visando a integração e cooperação entre os entes federativos, deixando para os municípios a tarefa de disciplinar sua própria política urbanística.

10.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Estabelece ainda a *Carta de Outubro* que a política de desenvolvimento urbano é tarefa reservada ao Governo local, em conformidade com a legislação a ser criada com essa finalidade.

"Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes."

A proposição também visa dar cumprimento ao que dispõe o art. 199 da Lei Complementar nº 803/2009:

"Art. 199. Compensação urbanística é o instrumento que possibilita a regularização e o licenciamento de empreendimentos executados em desacordo com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação mediante indenização pecuniária ao Estado. (Caput com a redação da Lei Complementar nº 854, de 2012.) [107]

§ 1º A compensação urbanística será objeto de lei específica. (Parágrafo renumerado pela Lei Complementar nº 854, de 2012.)

§ 2º A compensação urbanística somente pode ser aplicada para os empreendimentos cuja regularização seja declarada de interesse público em instrumento complementar das políticas de ordenamento territorial. (Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 854, de 2012.)

§ 3º A compensação urbanística somente pode ser aplicada para empreendimentos comprovadamente edificados até a data da publicação desta Lei Complementar. (Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 854, de 2012.)

De pronto é possível constatar a constitucionalidade do PLC nº 110/2017.

Além disso, no que diz respeito a competência legislativa, tem-se que a proposta atende ao disposto no art. 71, I, da Lei Orgânica, como se transcreve *ipsis litteris*:

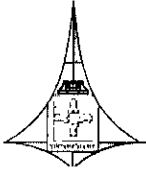
"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II – ao Governador;

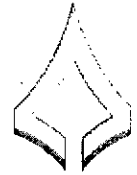
III – aos cidadãos;

LG



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



IV – ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86;

V – à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º.”

Necessário, pois, verificar se a proposição bem como as emendas apresentadas, atendem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação.

2.1 Da análise das emendas

a) Emenda nº 1

Cuida-se de emenda de autoria do Poder Executivo, visando aprimorar o texto original enviado para esta Casa de Leis, por meio de alteração e ajuste de parágrafos ao art. 17, definindo com mais precisão as condições de validade do TAR e ainda sobre a inadimplência do valor da contrapartida.

O texto proposto na emenda atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, razão pela qual, ACATO a presente emenda.

b) Emenda nº 2

A emenda acrescenta o parágrafo único ao art. 26 com a finalidade de vincular a aplicação das contrapartidas pecuniárias oriundas da compensação urbanística a respectiva Administração Regional da edificação objeto da compensação.

Tal medida contraria o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001, que tem como um dos seus princípios a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Nesse sentido, a alteração proposta fere a isonomia na medida em que não permitirá ao Poder Público o exercício da proteção daqueles socialmente mais vulneráveis no tocante a provisão de benefícios da urbanização.

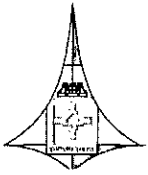
Nesse sentido, REJEITO a presente emenda.

c) Emenda nº 3

Trata-se de emenda que acrescenta dispositivo destinado a regular a interposição de recurso administrativo em face de ato administrativo que cassar ou anular alvará de construção ou carta de habite-se, bem como, em face dos critérios e valores considerados no TAR.

Em que pese a disposição ser meritória, já existe a previsão da interposição de recurso administrativo na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, (Lei do Processo Administrativo), recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834, de 7 de dezembro

100



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



de 2001, e que oferece a garantia do contraditório e ampla defesa, bem como a garantia de interposição de recurso contra decisão que afete a esfera de direitos dos administrados, razão pela qual REJEITO a referida emenda.

d) Emenda nº 4

Acrescenta o §3º ao art. 22 com a finalidade de possibilitar a emissão da Carta de Habite-se nos casos que não se enquadrarem na previsão contida no §3º do art. 6º.

Considerando a análise acerca da emenda nº 7 e sua rejeição, igualmente REJEITO a presente emenda.

e) Emenda nº 5

Altera o art. 28 com a finalidade de reduzir pela metade o valor da contrapartida pecuniária apurada nos casos em que especifica.

Trata-se de disposição que contraria o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, bem como autoriza isenção que pode enfraquecer o próprio instituto da compensação urbanística, desestimulando os processos de regularização, razão pela qual REJEITO a emenda.

d) Emenda nº 6

Acrescenta o §4º ao art. 12 com vistas a tratar dos casos de aplicação da compensação urbanística enquadrados no §3º do art. 6º.

Trata-se de emenda que remete ao §3º do art. 6º, dispositivo suprimido pela rejeição da emenda nº 7, de maneira que a técnica legislativa reclama sua REJEIÇÃO.

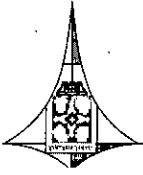
e) Emenda nº 7

Cuida-se de emenda que acrescenta o §3º ao art. 6º que trata da admissibilidade da compensação urbanística com a finalidade de viabilizar a regularização de edificações construídas dentro dos limites dos lotes ou projeções que tenham obtido alvarás de construção até a data estabelecida no PDOT.

A compensação urbanística, conforme dispõe o §3 do art. 199 do PDOT, somente pode ser aplicada para empreendimentos comprovadamente edificados até a data da publicação da Lei Complementar nº 854, que atualiza o PDOT.

De forma que é necessário, para a aplicação do instrumento, que o empreendimento esteja comprovadamente edificado na data estabelecida pelo PDOT,

RS



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



ou seja é preciso que seja configurado ou materializado o não cumprimento aos índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação.

A aprovação de projeto ou a emissão de alvará de construção por si só não sugerem ato cometido em desacordo com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação. Portanto, não se pode incluir nas hipóteses de aplicação do instrumento, as edificações que tiveram aprovação ou alvarás de construção expedidos até a data definida no PDOT como marco temporal para a aplicação da compensação urbanística, sob pena de ofensa a própria lei do PDOT, porquanto contraria o seu marco temporal, razão pela qual REJEITO a emenda.

f) Emenda nº 8

Acrescenta dispositivo que exclui do escopo da proposição a compensação urbanística relacionada as unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades de assistência social.

A legislação proposta por meio do PLC 110 não atribui qualquer caráter diferenciativo as edificações construídas por entidades religiosa e de assistência social, em razão de que esse não é um critério para a aplicação do instituto, cabível segundo critérios técnicos específicos, independente da atividade desenvolvida na edificação, razão pela qual REJEITO a emenda.

As emendas 9, 10 e 11 foram retiradas.

g) Emenda nº 12

Acrescenta artigo ao capítulo IV do projeto, estabelecendo que o requerimento de regularização possui efeito suspensivo sobre as ações demolitórias e interdições, bem como aplicação de multas até o final do processo.

Trata-se de dispositivo que igualmente versa sobre matéria disposta na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, (Lei do Processo Administrativo), recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834, de 7 de dezembro de 2001, qual seja, a possibilidade de atribuir efeito suspensivo ao recurso na hipótese de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, razão pela qual REJEITO a emenda e retiro a subemenda nº 19, posto que prejudicada pela rejeição da emenda nº 12.

h) Emenda nº 13

A emenda 13 acrescenta o §2º ao art. 12, estabelecendo que a compensação urbanística somente será aplicável se constatada a inviabilidade da utilização da convalidação administrativa, nos termos do art. 55 da Lei nº 9.784/1999.

19



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Considerando que o art. 12 do PLC no 110/2017 trata do requerimento de regularização e licenciamento da edificação, portanto, de procedimento administrativo, a referência a convalidação é despicienda, uma vez que, sendo ato administrativo passível de ser sanado, o instituto poderá ser aplicado sem que haja disposição expressa para essa finalidade, razão pela qual REJEITO a emenda nº 13, o que exige a retirada da subemenda nº 20 em razão da prejudicialidade da mesma.

i) Emenda nº 14

A emenda nº 14, altera o art. 2º, que define o instrumento da compensação urbanística, acrescentando que a indenização pecuniária ao estado não será aplicável aos casos de convalidação administrativa.

Cumprido lembrar que a referência ao Código de Edificações do Distrito Federal - COE não está correta, tendo em vista que a Lei no 2.105/98, 08 de outubro de 1998, que dispõe sobre o COE não se refere à convalidação. Essa menção à convalidação está na proposta do novo COE, ainda não convertido em Lei.

Nesse sentido, REJEITO a emenda nº 14.

j) Subemenda nº 15

Dispõe acerca da possibilidade de interposição de recurso administrativo, assegurando o contraditório e a ampla defesa por meio da apresentação de laudo de contestação, em face de casos omissos ou conflitantes com a lei complementar, em face de interpretação divergente de ato administrativo e em razão do valor definido como contrapartida no TAR.

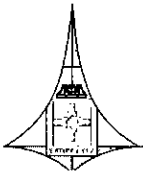
Igualmente, trata-se de disposição que é dispensável ao corpo do texto legislativo, posto que exaustivamente tratada em legislação específica, qual seja a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, (Lei do Processo Administrativo), recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834, de 7 de dezembro de 2001, razão pela qual REJEITO a subemenda.

k) As emendas 16, 17 e 18 foram retiradas pelo autor.

l) Subemendas nº 19 e nº 20 foram retiradas pelo autor.

m) Emenda nº 21

Novamente se trata de emenda que busca atribuir efeito suspensivo sobre eventuais punições de embargo, interdição ou demolição em face de recurso apresentado pelo requerente da compensação urbanística.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Adota as razões de decidir expostas na emenda nº 12, posto que a Lei do Processo Administrativo assegura a possibilidade de atribuir efeito suspensivo ao recurso administrativo, razão pela qual REJEITO a presente emenda.

n) Emenda nº 22

Cuida-se de emenda aditiva visando aplicar a regra de isenção da contrapartida aos imóveis residenciais até 250 m² às edificações destinadas a entidades ou instituições sem fins lucrativos, mesmo que em caráter assistencial, incluindo as associações civis desportivas, religiosas e de ensino.

A emenda proposta fere o princípio da separação dos poderes na medida em que amplia isenção contida no texto original do projeto de lei enviado pelo Executivo, razão pela qual deve ser REJEITADA pois se encontra dentro das competências reservadas ao Chefe do Executivo na forma do art. 71 e seguintes da LODF.

o) Emenda nº 23

O instrumento da compensação urbanística foi criado pelo PDOT, que estabelece a necessidade de que lei específica disponha sobre o instituto.

A lei específica da compensação urbanística deve atender às disposições do PDOT para o instrumento, entre elas o marco temporal estabelecido no §3º do art. 199:

“§ 3º A compensação urbanística somente pode ser aplicada para empreendimentos comprovadamente edificados até a data da publicação desta Lei Complementar.” (Parágrafo acrescido pela Lei Complementar no 854, de 2012)

Tendo em vista que a Emenda nº 23 altera disposições do PDOT para a compensação urbanística, não há alternativa senão a sua REJEIÇÃO.

Por tais razões, nosso voto é pela ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei Complementar nº 110/2017, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, acatando a Emenda Modificativa nº 1, do Poder Executivo, e rejeitando as emendas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 21, 22 e 23.

Sala das Comissões, em

Deputado Prof. Reginaldo Veras

Presidente


Deputado Prof. Israel Batista

Relator