

Azevedo, Heloisa et al.

Working Paper

Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: Uma análise da sua implantação no distrito federal

Texto para Discussão, No. 1962

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Azevedo, Heloisa et al. (2014) : Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: Uma análise da sua implantação no distrito federal, Texto para Discussão, No. 1962, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121638>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1962

TEXTO PARA DISCUSSÃO

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO – UMA ANÁLISE DA SUA IMPLANTAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

**Heloisa Azevedo
Sérgio Jatobá
Josiana Aguiar
Fernanda Fonseca
Gilmar Gonzaga
Cláudia Varizo
Maira Beckman Meirelles**

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO – UMA ANÁLISE DA SUA IMPLANTAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

Heloisa Azevedo*

Sérgio Jatobá**

Josiana Aguiar***

Fernanda Fonseca****

Gilmar Gonzaga*****

Cláudia Varizo*****

Maira Beckman Meirelles (*in memoriam*)*****

* Arquiteta e urbanista; doutora em Estruturas Ambientais Urbanas; gerente de Monitoramento Territorial da Diretoria de Planejamento Urbano, da Subsecretaria de Planejamento Urbano/SEDHAB. Organizadora do texto final.

** Arquiteto e urbanista, doutor em Desenvolvimento Sustentável; chefe do Núcleo de Monitoramento da Dinâmica Imobiliária, da Gerência de Monitoramento Territorial, da Diretoria de Planejamento Urbano, da Subsecretaria de Planejamento Urbano/SEDHAB. Organizador do texto final.

*** Arquiteta e urbanista; especialista em Gestão do Território; diretora de Padrões e Normas Urbanas, da Subsecretaria de Controle Urbano/SEDHAB.

**** Arquiteta e urbanista, gerente de Normas Edilícias, da Diretoria de Padrões e Normas Urbanas, da Subsecretaria de Controle Urbano/SEDHAB, até 23/4/2013.

***** Geógrafo, especialista em Bioética; diretor de Gestão do Fundo de Habitação de Interesse Social, da Unidade Gestora de Fundos/SEDHAB.

***** Geógrafa, mestra em Geografia; gerente de Estudos Territoriais, da Diretoria de Planejamento Urbano, da Subsecretaria de Planejamento Urbano/SEDHAB.

***** Arquiteta, urbanista, foi chefe do Núcleo de Normatização do Parcelamento do Solo, da Gerência de Normas Edilícias, da Diretoria de Padrões e Normas Urbanas, da Subsecretaria de Controle Urbano/SEDHAB.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete, Substituto

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 FUNDAMENTOS DOS INSTRUMENTOS DA ODIR E DA ONALT..... | 10 |
| 3 OS INSTITUTOS DAS OUTORGAS ONEROSAS NA LEGISLAÇÃO DO DF..... | 17 |
| 4 APLICAÇÃO DAS OUTORGAS NO DF | 29 |
| 5 ARRECADAÇÃO E USOS DOS RECURSOS OBTIDOS DAS OUTORGAS NO DF..... | 39 |
| 6 FUNDAMENTOS LEGAIS E QUADRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA NO DF..... | 46 |
| 7 PROPOSTA DA ODIR/ONALT E OUC NA LUOS | 52 |
| 8 PROPOSTA DA ODIR E DA ONALT NO PPCUB | 63 |
| 9 CONCLUSÃO | 65 |
| REFERÊNCIAS | 69 |
| ANEXOS | 70 |

SINOPSE

Este texto, fruto do trabalho conjunto de técnicos da Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (SEDHAB), é um dos produtos da Pesquisa *Instrumentos Urbanísticos, Jurídicos e Tributários para o Desenvolvimento Urbano*, coordenada pelo Ipea, no âmbito do Acordo de Cooperação entre Ipea e SEDHAB, firmado em 2011, visando implementar ações que assegurem a realização de estudos e pesquisas em áreas de mútuo interesse. O objetivo geral deste trabalho é analisar a legislação e a implementação dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, notadamente as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso e as operações urbanas e seus respectivos procedimentos de aplicação.

No caso do Distrito Federal (DF), os instrumentos das outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso e as operações urbanas foram analisados observando-se o quadro normativo federal e distrital para o desenvolvimento urbano. Foram analisadas a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e a Lei Complementar (LC) nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT),¹ além da legislação específica das outorgas e os dispositivos referentes às outorgas e operações urbanas previstos nos Planos Diretores das cidades do DF aprovados pela Câmara Distrital. Foram analisadas, também, as propostas inseridas no Projeto de Lei (PL) da Lei de Uso e Ocupação do Solo do DF (Luos),² os aspectos da aplicação dos instrumentos no DF e o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (FUNDURB).

A análise permitiu identificar diversos problemas não só quanto aos ajustes nos aspectos legais, mas principalmente quanto à aplicação dos instrumentos no DF. Foram detectadas desde a necessidade de alteração nas fórmulas de cálculo das outorgas até questões referentes à eficiência dos procedimentos de cobrança e à inexistência de um sistema de monitoramento dos valores arrecadados e sua aplicação. Constatou-se que, embora previstos na legislação urbanística do DF anteriormente ao EC, os instrumentos analisados não

1. Revisão aprovada pela Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012, em atendimento às ações de inconstitucionalidade impetradas pelo Ministério Público (MP).

2. Elaborado pela SEDHAB/Consultoria, enviado à Câmara no final de 2012 e retirado em fevereiro de 2013.

são explorados na sua plena capacidade e devem ser aperfeiçoados, visando melhor eficiência e cumprimento dos seus objetivos. Subjacente a todas essas questões, está a necessária mudança de paradigma na gestão urbana para plena compreensão e aplicação do princípio da função social da propriedade.

Palavras-chave: instrumentos urbanísticos; outorga onerosa; operação urbana; desenvolvimento urbano; política urbana.

ABSTRACT

This text is the result of the technical working group from the Department of Housing, Regularization and Urban Development of the Federal District (SEDHAB). It is also a product of the research “*Urban, legal and tributary instruments for urban development – an analysis of its implantation in the Federal District (DF)*”, coordinated by Ipea, under the Cooperation Agreement between Ipea and SEDHAB, signed in 2011, in order to implement actions to ensure the execution of studies and research in areas of mutual interest.

The aim of this work was to analyze the legislation and implementation of urban, legal and tributary instruments, specially the mechanism of development concessions for additional building rights across the urban area, where the legislation established to build beyond the basic to the maximum coefficient.

In the case of the Federal District (DF), the instruments of development concessions for additional building rights and change of land use, and also urban operations consortium were analyzed under the federal and district regulatory framework for urban development.

Therefore, were analyzed: the federal law called *City Statute* (n° 10.257, July 10, 2001), the law which approved *Master Plan of Federal District* (n° 803, April 25, 2009), the *Master Plans of the Federal District cities* and the specific legislation. We analyzed the *Land Use Law* (Luos), although it had not been approved yet, the aspects of instruments’ implementation in DF, and the Urban Development Fund (FUNDURB).

The analysis identified several problems about instruments legal aspects, but mainly about its enforcement. It was detected since the need to change the calculating formulas until issues regarding the collection procedures, besides the lack of a monitoring system.

Although the instruments analyzed have been applied in Federal District since before the *City Statute*, they have not been managed in an effective way and must be improved in order to achieve its goals. Underlying all these issues, it is necessary a paradigm change in order to apply the property social function.

Keywords: urban policy instruments; onerous concessions for additional building rights and change of land use; urban operations consortium; urban development.

1 INTRODUÇÃO

O Distrito Federal (DF) é um ente federado com características político-administrativas especiais, não se equiparando a um estado nem a um município, o que lhe confere especificidade na construção e aplicação de seus instrumentos de planejamento e de gestão territorial. Atualmente, divide-se em 31 Regiões Administrativas (RAs),¹ unidades bastante heterogêneas, sem autonomia política ou administrativa e sem uma estrutura autônoma de planejamento territorial. Assim, para efeito de planejamento, as 31 RAs foram agrupadas em sete Unidades de Planejamento Territorial (UPTs). Cada UPT abrange um conjunto de RAs reunidas em razão da proximidade física e características semelhantes, conforme se pode ver no anexo A.

Até 2007, a legislação de planejamento territorial no DF era composta por um Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e por Planos Diretores Locais (PDLs) para cada RA, em conformidade com os preceitos do Estatuto da Cidade (EC). No entanto, apenas sete RAs do DF² tiveram seus planos aprovados, sendo estes coordenados pelo órgão de gestão do desenvolvimento urbano à época, com a participação de técnicos das Administrações Regionais (AR) e da população.

No entanto, em virtude do grande número de RAs, quase a metade delas criadas nos últimos dez anos, e diante das condições de planejamento existentes, entendeu-se que o planejamento urbano do DF deveria se dar apenas por um plano diretor. Com a aprovação da Emenda nº 49/2007 à Lei Orgânica do DF (LODF), os PDLs foram extintos e passaram a integrar a legislação de planejamento territorial: o PDOT, aprovado pela Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, e revisado pela Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012 (anexo B, mapa de macrozoneamento do PDOT); a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos) e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), os dois últimos foram encaminhados à Câmara Legislativa do DF e depois retirados pelo Governo do Distrito Federal (GDF), sem previsão de retorno àquela casa legislativa à época da redação deste texto. Os Planos Diretores Locais foram substituídos por Planos de Desenvolvimento Local definidos para cada uma das UPTs, mantendo-se a

1. As RAs no DF, por não terem autonomia política, não podem ser equiparadas a cidades sedes de município de um estado, mas foram inicialmente designadas como cidades-satélites e atualmente são designadas como cidades. Algumas RAs são integradas por dois ou mais bairros.

2. As RAs do DF que possuem PDLs são Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Guará, Sobradinho, Gama e Candangolândia.

mesma sigla, mas com diferente conteúdo e abrangência. Os PDLs deverão promover o desenvolvimento sustentável, a integração urbano-rural em cada uma das unidades de planejamento (LODF, Artigo 319, *caput*) e atender ao seguinte conteúdo mínimo: projetos especiais de intervenção urbana; prioridades e metas das ações a serem executadas e previsão orçamentária (LODF, Artigo 319, parágrafo 4º). Até o momento da elaboração deste texto, nenhum plano de desenvolvimento local havia sido elaborado.

Anteriormente à mudança na sua denominação e abrangência os sete Planos Diretores Locais, aprovados na Câmara Distrital entre 1997 e 2004, incluíram alguns dos instrumentos do EC, entre eles a Outorga Onerosa do Direito de Construir (Odir) e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT), que foram posteriormente regulamentados por legislação específica.

Portanto, o DF aplica as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso anteriormente à aprovação do EC. No caso da ONALT, o DF foi pioneiro na sua aplicação, tendo sido inspiração para a inclusão desse instrumento no EC.

2 FUNDAMENTOS DOS INSTRUMENTOS DA ODIR E DA ONALT

A Constituição Federal (CF) de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a estabelecer um capítulo específico para a política urbana, consagrando a promoção do desenvolvimento urbano como atividade típica do poder público municipal. Contudo, a maior inovação do capítulo da política urbana foi condicionar os direitos da propriedade urbana ao cumprimento da sua função social, quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, definido como o instrumento por excelência da reforma urbana (Motta, Jatobá e Ribeiro, 2009).

A evolução do princípio da função social da propriedade, contudo, tem raízes bem anteriores à CF de 1988. O principal ponto de avanço na evolução do Direito Moderno, a partir de 1918, foi o reconhecimento da relativização dos direitos privados pela sua função social. De acordo com esse entendimento, o bem-estar coletivo deixa de ser responsabilidade exclusiva da sociedade como um ente difuso e deve ser assumido solidariamente pelos indivíduos que a compõem (Jatobá, 2008).

A função social da propriedade é esboçada a partir da CF de 1934, que foi a primeira a prever a desapropriação por utilidade pública, instituto que é reforçado pela CF de 1946. Contudo, apesar da sua previsão constitucional, o princípio da função social da propriedade só tomou contorno mais preciso na CF de 1988, seja por meio dos artigos referentes à reforma agrária, seja pelos artigos referentes à propriedade urbana – pela obrigatoriedade de atender às exigências fundamentais de ordenamento da cidade expressas no plano diretor.

O EC, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os Artigos 182 e 183 da CF de 1988 e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, modificou a visão do direito de propriedade vinculado ao direito de construir. A política urbana evoluiu para a separação entre o direito que envolve a propriedade de um bem imóvel e o direito de urbanizar e construir, sendo este último delimitado pelas diretrizes de um plano diretor municipal que expressa o interesse comum.

No EC, são estabelecidas como diretrizes gerais da política urbana:

- 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, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; e
- a recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (EC Artigo 2º, incisos IX, X e XI).

Para cumprir essas finalidades, o EC, no capítulo II, indica um conjunto de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, que possibilitam o controle da ocupação e o uso do solo urbano, assim como a recuperação para a coletividade daqueles benefícios decorrentes de ações públicas que são apropriados por particulares.

No entanto, a consagração da função social da propriedade urbana no EC e a previsão de instrumentos jurídicos para que ela se cumprisse efetivamente não foram

suficientes para uma alteração substancial na gestão urbana. A mudança de paradigma proposta requer um tempo de maturação que ainda está em curso, envolvendo técnicos, dirigentes dos órgãos de planejamento, proprietários e incorporadores.

As discussões para uma gestão urbana mais democrática não são recentes. Desde a década de 1970 a Odir já era discutida, com a denominação de Solo Criado. Esse conceito, nascido na Europa e aplicado inicialmente na legislação urbana francesa e italiana, foi sintetizado para o caso brasileiro em 1976, no documento intitulado Carta de Embu,³ integrando as propostas do movimento da Reforma Urbana.

O Solo Criado introduziu a noção de que a concessão de potencial construtivo em um lote além do coeficiente de aproveitamento único e igual a 1 acrescenta, de fato, “terreno” a ser edificado, constituindo benefício ao proprietário que, segundo princípios de justiça social, não deve ser obtido de forma gratuita.

Investimentos em serviços e infraestrutura urbana e a edição de planos e normas urbanísticas, ações relativas à planificação do desenvolvimento urbano, representam, na maioria das vezes, importantes ganhos para os proprietários de terrenos urbanos, constituindo-se em mais-valia urbanística. A recuperação dessas mais-valias, que não derivam do esforço dos proprietários de terras e sim da atuação do poder público é medida necessária, tendo em vista os princípios de equidade e de justiça social que devem nortear a política urbana.

A recuperação de mais-valias pelo poder público tem ocorrido principalmente por meio das outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso, instrumentos de política urbana instituídos pelo EC (Lei Federal nº 10.257/2001, Artigo 4º, inciso V, alínea “n”), embora o Estatuto proponha outros instrumentos que têm também a mesma finalidade.

De acordo com o Estatuto, a Odir consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento

3. Subscrita pelos urbanistas e juristas Álvaro Villaça de 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 Lurdes Cesariano Costa, Marno Pazzagliani Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina de Ambrosi, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorim.

básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o coeficiente máximo de aproveitamento. O Artigo 28 do Estatuto especifica:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o *direito de construir* poderá ser exercido *acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado*, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (grifo nosso).

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Da mesma forma, a ONALT permite a mudança de uso do solo, conforme estabelecido na legislação urbanística municipal/distrital, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário. A exemplo da anterior, essa outorga somente poderá ocorrer nas áreas onde o plano diretor municipal assim o definir. O Estatuto trata da outorga de uso na mesma seção referente à outorga do direito de construir, no seu Artigo 29:

Art. 29. O plano diretor poderá fixar *áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo*, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (grifo nosso).

Perante a norma, os benefícios e ganhos privados associados às outorgas urbanísticas somente se efetivam mediante a solicitação do particular, que se manifesta voluntariamente acerca do interesse em usufruir o direito de construir e/ou alterar o uso, sendo que a obtenção da anuência do poder público demanda a prestação de contrapartida prévia do beneficiário, com o pagamento de preço público que remete ao fato de não se configurar em tributo por não ter caráter de compulsoriedade. A contraprestação exigida é a chave do equilíbrio entre interesses coletivos e privados, na medida em que objetiva a recuperação de parte da mais-valia urbana relativa à concessão do benefício.

As circunstâncias de aplicação desses instrumentos estão vinculadas às medidas de urbanização amparadas pelo planejamento, que institui a possibilidade de aumento do potencial construtivo e de mudança ou extensão de uso em determinadas áreas da

cidade, com vistas ao desenvolvimento urbano. A obtenção desses direitos permite ao particular um ganho diferenciado no uso de sua propriedade, uma mais-valia urbanística refletida em valorização imobiliária decorrente de ação do poder público.

Cumpra, entretanto, situar a abrangência dos instrumentos de outorga onerosa urbanística, que não têm apenas a função de recuperação de ganhos obtidos em razão de uma decisão do poder público, mas envolvem também a regulação do mercado imobiliário e atendem a objetivos de indução do desenvolvimento urbano, com vistas à construção de cidades sustentáveis. Quanto a esse aspecto, alerta o parecer do Procurador do DF Fernando José Longo Filho: “se a compreensão das outorgas onerosas urbanísticas ocorrer somente por meio da ótica da recuperação da valorização imobiliária, estará atribuindo um caráter meramente financista aos institutos em detrimento de sua dimensão urbanística” (GDF, 2008b).

Sobre a dimensão urbanística desses institutos, eles são também considerados instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Como tal, oferecem ao poder público possibilidades de intervenção além daquelas já inerentes aos instrumentos da outorga, quais sejam: normatizar e fiscalizar o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas e ainda recuperar mais valias decorrentes de investimentos públicos. Ressalta-se, contudo, que efetividade do papel indutor das outorgas depende da manifestação de interesse dos proprietários na utilização dos potenciais e usos outorgados.

Os coeficientes básicos e os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento nas diversas áreas da cidade, segundo o EC, devem ser definidos no seu Plano Diretor. O Plano poderá estabelecer coeficiente básico único para toda a zona urbana ou coeficientes específicos para cada área.

Diversos especialistas defendem a aplicação de um coeficiente básico único e unitário (1,0) para toda a zona urbana. Entre os argumentos que apoiam esta medida estão o tratamento igualitário a todos os proprietários, ou seja, um mesmo parâmetro representa direitos iguais para todos. A definição do coeficiente máximo, contudo, precisa considerar a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Além de estabelecer esta relação com a disponibilidade de infraestrutura existente, o coeficiente máximo indica as intenções do planejamento e da política de desenvolvimento urbano do município.

O proprietário somente usufrui o direito que lhe é permitido pela outorga do direito de construir mediante contrapartida a ser prestada ao poder público. Dessa forma, as outorgas representam uma das fontes de recursos públicos para atuar frente ao processo de urbanização.

A contrapartida tem expressão econômica, mas sua natureza não é de tributo, uma vez que não se impõe obrigação de cumprir, mas sim um direito que o beneficiário poderá ou não dispor. O pagamento de contrapartida pelas outorgas urbanísticas não é compulsório, mas é ônus imposto ao beneficiário para a aquisição de direito, ou seja, decorre de uma solicitação do particular, que se manifesta voluntariamente acerca do seu interesse em usufruir o direito de construir e/ou alterar o uso, sendo que a obtenção da anuência do poder público demanda a contrapartida prévia do beneficiário com o pagamento de preço público.

Dessa maneira, a exigência de contrapartida imposta ao beneficiário é decorrência do princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, disposto no inciso IX, Artigo 2º do EC (GDF, 2008a).

Constata-se que, por um lado se refere ao caráter compensatório das contrapartidas pelo acréscimo de potencial construtivo e pela alteração de uso; enquanto, de outro modo, essas contrapartidas se revestem de uma noção de recuperação de mais-valia urbanística. (...) A mais-valia é urbanística porque decorre de uma decisão normativa do Poder Público.

A alteração de uso e o aumento de potencial construtivo têm como pressuposto uma folga na infraestrutura. Por esse motivo, o plano diretor deve examinar as áreas que são capazes de suportar um aumento de potencial construtivo e a alteração de uso sob pena de subverter o planejamento da cidade e o direito à cidade sustentável (GDF, 2008a).

A fórmula para cálculo da contrapartida deve ser objeto de lei específica ou estar contida no Plano Diretor, bem como outras condições a serem observadas na aplicação do instituto, a exemplo dos casos passíveis de isenção, conforme estabelecido no EC:

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Observa-se que a indicar os casos de isenção de pagamento deve ser um ato cuidadosamente estudado. A isenção pode atuar como incentivo a determinados usos, como para a produção de habitação de interesse social. Em outros casos, a redução dos fatores multiplicadores que incidem sobre o cálculo das outorgas, que pode ser entendida como uma isenção parcial, visa incentivar determinados usos em áreas específicas da cidade. Os mesmos fatores, contudo, podem atuar na inibição de usos ou adensamentos indesejáveis em determinadas zonas.

Os recursos recuperados da valorização do solo urbano devem ser aplicados de acordo com as finalidades previstas no EC:

Art. 26 [...] :

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – 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;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

A criação de um fundo para receber os recursos da outorga tem o objetivo de direcioná-los para investimentos em ações e obras de desenvolvimento urbano, evitando-se que os recursos sejam destinados ao caixa único de governo. No caso do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (FUNDURB), estuda-se a possibilidade de identificação, por meio de um código específico, na Secretaria da Fazenda (SEF), das RAs onde a receita das outorgas foi gerada, para melhor aplicá-las em investimentos nessas áreas urbanas. Para a eficácia e efetividade do instituto é necessário o monitoramento da aplicação de seus recursos e a avaliação constante para verificar se seus objetivos estão sendo alcançados. Entre os aspectos que devem ser monitorados, incluem-se a aplicação e adequação da fórmula de cálculo, a revisão periódica dos coeficientes de aproveitamento e a compatibilidade das isenções e fatores de ajustes adotados visando sempre à justa distribuição dos benefícios e do ônus da urbanização.

3 OS INSTITUTOS DAS OUTORGAS ONEROSAS NA LEGISLAÇÃO DO DF

3.1 Histórico da legislação

No DF, o instituto das outorgas onerosas antecede à promulgação do EC. A primeira referência ao instrumento da Odir, no DF, foi feita pela Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992. Esta lei aprovou o PDOT e instituiu o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Sisplan), que destaca, entre outros instrumentos, que a outorga do direito de construir poderá ser acionada pelo Sisplan para a execução da política urbana.

A lei específica da Odir foi editada por meio da Lei nº 1.170, de 24 de junho de 1996, (alterada pela Lei nº 1.832/98), com regulamentação pelo Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998, estando sua cobrança vinculada à aprovação dos Planos Diretores Locais. As leis e os decretos referentes às outorgas e os planos diretores locais aprovados para sete cidades estão em vigência até hoje.

Em 1997, a Lei Complementar (LC) nº 17 revoga a Lei nº 353 e aprova novo PDOT, estabelecendo, nos Artigos de 46 a 48, que a Odir seria preferencialmente utilizada na Zona Urbana de Dinamização e na Zona Urbana de Consolidação e que os PDLs ou leis específicas determinariam o acréscimo do potencial construtivo do terreno assim como as áreas nas quais seria aplicado o instrumento.

Quanto à ONALT, o PDOT de 1997 estabeleceu, pela primeira vez, que o Poder Executivo, mediante lei específica, poderia outorgar de forma onerosa a alteração de uso, conceituando-a como: “a modificação ou a extensão dos usos previstos para o terreno vigentes até a data de publicação desta Lei,” preferencialmente utilizada na Zona Urbana de Dinamização e na Zona Urbana de Consolidação, cabendo ao PDL ou lei específica um maior detalhamento.

Nos PDLs elaborados à época, a ONALT foi definida como a cobrança 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 ou quaisquer dos seus pavimentos, que viessem a acarretar a valorização dessa unidade imobiliária”.

Foi acrescentada pela LC nº 294, de 27 de junho de 2000, em relação à definição do PDOT DE 1997, também “a extensão ou modificação de atividades”, o que é uma disposição bem mais ampla, atingindo um maior número de situações, gerando maior complexidade na operacionalização da cobrança e na gestão do instrumento. Isso se deve ao fato de o instrumento passar a incidir não somente quando se tratar de alteração no uso – como do uso comercial para o institucional – mas também quando ocorrer uma alteração de atividade dentro de um mesmo uso. Por exemplo, uma atividade comercial de reparação de veículos se transformar em comércio atacadista de consumo alimentar, que são duas atividades diferentes dentro de um mesmo uso.

A lei específica da ONALT foi editada por meio da LC nº 294, de 27 de junho de 2000, com regulamentação pelo Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003 (alterado pelo Decreto nº 32.142, de 30 de agosto de 2010).

No quadro 1, encontra-se, de forma cronológica, a legislação de outorga onerosa no DF, bem como a legislação correlata.

QUADRO 1

Cronologia da legislação de outorga onerosa no DF

| Data | Instrumento | Ementa/comentários |
|------------|--|--|
| 18/11/1992 | Lei nº 353 PDOT/DF | Aprova o PDOT do DF, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF e dá outras providências – cita os instrumentos das outorgas que poderão ser acionados pelo Sisplan para a execução da política urbana. |
| 8/6/1993 | LODF | A LODF prevê a aplicação da Odir e da ONALT no seu Artigo 137, § 2º, inciso VI, alíneas “b” e “c”. |
| 14/1/1996 | Lei nº 1.170 | Institui o instrumento jurídico da Odir no DF. |
| 28/1/1997 | LC nº 17 PDOT/DF Revoga a Lei nº 353 | Aprova o PDOT. Define que a Odir e a ONALT sejam preferencialmente utilizadas em Zonas Urbanas de Dinamização e em Zonas Urbanas de Consolidação e que os PDLs ou leis específicas regulamentem a sua aplicação. |
| 30/12/1997 | LC nº 56 | Dispõe sobre o PDL de Sobradinho, RA V. Aborda a Odir e a ONALT nos Artigos 144 a 146 e 41, 47 e 89. Ver também item II.4 “Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs”. |
| 14/1/1998 | Lei nº 1.832 | Altera a Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1997, que “institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal”. |
| 11/3/1998 | LC nº 90 | Aprova o PDL de Taguatinga, RA III, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a Odir e a ONALT nos Artigos 120 a 123. Ver também item II.4 “Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs”. |
| 8/4/1998 | LC nº 97 | Aprova o PDL da Candangolândia, RA XIX, em conformidade com o Artigo 316 da LODF. Aborda a Odir e a ONALT nos Artigos 84 a 86. Ver também item II.4 “Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs”. |
| 16/7/1998 | Decreto nº 19.436 | Regulamenta a Lei nº 1.170, de 27 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da Odir no DF e a Lei nº 1.832, de 14 de janeiro de 1998, que altera a Lei nº 1.170/96 e dá outras providências. |

(Continua)

(Continuação)

| Data | Instrumento | Ementa/comentários |
|------------|-------------------------------------|---|
| 27/6/2000 | LC nº 294 | Institui a ONALT no DF. Revoga a Lei nº 2.526, de 14 de janeiro de 2000. |
| 1/9/2000 | LC nº 314 | Aprova o PDL de Ceilândia, RA IX, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a Odir e a ONALT nos Artigos 114 a 116. Ver também item II.4 “Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs”. |
| 2/3/2001 | LC nº 370 | Aprova o PDL de Samambaia, RA XII, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a Odir e a ONALT nos Artigos 106 a 110. Ver também item II.4 “Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs”. |
| 10/7/2001 | Lei nº 10.257 Estatuto da Cidade | Regulamenta os Artigos 182 e 183 da CF, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. |
| 12/5/2003 | Decreto nº 23.776 | Regulamenta a LC nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a ONALT. |
| 18/8/2006 | LC nº 728 | Aprova o PDL do Gama, RA II, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a Odir e a ONALT nos Artigos 152 a 157 e ainda nos Artigos 64, 141, 144, 159 e 187. Ver também item II.4 “Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs”. |
| 13/12/2006 | LC nº 733 | Dispõe sobre o PDL do Guarã, RA X, que estabelece diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento sustentável e integrado. Aborda a Odir e a ONALT nos Artigos 65 a 70. Ver também item II.4 “Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs”. |
| 22/10/2007 | Emenda à Lei Orgânica nº 49 | Altera os Artigos 15, 75, 162, 163, 316 a 322, “317”, 325 e 326 da LODF e os Artigos 32, 37, 56 e 57 do Ato das Disposições Transitórias da LODF. No Artigo 317, que trata do PDOT prevê que este deverá conter os instrumentos da Odir e da ONALT. |
| 25/4/2009 | LC nº 803 PDOT/DF | Aprova a revisão do PDOT/DF e dá outras providências. |
| 30/8/2010 | Decreto nº 32.142 | Altera o Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003, que regulamenta a LC nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no DF. |
| 30/8/2010 | Decreto nº 32.143 | Altera o Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998, que regulamenta a Lei nº 1.170, de 27 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da Odir no DF. |

Fonte: Legislação referente à outorga onerosa no DF.

Elaboração dos autores.

3.2 Situação atual do instrumento segundo o PDOT/2009

Com a revisão do PDOT/1997, foi aprovado o novo PDOT, pela LC nº 803, de 25 de abril de 2009. A Odir e a ONALT foram ratificadas no rol dos instrumentos de planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento territorial e urbano do DF, remetendo à legislação específica a fórmula de cálculo, o coeficiente de ajuste, os casos de isenção, os tipos de contrapartida e os procedimentos para solicitação.

De acordo com o Artigo 174 do PDOT/2009, a Odir “será aplicada nos lotes onde o direito de construir possa ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo”, em áreas especificadas.

No caso da ONALT, poderá ser aplicado, conforme o Artigo 177 do PDOT/2009, para a Macrozona Urbana e naqueles locais especificamente indicados pela Luos ou pelo PPCUB. Destaca-se o Artigo 176 do PDOT, que considera alteração 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; (grifo nosso)
- 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; (grifo nosso)
- III – a *inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade* não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária.” (grifo nosso).

Outra importante questão a considerar é que, no Artigo 176, § 2º do PDOT/2009, “a transformação de zona rural em urbana não é passível de outorga de alteração de uso”. Entretanto, em razão de ações de inconstitucionalidade impetradas pelo Ministério Público (MP) do DF, foi aprovada proposta de alteração deste artigo pela LC nº 854, de 15 de outubro de 2012 (revisão do PDOT), passando a permitir a cobrança por alteração de uso rural para urbano. O Artigo 176, § 2º do PDOT prevê as seguintes especificidades para a cobrança da ONALT:

- I – cobrança diferenciada para os parcelamentos destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda;
- II – garantia para pagamento da outorga por meio de caucionamento de lotes;
- III – prazo máximo de 04 (quatro) anos para pagamento.⁴

O PDOT especifica, que até que seja elaborada a Luos ou o PPCUB, a alteração de uso poderá ser concedida por meio de legislação específica. Determina, também, que as disposições contidas nos PDLs⁵ (quadro 2) permanecem válidas quanto à alteração de uso, naquilo que não estiver em desacordo com o PDOT/2009, até a edição da Luos. Isso porque a Luos irá substituir os PDLs.

4. O prazo dado de quatro anos para pagamento previsto no inciso III foi fruto de acordo político entre o Poder Executivo e os proprietários rurais.

5. Refere-se aos sete PDLs aprovados anteriormente à edição da Emenda nº 49/2007. Esses planos detalhariam os instrumentos das outorgas.

O PDOT/2009, no Artigo 173, define que a contrapartida arrecadada em pecúnia deverá ser destinada ao FUNDURB,⁶ bem como em quais finalidades poderão ser aplicados os recursos provenientes da contrapartida, repetindo os mesmos incisos do EC, porém acrescentando mais um inciso:

IX – promoção de ações e melhorias nos planos e programas de acessibilidade e mobilidade.

Já o Artigo 169 estabelece que no prazo máximo de um ano da aprovação do PDOT/2009, leis específicas estabelecerão as normas e os procedimentos para a aplicação da Outorga Onerosa, mantendo as prescrições do EC nos incisos de I a III e acrescentando os incisos IV e V:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança do valor de contrapartida;

II – o coeficiente de ajuste a ser inserido na forma de cálculo da contrapartida;

III – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

IV – procedimento para solicitação do direito de construir até o coeficiente de aproveitamento máximo;

V – o tipo de contrapartida do beneficiário que melhor satisfaça o interesse público.

Vale salientar que, apesar da obrigatoriedade em se regulamentar os instrumentos, em um prazo máximo de um ano (Artigo 266) após a publicação do PDOT/2009, na época da elaboração desse texto, ainda estavam sendo realizados estudos para que a legislação vigente fosse revisada.

Observa-se ainda que, com o inciso acrescentado no Artigo 169 do PDOT/2009, abriu-se a possibilidade de pagamento da contrapartida de outra forma além da pecúnia.

6. O FUNDURB foi criado pela LC nº 800, de 27 de janeiro de 2009, e regulamentado pelo Decreto nº 30.765/2009, com a finalidade de captar e destinar recursos para viabilizar programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano, para o desenvolvimento institucional e para preservação do patrimônio existente na área de tombamento de Brasília.

3.3 Legislação específica da Odir

Em 1996 foi publicada a Lei nº 1.170 que regulamentando o Artigo 50 do PDOT/1992, institui o instrumento jurídico da Odir no DF.⁷ Em seu Artigo 3º a lei descreve como objetivos básicos da Odir:

- I - a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- II - a geração de recursos para o atendimento da demanda de equipamentos urbanos e de serviços provocada por adensamentos urbanos (grifo nosso);
- III - a geração de recursos para o incremento de políticas habitacionais.

O Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998, que a regulamenta, prevê que todo projeto que implique a aplicação da Odir, seja precedido da realização de Estudo Prévio de Viabilidade Técnica (EPVT), de acordo com exigência da Lei nº 1.832/98, Artigo 1º, inciso II. Pelo disposto no decreto, o EPVT deveria conter, obrigatoriamente:

- I - capacidade de infraestrutura instalada, em especial das redes de água tratada, esgoto sanitário, drenagem pluvial, sistema viário e de estacionamento;
- II - capacidade dos equipamentos comunitários existentes e projetados;
- III - previsão de receita com a arrecadação da ODIR e sua relação com os gastos necessários aos reforços nos equipamentos públicos e comunitários; e
- IV - compatibilidade do aumento do potencial construtivo com a política de uso e ocupação do solo.

No entanto, o mesmo decreto prevê que “o aumento de potencial construtivo aprovado em Plano Diretor Local – PDL – dispensa a elaboração de EPVT”. Assim, nas cidades que tiveram PDLs aprovados não mais se exigiu o EPVT para aumento de potencial construtivo, pressupondo que o PDL já teria feito os estudos e as análises respectivas que justificassem os aumentos de coeficientes de aproveitamento propostos, o que não ocorreu na forma prevista no decreto.

Da mesma forma, o Projeto de Lei Complementar (PLC) da Luos, na medida em que irá substituir e revogar os PDLs, se aprovado, não prevê a exigência de realização de

7. A Lei nº 1.170, de 24 de junho de 1996, foi regulamentada pelo Decreto nº 19.436, e alterado pelo Decreto nº 32.143, de 30 de agosto de 2010.

EPVT no caso da Odir. Portanto, o EPVT, que seria um estudo necessário para avaliar a capacidade de suporte da infraestrutura instalada e dos equipamentos comunitários existentes e projetados nos casos de aumento de potencial construtivo deixou de ser exigido sem ao menos ter sido implantado, pois foram raros os casos em que o EPVT foi elaborado. Pretende-se com o dispositivo do controle de estoque, proposto no PLC da Luos, que essas capacidades sejam avaliadas, como examinado no item específico.

A fórmula aplicada para cálculo do valor da contrapartida da Odir, de acordo com o Decreto nº 19.436/1998 (legislação vigente à época em que este texto foi escrito), é semelhante à adotada em outras cidades brasileiras e se utiliza do método do terreno virtual. A fórmula é a seguinte:

$$Cp = Vt/CaB$$

onde:

Cp = valor da Odir por m² de construção adicional;

Vt = valor do m² de terreno calculado pelo valor do terreno constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) do exercício, dividido pela área máxima de construção permitida na norma de edificação anterior;

CaB = Coeficiente de aproveitamento básico.

Observa-se que essa fórmula beneficia os proprietários dos terrenos com CaB elevados, mesmo que a área edificável adicional seja a mesma (ver simulação na tabela 1). Ou seja, o valor da Odir reduz-se proporcionalmente quanto maior for o CaB , mesmo se a diferença entre os coeficientes básico e máximo for a mesma. O resultado é que paga-se menos Odir se o lote permanecer com um CaB maior que 1.

TABELA 1

Simulação de cobrança de Odir de acordo com o Decreto nº 19.436/1998

| Área do lote (m ²) | Valor arbitrado | CAb | CAm | Fator de ajuste | Valor da Odir | Valor do terreno (%) |
|--------------------------------|-----------------|-----|-----|-----------------|---------------|----------------------|
| 1.000 | 1.000.000,00 | 1,0 | 2,0 | 0,2 | 200.000,00 | 20 |
| 1.000 | 1.000.000,00 | 2,0 | 3,0 | 0,2 | 100.000,00 | 10 |
| 1.000 | 1.000.000,00 | 3,0 | 4,0 | 0,2 | 66.666,00 | 7 |
| 1.000 | 1.000.000,00 | 4,0 | 5,0 | 0,2 | 50.000,00 | 5 |
| 1.000 | 1.000.000,00 | 5,0 | 6,0 | 0,2 | 40.000,00 | 4 |

Fonte: Decreto nº 19.436/1998.

Elaboração dos autores.

Além dessa distorção, que torna menos onerosa a concessão do direito de construir onde o potencial construtivo já é elevado com CaBs também elevados, a fórmula ainda prevê a aplicação de um fator de ajuste (índice y) sobre o valor venal do terreno que diminui significativamente o valor a ser pago pelo interessado. Esse fator pelo Decreto nº 19.436/1998 foi fixado em 0,2.

Algumas ponderações podem ser feitas acerca desse dispositivo. A primeira é que o fator ou índice de reajuste da fórmula de cálculo no valor de 0,2 torna o valor cobrado muito baixo. O desconto nesse caso é de 80%. Quando da elaboração da Lei nº 1.170/1996, a proposta encaminhada pelo Executivo apresentava um índice de ajuste no valor de 0,8, tendo sido modificado na Câmara Legislativa e aprovado, então, o índice 0,2. Já na aprovação dos PDLs, este índice foi reduzido em alguns casos, passando a 0,1. A esse respeito, deve-se ainda fazer uma ressalva quanto ao valor venal do terreno, considerado para o cálculo da Odir. Sabe-se que este valor tem uma grande defasagem em relação ao valor de mercado. A depender da região do DF, esta defasagem pode variar entre 30% e 80% abaixo do valor de mercado. No entanto, a Câmara adota a cada ano um limitador (índice de reajuste único para todo o DF), desconsiderando as variações reais dos preços e o comportamento diferenciado do mercado imobiliário em diferentes localidades.

Se os coeficientes básicos já são elevados, tornando pequena a diferença entre os coeficientes básico e máximo e se o fator de ajuste é de somente 20%, o pagamento da Odir, em valores muito baixos, não funciona como inibidor de adensamentos indesejáveis. Assim, além de não ser eficiente como instrumento compensatório para fazer frente às obras necessárias para suportar os adensamentos decorrentes de coeficientes

elevados, a Odir no DF também não tem sido um instrumento eficiente para regular o desenvolvimento urbano.

Neste sentido, a proposição do coeficiente único e igual a um ou de coeficientes que não ultrapassem em duas vezes a área do lote, associado a fatores de ajustes apropriados e diferenciados por setores urbanos, permitiriam que a Odir cumprisse a função social de regular os adensamentos urbanos, adequando-os à capacidade de suporte de cada setor urbano de acordo com o EPVT. Além disso, tornar-se-ia um importante instrumento financiador do desenvolvimento urbano, atuando também na indução ou desestímulo ao adensamento urbano, de acordo com as diretrizes do Plano Diretor.

Com a publicação da LC nº 803/2009 – PDOT/2009, 100% da contrapartida arrecadada com a Odir ficou destinada ao FUNDURB.

3.4 Legislação específica da ONALT

A ONALT no DF foi disciplinada pela LC nº 294, de 27 de junho de 2000. No entanto, o PDOT/1997 já conceituava o instrumento e definia que as áreas para sua aplicação seriam detalhadas nos PDLs, o que ocorreu em Taguatinga, Ceilândia, Sobradinho, Samambaia, Gama e Guará.

A cobrança da ONALT, de acordo com a legislação,⁸ corresponde ao valor integral da valorização a ser calculado pelo órgão de desenvolvimento urbano, atualmente a SEDHAB, em conjunto com a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), empresa pública vinculada ao GDF. Na prática, o cálculo vem sendo feito apenas pela TERRACAP.

A fórmula de cálculo foi estabelecida no Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003, que regulamentou a LC nº 294/2000:

$$VO = A (VUP - VUA)$$

onde:

8. Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, Artigo 4º.

I – VO é o valor a ser pago pela ONALT;

II – VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo *Laudo de Avaliação*;

III – VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a *Pauta de valores imobiliários*; e

IV – A é a área da unidade imobiliária.

Para a realização do cálculo, é utilizado o valor de mercado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo *Laudo de Avaliação*, subtraindo-se o valor venal da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a *Pauta de Valores Imobiliários*.

Ao considerar e subtrair dois valores de natureza diferenciada, o resultado se expressa em valor muito superior ao real, configurando uma aplicação indevida do instrumento. A correção dessa falha na fórmula da ONALT foi prevista no PLC da Luos e em proposta de alteração do Decreto nº 23.776/2003.

De acordo com a LC nº 294/2000, os recursos auferidos com a aplicação da ONALT integrariam em 95% o FUNDURB e em 5% o Fundo do Meio Ambiente do DF (Funam). Mas com a alteração da lei pela LC nº 762, de 23 de maio de 2008, que dispõe sobre a criação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (FUNDHIS) e institui o Conselho Gestor do FUNDHIS, os recursos ficaram distribuídos da seguinte forma: 90% para o FUNDURB, 5% para o Funam e 5% para o FUNDHIS.

Com a aprovação do PDOT em 2009, a contrapartida arrecadada em pecúnia passou a ser destinada integralmente ao FUNDURB.

O Artigo 8º da lei prevê penalidades pela falta de pagamento que vão desde multas e juros até o cancelamento do alvará de construção ou alvará de funcionamento, com retorno à destinação anterior do lote. Não se tem registro e acompanhamento dos casos onde tenham sido aplicadas penalidades.

O decreto regulamentador⁹ ao tratar das definições, determinou que, na alteração de uso, incluem-se as modificações ou extensões de uso de um ou mais pavimentos da unidade imobiliária. Merece uma análise e avaliação esta modificação, pois nesse caso, poderá incidir tanto a outorga de alteração de uso quanto a outorga do direito de construir.

Certamente, sem um sistema de monitoramento e controle não é possível identificar o que se está perdendo da receita devida.

3.5 Os institutos das outorgas onerosas nos PDLs

Os PDLs estabeleceram os tipos de atividades cuja alteração, ou extensão, quando solicitada e aprovada, estará sujeita à aplicação da ONALT. Essas atividades podem ser vistas no quadro 3.

Os PDLs das cidades de Sobradinho, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Candangolândia, Gama e Guará também apresentam dispositivos específicos relativos aos citados instrumentos. No quadro 2 constam os principais aspectos da aplicação da Odir, segundo a legislação distrital em vigor; e no quadro 3, no que se refere à ONALT. Os PDLs estabeleceram os tipos de atividades cuja alteração, ou extensão, quando solicitada e aprovada, estará sujeita à aplicação da ONALT.

QUADRO 2
Resumo da Odir nos PDLs

| | |
|---|---|
| Conceito | Cobrança pela autorização para o aumento do potencial construtivo de terrenos estabelecido nos PDLs e em leis específicas. |
| Aplicação indicada pelos PDLs aprovados | Em todos os lotes que apresentem aumento de potencial construtivo, à exceção dos casos de isenção previstos. |
| Cálculo do valor | Aplicação da fórmula: VLO (valor a ser pago pela outorga) = VAE (valor do metro quadrado do terreno multiplicado pelo fator de ajuste γ) x QA (quantidade de metros quadrados acrescidos). O Decreto nº 19.436/1998 definiu que o valor do metro quadrado do terreno será calculado pelo valor do terreno constante da tabela de cálculo do IPTU do exercício dividido pela área máxima de construção permitida na norma de edificação anterior. |
| Coefficiente de ajuste | 0,20 (nas cidades do DF que não possuem PDL) Sobradinho = 0,2; Taguatinga = 0,2; Candangolândia = 0,2; Ceilândia = 0,12; Samambaia = 0,1; Gama = 0,1 a 0,4; e Guará: 0,2 a 0,6. |

Fonte: PDLs.

Elaboração dos autores.

9. Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003, Artigo 2º, § 4º.

QUADRO 3

Resumo da ONALT nos PDLs

| | |
|---|--|
| Conceito | Cobrança pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades previstas na legislação de uso e ocupação do solo para a unidade imobiliária ou quaisquer dos seus pavimentos, que venham a acarretar a valorização dessa unidade imobiliária. |
| Aplicação indicada pelos PDLs aprovados | <p>Sobradinho – Atividades sujeitas à ONALT: habitação coletiva, com exceção daquelas destinadas a programas de interesse social definidos pelo poder público; supermercado; centro comercial.</p> <p>Taguatinga – Atividades sujeitas à ONALT: habitação coletiva, com exceção dos casos previstos no <i>caput</i> do Artigo 87 (a quantidade máxima de domicílios por lote, nos casos de remembramento de lotes ou naqueles cujo projeto arquitetônico englobe um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será o somatório da quantidade máxima de domicílios permitida para cada lote.</p> <p>Parágrafo único. Fica permitida, em caráter excepcional, quantidade maior de domicílios nos casos mencionados no <i>caput</i>, subordinada a permissão à anuência das concessionárias de serviços públicos do DF); posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.</p> <p>Ceilândia – Atividades sujeitas à ONALT: habitação coletiva, com exceção dos casos previstos no <i>caput</i> do Artigo 83; posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.</p> <p>Samambaia – Atividades sujeitas à ONALT: habitação coletiva, com exceção dos casos previstos no <i>caput</i> do Artigo 72;</p> <p>(Artigo 72. Fica estabelecida a quantidade máxima de dois domicílios por lote para os lotes da categoria LO anteriormente destinados à habitação unifamiliar, conforme discriminado no anexo VI.); posto de abastecimento de combustível.</p> <p>Gama – Atividades sujeitas à ONALT: habitação coletiva, com exceção dos casos de lotes anteriormente destinados à habitação unifamiliar, sem remembramento de lotes; posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.</p> <p>Guará – Atividades sujeitas à ONALT: supermercado; habitação coletiva; <i>shopping-center</i>; faculdades e instituições de ensino médio; hospital; centros de lazer e diversão, com área igual ou superior a 3.000 m²; posto de abastecimento de combustível.</p> <p>Candangolândia – Atividades sujeitas à ONALT: posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.</p> |
| Cálculo do valor | <p>VO (valor a ser pago pela outorga) = A (área da unidade imobiliária) x (VUP: valor do metro quadrado com o uso pretendido, obtido pelo laudo de avaliação – VUA: valor do metro quadrado com o uso pretendido de acordo com a pauta de valores imobiliários).</p> <p>O laudo de avaliação é realizado por profissional especializado em avaliação e perícia, credenciado e registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), tomando como base as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou pela TERRACAP.</p> |
| Coefficiente de ajuste | Não é previsto. A LC nº 294/2000 estabelece o pagamento do valor integral. |
| Casos de isenção | Não são previstos. |

Fonte: PDLs.

Elaboração dos autores.

Do quadro 2 depreendem-se os tópicos dispostos a seguir:

- aplica-se a Odir em todos os lotes que apresentem aumento de potencial construtivo, à exceção dos casos de isenção previstos;
- a fórmula de cálculo mantém o coeficiente de ajuste 0,2 na maioria das cidades, com alguns poucos casos de coeficientes menores; e

- as isenções previstas são para lotes com uso anterior exclusivamente residencial unifamiliar e que mantiveram o mesmo uso, lotes para equipamentos públicos urbanos e comunitários e para alguns lotes comerciais.

Do quadro 3 depreende-se que, com pequenas variações para cada uma das cidades, a ONALT é aplicada: *i*) para os casos onde o uso anterior for modificado ou sofrer extensão para habitação coletiva (excetuando-se alguns casos); e *ii*) para posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos, supermercado e centro comercial.

4 APLICAÇÃO DAS OUTORGAS NO DF

Em reuniões com os órgãos envolvidos com a cobrança das outorgas identificou-se que os procedimentos utilizados atualmente para a aplicação da Odir e da ONALT no DF são inadequados e deficientes. Os problemas recaem, entre outros, sobre a falta de capacitação dos servidores que realizam os procedimentos de cobrança nas ARs e a rotatividade dos quadros nas RAs, o que dificulta o treinamento para a aplicação dos procedimentos. Não existem também informações de controle, monitoramento e avaliação da aplicação do instrumento nem do total arrecadado por localidade.

A inexistência de um sistema de monitoramento eficiente também dificulta a avaliação sobre o alcance dos objetivos a que se propõem os instrumentos dentro da política urbana, além de não conferir a devida transparência ao processo de cobrança, arrecadação e aplicação dos recursos procedentes das outorgas.

Na tentativa de melhor compreender o fluxo traçado pela legislação e identificar o que está sendo ou não cumprido foram montados fluxos e realizadas análises dos procedimentos.

4.1 Cobrança da Odir

A cobrança da Odir é feita pela AR e, para que o interessado faça jus ao benefício do aumento de potencial construtivo, a lei exige que o pagamento relativo ao acréscimo do potencial construtivo seja debitado quando da aprovação do projeto arquitetônico, devendo estar quitado na ocasião da liberação do alvará de construção.¹⁰

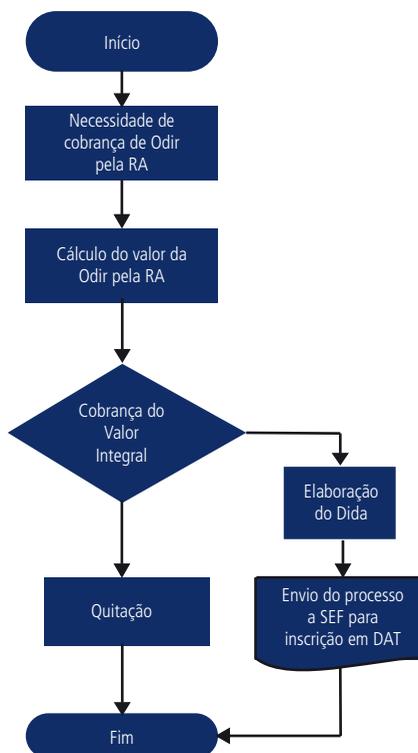
10. Artigos 4º e 5º do Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998.

O Decreto nº 32.143, de 30 de agosto de 2010, incluiu em seus artigos a responsabilidade da AR em efetuar a cobrança da Odir, com código próprio, em rede bancária autorizada, devendo o interessado efetuar o pagamento do valor integral antes da emissão do alvará de construção, não sendo mais possível o seu parcelamento em até doze vezes, o que era permitido anteriormente.

A legislação específica da Odir no DF estabelece, entre outros procedimentos, que podem ser constatados na figura 1 e no quadro 4 os seguintes procedimentos administrativos para a cobrança da Odir:

- a cobrança da Odir cabe à AR na qual está sendo autorizado o aumento do potencial construtivo, sendo que o pagamento é feito por meio de documento de arrecadação, com o código referente à receita da Odir, na rede bancária autorizada;
- o valor do IPTU considerado para o cálculo da Odir deverá ser comprovado mediante documento oficial expedido pela SEF/DF; e
- a AR deverá exigir, antes da emissão do alvará de construção, o pagamento do valor integral relativo à Odir.

FIGURA 1
Fluxo da Odir



Legenda:

Odir – Outorga Onerosa do Direito de Construir.

RA – Região Administrativa.

Dida – Declaração de Inscrição em Dívida Ativa.

DAT – Dívida Ativa.

SEF – Secretaria de Estado da Fazenda do DF.

Fonte: Legislação vigente.

Elaboração dos autores.

QUADRO 4
Procedimentos na cobrança da Odir

| Procedimento previsto na legislação | Procedimento na prática e problemas |
|--|--|
| A AR identifica a solicitação de aumento do potencial construtivo e fornece o código para pagamento, no momento da aprovação do projeto. | A Administração identifica a cobrança, mas não há instância que acompanhe o trabalho da AR e que possa identificar casos em que se deixou de cobrar. |
| A AR, para o cálculo do valor do m ² de terreno, deve providenciar, junto à SEF/DF, documento oficial que comprove o valor do IPTU. | Esse valor é muito defasado e reduz-se ainda mais considerando o coeficiente de ajuste que é 0,2. |
| Entende-se por quantidade de m ² acrescidos, o que exceder à área de construção permitida na NGB (Normas de Edificação, Uso e Gabarito) ou norma anterior à vigente. | Existem diferentes interpretações quanto ao conceito de área de construção e o que entra no cômputo desta. |
| A AR encaminha semanalmente à SEDHAB cópia dos formulários referentes a projetos de arquitetura que apresentem área construída superior a 5.000 m ² , bem como cópia dos contratos, dos termos de compromisso de pagamento ou comprovantes de pagamento referentes à aplicação da Odir. | No entanto, este decreto não tem sido cumprido. Quando os formulários são preenchidos, faltam dados e raramente são encaminhados à SEDHAB. A exigência de projetos com mais de 5.000 m ² não abarca todos os casos, e funciona como amostragem. |
| A aprovação de projeto é feita após a realização de EPVT (Estudo Prévio de Viabilidade Técnica), nos casos de cidades sem PDL aprovado. O EPVT é feito pela SEDHAB em conjunto com a AR. | Não há na SEDHAB equipe destinada e não se fazem os EPVTs. |
| Se o EPVT concluir pela inviabilidade, a SEDHAB comunicará à Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF). | Não há na SEDHAB equipe destinada e não se fazem os EPVTs. |
| A AR deverá exigir, antes da emissão do alvará de construção, o pagamento do valor integral relativo à Odir ou das parcelas vencidas até a data da expedição. | A AR nem sempre exige. |
| A falta de pagamento de três parcelas consecutivas ou atraso de uma por mais noventa dias acarretará em cancelamento do parcelamento e do alvará de construção. | Nem sempre é cumprido. Não há controle. |
| No caso do proprietário edificar irregularmente área superior à permitida, a AR tomará as medidas cabíveis. | Nem sempre é cumprido. Não há controle. |
| O DF inscreverá na dívida ativa o valor da Odir no caso do proprietário não regularizar a situação do imóvel. | Nem sempre é cumprido. Não há controle. |

Fonte: Legislação vigente.

Elaboração dos autores.

Os processos de cobrança, arrecadação e controle sobre a aplicação da Odir estão repletos de problemas que merecem análise, revisão e posterior correção. As causas das deficiências no processo de cobrança da Odir são apontadas a seguir.

- 1) Falta de devida qualificação técnica dos servidores encarregados pela cobrança da Odir nas ARs.
- 2) Grande rotatividade de servidores na execução dessas tarefas dificultando o treinamento da equipe.

- 3) Inexistência de mecanismos eficazes de acompanhamento e controle da aplicação da Odir que envolva a SEDHAB, as ARs e a Coordenadoria das Cidades.¹¹
- 4) O Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO) não permite identificar a RA que originou a arrecadação da Odir. A Unidade Gestora de Fundos (UGF)/SEDHAB, que controla o FUNDURB, possui informações quanto ao montante arrecadado pela aplicação da Odir e no mês de referência, mas não tem acesso a informações detalhadas que permitam verificar a efetividade da cobrança das outorgas.
- 5) Não há vinculação da aplicação dos valores arrecadados pela Odir e pela ONALT em obras e ações na RA que lhe deu origem, o que poderia incentivar um maior controle da sua aplicação por parte das RAS.
- 6) O Decreto nº 19.436/1998 determina que o EPVT contenha obrigatoriamente a capacidade da infraestrutura instalada, a previsão da arrecadação e sua relação com os gastos necessários para reforçar a infraestrutura, dados essenciais para aplicação e controle do instrumento. Como visto anteriormente, este não está sendo cumprido nem substituído na Luos e PPCUB por estudos semelhantes.

Outras ações de controle estão sendo implantadas pela Coordenadoria das Cidades. Entretanto, essas ações não resolvem a complexidade da aplicação, nem a necessidade de monitoramento que esse instrumento enseja, situação agravada pela recente elaboração da Luos, a ser aprovada na Câmara e que trouxe um maior número de situações para aplicação da Odir. Essa nova lei e seu processo de discussão são abordados em item específico deste relatório.

11. A Coordenadoria das Cidades exerce a função estratégica de coordenação, articulação e acompanhamento das ARs no âmbito do DF.

4.2 Cobrança da ONALT

A legislação referente à ONALT no DF estabelece o seguinte procedimento administrativo para a cobrança (figura 2 e quadro 5):

- as solicitações de modificações ou extensões de uso serão objeto de processo administrativo a ser autuado na AR respectiva. Portanto, cabe à AR identificar os casos nos quais incidirá a ONALT;
- a AR verificará a possibilidade de implantação da atividade e de aplicação da ONALT, nos termos do respectivo PDL, onde houver PDL aprovado, com posterior encaminhamento do processo à TERRACAP, para emissão de Laudo de Avaliação;
- caso o PDL da RA exija a elaboração de EPVT para aprovar a alteração ou extensão de uso, o processo deve ser encaminhado à SEDHAB para manifestação, antes do envio à TERRACAP; e
- após a emissão do Laudo de Avaliação pela TERRACAP (pago pelo interessado) o processo retorna à AR, que comunicará ao interessado o valor da ONALT e providenciará o seu aceite, que será anexado ao processo.

Nas RAs que não possuem PDL, a LC nº 294/2000, no Artigo 3º, determina que a modificação ou extensão de uso ou tipo de atividade fica condicionada ao já referido Estudo Técnico de Viabilidade Técnica. Nesses casos, o proprietário deverá arcar com os custos de avaliação e também do EPVT.

Nos núcleos urbanos com PDL, cabe à AR verificar a possibilidade de implantação da atividade e aplicação da ONALT, com encaminhamento do processo à TERRACAP para cálculo do valor. O processo retorna à AR que comunica ao interessado o valor devido. Se o PDL indicar necessidade de EPVT, o processo será encaminhado ao órgão de desenvolvimento urbano.

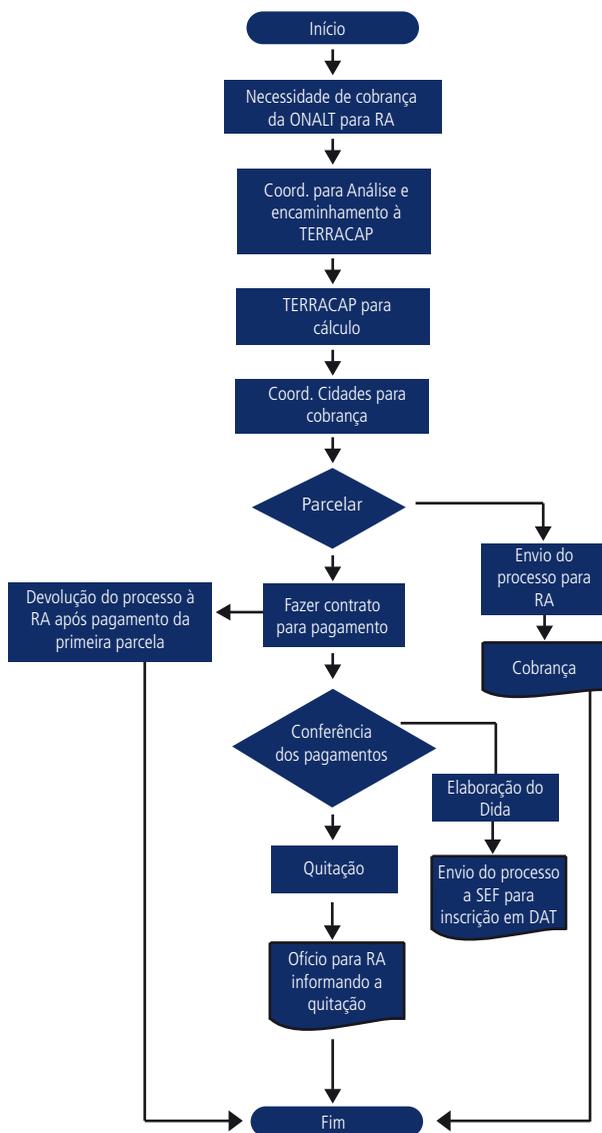
Nos núcleos sem PDL aprovado, o interessado solicita à SEDHAB, que se manifesta sobre a elaboração de EPVT. Quando for o caso, este é realizado por profissionais

habilitados e os custos cobrados do interessado. A SEDHAB faz a análise e, verificada a possibilidade de implantação da atividade, encaminha o processo à TERRACAP, que emite laudo, comunica ao interessado o valor e providencia o aceite que será anexado ao processo e devolvido à SEDHAB.

Na prática, a aplicação da ONALT tem ocorrido em todas as RAs, mesmo naquelas que não possuem PDLs. Como a realização do EPVT também é dispensada nas cidades que possuem PDL, a não ser nos casos em que o PDL determine (Artigo 8º do Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003), efetivamente, este não tem sido exigido em nenhum caso.

Outro dado é que a expedição do alvará de construção ou de funcionamento fica condicionada ao pagamento do valor integral da ONALT ou, em caso de parcelamento, à quitação da primeira parcela ou das parcelas vencidas até a data da liberação do documento. Em caso de inadimplência, o devedor será inscrito em dívida ativa.

FIGURA 2
Fluxo da ONALT



Fonte: Legislação vigente.
Elaboração dos autores.

QUADRO 5

Procedimentos para cobrança da ONALT

| Procedimento previstos na legislação | Procedimento na prática e problemas detectados |
|--|--|
| A AR identifica a solicitação de modificação ou extensão de uso e envia à Coordenadoria para registro. | A Administração não identifica todos os casos e a Coordenadoria não recebe todos os processos. A Coordenadoria das Cidades, só eventualmente, recebe os processos da ONALT autuados nas ARs. |
| Após retorno, consulta o PDL e envia à TERRACAP. Caso não haja PDL envia à SEDHAB para manifestar-se sobre o EPVT. | Não existe equipe capacitada para fornecer o EPVT e não está sendo exigido o EPVT. |
| O valor a ser pago deveria ser calculado conjuntamente entre TERRACAP e SEDHAB. | A TERRACAP emite laudo e boleto, instrui o processo quanto ao valor e envia à Coordenadoria, sem qualquer interlocução com a SEDHAB. |
| Após a emissão do Laudo de Avaliação pela TERRACAP (pago pelo interessado), a Coordenadoria das Cidades verifica se o interessado pretende quitar o valor apurado à vista ou se irá optar pelo parcelamento, emitindo os Documentos de Arrecadação (DAR) correspondente. Só depois do pagamento da primeira parcela é que o processo retorna à AR. | A TERRACAP instrui os processos quanto ao valor da ONALT a partir de laudo de avaliação e emite os boletos para pagamento. |
| A AR emite o alvará após recebimento da primeira parcela ou quitação integral. | Liminares na Justiça liberam o alvará sem pagamento da ONALT. |
| A AR envia cópias à SEDHAB do pagamento e formulários de projetos com mais de 5.000 m². | A SEDHAB nem sempre recebe e sua participação tem se limitado a uma auditoria amostral, para subsidiar apenas a elaboração de suas leis. |

Fonte: Legislação vigente.

Elaboração dos autores.

Nas reuniões com representantes da Coordenadoria das Cidades, da TERRACAP, do FUNDURB e Diretoria de Auditoria Urbanística da Subsecretaria de Controle (Sucon)/SEDHAB, constataram-se problemas no procedimento de cobrança e controle das ONALTs. As principais causas das distorções verificadas estão descritas a seguir.

- 1) A Coordenadoria das Cidades alega não poder exercer um controle efetivo do instrumento, porém, o decreto que regulamenta a ONALT não prevê explicitamente o seu envio à Coordenadoria das Cidades e sim o seu envio direto da AR à TERRACAP.
- 2) A Coordenadoria das Cidades informa que, na análise por ela efetuada, observou-se que nem todos os processos com obrigatoriedade legal de incidência da ONALT são identificados como tal.
- 3) A TERRACAP alega receber aleatoriamente os processos da ONALT autuados nas ARs, o que indica que não há como precisar se todos os casos passíveis da ONALT são enviados a ela para avaliação e cálculo dos valores.

- 4) De acordo com o Decreto nº 32.143, de 30 de agosto de 2010, a AR deve exigir, para a 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. Ocorre que este procedimento não está sendo cumprido e muitas obras são concluídas e o *habite-se* expedido sem que seja quitada a ONALT; alguns proprietários têm conseguido liminares na justiça para liberação do alvará e *habite-se* sem pagamento da ONALT.
- 5) Os valores arrecadados pelo pagamento da ONALT em dívida ativa são enviados automaticamente ao Caixa Único do Tesouro do GDF, sendo que pela legislação devem ser destinados ao FUNDURB.

4.3 Conclusões sobre os procedimentos de cobrança, controle e arrecadação

Constata-se que a aplicação dos institutos da Odir e da ONALT, no DF, necessita de aperfeiçoamento, a fim de que cumpram seus objetivos tanto na recuperação de mais-valias como na indução do desenvolvimento urbano.

Primeiramente, avaliou-se que seria pertinente se criar um grupo de trabalho intersetorial para revisar a legislação no que tange a: *i)* fórmula de cálculo, *ii)* destinação dos recursos, e *iii)* procedimentos. Dessa forma, foi publicado o Decreto nº 33.943, de 11 de outubro de 2012, criando um grupo de trabalho para a revisão da legislação, composto por dois representantes da Coordenadoria das Cidades, dois representantes da TERRACAP e dois representantes da SEDHAB, em curso no momento da elaboração desta pesquisa.

Paralelamente, prevê-se o desenvolvimento de um sistema interligado em rede, do qual participem todos os órgãos envolvidos na aplicação desses instrumentos e na aprovação e acompanhamento de projetos, contemplando todas as etapas do processo. Para isso, faz-se necessária a capacitação/qualificação dos agentes atuantes no sistema, com base na revisão da legislação.

Dois fatores são fundamentais para o êxito do processo, conforme a seguir.

- 1) A sensibilização pela SEDHAB do Poder Judiciário sobre a importância da aplicação desses instrumentos para o planejamento urbano do DF.
- 2) O protagonismo da SEDHAB na revisão da legislação, por meio da Sucon, e na coordenação da implementação do sistema de monitoramento, por meio da Subsecretaria de Gestão das Informações, com a criação e atualização permanente de um banco de dados compartilhados referentes à aplicação dos instrumentos de política urbana no DF.

5 ARRECADAÇÃO E USOS DOS RECURSOS OBTIDOS DAS OUTORGAS NO DF

5.1 Criação do FUNDURB

O FUNDURB foi concebido no âmbito do processo de elaboração do PDOT/1997¹² e criado por meio da LC nº 36, em 13 de outubro de 1997, com o propósito de captar recursos provenientes da aplicação dos “Instrumentos de Ordenamento Territorial e de Desenvolvimento Urbano”, além de outros previstos em leis específicas, tais como: concessão de uso, concessão de direito real de uso, arrendamento, retrovenda, locação, alienação, solo criado, outorga onerosa. Originalmente, os recursos captados seriam utilizados para “apoiar e dar suporte financeiro a projetos e programas habitacionais de interesse social”. Os recursos arrecadados por meio das outorgas no DF são depositados no FUNDURB.

Embora contasse com todo esse respaldo legal, o FUNDURB permaneceu inoperante até o ano de 2009, quando foi alterado por meio da LC nº 800/2009, passando a atuar em frentes diversas daquelas estabelecidas inicialmente na LC nº 36/1997, e os seus objetivos foram direcionados para a aplicação em projetos de urbanização, na forma definida no EC.¹³

12. LC nº 17, de 28 de janeiro de 1997, em especial o que estabelece os seus Artigos 38 a 52.

13. No dia 1º de abril de 2009, por meio do Decreto nº 30.239, foram nominados os Conselheiros do Conselho de Administração do FUNDURB. Por meio dos Decretos nº 30.765 e nº 30.766, ambos de 1º de setembro de 2009, foram aprovados o Regulamento de Operação do Fundo e o Regimento Interno do Conselho de Administração.

Com a nova configuração, o FUNDURB passou a ter como finalidade a concretização dos objetivos, diretrizes, planos, programas, projetos urbanísticos e obras integrantes ou decorrentes do PDOT, em consonância com o EC (Artigo 1º da LC nº 800/2009). As suas áreas de atuação contemplam:

- ações de preservação, defesa e promoção do conjunto urbanístico de Brasília, tombado como patrimônio cultural;
- estudos e projetos para regularização fundiária e urbanização de áreas públicas; e
- execução de obras para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, infraestrutura urbana e criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes.

Para atingir tais objetivos, estabeleceu-se que o Fundo seria composto pelos valores arrecadados a partir da aplicação dos seguintes instrumentos da política urbana: *i)* alienação; *ii)* autorização ou permissão de uso; *iii)* concessão de direito real de uso; *iv)* concessão de uso; *v)* direito de superfície; *vi)* Odir; e *vii)* ONALT.

Outras fontes de receitas estão relacionadas aos recursos canalizados para o FUNDURB, provenientes de compensações urbanísticas e também aquelas arrecadadas por meio da cobrança de preços públicos pela ocupação de área pública no perímetro de tombamento do conjunto urbanístico de Brasília, além de outros previstos na lei. O Artigo 3º do capítulo III do Decreto nº 30.765/2009, regulamentou a questão das aplicações dos recursos do FUNDURB, definindo suas áreas de atuação.

5.2 Gestão do fundo

No ano de 2009, o FUNDURB passou efetivamente a operar, estando vinculado à então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma). Por meio de uma secretaria executiva passou-se a promover as reuniões do Conselho de Administração, cuja dinâmica de gestão foi normatizada pelo Decreto nº 30.766/2009. Em linhas gerais, atualmente, as atribuições do Conselho abrangem a aprovação do Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros que compõem o saldo existente na conta corrente mantida em nome do Fundo, como também a previsão de gastos dos potenciais de arrecadação estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA), distribuídos em Programas

de Trabalho alinhados com o planejamento estratégico da SEDHAB. Para tanto, são observados os objetivos e metas lançados no Plano Plurianual (PPA), onde estão definidos todos os Programas de Trabalho de competência da Secretaria. Originalmente, o Decreto nº 30.765/2009 estabelecia que as demandas a serem financiadas com recursos do Fundo dar-se-iam de forma induzida, por meio de editais e de forma espontânea, atendendo a projetos apresentados exclusivamente pela então Seduma.

Não obstante, considerando a capacidade restrita da Secretaria em elaborar e executar projetos suficientes para dar fluidez aos recursos do FUNDURB, editou-se outro decreto,¹⁴ por meio do qual foi ampliada a possibilidade de recepção de demandas de outros órgãos do GDF, cujas atribuições regimentais se compatibilizassem com as áreas de atuação do Fundo.

Desde o início da operacionalização do FUNDURB até a presente data, os recursos utilizados para a composição do planejamento orçamentário foram os arrecadados exclusivamente via Odir. As demais fontes de arrecadação, com anuência do Conselho, serviram como aporte orçamentário e financeiro das ARs, responsáveis pelas aprovações de projetos urbanísticos e pela manutenção dos espaços públicos de uso comum, distribuídos pelas atuais 31 RAs que compõem o DF. Esta medida justificava-se à época, pela baixa capacidade da Secretaria de gerir os recursos, por meio da identificação do montante arrecadado em cada uma das RAs e pelo retorno dos valores arrecadados em investimentos na origem. De igual maneira, não se tem o controle de como as RAs estão aplicando os recursos.

A tabela 2 sintetiza a dinâmica de funcionamento relacionada ao FUNDURB nos anos de 2009 até o primeiro semestre de 2012.

14. Decreto nº 31.338, de 25 de fevereiro de 2010.

TABELA 2

Funcionamento do FUNDURB (2009-2012)

| Ano | Número de reuniões do conselho | Número de projetos aprovados | Orçamento autorizado (R\$) | Valores efetivamente arrecadados | Valores executados (R\$) |
|-------------------|--------------------------------|------------------------------|--|----------------------------------|--|
| 2009 | 5 | 11 | 19.029.000,00 (Loa) | 22.727.778,24 | 0,00 |
| 2010 | 5 | 20 | 28.500.092,00 (Loa) | 37.402.539,43 | 2.476.704,35 |
| 2011 | 7 | 14 | 36.272.000,00 (Loa) | 25.253.946,75 | 6.258.627,73 |
| 2012 ¹ | 5 | | 46.310.713,00 (Loa) 76.363.549,00 (<i>Superavit</i>) | 27.082.335,35 (Até outubro) | 5.537.799,03 13.990.730,37 ² |

Fonte: FUNDURB.

Notas: ¹ Dados de janeiro-novembro/2012.² Total empenhado a liquidar.

Os dados transcritos na tabela 2 demonstram que nos anos de 2009 e 2010 as arrecadações superaram as estimativas orçamentárias e essa lógica inverteu-se nos exercícios de 2011 e 2012 (este último ainda não encerrado). Esta estimativa é fruto de uma metodologia adotada pelo órgão responsável pelo planejamento orçamentário do GDF, a qual consiste em extrair a média da arrecadação dos últimos dezoito meses e projetá-la (multiplicando-a por doze) como teto do orçamento previsto para o exercício seguinte. Entretanto, considerando que as outorgas não são instrumentos de arrecadação compulsória e de periodicidade previsível, quase sempre a estimativa é frustrada. Não obstante, as despesas aprovadas pelo colegiado do FUNDURB e executadas pelos órgãos demandantes devem necessariamente estar lastreadas pelo saldo financeiro existente na conta corrente do fundo. Caso o total de despesa no ano seja inferior ao saldo existente na conta, apura-se o *superavit* financeiro e reprograma-se o orçamento anual do exercício seguinte, com o acréscimo do *superavit*.

Quanto aos valores executados, houve uma evolução desde 2009 até 2011, embora o total liquidado tenha sido muito baixo em relação ao total arrecadado. O baixo desempenho deve-se a uma série de fatores, entre eles a baixa capacidade da SEDHAB para a geração de projetos alinhados com as diretrizes que regem esses instrumentos, ou mesmo para identificar projetos compatíveis com as áreas de atuação do FUNDURB junto às ARs, onde os recursos que compõem o fundo foram gerados. Atrelado a isso, identifica-se a ausência de uma política de planejamento que concilie as origens das arrecadações à necessidade de investimento, não necessariamente no próprio local de arrecadação mas onde for mais necessário ao desenvolvimento urbano e ordenamento do território. Atualmente, está concentrada no Gabinete da SEDHAB a função de

identificar esses projetos, embora sem o mencionado planejamento, o que faz com que a rotina do Conselho seja a aprovação de projetos pontuais.

A tabela 3 indica o comportamento da arrecadação das outorgas da alteração de uso e do direito de construir nos anos de 2009 a 2012.

TABELA 3
Arrecadação do FUNDURB (2009-2012)

| Fontes de receita | Valores arrecadados | | | |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 ¹ |
| Odir | 8.978.318,56 | 19.405.378,26 | 7.075.729,26 | 33.982.213,09 |
| ONALT | 13.749.459,68 | 17.997.161,17 | 18.178.217,49 | 23.100.125,26 |
| Totais | 22.727.778,24 | 37.402.539,43 | 25.253.946,75 | 27.082.338,35 |

Fonte: FUNDURB.

Nota: ¹ Valores arrecadados até outubro de 2012.

Outras fontes de receita não compuseram o planejamento orçamentário do FUNDURB até o exercício de 2012. A tabela 4 indica a arrecadação oriunda de fontes de receita ainda não incorporadas ao FUNDURB, relativas a 2011, apenas para efeito comparativo. Estas integraram o orçamento das ARs, como dito anteriormente.

TABELA 4
Arrecadação do FUNDURB (2009-2012)

| Instrumento urbanístico/fonte de receita | Total de valores arrecadados em 2011 |
|--|--------------------------------------|
| Taxa de concessão real de uso e concessão de uso (Lei nº 766/2008) | 514.444,06 |
| Utilização de espaços em logradouros públicos | 8.281.413,57 |
| Utilização de espaços em logradouros públicos – parcelamentos | 691.845,45 |
| Bancas de jornal | 495.986,25 |
| Bancas de jornal – parcelamento | 4.539,68 |
| Contrato de permissão de uso – mobiliário urbano | 1.110.182,61 |
| Utilização de área pública | 328.636,49 |
| Total | 11.427.048,11 |

Fonte: FUNDURB.

Como se depreende das tabelas 3 e 4, a arrecadação com as outorgas onerosas superou as obtidas com outros instrumentos urbanísticos em valores superiores a 100% em 2011. Isso indica que, mesmo com a ineficiência demonstrada na sua cobrança, as outorgas têm um potencial de alavancar recursos bem superiores ao de outras fontes arrecadadas pelas ARs pela utilização de espaços públicos.

5.3 Projetos aprovados entre 2009 e 2012

Vale ressaltar que a origem do Fundo se reporta aos princípios do planejamento e da gestão urbana trazidos pela CF/1988 e pelo EC, posteriormente estendidos à legislação urbanística do DF. Portanto, os valores auferidos pela aplicação de tais instrumentos pelo Poder Público revestem-se do caráter vinculante, o que obriga os gestores do FUNDURB a promoverem um planejamento criterioso de modo a possibilitar o retorno desses recursos na forma de melhorias nas cidades que os geraram.

Não obstante, esse planejamento ainda está longe de ser alcançado. Desde a atualização do FUNDURB em 2009, os projetos submetidos à deliberação do Conselho de Administração do Fundo são em grande parte gerados visando atender a iniciativas pontuais, conforme mencionado anteriormente, seja dentro da SEDHAB, ou aquelas provenientes de outros órgãos do GDF.

Os projetos apresentados ao Conselho de Administração do Fundo são previamente triados considerando as áreas de aplicação dos recursos previstas em lei e o Plano de Aplicação aprovado pelo colegiado, caracterizado pelos Programas de Trabalho integrantes do Orçamento Anual do FUNDURB. A tabela 5 apresenta a distribuição dos projetos por programa de trabalho com os respectivos valores totais destinados a cada programa. Nota-se que, apesar de a lei de criação do fundo ter ampliado as finalidades previstas no EC para a aplicação dos recursos provenientes da contrapartida, acrescentando a promoção de melhorias na acessibilidade e mobilidade, de fato, estes não chegam a ter um peso significativo entre os projetos apoiados pelo Fundo.

TABELA 5

Distribuição dos projetos por programa de trabalho e valores

| Programa de trabalho | Projetos | Valores (R\$) |
|--|----------|---------------|
| Informação para todos | 5 | 536.850,00 |
| Combate à ocupação irregular do solo | 1 | 193.000,00 |
| Acessibilidade – direito de todos | 4 | 1.527.141,05 |
| Urbanização | 5 | 10.939.298,99 |
| Revitalização de espaços urbanos | 4 | 7.403.136,55 |
| Revitalização de edificações | 4 | 4.105.826,30 |
| Gestão urbana | 6 | 3.574.266,47 |
| Abastecimento de água | 1 | 1.427.960,00 |
| Elaboração de projetos | 13 | 25.789.231,62 |
| Monitoramento de área do território do DF | 3 | 3.090.503,89 |
| Modernização dos sistemas de informação – fortalecimento institucional | 5 | 24.910.073,44 |
| Realização de eventos | 2 | 729.220,00 |
| Capacitação de servidores – fortalecimento institucional | 1 | 1.489.052,00 |
| Modernização dos sistemas de informação – planejamento urbano | 2 | 340.131,34 |

Fonte: Informações do FUNDURB.

Elaboração dos autores.

5.4 Considerações finais à arrecadação e usos dos recursos obtidos das outorgas no DF

De todos os dados apresentados neste documento é possível apreender que os montantes de recursos financeiros arrecadados através dos instrumentos de política urbana representam uma importante fonte de receitas para o financiamento da Política de Desenvolvimento Urbano. Entretanto, as deficiências apontadas no sistema de licenciamento de projetos e atividades e no controle da dinâmica urbanística, aliadas à falta de integração entre as ARs, Coordenadoria das Cidades, TERRACAP e SEDHAB, indicam a existência de um potencial não explorado de arrecadação de recursos.

Por sua vez, sobressai um modelo de gestão que ainda peca não só pelo reduzido índice de execução orçamentária mas também pela falta de um sistema de planejamento e monitoramento capaz de identificar a origem dos recursos e os projetos prioritários a serem financiados pelo FUNDURB.

Espera-se que a revisão da legislação em análise, que ora se inicia, favoreça a superação dos problemas com o aperfeiçoamento dos procedimentos e dos fluxos administrativos entre

os órgãos. A meta é que a revisão possibilite a manutenção de um volume equilibrado de arrecadação e destinação de recursos, posicionando o FUNDURB como um importante instrumento fomentador e viabilizador do desenvolvimento urbano no DF.

6 FUNDAMENTOS LEGAIS E QUADRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA NO DF

6.1 Quadro legal e de referência

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um dos instrumentos de política urbana previstos no EC, que foi incorporado aos instrumentos propostos no PDOT de 2009. O PDOT de 1992 mencionou a Operação Urbana Consorciada no seu Artigo 49 como um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial, mas sua aplicação não foi detalhada nem regulamentada. O PDOT de 1997 não incluiu a OUC entre os seus instrumentos urbanísticos.

No PDOT de 2009, de acordo com o que já está proposto no EC, a OUC é detalhada quanto a sua conceituação no Artigo 181, conforme sintetizado a seguir:

- 1) A operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo DF, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (Artigo 181).
- 2) A operação urbana consorciada pode prever modificações de índices e de características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, desde que considerado o impacto ambiental e de vizinhança delas decorrentes (Artigo 183).
- 3) A operação urbana consorciada também pode ser utilizada para regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desconformidade com a legislação vigente, desde que observadas as disposições do PDOT (Artigo 183).

- 4) Cada operação urbana consorciada deverá ser objeto de lei específica, de acordo com o EC e o PDOT (Artigo 181, § 1º).
- 5) À SEDHAB caberá a iniciativa, a coordenação, o acompanhamento e o monitoramento de todo o projeto da operação urbana consorciada (Artigo 181, § 2º).

Estes são os objetivos de uma OUC no DF, definidos pelo PDOT, no seu Artigo 182:

- implantação de espaços e equipamentos públicos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de grande porte;
- implantação de programas de habitação de interesse social;
- ampliação, melhoria e priorização da rede de transporte público coletivo;
- implantação, manutenção e conservação de parques e unidades de conservação; e
- cumprimento dos demais princípios e objetivos do plano diretor.

De acordo com o EC, uma OUC tem como objetivo geral “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Portanto, entende-se que um ou mais objetivos listados pelo PDOT podem estar contidos em uma mesma OUC, mas que alguns deles, isoladamente, podem ser insuficientes para justificar uma OUC, por exemplo, a implantação, manutenção e conservação de parques e unidades de conservação.

Não obstante, outras formas de parceria público-privada (PPP) podem ser mais adequadas que uma OUC para atingir alguns desses objetivos. Como exemplo, pode-se citar a implantação de programas de habitação de interesse social que tem sido realizada no DF por meio de modalidade patrocinada de PPP.

O PDOT dispõe, ainda, que “caberá ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal a iniciativa, a coordenação, o acompanhamento e o monitoramento de todo o projeto da operação urbana consorciada”. Este artigo parece apresentar um conflito com o Estatuto Social da TERRACAP, aprovado em dezembro de 2011, que no parágrafo 1º, inciso III de seu Artigo 4º lhe atribui a “promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal”. Entendendo-se a promoção como equivalente à iniciativa, depreende-se disso que a TERRACAP poderia propor OUCs que não estejam necessariamente atreladas a iniciativas que partam da SEDHAB. Esse entendimento permitiu que a TERRACAP manifestasse a intenção de promover uma OUC no centro de Taguatinga, conforme notícias veiculadas na imprensa, embora isso ainda não tivesse se concretizado efetivamente até o momento em que este texto foi produzido (GDF, 2012).

O Artigo 183 do PDOT repete o § 2º do Artigo 32 do EC, que dispõe que uma OUC pode propor modificação de índices urbanísticos e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

O PDOT define o conteúdo mínimo da lei específica da OUC (Artigo 184), detalhando o Artigo 33 do EC.

O Artigo 184 lista o conteúdo mínimo da lei específica de uma OUC. Detalha um pouco mais o Artigo 33 do EC, que estabelece o que deve constar no plano de uma OUC.¹⁵ Além disso, prevê a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e também o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima), em função do porte e da abrangência da operação e acrescenta programa de atendimento ambiental para a população diretamente afetada ao proposto no EC.

15. O Artigo 184 do PDOT acrescenta: *i)* justificativa, objetivos e metas da operação; *ii)* estoque do potencial construtivo adicional; *iii)* prazo de vigência da operação; *iv)* indicação de fundo específico que deverá receber os recursos das contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos; *v)* solução habitacional dentro do seu perímetro ou área de abrangência caso seja necessária a remoção de moradores em áreas de risco; *vi)* preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental; *vii)* previsão de parâmetros, índices e instrumentos urbanísticos previstos para a operação; e *viii)* previsão de incentivos fiscais e mecanismos compensatórios para os participantes dos projetos.

Os recursos obtidos na OUC devem ser aplicados exclusivamente na própria OUC, conforme EC (§ 1º do Artigo 33), o que foi reproduzido no PDOT (parágrafo 1º do Artigo 184).

O PDOT prevê que uma OUC pode adotar coeficientes de aproveitamento máximo superiores aos definidos na lei, os quais estão sendo revistos pela Luos.

O PDOT (Artigo 185) prevê a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) pelo DF em função de uma OUC. O § 1º detalha que os CEPACs “poderão ser alienados em leilão ou empregados diretamente no pagamento das obras e serviços necessários à própria operação”, assim como dispõe o Artigo 34 do EC. Acrescenta, em relação ao EC, que os CEPACs também podem ser “ofertados como garantia para obtenção de financiamentos para implementação da operação”. O PDOT diz também, em relação ao EC, que a lei específica de uma OUC deverá estabelecer: *i)* a quantidade de CEPACs a ser emitida, obrigatoriamente proporcional ao estoque de potencial construtivo adicional previsto para a operação; *ii)* o valor mínimo do CEPAC; *iii)* o método do cálculo das contrapartidas; e *iv)* as formas de conversão e equivalência dos CEPACs em metros quadrados de potencial construtivo adicional e em metros quadrados de alteração de uso.

O PDOT definiu que o Poder Executivo, a partir de sua aprovação, teria prazo de um ano para regulamentar todas as operações relativas aos CEPACs. No entanto, nenhuma proposta de regulamentação de CEPACs no DF havia sido feita na época da elaboração deste texto. Salienta-se que, sendo um título público a ser negociado em bolsa de valores, os CEPACs, para serem emitidos, devem seguir as determinações contidas na Instrução 401 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que regulamenta a sua emissão. Na cidade de São Paulo, a oferta pública de CEPACs é realizada por meio de negociação do Mercado de Balcão Organizado da Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa).¹⁶

O PDOT define ainda (Artigo 186) que “a operação urbana consorciada poderá ser aplicada” nas áreas constantes das Estratégias de Dinamização de Espaços Urbanos, de Revitalização de Conjuntos Urbanos e de Implantação de Polos Multifuncionais.

16. Informações obtidas na página da internet da prefeitura municipal de São Paulo.

O entendimento deste tópico aponta que o verbo “poderá” não restringe a aplicação da OUC em outras áreas que não as constantes das estratégias listadas.

Outros artigos do PDOT mencionam a OUC. O Artigo 157, § 5º estabelece que nas OUCs “as respectivas leis de criação poderão determinar regras e prazos específicos para a aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios”. Poderão também incidir na OUC a transferência do direito de construir e a Odir.

Os PDLs aprovados no DF – os de Sobradinho, Gama e Guará – também preveem a aplicação da OUC nas suas respectivas RAs.

O PDL de Sobradinho determina, nas suas disposições transitórias, que os “Projetos Especiais de Urbanismo podem propor operações urbanas com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados da respectiva área de influência, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental” (Artigo 156).

O PDL do Gama, aprovado em 2006, detalhou um pouco mais em relação aos demais PDLs, destinando um capítulo específico sobre OUC. Estabeleceu, além de definições básicas de uma OUC, de acordo com o EC, as áreas específicas na cidade nas quais as OUCs deverão ocorrer. São listadas as finalidades de uma OUC, algumas das quais foram posteriormente inseridas como objetivos de uma OUC no PDOT de 2009.

O Artigo 164 do PDL do Gama permite OUC nas áreas objeto dos projetos especiais de urbanismo previstas no PDL e condiciona a realização de OUCs em outras áreas da RA à aprovação do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF (Conplan). Detalha o conteúdo mínimo de uma OUC indo além do previsto no Artigo 33 do EC. Este detalhamento, posteriormente, é repetido, em parte, no PDOT/2009. Prevê que as OUCs deverão ser submetidas à comunidade diretamente afetada, devendo ser por ela aprovadas, e os seus estudos técnicos divulgados por audiências públicas e pelo Conplan, e consultado o Conselho Local de Planejamento. A alteração dos índices urbanísticos estabelecidos no PDL por uma OUC deve ser precedida de “estudos técnicos contendo a viabilidade de aplicação dos novos índices, que deverão ser aprovados por lei específica”.

O PDL do Guar,  semelhança do PDL do Gama, contem uma seção específica para OUC que dispo sobre os objetivos, contedo mínimo e outras medidas que podem ser aplicadas pela OUC. Em diversos artigos do PDL do Guar está prevista a aplicação de OUC em vários projetos especiais de urbanismo na RA-X, entre os quais: Via Interbairros, Projetos Especiais da Rede Estrutural Viária (PEV), Projetos Especiais da Rede de Transportes Coletivos (PTC) e Projetos Especiais Integradores (PEI).

6.2 Considerações finais às operações urbanas consorciadas no DF

Avalia-se que a OUC é um instrumento que necessita ser adotado para viabilizar algumas das estratégias do PDOT e dos PDLs até hoje não implantadas. A utilização da OUC requer a implantação de uma estrutura institucional na SEDHAB para promoção e gestão das OUCs. A adoção do instrumento neste momento poderia viabilizar a requalificação de amplos espaços urbanos. Entretanto, dado que a SEDHAB não tem estrutura e nem implementou qualquer OUC, sua utilização poderia implicar morosidade pela exigência de lei específica e complexidade de implantação.

No entanto, as discussões da Luos e a Oficina de Instrumentos Urbanos promovida pela Superintndncia de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (Suplan) nos meses de maio e julho de 2012 despertaram o interesse pelo instrumento, tendo sido elaborada uma minuta de cartilha para o secretário de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano. Houve manifestação de interesse em iniciar uma OUC no conjunto urbanístico do plano piloto e outra fora da área tombada, indicando-se as seguintes áreas como prováveis para a implantação das primeiras OUC:

- R4 – Setor de Garagens Oficiais (SGO);
- Setor de Administração Municipal (SAM);
- PPCUB – Setor de Manses Isoladas (SMI);
- PPCUB – Setor de Clubes Esportivos Sul (SCES), Trecho 3;
- PPCUB – Setor Comercial Local Residencial Norte (SCLRN) – Quadras 700;

- Estratégia de Implantação de Polos Multifuncionais – PM4 – Metropolitana;
- Estratégia de Dinamização de Espaços Urbanos – Eixo Ceilândia;
- Estratégia de Estruturação Viária – Implantação da Via Interbairros; e
- Anel de Atividades – Ceilândia/Taguatinga/Samambaia.

Contudo, dificuldades apontadas anteriormente ainda são obstáculos para a adoção efetiva de uma proposta de OUC no DF.

7 PROPOSTA DA ODIR/ONALT E OUC NA LUOS

A proposta de inserção dos instrumentos da Odir e da ONALT na Luos buscou o aperfeiçoamento desses instrumentos, já previstos na legislação urbana do DF. Para tal, na elaboração da proposta foram levadas em consideração a análise da legislação específica e dos procedimentos de sua aplicação em cidades do DF e as experiências bem-sucedidas da Odir e da ONALT em outros municípios brasileiros. Foram também consideradas as explanações e discussões levadas a cabo na Oficina de Instrumentos de Política Urbana, ocorrida em maio e julho de 2012.¹⁷

As justificativas para os dispositivos propostos serão explanadas a seguir, divididas por tópicos correspondentes às seções e aos capítulos do PLC da Luos referentes à Odir e à ONALT, a saber:

- Coeficientes de aproveitamento;
- Odir;
- Estoque de potencial construtivo; e
- ONALT.

17. Oficina promovida pela Gerência de Monitoramento, da Diretoria de Planejamento Urbano, da Subsecretaria de Planejamento Urbano.

Coeficientes de aproveitamento

A adequada definição dos coeficientes de aproveitamento na Luos é a base para a aplicação da Odir, pois a sua cobrança ocorre quando há diferença entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo.

Pela definição estabelecida no Documento Técnico do PDOT/2009, o CaB “corresponde à área edificável básica e serve como patamar de cálculo da contrapartida a ser paga no caso de áreas que sofreram aumento do potencial construtivo” e o coeficiente de aproveitamento máximo (Cmax) “corresponde ao limite máximo edificável dos lotes ou projeções” (Documento Técnico do PDOT/2009, p. 139-140).

Na Luos, a definição dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo, transcrita a seguir, na sua essência, não difere da estabelecida no PDOT/2009:

- coeficiente de aproveitamento: é a relação entre a área edificável e a área do terreno;
- coeficiente de aproveitamento básico: corresponde ao potencial construtivo definido pela quantidade de metros quadrados para a edificação outorgado gratuitamente; e
- coeficiente de aproveitamento máximo: representa o limite máximo edificável dos lotes ou projeções, podendo a diferença entre os coeficientes máximo e básico ser outorgada onerosamente.

Inicialmente, foi proposta a adoção do coeficiente básico único e igual a 1 em todos os lotes abrangidos pela Luos. A proposta baseou-se em argumentos apresentados por juristas e técnicos que o defendem, no Brasil, desde a década de 1970, tomando como base o conceito de Solo Criado.

O EC estabelece no seu Artigo 28 § 2º que “o coeficiente de aproveitamento básico poderá ser único para toda a zona urbana, ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana”. O Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação da Odir, editado pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2012) salienta que “é necessário destacar que o coeficiente de aproveitamento – CA básico não tem caráter urbanístico nem conteúdo

fiscal. Ele está na verdade vinculado à ideia da equalização de direitos, neutralizando os efeitos da legislação urbanística” (Brasil, 2012, p. 29).

Ou seja, não é o CA básico que define o potencial construtivo de um lote urbano, que pode ser bastante alto em determinadas áreas da cidade, se houver folga na infraestrutura para suportar o adensamento correspondente. O CA básico, na verdade, é um parâmetro de equidade que serve de base para a cobrança da Odir, que visa estabelecer a justiça social urbana e plena função social da propriedade, permitindo ao poder público financiar o desenvolvimento urbano ou recuperar mais-valias apropriadas privativamente de forma gratuita.

No PLC da Luos, apesar dos argumentos apresentados anteriormente, o coeficiente básico único e igual a 1 não foi aplicado de forma indiscriminada em toda a área urbana abrangida pela Luos. Reconheceu-se que, mesmo respaldado em legislação e sendo constitucional, a adoção de um CA básico igual a 1 poderia gerar resistências de alguns segmentos sociais e, portanto, optou-se por adotá-lo tão somente nos novos parcelamentos. Assim, foram estabelecidas algumas diretrizes de transição para que este coeficiente único venha a ser aplicado no futuro.

O texto do PL especifica que o CaB das unidades imobiliárias dos novos parcelamentos urbanos será igual a 1,0 (um) para todas as Unidades de Uso e Ocupação do Solo (UOS),¹⁸ excetuando-se os casos de lotes maiores que 1.000 m² (mil metros quadrados) e nos lotes a serem destinados a UOS PAC,¹⁹ nos quais o CA básico pode ser menor que 1. Também se estabeleceu que, no caso de condomínio em tipologia de casas, constituído nos termos da Lei nº 4.591/64, o CaB igual a 1,0 (um) se aplica à área de utilização exclusiva do condômino, respeitado o estabelecido para lotes maiores que 1.000 m² e destinados a UOS PAC.

Desse modo, a permissão conferida pelo poder público, de se construir acima do coeficiente único de aproveitamento, pressupõe uma contrapartida daquele que usufrui deste direito, de modo a tornar equânime o ônus e benefício decorrente da urbanização.

18. Tipologia proposta na Luos.

19. Unidade de uso e ocupação do solo onde são obrigatórias atividades de comércio varejista de combustíveis e lubrificantes associadas a comércio do tipo loja de conveniências.

Como regra geral, foram aplicados os seguintes critérios para a definição dos coeficientes de aproveitamento, constantes nos Quadros de Parâmetros de Ocupação por RA, constantes nos anexos da Luos:

- adoção de coeficientes básicos baixos;
- busca da uniformização dos coeficientes de aproveitamento, adotando-se um número reduzido de coeficientes de aproveitamento básicos e máximos;
- adoção do coeficiente de aproveitamento já definido nas normas ou nos PDLs como coeficiente de aproveitamento máximo na Luos, salvo as exceções;
- isenção de cobrança da Odir em algumas categorias de lotes residenciais e os lotes na categoria Equipamento Público; e
- adoção, para os lotes de grandes dimensões de CaBs menores que 1 (um), inversamente proporcional ao seu tamanho.

A menção na definição do coeficiente de aproveitamento máximo de que a diferença entre os coeficientes máximo e básico pode ser outorgada onerosamente prende-se ao fato de que, em algumas situações, o proprietário do lote ou projeção pode ficar isento da cobrança da Odir. Nessas situações, deverão ser aplicados os fatores de Interesse Social e Planejamento ao cálculo da Odir, podendo reduzi-la ou torná-la nula, de acordo com as justificativas de interesse social ou de planejamento, conforme detalhado no item a seguir.

Foram estabelecidos alguns critérios de transição obedecendo aos critérios que se seguem, como regra geral, passíveis de exceções. Os principais casos de exceção foram motivados por identificação das áreas onde já havia irregularidades consolidadas e determinação política de regularizar esses trechos em algumas cidades. Em outros casos, decidiu-se adotar os coeficientes já definidos nos PDLs, tendo em vista o tempo transcorrido de sua aprovação e as situações consolidadas.

A adoção do coeficiente de aproveitamento já definido nos PDLs como coeficiente de aproveitamento máximo na Luos, numa análise mais criteriosa, permitiu identificar em algumas cidades, que os coeficientes estabelecidos no PDL foram superestimados e

muitas vezes alterados na própria Câmara Distrital. Isso se deu, na maior parte dos casos, em lotes muito pequenos, onde a adoção de um coeficiente alto permitiria um número de pavimentos cujas vagas de garagem para as unidades imobiliárias não poderiam ser resolvidas dentro do próprio lote. Muitas vezes, a própria caixa da via não comportaria o adensamento.

Odir

A Odir foi proposta no PLC da Luos como “a cobrança pela autorização para o aumento do potencial construtivo de lotes onde o direito de construir possa ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo, mediante contrapartida financeira”.

A Odir será cobrada quando houver a utilização até o coeficiente máximo permitido nas Áreas de Dinamização, Áreas de Regularização de Interesse Específico (Arine) e nas áreas objeto de OUCs. Na hipótese de haver áreas de interesse social no interior de alguma dessas áreas, será aplicado o Fator de Interesse Social, que pode reduzir ou isentar a cobrança da Odir, conforme o caso.

Em relação à OUC, a Odir deve se reger, exclusivamente, pelas disposições de suas leis específicas, inclusive quanto às regras de cobrança. Isto porque as OUCs devem ser criadas por leis específicas, as quais podem alterar os coeficientes de aproveitamento máximo, desde que não ultrapassem o coeficiente máximo para a zona permitido pelo PDOT, e propor formas diferentes de cobrança da Odir, sempre no intuito de gerar incentivos para investimentos na área da OUC.

A Luos estabelece que a Odir seja regulamentada por lei específica, na qual serão redefinidos a fórmula de cálculo da contrapartida e os procedimentos administrativos para a sua aplicação. Antes que isto ocorra, para não haver “vácuo” na legislação e risco de a Odir deixar de ser aplicada, a Luos explicita que continua em vigor a Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, alterada pela Lei nº 1.832, de 14 de janeiro de 1998.

A lei específica que regulamentará a Odir prevê a revisão da fórmula de cálculo da sua contrapartida financeira. Para tanto, serão adotados fatores de ajustes diferenciados por setores urbanos, que até então não eram aplicados no DF. Fatores de ajuste semelhantes

já são aplicados em outras cidades do Brasil, entre as quais São Paulo, cuja experiência serviu de exemplo para a sua adoção no DF.²⁰

Os fatores de ajuste a serem aplicados na revisão da fórmula de cálculo da Odir no DF são:

- 1) Fator de Planejamento (FPLAN) – variável que visa incentivar ou desestimular o adensamento urbano, de acordo com a disponibilidade de infraestrutura em cada região onde incide a aplicação da Odir, condicionada ao controle de estoque de potencial construtivo adicional e ao uso permitido para cada lote ou projeção.
- 2) Fator de Interesse Social (FINTS) – variável que estabelece isenções ou reduções do valor final da Odir para as áreas de interesse social. Também está condicionado ao uso permitido para cada lote ou projeção.
- 3) Fator de Interesse Ambiental (FIAMB) – variável que estabelece reduções no valor final da Odir e visa incentivar a implantação de área permeável, livre e vegetada, no afastamento frontal de edificação.

Os fatores de planejamento FPLAN e de interesse social FINTS são elementos de ajuste da Odir, aplicados, respectivamente, no interesse do planejamento urbano, visando incentivar ou desestimular o adensamento urbano, de acordo com a disponibilidade de infraestrutura em cada região onde incide a aplicação da Odir ou nas áreas de interesse social, condicionado ao uso permitido para cada lote ou projeção.

O FIAMB, do qual não se conhece experiência anterior de aplicação, visa estimular a instalação de área vegetada e permeável no afastamento frontal, que resultaria em descontos no pagamento da Odir. O FIAMB foi introduzido na Luos em função de artigo sobre a “Taxa de Permeabilidade Mínima” que estabelece que: “a área permeável, livre e vegetada, implantada no afastamento frontal de edificação e inteiramente visível

20. Na cidade de São Paulo são adotados: *i)* o fator de planejamento, que varia de 0,25 a 1,4 e é aplicado em áreas da cidade onde se quer incentivar ou desestimular o adensamento urbano; e *ii)* o fator de interesse social, aplicado em zonas de interesse social (Zeis), e equivalendo a 0 (zero). Ou seja, isenta a cobrança de outorga nas áreas de Zeis.

do logradouro público, poderá ser convertida em desconto na Odir quando solicitada, observadas as demais exigências legais”.

Estoque de potencial construtivo

Segundo documento técnico do Ministério das Cidades,

uma forma de definir limites máximos de aproveitamento é mediante a atribuição de estoques de área adicional de construção por área ou zona da cidade, os quais podem ser incluídos na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir. (...) Os estoques oferecem um parâmetro que regula os limites máximos de edificação por unidade territorial ou uso, isto é, consideram uma visão de conjunto da cidade ou de zonas da cidade (Brasil, 2012).

Assim, se definiu o estoque de potencial construtivo na Luos como “o limite do potencial construtivo definido por setor urbano em cada Região Administrativa, correspondente à diferença entre os coeficientes de aproveitamento máximo e básico, passível de ser adquirido mediante outorga onerosa do direito de construir – ODIR.

Os estoques são uma quantidade definida de metros quadrados de construção para as diferentes zonas da cidade a serem consumidos dentro dos limites máximos de aproveitamento definidos para as zonas urbanas. Sempre que se licenciar uma edificação cuja área de construção ultrapasse o coeficiente de aproveitamento básico, até o limite máximo, essa área adicional de construção será descontada do estoque predefinido para a zona em questão (Brasil, 2012).

Entretanto, o mesmo documento admite também ser possível definir limites máximos individualmente para cada terreno urbano, a partir da delimitação de um coeficiente de aproveitamento máximo de edificabilidade para cada lote. O PLC da Luos não define um estoque por zona ou setor urbano, mas o coeficiente de aproveitamento máximo em cada lote ou conjunto de lotes em uma mesma UOS. Essa definição foi realizada pelos técnicos que trabalham com projetos urbanos e planejamento das RAs, levando em conta o conhecimento acumulado por eles sobre a dinâmica urbana de cada RA e os coeficientes já definidos pelas normas anteriores, que tomaram por base a infraestrutura instalada. Dessa forma, os coeficientes já existentes nas normas foram definidos como coeficientes de aproveitamento máximo no PLC da Luos, como regra geral, respeitando-se os coeficientes máximos estabelecidos pelo PDOT para cada zona urbana.²¹

21. Ver item *Coefficientes de aproveitamento*.

A implantação de um sistema de controle da Odir, contudo, vai procurar definir estoques de potencial construtivo por setor urbano em cada RA, conforme o Artigo 72 e § 5º do Artigo 71 da Luos. O critério a ser adotado para se estabelecer os estoques será aquele preconizado pelo Artigo 28 § 3º do EC: “a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área”. Conforme o Ministério das Cidades,

os estoques podem ser estabelecidos separadamente para os diferentes usos urbanos ou independentemente do tipo de uso do solo, e as unidades territoriais consideradas podem ser áreas de planejamento, bairros ou até mesmo quadras. Por exemplo, podem se definir estoques diferenciados para usos residenciais e não-residenciais por bairros, conforme o adensamento e a utilização que se considere adequada para cada bairro (Brasil, 2012).

O PLC da Luos propôs que “o estoque de potencial construtivo deve ser monitorado permanentemente pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, que deve tornar públicos os relatórios, destacando as áreas críticas próximas da saturação de infraestrutura e meio ambiente”.²² Propôs também que “sempre que o relatório de monitoramento indicar saturação em determinado setor, o Poder Executivo poderá suspender a concessão de estoque de potencial construtivo, por meio de Projeto de Lei encaminhado à Câmara Legislativa”.²³

Para resolver questões de saturação do estoque de potencial construtivo e sempre que for constatado que a infraestrutura suporta um maior adensamento e que os impactos ambientais possam ser mitigados, o PLC da Luos propôs que o órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do DF poderá redefinir os coeficientes de aproveitamento máximos estabelecidos pela Luos.²⁴

O PLC da Luos também propôs que o órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do DF deve adaptar sua base de dados de modo a possibilitar o controle do estoque de potencial construtivo adicional. Isto visa possibilitar o monitoramento do estoque levando em conta a quantidade de metros quadrados liberados pela aprovação de projetos e

22. Artigo 71 § 1º do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

23. Artigo 71 § 2º do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

24. Artigo 71 § 3º e 4º do PLC da Luos (versão 6/11/12).

as informações sobre a disponibilidade da infraestrutura em função das informações repassadas pelas concessionárias de serviços públicos e os órgãos setoriais, que devem encaminhar, periodicamente, ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do DE, os dados necessários ao monitoramento do estoque de potencial construtivo adicional.²⁵

ONALT

A ONALT consta no PLC como “a cobrança, mediante contrapartida financeira, pela alteração ou extensão dos usos e atividades originais, que venham a acarretar a valorização de unidades imobiliárias”.²⁶ Essa cobrança, no entanto, até a edição de lei específica, só incidirá nas unidades imobiliárias onde houver a alteração dos seguintes usos ou atividades constantes da Tabela de Usos e Atividades integrante do anexo I da Luos: *i)* centro comercial e *shopping center*; *ii)* posto de abastecimento de combustível; *iii)* comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – hipermercado; *iv)* uso residencial – habitação multifamiliar; e *v)* uso institucional.²⁷ No uso institucional, a ONALT incidirá sobre as alterações ou extensões de uso, atividade, grupo ou classe de unidades imobiliárias.²⁸ Ficam isentos da cobrança da ONALT os equipamentos públicos comunitários.²⁹

Foram consideradas pela Luos como alteração ou extensão de uso as seguintes situações: *i)* a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária na data de publicação da LC nº 17, de 28 de janeiro de 1997; *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 na data de publicação da LC nº 17, de 28 de janeiro de 1997; *iii)* a inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade na data de publicação da

25. Artigo 71 § 6º e Artigo 73 do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

26. Artigo 74 do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

27. Artigo 76 do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

28. Artigo 78 do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

29. Artigo 77 do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

LC nº 17, de 28 de janeiro de 1997; e *iv*) transformação de uso rural em urbano, a ser considerada quando da aprovação do projeto de parcelamento, nos termos do PDOT.³⁰

Nas três primeiras situações, tomaram-se como base para a cobrança da ONALT os usos e atividades previstas nas normas para a unidade imobiliária na data de publicação da LC nº 17, de 28 de janeiro de 1997, o PDOT/1997. Isto se justifica porque apesar de a lei específica da ONALT ser de 2000 (LC nº 294, de 27 de junho de 2000), a sua cobrança foi inicialmente prevista no PDOT de 1997, sendo detalhadas as áreas de aplicação nos PDLs. Portanto, definiu-se que o marco para a cobrança da ONALT são as alterações de uso e atividades posteriores à edição do PDOT/1997, com exceção das unidades imobiliárias que tiveram suas normas publicadas após 28 de janeiro de 1997, nas quais se deve adotar, como uso original, o primeiro uso e a atividade determinada para a unidade. Caso não houvesse a definição desse marco, poder-se-ia entender que a cobrança seria a partir da edição da Luos, o que implicaria isenção da cobrança pelas alterações de uso e atividades que ocorressem antes disso.

No caso da cobrança da ONALT na transformação de uso rural em urbano, obedeceu-se ao dispositivo inserido na revisão do PDOT/2009 (Artigo 176, § 1º, inciso IV), que incluiu esse tipo de alteração de uso entre os considerados para a cobrança da ONALT. O EC explicita que os municípios devem recuperar para a coletividade a valorização apropriada de forma privada, que é o que acontece nos processos de transformação de terras rurais em urbanas.

Da mesma forma que a Odir, a ONALT será “regulamentada por lei específica, na qual poderá ser redefinida a fórmula de cálculo da contrapartida, bem como os procedimentos administrativos para a sua aplicação”.³¹ Contudo, o PLC da Luos previu que, até a publicação da lei específica, o cálculo da contrapartida financeira para fins de cobrança da ONALT deve ser feito com base na fórmula constante na Luos. Essa fórmula é basicamente a mesma já prevista no Decreto nº 23.776/2003 e mostrada na subseção 3.4.

30. Artigo 74 § 1º do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

31. Artigo 79 do PLC da Luos (versão 6/11/2012).

A alteração proposta pelo PLC da Luos é: em vez de o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual ser determinado pela Pauta de Valores Imobiliários, utilizada como base para a cobrança do IPTU, ele ser determinado por laudo de avaliação, da mesma forma que o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido.

Essa alteração já era reivindicada pelos empreendedores imobiliários, pois o fato de se usar parâmetros de avaliação diferentes para o uso atual e o uso pretendido encarecia injustamente o valor da ONALT, pois a pauta de valores imobiliários não tem sido atualizada com pesquisa de mercado. A alteração veio, portanto, corrigir essa distorção na fórmula atual da ONALT.

No artigo que define a fórmula de cálculo da ONALT são estabelecidas as condições para a realização do Laudo de Avaliação. O cálculo deve ser feito por profissional especializado em avaliação e perícia, credenciado e registrado em conselho profissional correspondente e cadastrado no órgão gestor de desenvolvimento territorial e urbano do DF. A avaliação deve também 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.

7.1 Proposta de OUC na Luos

O Anteprojeto de Lei da Luos prevê um capítulo específico para OUC. Parte do capítulo repete os dispositivos sobre OUC já previstos no PDOT, mas há a proposição de alguns dispositivos novos que não estão previstos em nenhuma das legislações anteriores sobre OUC no DF, conforme a seguir.

- 1) A previsão de intervenções em perímetro contínuo ou descontínuo em OUC. Este dispositivo permite que uma OUC possa englobar como área de intervenção uma parte da área urbana que não esteja inserida em seu perímetro contínuo, como uma área de interesse social fora da área de intervenção direta.
- 2) A previsão de que a OUC possa ser proposta por outro órgão do GDF, que não a SEDHAB, ou mesmo pela iniciativa privada, preservada a iniciativa, a

coordenação, o acompanhamento e o monitoramento de todo o projeto da OUC pela SEDHAB. Esta proposição resolveria a questão de sombreamento de competência quanto à iniciativa e coordenação dos projetos de OUC.

- 3) A previsão de aprovação das OUCs pelo Conplan.
- 4) A definição de que as modificações de coeficientes de aproveitamento em uma OUC deverão respeitar o limite máximo por zona estabelecido no Artigo 42 do PDOT, modificando o anteriormente estabelecido no PDOT que permitia a adoção em uma OUC de coeficientes de aproveitamento máximo superiores aos definidos em lei.
- 5) A definição de que as OUCs poderão ocorrer em todas as áreas urbanas abrangidas pela Luos, ressaltando-se as áreas integrantes das Estratégias de Dinamização, Revitalização de Conjuntos Urbanos e de Implantação de Polos Multifuncionais, acrescentando-se ao estabelecido pelo PDOT os Anéis de Atividades e Eixos da Estratégia de Estruturação Viária e áreas lindeiras. Esta proposição dirime dúvidas quanto às áreas possíveis de aplicação de OUC, como já mencionado no item anterior.
- 6) A previsão de criação de um grupo gestor da OUC com o objetivo de coordenar as intervenções e a aplicação dos recursos, garantindo-se participação popular, implementação de programa de investimentos e de intervenções voltados ao interesse coletivo.

8 PROPOSTA DA ODIR E DA ONALT NO PPCUB³²

O PLC do PPCUB³³ foi elaborado anteriormente à Luos e, por isso, algumas inovações trazidas pela Luos não foram a ele incorporadas, como a questão do controle de estoque, dos fatores de planejamento na fórmula da Odir. Porém, como o PPCUB, quanto à fórmula, remete à legislação específica, não há prejuízo.

32. Texto elaborado com a colaboração da arquiteta Lídia Adjuto Botelho, servidora da SEDHAB.

33. Integram o Conjunto Urbano Tombado as RAs Plano Piloto, Candangolândia, Cruzeiro e Sudoeste/Áreas Octogonais.

Estabelecidos, de modo geral, na Zona Urbana do Conjunto Tombado (ZUCT), os coeficientes de aproveitamento básico e máximo são coincidentes e ditados pelas normas vigentes (Artigo 68 do PLC nº 52/2012). Os casos de exceção a essa regra geral são indicados no texto do PLC ou nas respectivas Planilhas de Parâmetros Urbanísticos (PURP), as quais trazem o CA básico, que corresponde ao potencial construtivo anterior (norma vigente), e o CA máximo, correspondente ao potencial que será outorgado, de forma onerosa, para o lote (parágrafo único do Artigo 68).

Segundo consta do Artigo 170 do PLC nº 52/2012 – PPCUB, na ZUCT, a aplicação da Odir e da ONALT está condicionada ao cumprimento dos princípios e das diretrizes de preservação estabelecidos no mencionado Plano de Preservação.

Diz o parágrafo único do Artigo 170 do PLC que a Odir e a ONALT aplicam-se na ZUCT, nas seguintes situações:

- quando sua aplicação estiver indicada expressamente nas PURP, com a finalidade de viabilizar a efetivação de programas e projetos considerados essenciais para a sua qualificação ou revitalização;
- quando o regime normativo para a Unidade de Preservação (UP) possibilitar a alteração significativa do potencial construtivo do imóvel em relação à norma anteriormente aplicada, caso em que a planilha deve trazer os parâmetros de referência relativos à diferença de potenciais; e
- quando o regime de usos e atividades para a UP possibilitar alteração da categoria de usos em relação àquela anteriormente estabelecida.

Segundo o Artigo 172 do PLC, o PPCUB estabelece ainda que quando a alteração de uso e o aumento de potencial construtivo, nas situações indicadas na LC, caracterizarem empreendimento ou situação definida no instrumento específico de regulamentação do EIV, este deverá ser elaborado com análise dos impactos na preservação dos valores patrimoniais fundamentais das UPs e Áreas de Preservação (APs), e, somente a partir da aprovação do respectivo EIV pelo órgão competente, é que poderá ser aplicado o instrumento (ONALT e/ou Odir).

Caracterização das situações da aplicação da Odir

A aplicação da Odir nas áreas e localidades indicadas no PPCUB se apresenta de forma diferenciada, conforme a sua intenção, e, sob o ponto de vista do planejamento e da preservação, ocorre nas seguintes situações:

- 1) Quando é positivo o aumento do potencial construtivo, uma vez que possibilitará melhor otimização da infraestrutura instalada e trará maior dinamização à área.
- 2) Quando, do ponto de vista urbanístico, e considerando propostas anteriores que não foram efetivadas, como também situações que já se concretizaram nas áreas, há interesse em que se viabilizem alterações de uso e aumento de potencial construtivo; no entanto, com medidas estabelecidas, como contrapartidas urbanísticas, em virtude da necessidade de salvaguarda dos valores e princípios da preservação e tombamento das áreas do Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB).
- 3) Quando, dada a necessidade de regularizar edificações consolidadas em virtude de leis anteriores, é condicionado o instrumento da Odir como contrapartida, além de outras ações como compensação urbanística. Nesses casos, a utilização da Odir para os demais lotes/empreendimentos não deve ser incentivada.

8 CONCLUSÃO

As outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso são instrumentos-chave para a efetivação do princípio da função social da propriedade, mas a sua adequada aplicação pressupõe uma mudança de postura na gestão urbana. Apesar de o conceito do solo criado, que dá base para a criação das outorgas onerosas, ser conhecido no Brasil desde a década de 1970, a sua assimilação por gestores públicos e mesmo técnicos ainda não é completa. Não se aceita facilmente a ideia de que as outorgas onerosas sejam instrumentos de recuperação de mais-valia, sob o argumento de que o IPTU já cumpriria essa função ao

capturar a valorização³⁴ decorrente do aumento do potencial construtivo ou de alteração de uso dos lotes. No DF, além disso, alega-se que os terrenos públicos, ao serem licitados pela TERRACAP, já teriam incorporado nos seus preços a valorização inerente ao seu potencial construtivo e uso. Portanto, para os defensores dessas ideias, a cobrança das outorgas onerosas penalizaria os proprietários com uma “dupla cobrança”.

Essa má compreensão do conceito das outorgas onerosas revela, na verdade, que a desvinculação do direito de propriedade e do direito de construir, conquanto esteja clara no EC, ainda não foi completamente absorvida, mesmo no meio técnico. Acrescenta-se a isso, que os empreendedores imobiliários e proprietários de imóveis em geral tendem a encarar as outorgas onerosas como mais um imposto, o que é errado, pois as outorgas onerosas não têm caráter de compulsoriedade. Elas só se efetivam mediante a solicitação do particular, que voluntariamente se manifesta acerca do seu interesse em usufruir o direito de construir e/ou de alterar o uso da sua propriedade.

Esses fatores, mais ligados ao aspecto conceitual, já explicam em parte a constatação deste estudo, de que a aplicação das outorgas onerosas no DF está longe de atender aos seus objetivos plenos. Resulta disso um estabelecimento inadequado dos coeficientes de aproveitamento e propostas de alteração de uso dos terrenos desvinculados de uma concepção urbanística socialmente justa. Não obstante, as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso no DF apresentam problemas tanto na sua instrumentação legal quanto na sua aplicação por parte dos gestores urbanos.

Quanto à questão legal, a lei específica da Odir apresenta problemas na fórmula para cálculo da contrapartida. O fator de ajuste de 20% impõe um desconto muito elevado, que somado à referência de valor imobiliário, que é a pauta do IPTU, a qual não acompanha os preços de mercado, produz um valor de contrapartida muito reduzido. O pagamento da Odir em valores muito baixos, não funciona como inibidor de adensamentos indesejáveis. Assim, além de não ser eficiente como instrumento compensatório para fazer frente às obras de infraestrutura necessárias para suportar os adensamentos decorrentes de coeficientes elevados, a Odir no DF também não tem sido um instrumento eficiente para regular o desenvolvimento urbano.

34. Cumpre esclarecer que, se a pauta de valores do IPTU sofresse atualizações periódicas, esse argumento teria mais força, embora a simples aplicação da alíquota do IPTU capture um percentual muito pequeno da mais-valia gerada por aumento do potencial construtivo ou de alteração de uso dos lotes.

Acrescenta-se que a fórmula, baseada no método do terreno virtual, beneficia aqueles proprietários cujos terrenos possuem CaB já elevado, como comprova a simulação apresentada no estudo. Quanto à aplicação do instrumento, os problemas recaem na inadequação e ineficiência dos procedimentos de cobrança nas ARs e na ausência de um sistema de monitoramento e avaliação dos valores arrecadados. A inexistência de um sistema de monitoramento eficiente também dificulta a avaliação sobre o alcance dos objetivos a que se propõem os instrumentos dentro da política urbana, além de não conferir a devida transparência ao processo de cobrança, arrecadação e aplicação dos recursos procedentes das outorgas.

Detectou-se também uma resistência à adoção de CaBs únicos e unitários ou próximos a 1. Há falta de compreensão do sentido do coeficiente básico como parâmetro para cobrança da Odir, desvinculado do potencial construtivo do lote, que é dado pelo coeficiente máximo. A ideia corrente é que o coeficiente básico deve ser o coeficiente já existente em normas anteriores dos respectivos lotes; e o coeficiente máximo, um acréscimo no potencial construtivo concedido pelo poder público. Essa distorção de entendimento do papel do coeficiente básico não permite que ele atue como fator de equidade e justiça social urbana, como proposto no EC.

A ONALT apresenta uma situação distinta da Odir. Apesar de haver falhas na identificação dos casos passíveis de aplicação do instrumento e nos procedimentos de cobrança, os valores arrecadados superam em muito os da Odir. Contribui para isso o fato de a fórmula da ONALT prever a emissão, pela TERRACAP, de laudo de avaliação imobiliária do imóvel antes e após a alteração de uso, o que eleva o valor da contrapartida em relação àquela paga pela Odir.

Para uma maior eficiência na aplicação da ONALT, contudo, alguns aperfeiçoamentos são necessários. Embora prevista em lei, a não elaboração de EPVT para aprovar a alteração ou extensão de uso não permite a devida avaliação urbanística dos efeitos dessa alteração. Os procedimentos de cobrança devem ser revistos de modo a obter maior coordenação entre as ações das ARs, a Coordenadoria das Cidades e a TERRACAP, evitando casos como a possibilidade de liberação de alvará de construção, por meio de liminares judiciais, sem o pagamento da ONALT, nos casos de parcelamento.

De modo geral, se propõem medidas para aperfeiçoar os processos de controle e arrecadação da Odir e da ONALT, no sentido de fortalecer o FUNDURB. Uma das medidas estudadas para incrementar a arrecadação e reduzir as perdas fiscais é a possibilidade de identificação, por meio de um código específico na Secretaria da Fazenda, das cidades onde a receita das outorgas foi gerada para melhor aplicá-las em investimentos nessas áreas urbanas.

Quanto às operações urbanas consorciadas, apesar de estarem previstas no PDOT desde 2009, ainda não há casos de implantação no DF. O instrumento, no entanto, possibilitaria promover a requalificação de áreas urbanas e viabilizar ações estratégicas previstas no PDOT. Avalia-se que a exigência de lei específica para cada OUC e a necessidade de montagem de uma estrutura de gestão para implementar e controlar operações urbanas na SEDHAB ou em outra unidade orgânica do GDF podem ser fatores que retardam a adoção do instrumento no DF. Soma-se a isso o desconhecimento ou a compreensão às vezes equivocada dos objetivos e aplicações do instrumento por parte dos gestores urbanos.

Em suma, o estudo constata que, embora previstos na legislação urbanística do DF muito antes da sua previsão no EC, os instrumentos das outorgas onerosas e mesmo as operações urbanas consorciadas, de previsão mais recente, não se efetivaram quanto ao seu potencial pleno. Esse fato, contudo, não reduz a importância desses instrumentos para uma gestão urbana mais eficiente e socialmente justa, e a sua aplicação no DF, mesmo deficiente, tem possibilitado a alimentação do FUNDURB, mesmo aquém do idealmente desejado. Portanto, conclui-se que os instrumentos das outorgas onerosas e das operações urbanas consorciadas no DF devem ser aperfeiçoados, tanto no seu aspecto legal e principalmente quanto aos procedimentos para melhorar a eficiência de sua aplicação.

A mudança de paradigma exigida para uma adequada compreensão dos conceitos de justiça social e eficiência urbana que embasam a aplicação dos instrumentos, contudo, demanda tempo. Não se prevê alterações de curto prazo no quadro atual, mas estão sendo feitas propostas de aperfeiçoamento dos instrumentos, que junto com a maior divulgação nos meios técnicos e políticos dos seus benefícios para uma melhor qualidade de vida urbana, podem produzir os frutos desejados no futuro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades/Lincoln Institute of Land Policy. **Outorga onerosa do direito de construir**. Brasília, 2012. (Coleção Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação).

_____. Governo do Distrito Federal. **Parecer do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 147**, de 25 de junho de 2007 do Governo do Distrito Federal. Processo 2000/03, folha 235. Brasília, 2008a.

_____. **Parecer do Procurador do Distrito Federal, Fernando José Longo Filho**. Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário. Processo nº 2000/03, folhas 227 a 272. Brasília: Procuradoria Geral do Distrito Federal, 2008b.

_____. **Projeto da Terracap prevê modelo de negócios que deve gerar mais emprego em cidades como Taguatinga e desafogar Brasília**. 2012. Disponível em: <<http://www.taguatinga.df.gov.br/noticias/item/2126-projeto-da-terracap-prev%C3%AA-modelo-de-neg%C3%B3cios-que-deve-gerar-mais-emprego-em-cidades-como-taguatinga-e-desafogar-bras%C3%ADlia.html>>.

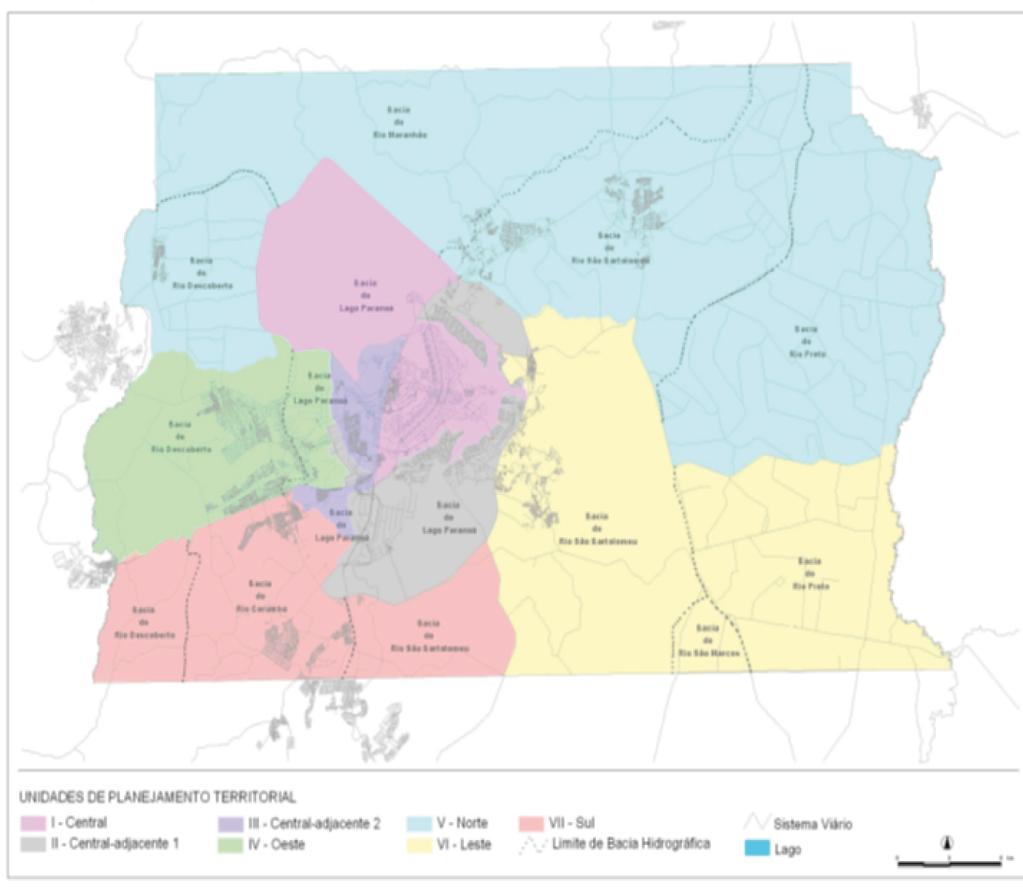
JATOBÁ, S. U. S. O Plano Diretor e a função social da propriedade urbana. **Boletim regional e urbano**, Brasília, n. 1, p. 39-44, 2008.

MOTTA, D. M. da; JATOBÁ, S. U. S.; RIBEIRO, R. A Constituição Federal de 1988 e o desenvolvimento urbano. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CASTRO, P. R. F. de; MOTTA, D. M. da (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: Ipea, 2009. p. 91-116.

ANEXOS

ANEXO A

Mapa das UPTs

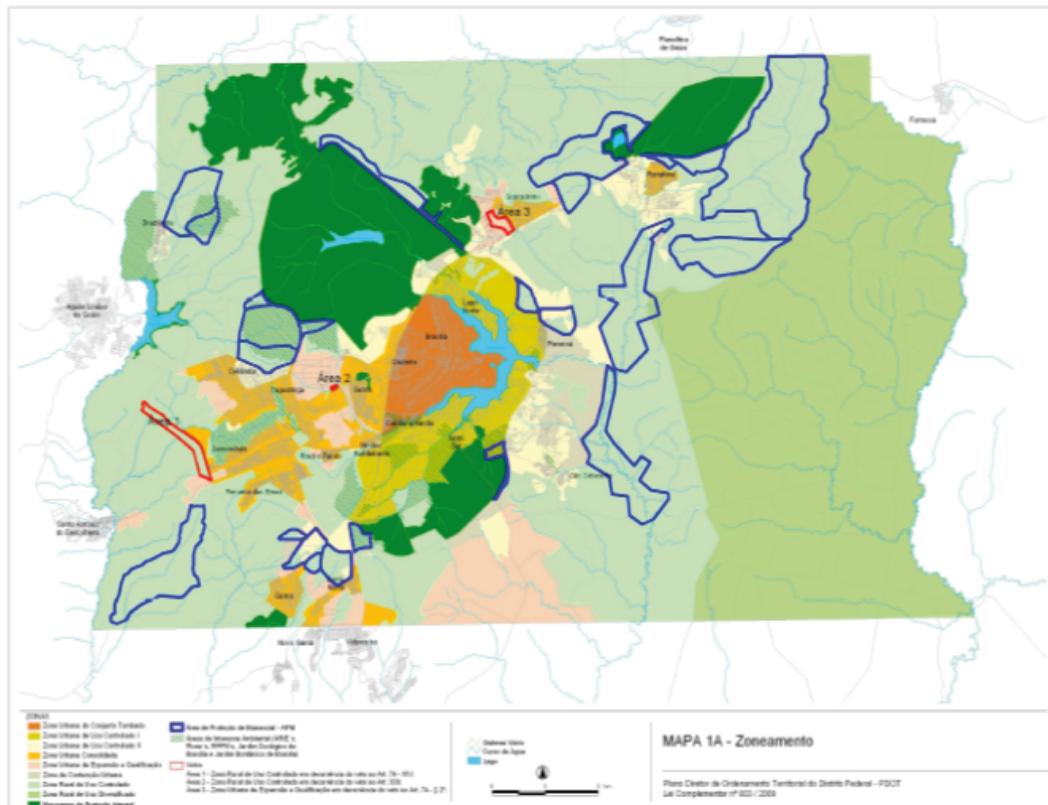


Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (Lei Complementar nº 803/2009).

Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

ANEXO B

Mapa do Macrozoneamento do PDOT



Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (Lei Complementar nº 803/2009).

Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

