



Governo do Distrito Federal
Gabinete do Governador

Consultoria Jurídica

Mensagem Nº 294/2023– GAG/CJ

Brasília, 29 de novembro de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
WELLINGTON LUIZ
Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal,

Dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Deputados Distritais para submeter à apreciação dessa Casa o presente Projeto de Lei que altera a Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, a qual "institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal".

A justificativa para a proposição encontra-se na Exposição de Motivos do Senhor Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal.

Considerando que a matéria necessita de apreciação com a máxima brevidade, solicito, com fundamento no art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que a presente Proposição seja apreciada em regime de urgência.

Por oportuno, renovo a Vossa Excelência e a Vossos Pares protestos do mais elevado respeito e consideração.

Atenciosamente,

IBANEIS ROCHA

Governador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR - Matr.1689140-6, Governador(a) do Distrito Federal**, em 29/11/2023, às 13:20, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



verificador= 128101826 código CRC= 4CFB0D1C.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Praça do Buriti, Palácio do Buriti, Térreo, Sala T32 - Bairro Zona Cívico-Administrativa - CEP 70075-900 - DF

Telefone(s): 6139611698

Sítio - www.df.gov.br

00390-00002325/2022-86

Doc. SEI/GDF 128101826



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2023

(Autoria: Poder Executivo)

Altera a Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que "institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal".

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos introduzidos por esta Lei:

I - O art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 1.170, de 1996, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º A outorga onerosa do direito de construir - Odir constitui contrapartida pelo aumento do potencial construtivo de lote ou projeção.

§ 1º O coeficiente de aproveitamento básico corresponde ao potencial construtivo definido para o lote ou projeção, outorgado gratuitamente.

§ 2º O coeficiente de aproveitamento máximo representa o limite máximo do potencial construtivo definido para o lote ou projeção, podendo a diferença entre os coeficientes máximo e básico ser outorgado onerosamente." (NR)

II - O art. 4º da Lei nº 1.170, de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º A comprovação do pagamento relativo à outorga onerosa de direito de construir deve ser exigida antes da expedição da Carta de Habite-se, cujo débito é lançado quando da habilitação do projeto arquitetônico e solicitação do interessado." (NR)

III - O art. 4º da Lei nº 1.170, de 1996, passa a vigorar acrescido de seis parágrafos, numerados como §1º, §2º, §3º, §4º, §5º e §6º, na forma seguinte:

"§ 1º O empreendedor deve recolher o valor da Odir no prazo de até 30 dias após a manifestação de concordância do interessado referente ao valor apurado, podendo solicitar o parcelamento em até 12 parcelas mensais e sucessivas.

§ 2º Em caso de parcelamento da Odir, a emissão do Alvará de Construção fica condicionada ao pagamento da primeira parcela e, se o caso, das demais eventualmente vencidas até a data de sua expedição.

§ 3º A liberação da carta de habite-se fica condicionada à quitação do débito relativo ao valor integral da Odir.

§ 4º A parcela não paga até o dia do vencimento será acrescida de:

I - multa incidente sobre o valor devido e calculada nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Distrito Federal recolhidos com atraso;



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

II - pagamento de juros de mora, nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Distrito Federal recolhidos com atraso.

§ 5º Observado o direito de defesa do interessado, a falta de pagamento de 3 (três) parcelas consecutivas, ou de 1 (uma) parcela por mais de 90 (noventa) dias, acarretará o cancelamento do parcelamento e do acréscimo do potencial construtivo, conforme estabelecido em regulamento, com possibilidade de restituição do valor pago na forma da legislação específica.

§ 6º Não sendo possível o cancelamento previsto no § 5º, o saldo devedor remanescente será inscrito na Dívida Ativa do Distrito Federal e serão adotadas as providências legais para cobrança." (NR)

IV - O art. 5º da Lei nº 1.170, de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º O valor a ser pago pela Odir é calculado pela fórmula $VLO = (VAE / CB) * (CA - CB) * Y$, onde:

(...)

IV - CA é o coeficiente de aproveitamento adquirido pelo projeto arquitetônico habilitado, limitado ao coeficiente de aproveitamento máximo do lote ou projeção;

(...)

§ 1º O VAE é o valor do lote ou projeção constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da Odir seja elaborado, sendo considerado, para tanto, o valor atualizado do terreno, contemporâneo ao tempo do recolhimento da outorga, incluindo a valorização imobiliária decorrente do desenvolvimento urbano local, sem o cômputo de eventual construção erigida no imóvel.

§ 2º CA-CB é a diferença entre o coeficiente de aproveitamento adquirido pelo projeto arquitetônico habilitado e o coeficiente de aproveitamento básico do lote ou projeção.

§ 3º Para projetos de modificação em que a edificação existente já tenha sido objeto de Odir, considera-se coeficiente básico (CB) aquele adquirido pelo licenciamento anterior.

§ 4º Para projetos de modificação em que o lote não possuía potencial construtivo definido na legislação vigente à época do licenciamento, ou possuía potencial construtivo superior ao disposto na legislação atual, considera-se coeficiente básico (CB) o potencial construtivo da edificação já licenciada, se maior que o previsto na legislação de uso e ocupação atualmente vigente para o lote ou projeção.

§ 5º Até que se aprove o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB, a cobrança da Odir é feita aplicando-se ao índice "Y" o valor máximo de 0,20.

§ 6º As disposições deste artigo incidem sobre os processos administrativos em curso, pendentes de pagamento de Odir." (NR)



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

V - O §1º do art. 7º da Lei nº 1.170, de 1996, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"§ 1º Nos casos consolidados até a data de publicação desta Lei, a regularização será solicitada no prazo máximo de cento e oitenta dias, após notificação pelo órgão gestor de planejamento urbano e territorial." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Exposição de Motivos Nº 107/2023– SEDUH/GAB

Brasília, 21 de setembro de 2023.

A Sua Excelência o Senhor

Ibanes Rocha

Governador do Distrito Federal

Governo do Distrito Federal – GDF

Assunto: Proposição de minuta de projeto de lei que altera a Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal.

Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,

1. Cumprimentando-o cordialmente, submetemos à apreciação de Vossa Excelência minuta de projeto de lei que altera a Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal.
2. A Outorga Onerosa do Direito de Construir - Odir destina-se a promover a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização, considerando que constitui contrapartida pelo aumento do potencial construtivo de unidade imobiliária.
3. Assim, destaca-se que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, estabelece que lei específica de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá as normas e procedimentos gerais a serem observados para a outorga onerosa do direito de construir.
4. Todavia, na situação atual do procedimento de cobrança da Odir, mostra-se necessário realizar alterações no texto da norma a fim de conferir maior razoabilidade à aplicação da citada lei, em especial quanto à fórmula de cálculo para se considerar o coeficiente de aproveitamento efetivamente utilizado no projeto em detrimento ao coeficiente máximo, além de incluir a possibilidade de parcelamento da contrapartida e de critérios para avaliação do terreno, para fins de apuração do valor a ser pago.
5. Em relação ao parcelamento da contrapartida, vale mencionar que o §3º do art. 8-A da Lei nº 1.170, de 1996, já prevê tal possibilidade com vistas à regularização dos casos em que tenham sido expedidos alvarás de construção sem a cobrança da Odir, restando proposto que tal parcelamento seja ampliado para todos os casos.
6. Outro aspecto relevante, nos casos de parcelamento da contrapartida, diz respeito à emissão da carta habite-se condicionada ao pagamento integral da Odir, ou seja, concluída a edificação antes da quitação da outorga onerosa parcelada, deve o interessado quitar o valor integral para a expedição de carta de habite-se visando estimular o devido adimplemento junto à Administração Pública.
7. No que se refere ao cálculo da Odir, entende-se razoável a alteração da fórmula, de modo que onde se prevê que a Odir é calculada tendo por parâmetro a diferença entre o coeficiente básico e o máximo previsto na legislação, este considere a diferença entre o coeficiente básico e o adquirido no

projeto, uma vez que a Odir figura como contrapartida devida pelo particular pela outorga de potencial construtivo, sendo desproporcional que este seja obrigado a sempre adquirir o coeficiente máximo previsto na norma, ainda que a edificação pretendida efetivamente utilize apenas parte desse acréscimo de potencial. Frise-se, por oportuno, que esse era o escopo original da norma, tendo a fórmula sido alterada em razão da Lei Complementar nº 902, de 23 de dezembro de 2015.

8. Outra alteração entendida como necessária é atinente aos casos em que obras já licenciadas de acordo com normativos anteriores, os quais não previam coeficiente de aproveitamento ou previam coeficiente básico ou único superior ao previsto na legislação atual, de modo que conste previsão expressa que garanta a observância daquele potencial legalmente licenciado.

9. Ainda, indica-se a necessidade de alteração do previsto pelo §5º do art. 5º da norma de regência, tendo em vista a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo - Luos, conforme Lei Complementar nº 948, de 2019, bem como a necessidade de alteração dos artigos que tratam da Odir como voltada à unidade imobiliária, para fazer constar que a Odir refere-se ao lote ou projeção.

10. Por fim, para o valor considerado para a unidade imobiliária (VAE), elemento integrante da fórmula de cálculo, entendeu-se pertinente que este esteja vinculado ao valor constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da Odir seja elaborado, sendo considerado apenas o valor da área de terreno, coadunando-se com o entendimento exarado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no Parecer nº 699/2019, que traz que a *"unidade imobiliária, para fins de Odir, permanece sendo a área de terreno"*.

11. Nesse sentido, faz-se necessária a alteração do §1º do art. 5º, de modo a melhor esclarecer o parâmetro do valor a ser considerado para o cálculo da Odir, qual seja, o valor da área de terreno, cujo valor deve ser contemporâneo ao momento do pagamento, condizente com os parâmetros de valores imobiliários atuais, incluindo a valorização imobiliária decorrente do desenvolvimento urbano local.

12. Cumpre acrescentar que a aprovação do projeto de lei em questão não acarretará aumento de despesas, não havendo que se falar, portanto, em estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

13. Certos da preocupação de Vossa Excelência com a correta regulamentação dos atos da Administração Pública Distrital, submetemos a vossa apreciação a presente minuta de projeto de lei, e, caso julgue oportuno e conveniente, o encaminhamento da proposta à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF.

14. Na oportunidade, renovamos protestos do mais elevado respeito e consideração.

Respeitosamente,

Marcelo Vaz Meira da Silva

Secretário de Estado



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VAZ MEIRA DA SILVA - Matr. 0273790-6**, Secretário(a) de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, em 01/10/2023, às 19:49, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:



http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **122831159** código CRC= **B5DB6EEE**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Edifício Number One SCN Q 1 - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70711-900 - DF
Telefone(s): 3214-4101
Site - www.seduh.df.gov.br

00390-00002325/2022-86

Doc. SEI/GDF 122831159



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO
DISTRITO FEDERAL

Subsecretaria de Administração Geral

Coordenação de Orçamento e Finanças

Informação Técnica n.º 76/2023 - SEDUH/SUAG/COFIN

Brasília-DF, 27 de julho de 2023.

INFORMAÇÃO

Trata-se de minuta de Projeto de Lei, com vistas à alteração da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Distrito Federal, de modo a atualizar a sistemática nos procedimentos de licenciamento urbanístico.

Vieram os autos a esta Coordenação por meio do Despacho da Subsecretaria de Administração Geral (118283774), com solicitação para análise e manifestação quanto à existência ou não de impacto financeiro e orçamentário, relativo à proposta de projeto de lei em tela, em cumprimento ao Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022, que dispõe sobre as normas e as diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decreto e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.

É de se verificar que, conforme entendimento do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios- GTREL, estrutura ligada à Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, responsável por elaborar análises, diagnósticos e estudos, visando a promoção, a harmonização e a padronização de relatórios e demonstrativos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destacadamente os previstos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101/2000, por meio do [Item 1.3- Definições sobre o artigo 16 da LRF](#), que faz parte do Material de Discussão do 1º GTREL de 2015, concebe a mesma interpretação de RODRIGUES (2016)¹ que igualmente indica que as exigências da LRF em debate tratam da modificação da lei orçamentária em execução:

"Após a elaboração do orçamento, no entanto, poderá haver a necessidade de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações que não foram contempladas em créditos orçamentários. De acordo com a LRF, a realização de tais ações que acarretarem aumento de despesas está condicionada à elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois seguintes, como garantia de que essa nova despesa não gere desequilíbrio no orçamento atual e não traga embutido desequilíbrios futuros.

Destarte, uma vez que para as ações já incluídas na lei Orçamentária Anual – LOA, o impacto já fora avaliado na aprovação do orçamento, apresenta-se o entendimento de que as exigências do artigo 16 referem-se às despesas que tratam de modificação na lei orçamentária por meio de créditos adicionais."

Roborando o assunto, destaca-se o [Informativo n.º 001/2021](#), onde a Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo aprova, por seus próprios fundamentos, o R. Parecer PGE/PCA nº 00225/2020 (peça #9) lavrado pelo Ilustre Procurador do Estado Dr. Evandro Maciel Barbosa, na seguinte forma:

"Só devem ser considerados "criação, expansão e aperfeiçoamento" de ação governamental a despesa nova, não prevista na lei orçamentária anual, ou, se prevista, ultrapassa o crédito aberto para a referida despesa.

A criação, expansão ou aperfeiçoamento importa na alteração do planejamento orçamentário em vigor"

Complementando a temática, há uma concepção contida no voto do Ministro Relator, Augusto Sherman Cavalcanti, inserida no [ACÓRDÃO Nº 883/2005 - TCU - 1ª CÂMARA](#), em que acrescenta:

"... parece-me evidente que se determinada despesa já está autorizada na Lei Orçamentária em vigor, seu impacto orçamentário-financeiro já se encontra estimado, pois já está fixado na lei. Não vejo razão prática para que o gestor, ao implementar o que está legalmente autorizado, estime o impacto de uma despesa já prevista, pois tal impacto já foi incorporado ao orçamento."

"Outro entendimento apresentado foi no sentido de que o aumento da despesa por programa de governo era evidenciado quando da abertura de créditos adicionais suplementares, aumentando a despesa inicialmente fixada, sendo nesse caso obrigatória a apresentação dos documentos do art. 16.

Porém, observamos na prática que a abertura de vários créditos orçamentários tratava-se de despesas orçadas aquém da necessidade da Unidade, ou orçada corretamente e cortada quando da aprovação do orçamento. Dessa forma, realmente haveria o 'aumento da despesa', contudo, não era decorrente de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação do governo."

"Entende-se que a demonstração do impacto financeiro e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes é exigível apenas para aumento de despesas originadas na criação, expansão e aperfeiçoamento de ação promovida no curso da execução de um orçamento, necessitando modificação orçamentária (créditos adicionais), já que para as despesas consignadas no orçamento já houve demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da elaboração e aprovação do orçamento [parece ser a interpretação mais consentânea com o ordenamento jurídico tomado em seu conjunto (interpretação sistemática)]. A essa corrente se filiam Carlos M. C. Cabral, Cláudio S. de Oliveira Ferreira, Fernando R. G. Torres, Henrique Anselmo S. Braga e Marcos Antônio R. da Nóbrega, os autores do livro Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, que fazem parte do corpo funcional do Tribunal de Contas de Pernambuco]. (...)"

Insta, ainda, observar que para Schmitt (2003)², exigir estimativas ou declarações ante a despesas que se mantêm inalteradas e adequadamente previstas nos instrumentos orçamentários, seria incongruente e estabeleceria uma burocracia desnecessária na fase interna dos certames licitatórios, decorrentes de impossibilidade material no cumprimento da norma.

Acrescenta, igualmente, Brant (2002)³ que na existência de previsão orçamentária suficiente para assumir as obrigações, não haverá aumento de despesa, o que exclui a incidência do art. 16 da LRF.

Em consonância com as ponderações acima descritas, na conclusão do texto contido na Revista do TCU, na [Edição n. 107 \(2006\)](#), apresenta-se a seguinte exposição referente à *Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa*:

"Constituiu-se em objeto deste artigo esclarecer se a declaração elaborada pelo ordenador de despesas é obrigatória na realização de quaisquer

despesas.

Após análise da posição dos diversos autores citados nesta pesquisa, entende-se que a interpretação mais compatível com o escopo traçado pelo dispositivo legal é o de que a declaração, objeto de estudo, é cabível apenas quando ocorrer ação governamental que acarrete aumento da despesa durante a execução orçamentária, quer seja de criação, expansão ou aperfeiçoamento, assim compreendida a ação relacionada a projeto, incluindo também as atividades decorrentes, que geram despesas com a manutenção do produto obtido"

Registra-se a manifestação da Diretoria de Arrecadação, nos termos do Despacho— SEDUH/SEADUH/COLIC/DIRARC (118006222) , de 19/07/2023, onde explicita que:

"... a proposta de alteração da fórmula de cálculo visa uma cobrança apenas do potencial construtivo adquirido. Atualmente, a ODIR é calculada tendo por parâmetro a diferença entre o coeficiente básico e o máximo previsto na legislação, o que impõe ao particular a necessidade de adquirir o potencial máximo, caso queira qualquer acréscimo ao potencial construtivo básico, mesmo que mínimo.

Frise-se, por oportuno, que este era o escopo original da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, estipular a cobrança de ODIR sobre o solo criado efetivamente pretendido pelo particular, tendo sido alterada a fórmula em razão da Lei Complementar nº 902, de 23 de dezembro de 2015.

O que se propõe é uma adequação ao que efetivamente está sendo adquirido no momento e não uma renúncia de receita. Se, no futuro, o particular desejar adquirir mais potencial construtivo, haverá novo cálculo e nova cobrança.

A fim de subsidiar estudo do impacto financeiro momentâneo dessa alteração, foi realizado o levantamento dos cálculos de ODIR referentes aos 6 primeiros meses deste ano de 2023. Nesse período, foram realizadas 55 memórias de cálculo, totalizando o valor de R\$ 4.725.271,70 (quatro milhões, setecentos e vinte e cinco mil duzentos e setenta e um reais e setenta centavos). Na hipótese de se fazerem as mesmas memórias levando em consideração apenas o potencial adquirido em projeto, que é o que consta na proposta de Lei, os mesmos exemplos totalizam R\$ 3.450.922,57 (três milhões, quatrocentos e cinquenta mil novecentos e vinte e dois reais e cinquenta e sete centavos), gerando, assim, um impacto de receita no primeiro semestre de R\$ 1.274.349,13 (um milhão, duzentos e setenta e quatro mil trezentos e quarenta e nove reais e treze centavos)"

Diante o exposto, considerando que o objetivo principal do decreto em tela é a alteração da fórmula de cálculo da cobrança apenas do potencial construtivo adquirido e se, no futuro, o particular desejar adquirir mais potencial construtivo, haverá novo cálculo e nova cobrança, informamos que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro, não implica em renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas nesta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, não necessitando assim da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes quanto a publicação do projeto de lei em epígrafe, não prejudicando a análise de outros órgãos e entidades quanto ao impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, em atendimento ao disposto na alínea *a* do inciso III do art. 3º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#).

Ressaltamos que a análise desta Coordenação é precipuamente aos aspectos orçamentários e financeiros, cabendo às demais áreas técnicas a observância de outros requisitos

legais e demais legislações que regem a matéria.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos.

JOSENILDA MOREIRA ROCHA
Coordenadora de Orçamento e Finanças - substituta

¹RODRIGUES, Ayrton. Finanças públicas: conforme a lei 4.320/1964 e a lei de responsabilidade fiscal, lei complementar 101/2000: segundo as autoridades, delas ninguém está acima. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2016. p. 334, 335 e 344.

²SCHMITT, Paulo Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais de contratação pública: questões pontuais. ILC: Informativo de Licitações e Contratos, v. 10, n. 117, p. 945-960, nov. 2003.

³BRANT, André Gonçalves Caldeira. LRF: dos contratos de terceirização e da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 46, n. 234, p. 35-38, 2002.



Documento assinado eletronicamente por **JOSENILDA MOREIRA ROCHA - Matr. 0274783-9, Coordenador(a) de Orçamento e Finanças substituto(a)**, em 27/07/2023, às 13:54, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=118520044)
verificador= **118520044** código CRC= **183E12A1**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Edifício Number One SCN Q 1 - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70711-900 - DF

00390-00002325/2022-86

Doc. SEI/GDF 118520044



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E
HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Subsecretaria de Administração Geral
Coordenação de Orçamento e Finanças

DECLARAÇÃO DE ORÇAMENTO

Trata-se de proposta de Projeto de Lei, com vistas à alteração da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Distrito Federal, de modo a atualizar a sistemática nos procedimentos de licenciamento urbanístico, consoante as informações contidas no Despacho SEDUH/SEADUH/COLIC/DIRARC (118006222), atendendo ao disposto nos incisos I e II do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, e mediante a Informação Técnica emitida pela Coordenação de Orçamento e Finanças (118520044), DECLARO que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro, não implica em renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento e/ou expansão da ação governamental, nem mesmo aumento de despesas para esta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, não necessitando, para a publicação do referido projeto de lei, da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, sem prejuízo da análise de outros órgãos e entidades quanto ao impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, para fins de cumprimento à alínea "a" do inciso III do art. 3º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#).

ADRIANA ROSA SAVITE

Subsecretária de Administração Geral
SUAG/SEDUH



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANA ROSA SAVITE - Matr.0273627-6, Subsecretário(a) de Administração Geral**, em 27/07/2023, às 14:29, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **118520150** código CRC= **981B5A7E**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Edifício Number One SCN Q 1 - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70711-900 - DF



I – RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de proposição de projeto de lei visando a alteração da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, de modo a atualizar a sistemática nos procedimentos de licenciamento urbanístico.

2. Por meio do Despacho - SEDUH/SELIC/UJ (91036946), da Unidade de Apoio Jurídico, da Secretaria Executiva de Licenciamento e Regularização Fundiária, os autos restaram submetidos a esta Assessoria Jurídico-Legislativa para apreciação da minuta do projeto de lei (91036946) que se pretende aprovar, conforme a solicitação abaixo transcrita:

"[...]

Feitas essas considerações, encaminho os autos à Assessoria Jurídico-Legislativa para análise quanto à pertinência de alteração da Lei nº 1.170, de 1996, tendo em vista as questões aqui indicadas, ao tempo em que encaminho proposta de minuta de projeto de lei complementar, a título de sugestão, sem prejuízo da inclusão de demais alterações entendidas pertinentes".

3. É o breve relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.I - LIMITES DO OPINATIVO

4. Preliminarmente, no exame que compete a esta unidade de assessoramento jurídico, e no que diz respeito à análise da minuta trazida pelo Despacho - SEDUH/SELIC/UJ (91036946), toma-se por base o que estabelece a [Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996](#) que regulamenta o [art. 69 da Lei Orgânica](#), dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal), o [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), que dispõe sobre as normas e as diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decreto e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, bem como, as orientações contidas no [Manual de Comunicação Oficial do Governo do Distrito Federal](#), aprovado pela Portaria nº 275, de 1º de dezembro de 2006.

5. O presente opinativo tem por objetivo o exame da minuta apresentada (91036946), que trata de projeto de lei que altera a Lei nº 1.170, de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, de modo que a análise desta Assessoria busca orientar, analisar e exarar manifestações e sugestões sobre os assuntos jurídico-legislativos de interesse da Secretaria.

6. Assim, o exame nesta Nota Jurídica realiza-se a partir da análise sobre os elementos ou requisitos fornecidos pela unidade demandante, ressaltando que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência.

II.II - DA ORIGEM DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

7. Dito isso, para correta orientação a ser prestada por esta AJL/SEDUH, registra-se que a Outorga Onerosa do Direito de Construir - Odir, tem a sua origem vinculada ao conceito de solo criado constante da [Carta do Embu](#), assinada por urbanistas e ilustres juristas (Álvaro Villaça de Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo da Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesanno Costa, Mamo Pazzaglino Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina de Pmbrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorim), a qual concluiu que:

"1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.

2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação".

8. Desse modo, o instituto da ODIR deriva da concepção de solo criado inscrita na Carta de Embu, visto que o mencionado documento concluiu ser *"constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico".*

9. Nesse contexto, o [Parecer Normativo nº 039/2009 - PROMAJ/PGDF](#) trouxe importante regulação tanto para a Odir, como para a Onalt, com um completo material que sedimentou a compreensão sobre a matéria no Distrito Federal. Esta foi a ementa do mencionado parecer:

1. A instituição de ODIR e de ONALT no âmbito do planejamento urbanístico visa atender, simultaneamente, aos interesses particulares e coletivos, induzindo o uso da propriedade de acordo com a sua função social.

2. É necessário compreender os institutos ODIR e ONALT como instrumentos de planejamento urbano, isto é, destinados a operar transformações na realidade do tecido urbano.

3. A ODIR e a ONALT também têm como escopo realiar, a justa distribuição, dos benefícios e encargos do processo de urbanização.

4. A criação de solo e a alteração de uso implicam o "consumo" de infraestrutura urbana, com a qual o proprietário não colaborou para o financiamento.

5. A exigência de contrapartida imposta ao beneficiário da outorga do direito de alteração de uso e de potencial construtivo é decorrência necessária do princípio urbanístico da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

6. O caráter compensatório e a noção de recuperação de mais-valia urbanística não são conceitos excludentes ou incompatíveis. Muito pelo contrário, são conceitos relacionados e decorrentes do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

7. O conceito de recuperação de mais-valia urbanística é da própria essência do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a função compensatória é consequência da aplicação desse princípio jurídico.

8. As outorgas onerosas urbanísticas são instrumentos de planejamento urbano com a finalidade de induzir o cumprimento da função social da propriedade e, simultaneamente, mecanismos de recuperação das mais-valias urbanísticas.

9. O pagamento de contrapartida pelas outorgas urbanísticas não é compulsório, mas é ônus imposto ao beneficiário para a aquisição de direito, isto é, o beneficiário pode ou não adquirir o direito ao acréscimo de potencial construtivo ou à alteração de uso. Trata-se ato voluntário do beneficiário.

10. A natureza jurídica da contraprestação pela outorga onerosa do direito à alteração de uso e do potencial construtivo é de preço público.

11. O cumprimento do ônus urbanístico mediante contrapartida tem como finalidade recuperar a mais-valia urbanística e, simultaneamente, redistribuir a coletividade na forma de infraestrutura urbana, ou seja, compensar a coletividade pela sobrecarga na infraestrutura urbana gerada pelo acréscimo de potencial construtivo e pela alteração de uso.

12. Os recursos oriundos da ONALT e da ODIR são de titularidade do Distrito Federal e não da TERRACAP.

10. A Lei Orgânica do Distrito Federal, de 1993, estabeleceu que o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, tendo como princípio assegurar a função social da propriedade, deveria conter a definição de áreas de aplicação da outorga onerosa do direito de construir:

"Art. 317. O plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal abrangerá toda a espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano.

§ 1º O plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal tem como princípio assegurar a função social da propriedade, mediante o atendimento das necessidades das cidades quanto à qualidade de vida, à preservação do meio ambiente, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

§ 2º O plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal deverá conter, no mínimo:

(...)

VI – definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos:

(...)

b) outorga onerosa do direito de construir;

(...)"

11. Todavia, somente com o Estatuto da Cidade, em 2001, o instituto do solo criado foi disciplinado em âmbito nacional. A Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil e estabelece diretrizes gerais da política urbana, define como instituto jurídico e político a outorga onerosa do direito de construir nos seguintes termos:

"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.

§ 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 infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

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".

12. Depreende-se do texto legal que a ODIR caracteriza a possibilidade de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida pelo beneficiário.

13. Além disso, a Lei nº 10.527, de 2001 define que "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".

14. Na mesma linha de raciocínio, a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, versa assim sobre a matéria:

"Art. 168. O Distrito Federal poderá conceder onerosamente a outorga do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico determinado nas áreas indicadas neste Plano Diretor e a outorga de alteração de uso nas áreas indicadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo, mediante contrapartida prestada pelo beneficiário, conforme disposições dos arts. 28, 29, 30 e 31 do Estatuto da Cidade e de acordo com os critérios e procedimentos definidos nesta Lei Complementar.

Art. 169. Lei específica de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá as normas e procedimentos gerais a serem observados para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

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, desde que vinculada às finalidades de que trata o art. 170 desta Lei Complementar".

15. Em 24 de julho de 1996, já havia sido publicada a Lei nº 1.170 que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, sendo alterada posteriormente pela Lei 1.832, de 14 de janeiro de 1998 e pela Lei Complementar nº 902, de 23 de dezembro de 2015.

16. Feito estes esclarecimentos, passa-se ao objeto da consulta.

II.III - DA REGULARIDADE DO ATO NORMATIVO PRETENDIDO

17. Quanto a regularidade do ato que se pretende aprovar, impende destacar que as normas e diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decretos e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal encontram-se estabelecidas no [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), e no [Manual de Comunicação Oficial do Governo do Distrito Federal](#).

18. Dessa feita, nos termos do regramento contido no art. 3º do Decreto nº 43.130, de 2022, a proposição de decreto ou de projeto de lei será encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado à Casa Civil, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

I - exposição de motivos assinada pela autoridade máxima do órgão ou entidade proponente, devendo conter os seguintes requisitos, de forma individualizada:

- justificativa e fundamento claro e objetivo da proposição;
- a síntese do problema cuja proposição visa a solucionar;
- a identificação das normas afetadas pela proposição;
- a necessidade de que a matéria seja disciplinada por ato do Governador e não por ato do Secretário de Estado do Distrito Federal proponente;
- a conveniência e a oportunidade de adoção da medida;
- no caso de proposição de projeto de lei, as razões para requerer à Câmara Legislativa do Distrito Federal a apreciação em caráter de urgência de projeto de lei, se for o caso.

II - manifestação da assessoria jurídica do órgão ou entidade proponente que deve abranger:

- os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição;
- as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição;
- as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria;
- os fundamentos que sustentam a competência do Governador para disciplinar a matéria;
- as normas a serem revogadas com edição do ato normativo;
- a demonstração de que a proposta não invade a competência, material ou formal, da União ou de outro ente Federativo, bem como a indicação de que a iniciativa é também do Poder Executivo do Distrito Federal, nas hipóteses de competência concorrente.

g) a análise de constitucionalidade, legalidade e legítima;

h) em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral.

III - declaração do ordenador de despesas:

- informando que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, bem como aos seus órgãos e entidades;
- no caso em que a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas, informando, cumulativamente:

1. a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas;

2. a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

c) quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, deverá ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio;

IV - manifestação técnica sobre o mérito da proposição, contendo:

a) a análise do problema que o ato normativo visa solucionar, identificando a natureza, o alcance, as causas da necessidade e as razões para que o Poder Executivo intervenha no problema;

b) os objetivos das ações previstas na proposta, com os resultados e os impactos esperados com a medida;

c) as metas e os indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados;

d) a enumeração das alternativas disponíveis, considerando a situação fático-jurídica do problema que se pretende resolver;

e) nas hipóteses de proposta de implementação de política pública, deverá ser demonstrada a relação existente entre a causa do problema, as ações propostas e os resultados esperados;

f) o prazo para implementação, quando couber;

g) a análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição, se for o caso;

h) a descrição histórica das políticas anteriormente adotadas para o mesmo problema, as necessidades e as razões pelas quais foram descontinuadas, se for o caso;

i) a metodologia utilizada para a análise prévia do impacto da proposta, bem como das informações técnicas que apoiaram a elaboração dos pareceres de mérito;

§ 1º Todos os documentos, manifestações e pareceres aos quais o interessado fizer referência em sua fundamentação devem ser acostados à proposição de projeto de lei ou de decreto.

§ 2º A proposição que se enquadre na alínea "b" do inciso III deste artigo poderá ser submetida previamente à Secretaria de Estado de Economia, para análise quanto ao impacto orçamentário e financeiro da medida.

§ 3º A não apresentação da manifestação técnica ou inobservância de qualquer das alíneas elencadas no inciso IV deste artigo deve ser devidamente justificada e fundamentada nos autos do processo.

§ 4º A proposta, consistente em minuta de projeto de lei de concessão, ampliação ou prorrogação de benefício tributário, deverá seguir o procedimento disciplinado no Decreto nº 41.496, de 18 de novembro de 2020, ou suas alterações, antes de ser encaminhada para a Casa Civil do Distrito Federal.

§ 5º O descumprimento das disposições deste artigo ensejará a restituição dos autos ao proponente para a adequação da proposição.

19. Concomitante aos regramentos da referida norma, necessário ainda analisar as minutas submetidas à apreciação segundo as orientações contidas no [Manual de Comunicação Oficial do Governo do Distrito Federal](#), aprovado pela Portaria nº 275, de 1º de dezembro de 2006.

20. Passa-se a análise dos aspectos jurídico-formais das minutas.

II.2 - DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

21. O [Manual de Comunicação Oficial](#) (págs. 60/62) define a Exposição de Motivos da seguinte forma: "é o meio de comunicação formal utilizado por Secretários de Estado ou autoridades de nível hierárquico equivalente. É utilizado para expor assuntos oficiais, propor medidas a serem adotadas ou apresentar, para consideração ou devido encaminhamento, minutas ou projetos de ato normativo". Deve ser estruturada de modo a conter: **cabeçalho; denominação do documento; local e data; vocativo; exposição do assunto; fecho; identificação do signatário; e rodapé.**

22. Quanto ao conteúdo, compete à unidade demandante atentar-se ao disposto no inciso I, do artigo 3º do Decreto nº 43.130, de 2022, com a seguinte redação:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

1- exposição de motivos assinada pela autoridade máxima do órgão ou entidade proponente, devendo conter os seguintes requisitos, de forma individualizada:

a) justificativa e fundamento claro e objetivo da proposição;

b) a síntese do problema cuja proposição visa a solucionar;

c) a identificação das normas afetadas pela proposição;

d) a necessidade de que a matéria seja disciplinada por ato do Governador e não por ato do Secretário de Estado do Distrito Federal proponente;

e) a conveniência e a oportunidade de adoção da medida;

f) no caso de proposição de projeto de lei, as razões para requerer à Câmara Legislativa do Distrito Federal a apreciação em caráter de urgência de projeto de lei, se for o caso.

23. Dito isso, registra-se que os autos não foram devidamente instruídos com a respectiva minuta da Exposição de Motivos, apenas por economia processual considerando que tal competência pertence à área proponente, sugere-se o seguinte texto em atenção ao art. 3º, inciso I do Decreto n.º 43.130, de 2022:

"Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,

Com os meus cumprimentos, submetemos à apreciação de Vossa Excelência minuta de projeto de lei, cujo propósito refere-se à alteração da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir - ODIR no Distrito Federal.

A ODIR destina-se a promover a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização considerando que constitui contrapartida pelo aumento do potencial construtivo de unidade imobiliária.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, estabelece que lei específica de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá as normas e procedimentos gerais a serem observados para a outorga onerosa do direito de construir.

Todavia, na situação atual do procedimento de cobrança da ODIR, mostra-se necessário realizar alterações no texto da norma a fim de conferir maior razoabilidade à aplicação da citada lei quanto à fórmula de cálculo, para se considerar o coeficiente de aproveitamento utilizado no projeto, em vez do coeficiente máximo, além da possibilidade de parcelamento e da avaliação do terreno na para fins de apuração do valor da base do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU.

Nesse contexto, observa-se a necessidade de se adequar os normativos de regência à possibilidade de parcelamento do débito referente à ODIR, tratado pelo §3º do art. 8-A da Lei nº 1.170, de 1996, ampliando tal possibilidade a todos os casos, privilegiando, assim, o princípio da isonomia.

Outro aspecto diz respeito à emissão da Carta Habite-se condicionada ao pagamento integral da ODIR, ou, ao pagamento das parcelas vencidas, em razão da possibilidade de o interessado concluir sua edificação antes do término do parcelamento porventura solicitado visando estimular o adimplemento junto à Administração Pública.

No que se refere à de cálculo da ODIR, entende-se razoável a alteração da fórmula, de modo que onde se prevê que a ODIR é calculada tendo por parâmetro a diferença entre o coeficiente básico e o máximo previsto na legislação, este considere a diferença entre o coeficiente básico e o adquirido, uma vez que a ODIR figura como contrapartida devida pelo particular pela outorga de potencial construtivo, sendo desproporcional que este seja obrigado a sempre adquirir o coeficiente máximo previsto na norma, ainda que a edificação pretendida efetivamente utilize apenas parte desse acréscimo de potencial. Frise-se, por oportuno, que esse era o escopo original da norma, tendo a fórmula sido alterada em razão da Lei Complementar nº 902, de 23 de dezembro de 2015.

Outra alteração entendida como necessária é atinente aos casos em que obras já licenciadas de acordo com normativos anteriores, os quais não previam coeficiente de aproveitamento ou previam coeficiente básico ou único superior ao previsto na legislação atual, de modo que conste previsão expressa que garanta a observância daquele potencial legalmente licenciado.

Ainda, indica-se a necessidade de alteração do previsto pelo §5º do art. 5º da norma, tendo em vista a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUSO, conforme Lei Complementar nº 948, de 2019, bem como a necessidade de alteração dos artigos que tratam da ODIR como voltada à unidade imobiliária, para constar que a ODIR refere-se ao lote ou projeção.

Por fim, para o valor considerado para a unidade imobiliária (VAE), sugere-se que este esteja vinculado ao valor constante da tabela de cálculo do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da ODIR seja elaborado, sendo considerado apenas o valor da área de terreno, coadunando-se com o entendimento exarado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no Parecer nº 699/2019,

que traz que a "unidade imobiliária, para fins de Odir, permanece sendo a área de terreno". Nesse sentido, sugerimos a alteração do §1º do art. 5º, de modo a melhor esclarecer o parâmetro do valor a ser considerado para o cálculo da ODIR, qual seja, o valor da área de terreno constante do IPTU da exercício do cálculo.

Certo da preocupação de Vossa Excelência com a correta regulamentação dos atos da Administração Pública Distrital, submetemos as razões fundamentais que nos levaram a propor as disposições legais que ora submeto a vossa apreciação".

Respeitosamente,

MARCELO VAZ MEIRA DA SILVA

Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação

Ao Excelentíssimo Senhor

IBANES ROCHA

Governador do Distrito Federal

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - GDF

Brasília - DF

II.3 - DA MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA

24. Para melhor visualização, a minuta de projeto de lei será abaixo transcrita:

PROPOSTA DE MINUTA DE PROJETO DE LEI

Altera a Lei nº1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal.

A VICE-GOVERNADORA NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º A Lei nº1.170, de 24 de julho de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º A outorga onerosa do direito de construir - ODIR constitui contrapartida pelo aumento do potencial construtivo de lote ou projeção.

§ 1º O coeficiente de aproveitamento básico corresponde ao potencial construtivo definido para o lote ou projeção, outorgado gratuitamente.

§ 2º O coeficiente de aproveitamento máximo representa o limite máximo do potencial construtivo definido para o lote ou projeção, podendo a diferença entre os coeficientes máximo e básico ser outorgado onerosamente." (NR)

"Art. 4ºA comprovação do pagamento relativo à outorga onerosa de direito de construir deve ser exigida antes da expedição do Alvará de Construção, cujo débito é lançado quando da aprovação do projeto arquitetônico.

§1º O empreendedor deve recolher o valor da ODIR no prazo de até 30 dias após a notificação do valor apurado, podendo solicitar o parcelamento em até 12 parcelas mensais e sucessivas.

§2º Em caso de parcelamento da ODIR, a emissão do Alvará de Construção fica condicionada ao pagamento da primeira parcela e, se o caso, das demais eventualmente vencidas até a data de sua expedição.

§3º A liberação da carta de habite-se fica condicionada à quitação do débito relativo ao valor integral da ODIR.

§4º A parcela não paga até o dia do vencimento será acrescida de:

I - multa incidente sobre o valor devido e calculada nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos da competência do Distrito Federal recolhidos com atraso;

II - pagamento de juros de mora, nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Distrito Federal recolhidos com atraso.

§5º A falta de pagamento de 3 (três) parcelas consecutivas, ou de 1 (uma) parcela por mais de 30 (trinta) dias, acarretará o vencimento do crédito e o cancelamento do parcelamento da dívida e do Alvará de Construção, bem como no retorno ao potencial construtivo básico da imóvel.

§6º Nos casos descritos no §5º deste artigo, o saldo devedor remanescente deve ser inscrito na Dívida Ativa do Distrito Federal." (NR)

"Art. 5º O valor a ser pago pela ODIR é calculado pela fórmula $VLO = (VAE / CB) * (CA - CB) * Y$, onde:

IV - CA é o coeficiente de aproveitamento adquirido pelo projeto arquitetônico habilitado, limitado ao coeficiente de aproveitamento máximo do lote ou projeção.

§1º VAE é o valor do lote ou projeção constante da tabela de cálculo do Imposto sobre o Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da ODIR seja elaborado, sendo considerado, para tanto, o valor da área de terreno.

§2º CA-CB é diferença entre o coeficiente de aproveitamento adquirido pelo projeto arquitetônico habilitado e o coeficiente de aproveitamento básico do lote ou projeção.

§3º Para projetos de modificação em que a edificação existente já tenha sido objeto de ODIR, considera-se coeficiente básico (CB) aquele adquirido pelo licenciamento anterior.

§4º Para projetos de modificação em que o lote não possua potencial construtivo definido na legislação vigente à época do licenciamento, ou possua potencial construtivo superior ao disposto na legislação atual, considera-se coeficiente básico (CB) o potencial construtivo da edificação já licenciada, se maior que o previsto na legislação de uso e ocupação atualmente vigente para o lote ou projeção.

§5º Até que se aprove o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB, a cobrança da ODIR é feita aplicando-se ao índice "Y" o valor máximo de 0,20.

§6º As disposições deste artigo incidem sobre os processos administrativos em curso, pendentes de pagamento de ODIR" (NR)

"Art. 7º

§1º Nos casos consolidados até a data de publicação desta Lei, a regulamentação será solicitada no prazo máximo de cento e oitenta dias, após notificação pelo poder público" (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2023.
134ª da República e 63ª de Brasília

CELINA LEÃO
Governadora em exercício

25. Com efeito, considerando as alterações sugeridas na redação da Lei nº 1.170, de 1996, segue tabela comparativa entre os dispositivos mencionados na presente manifestação:

Redação Original - Lei nº 1.170, de 1996.	Proposta de alteração da Lei nº 1.170, de 1996.
Art. 2º A outorga onerosa do direito de construir - ODIR constitui contrapartida pelo aumento do potencial construtivo de lote ou projeção.	Art. 2º A outorga onerosa do direito de construir - ODIR constitui contrapartida pelo aumento do potencial construtivo de unidade imobiliária .
§ 1º O coeficiente de aproveitamento básico corresponde ao potencial construtivo definido para a unidade imobiliária, outorgado gratuitamente.	§ 1º O coeficiente de aproveitamento básico corresponde ao potencial construtivo definido para o lote ou projeção , outorgado gratuitamente.
§ 2º O coeficiente de aproveitamento máximo representa o limite máximo da unidade imobiliária, podendo a diferença entre os coeficientes máximo e básico ser outorgado onerosamente.	§ 2º O coeficiente de aproveitamento máximo representa o limite máximo do potencial construtivo definido para o lote ou projeção , podendo a diferença entre os coeficientes máximo e básico ser outorgado onerosamente." (NR)
Art. 4º A comprovação do pagamento integral relativo à outorga onerosa de direito de construir deve ser exigida antes da expedição do Alvará de	Art. 4ºA comprovação do pagamento relativo à outorga onerosa de direito de construir deve ser exigida antes da expedição do Alvará de Construção, cujo débito é lançado

Construção, cujo débito é lançado quando da aprovação do projeto arquitetônico.	quando da aprovação do projeto arquitetônico.
	§1º O empreendedor deve recolher o valor da ODIR no prazo de até 30 dias após a notificação do valor apurado, podendo solicitar o parcelamento em até 12 parcelas mensais e sucessivas.
	§2º Em caso de parcelamento da ODIR, a emissão do Alvará de Construção fica condicionada ao pagamento da primeira parcela e, se o caso, das demais eventualmente vencidas até a data de sua expedição.
	§3ºA liberação da carta de habite-se fica condicionada à quitação do débito relativo ao valor integral da ODIR.
	§4ºA parcela não paga até o dia do vencimento será acrescida de: I - multa incidente sobre o valor devido e calculada nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos da competência do Distrito Federal recolhidos com atraso; II - pagamento de juros de mora, nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Distrito Federal recolhidos com atraso.
	§5ºA falta de pagamento de 3 (três) parcelas consecutivas, ou de 1 (uma) parcela por mais de 90 (noventa) dias, acarretará o vencimento do crédito e o cancelamento do parcelamento da dívida e do Alvará de Construção, bem como no retorno ao potencial construtivo básico do imóvel.
	§6ºNos casos descritos no §5º deste artigo, o saldo devedor remanescente deve ser inscrito na Dívida Ativa do Distrito Federal." (NR).
Art. 5º O valor a ser pago pela ODIR é calculado pela fórmula $VLO = (VAE / CB) * (CM - CB) * Y$, onde:	Art. 5º O valor a ser pago pela ODIR é calculado pela fórmula $VLO = (VAE / CB) * (CM - CB) * Y$, onde:
IV - CM é o coeficiente de aproveitamento máximo da unidade imobiliária;	IV - CA é o coeficiente de aproveitamento adquirido pelo projeto arquitetônico habilitado, limitado ao coeficiente de aproveitamento máximo do lote ou projeção.
§ 1º O VAE é o valor da unidade imobiliária constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da ODIR seja elaborado.	§1º VAE é o valor do lote ou projeção constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da ODIR seja elaborado, sendo considerado, para tanto, o valor da área de terreno.
§ 2º CM - CB é a diferença entre o coeficiente de aproveitamento máximo e o coeficiente de aproveitamento básico da unidade imobiliária.	§2º CA-CB é diferença entre o coeficiente de aproveitamento adquirido pelo projeto arquitetônico habilitado e o coeficiente de aproveitamento básico do lote ou projeção.
§ 3º Até que se aprove a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB, a cobrança da ODIR é feita aplicando-se ao índice "Y" o valor máximo de 0,20.	§3º Para projetos de modificação em que a edificação existente já tenha sido objeto de ODIR, considera-se coeficiente básico (CB) aquele adquirido pelo licenciamento anterior.
§ 4º As disposições deste artigo incidem sobre os processos administrativos pendentes de pagamento de ODIR.	§4º Para projetos de modificação em que o lote não possuía potencial construtivo definido na legislação vigente à época do licenciamento, ou possuía potencial construtivo superior ao disposto na legislação atual, considera-se coeficiente básico (CB) o potencial construtivo da edificação já licenciada, se maior que o previsto na legislação de uso e ocupação atualmente vigente para o lote ou projeção.
	§ 5º Até que se aprove o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB, a cobrança da ODIR é feita aplicando-se ao índice "Y" o valor máximo de 0,20.
	§ 6º As disposições deste artigo incidem sobre os processos administrativos em curso, pendentes de pagamento de ODIR". (NR)
	"Art. 7º
§ 1º Nas casos consolidados até a data de publicação desta Lei, a regularização será solicitada no prazo máximo de cento e oitenta dias, após notificação da respectiva Região Administrativa.	§1º Nos casos consolidados até a data de publicação desta Lei, a regularização será solicitada no prazo máximo de cento e oitenta dias, após notificação pelo poder público". (NR)

26. No que tange à análise da regularidade jurídico-formal da minuta de projeto de lei, a manifestação desta Assessoria Jurídico-Legislativa deve compreender os requisitos elencados no art. 3º, inciso II do Decreto nº 43.130, de 2022:

Decreto n.º 43.130, de 2022

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

II - manifestação da assessoria jurídica do órgão ou entidade proponente que deve abarcar:

- os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição;
- as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição;
- as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria;
- os fundamentos que sustentam a competência do Governador para disciplinar a matéria;
- as normas a serem revogadas com edição do ato normativo;
- em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral.

26.1. Dessa forma, em atenção à alínea "a", "os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição", verifica-se que a validade da proposição encontra-se respaldada pelos seguintes dispositivos constitucionais e legais:

a) Art. 24, inciso I e art. 30, I, e art. 182 da Constituição Federal de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

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

b) Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

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 possíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

c) Art. 17, I e art. 100, inciso VI da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica, (grifou-se)

26.1.1. Assim, compreende-se pela conformidade da edição do ato administrativo em apreço com o ordenamento jurídico vigente.

26.2. No que se refere a alínea "b", "as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição", verifica-se que se trata de minuta de projeto de lei (91036946) que tem por escopo alterar a Lei nº 1.170, de 1996, que instituiu o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, sendo oportuno transcrever as justificativas expostas no Despacho - SEDUH/SELIC/UAJ (91036946):

"(...)

Primeiramente, conforme se depreende da manifestação da Colic, temos a necessidade de se adequar os normativos de regência à possibilidade de parcelamento do débito referente à Odir, tratado pelo §3º do art. 8º-A da Lei nº 1.170, de 1996, ampliando tal possibilidade a todos os casos, privilegiando, assim, o princípio da isonomia.

(...)

De fato, considerando a possibilidade de parcelamento já trazida na norma, revela-se adequado que esta seja também estendida aos demais casos de aplicabilidade de ODIR, propondo-se como condicionante para a emissão de Alvará de Construção o início do pagamento das eventuais parcelas.

Propôs a área técnica, então, que a emissão da Carta Habite-se ficasse condicionada ao pagamento integral da ODIR, ou, noutro sorte, ao pagamento das parcelas vencidas. Tal cenário, nos parece, justifica-se em razão da possibilidade de o interessado concluir sua edificação antes do término do parcelamento porventura solicitada.

Já quanto à fórmula de cálculo da ODIR, como já apontado, entende-se razoável a alteração da fórmula, de modo que onde se prevê que a ODIR é calculada tendo por parâmetro a diferença entre o coeficiente básico e o máximo previsto na legislação, este considere a diferença entre o coeficiente básico e o adquirido.

(...)

Tendo em vista, desse modo, que a ODIR seria um ônus urbanístico para a obtenção do direito à "criação do solo", não sendo esta compulsória, nos parece que o atual formulário frustra a própria natureza da outorga, posto que impõe ao administrado a necessidade de, caso queira adquirir qualquer acréscimo ao potencial construtivo básico, ainda que mínimo, adquirir o potencial máximo.

Assim, considerando que a ODIR figura como contrapartida devida pelo particular pela outorga de potencial construtivo, carrega, s.m.j., de proporcionalidade que este seja obrigado a sempre adquirir o coeficiente máximo previsto na norma, ainda que a edificação pretendida efetivamente utilize apenas parte desse acréscimo de potencial.

(...)

Como se vê, restou mantida a fórmula original, restando, contudo, esclarecido o parâmetro do considerado como valor do metro quadrado bem como o que seria considerado como metros quadrados acrescidos. Na exposição de motivos encaminhadas consta que "outro aspecto tratado é atinente à fórmula de cálculo da outorga onerosa do direito de construir, na medida em que tem existido celeuma jurídica sobre seus critérios, o que tem provocado disputas judiciais e, por seu turno, gerado insegurança jurídica e comprometendo a fluidez do licenciamento urbanístico".

Depreende-se, portanto, que os acréscimos inicialmente pensados para o art. 5º buscavam esclarecer no que consistiam os fatores da fórmula, em especial o valor do metro quadrado - VAE e a quantidade de metros quadrados acrescidos - QA, visando proporcionar maior segurança jurídica na aplicação da ODIR.

Todavia, posteriormente, foi apresentada emenda substitutiva por parte do próprio Executivo, trazendo a fórmula atualmente vigente.

De toda sorte, tendo em vista os pontos ora apresentados, entende-se salutar a alteração da norma neste aspecto, retornando, em termos, ao escopo original, para estipular a cobrança de ODIR sobre o solo criado efetivamente pretendido pelo particular. Aliás, esta é a razão empregada em grande parte das legislações municipais no Brasil. Nesse sentido citamos as seguintes, a título de exemplo:

[Lei nº 16.090, de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo:](#)

Art. 117. A contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada segundo a seguinte equação:

$C = (At / Ac) \times V \times Fx \times Fp$, onde:

C - contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;

At - área de terreno em m²;

Ac - área construída computável total pretendida no empreendimento em m²;

V - valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 anexo; Fx - fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um), conforme Quadro 5 anexo;

Fp - fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), conforme Quadro 6 anexo.

[Lei Complementar nº 246, de 18 de julho de 2022 - Dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir no Município de Porto Alegre:](#)

Art. 5º O preço público do Solo Criado, será calculado em tabela elaborada pelo Executivo Municipal, de acordo com a seguinte fórmula:

$$VSC = \frac{VMT \times AC \times FP}{IA}$$

Parágrafo único. Na fórmula referida no caput deste artigo, entende-se por:

I - VSC o valor do Solo Criado a ser adquirido;

II - VMT o valor de mercado do metro quadrado de terreno de face de quarteirão;

III - AC a área construída adensável adicional pretendida no empreendimento;

IV - FP o fator de planejamento; e

V - IA o índice de aproveitamento de face de quarteirão.

[Decreto nº 13.454, de 28 de agosto de 2014 - Dispõe sobre a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir em Florianópolis:](#)

Art. 6º O valor da contrapartida financeira correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir será calculado utilizando-se a seguinte fórmula: $CP = VM \times AI \times OI \times E$ onde: CP = Contrapartida Financeira da Outorga

Onerosa da Direito de Construir VM = Valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU. AIO = Área de Incidência de OODC - Área construída acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico. IE = Índice de Estimulos de Usos - obtido pela multiplicação dos índices constantes nas tabelas I, II e III, abaixo.

Lei Complementar nº 962, de 02 de Fevereiro de 2009 - Plano Diretor do Município de Fortaleza:

Art. 220 - A contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir tem natureza de preço público e será calculada segundo a fórmula:

Contrapartida financeira em reais =

IApre - Índice de aproveitamento pretendido até o máximo permitido;

IAB - Índice de aproveitamento básico;

Fp - Fator de planejamento;

Fp ZOP2 = 0,5

Fp ZOM1 = 0,75

Fp ZOM2 = 0,75

Fp ZO - Trecho 4 = 1,5

Fp ZO - Trecho 7 = 1,5

VV p/m² - Valor Venal base para cálculo do IPTU do imóvel por m²;

AT m² - área total do lote em metros quadrados.

Isto posto, revela-se que a própria natureza jurídica da ODIR conduz à conclusão lógica de que seu cálculo deve considerar o coeficiente efetivamente pretendido.

Outra alteração entendida como necessária diz respeito aos casos em que obras já licenciadas de acordo com normativos anteriores, os quais não previam coeficiente de aproveitamento ou previam coeficiente básico ou único superior ao previsto na legislação atual, de modo a que conste previsão expressa que garanta a observância daquele potencial já legalmente licenciado.

Nesse ponto, relevante o resgate aqui de entendimento proferido pela Assessoria Jurídica Legislativa - AJL da então Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação em caso congêner, que conforme Nota Técnica nº 530.000.125/2017-AJLSSETH (Id. nº6732601) entende-se que como parâmetro em projetos de modificação se utilize como coeficiente básico de aproveitamento aquele obtido em relação à área anteriormente concedida, in verbis:

3.2 Tem-se então consubstanciado que, com a aprovação do projeto citado no item anterior, com o pagamento da ODIR, e com a subsequente emissão do Alvará de Construção de nº2139/2010 (fl. 333), entre o interessado e o Poder Público fez-se criar um ato jurídico perfeito, em face do atendimento à lei vigente ao tempo em que se efetuou, satisfazendo os requisitos formais para gerar a plenitude dos seus efeitos, tornando-se, portanto, completo ou aperfeiçoado.

3.3 E por reflexo da consumação do citado ato jurídico perfeito (aprovação do projeto, pagamento da contrapartida de ODIR e emissão do Alvará de Construção nº2139/2010), o interessado teve o direito adquirido de edificar, na forma concedida pelo Poder Público neste outorgado.

[...]

3.7. O que se entende por adequado, in casu, é que a área técnica responsável avalie o projeto apresentado por último, e, com base na interpretação da Lei Complementar nº 902/2015, tenha como parâmetro para o cálculo do coeficiente básico de aproveitamento de que se trata o "potencial construtivo adquirido", ou seja, o coeficiente a que, por força de "ato jurídico perfeito" (emissão do Alvará de Construção nº 139/2010) faz jus o empreendedor em questão. E a partir deste contexto, possa efetuar a cobrança da ODIR sobre o acréscimo verificado, em relação à área anteriormente concedida.

Assim, visando conferir maior segurança jurídica à interpretação supra, sugere-se que esta seja integrada à norma.

Ainda, indica-se a necessidade de alteração do previsto pelo §5º do art. 5º da norma, tendo em vista que a Lei de Uso e Ocupação já foi aprovada, conforme Lei Complementar nº 948, de 2019, bem como indica-se a necessidade de alteração dos artigos que tratam da ODIR como voltada à unidade imobiliária, para constar que a ODIR refere-se ao lote ou projeção.

Por fim, para o valor considerado para a unidade imobiliária (VAE), sugeriu a Colegiada que este esteja vinculado ao valor "constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da ODIR seja elaborado, sendo considerado apenas o valor da área de terreno", coadunando-se, como explicitado pelo Despacho - SEDUH/SELIC/CAP/ULIC/COLIC, 84861635, com o entendimento exarado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no Parecer nº 699/2019, que traz que a "unidade imobiliária, para fins de Odis, permanece sendo a área de terreno". Nesse sentido, sugerimos a alteração do §1º do art. 5º, de modo a melhor esclarecer o parâmetro do valor a ser considerado para o cálculo da ODIR, qual seja, o valor da área de terreno constante do IPTU do exercício do cálculo".

26.2.1. Nota-se, assim, que as manifestações da Unidade de Apoio Jurídico explicitam a redação proposta.

26.3. No que se refere a alínea "c", "as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria", sobre este ponto, necessário, tecer alguns comentários.

a) Da Edição de Lei Ordinária

26.3.1. Observa-se da minuta de lei sob análise que a proposta foi elaborada para tramitação pelo rito de Projeto de Lei Ordinária, considerando que as hipóteses de lei complementar encontram-se de forma taxativa no texto da Lei Orgânica do Distrito Federal, desse modo, sempre que o legislador determinar que uma matéria específica seja regulamentada por lei complementar, assim estabelecerá expressamente.

26.3.2. A Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, versa assim sobre a matéria:

"Art. 169. Lei específica de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá as normas e procedimentos gerais a serem observados para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

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, desde que vinculada às finalidades de que trata o art. 170 desta Lei Complementar".

26.3.3. No caso dos autos, verifica-se que a alteração da Lei nº 1.170, de 1996 diz respeito tão somente a questões atinentes à fórmula de cálculo, para se considerar o coeficiente de aproveitamento utilizado no projeto, em vez do coeficiente máximo, além da possibilidade de parcelamento e da avaliação do terreno no para fins de apuração do valor da base do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU.

26.3.4. Interessante anotar que, Pedro Lenza, ao tratar das hipóteses que serão regulamentadas por lei complementar, assevera que estas "foram predeterminadas, sendo que em relação às leis ordinárias, o campo material por elas ocupado é residual, ou seja, tudo o que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo (art. 49 - matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional) e resoluções (arts. 51 e 52 - matérias de competência privativa, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal)". (LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 25ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021)

26.3.5. Inclusive, o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu que "a ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais - como é o quórum qualificado - para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares". (ADI 5.003, Pleno, j. 05.12.2019, DJE de 19.12.2019)

26.3.6. Ressalta-se, a propósito, que houve alterações na Lei nº 1.170, de 1996, promovidas pela Lei Complementar nº 902, de 23 de dezembro de 2015, todavia, a escolha pelo rito da lei complementar aconteceu em razão das modificações também realizadas na Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2009, que institui a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal.

26.3.7. Pelo exposto, tendo em vista que aparentemente a proposta em análise não se encontra reservada à lei complementar, revela-se correta a proposição de lei ordinária.

26.4. Em relação à alínea "d", "os fundamentos que sustentam a competência do

Governador para disciplinar a matéria, consta dos autos o art. 100, incisos VI e VII da Lei Orgânica do Distrito Federal, sendo que, para o caso ora em análise, a remissão aos mencionados dispositivos aparentemente são suficientes para conferir sustentação com relação à competência do Governador do Distrito Federal.

26.5. A respeito da alínea "e", "as normas a serem revogadas com edição do ato normativo", observa-se da minuta sob análise que não restou evidenciada a revogação de normas em seu texto.

26.6. Quanto a alínea "f" "demonstração de que a matéria proposta não invade a competência, material ou formal, da União ou de outro ente Federativo, bem como a indicação de que a iniciativa é também do Poder Executivo do Distrito Federal, nas hipóteses de competência concorrente", destaca-se a competência concorrente do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I da CF), de modo que, neste caso, a competência legislativa regulamentar, é do Distrito Federal (art. 30, I, da CF), observadas ainda as disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, não havendo qualquer invasão de competência legislativa da União ou de outro ente federativo.

26.7. No que tange a alínea "g" "a análise de constitucionalidade, legalidade e legística", rememora-se os apontamentos deste opinativo quanto à constitucionalidade e legalidade do ato que se pretende levar a termo.

26.7.1. Quanto à legística, destacam-se os ajustes a seguir transcritos:

a) No art. 4º, verifica-se a previsão de lançamento do débito quando da aprovação do projeto arquitetônico: "Art. 4º A comprovação do pagamento relativo à outorga onerosa de direito de construir deve ser exigida antes da expedição do Alvará de Construção, cujo débito é lançado quando da aprovação do projeto arquitetônico". Ocorre que a Lei nº 6.138, de 26 de abril de 2018, que instituiu o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal, estabeleceu nova sistemática voltada para a análise de projetos arquitetônicos, sendo que na normativa hoje vigente o licenciamento das obras divide-se em três fases distintas: i) habilitação; ii) emissão de licença de obras e iii) certificação de conclusão das obras.

A primeira delas - habilitação -, é composta por três etapas, quais sejam, viabilidade legal, estudo prévio e análise complementar. A segunda fase do licenciamento é a emissão de licença de obras, que pode ser concluída por via da expedição do alvará de construção ou licença de obras, a depender daquilo que se pretende. A fase final do processo de licenciamento é a da certificação da conclusão das obras, consistente na expedição da carta de habite-se ou do atestado de conclusão de obras.

Nesse sentido, considerando que o licenciamento compreende a fase posterior e após a conclusão da fase de habilitação de projeto de arquitetura, sugere-se ajustar o texto a fim de atualizar a redação do art. 4º da Lei nº 1.170, de 1996, caput, observando-se que o §3º do art. 4º da minuta condiciona a liberação da carta de habite-se à quitação do débito da ODIR; assim, mostra-se adequada a necessária correspondência entre o caput do art. 4º e o §3º a ser incluído acerca do momento de comprovação do pagamento integral da outorga: "**Art. 4º A comprovação do pagamento integral relativa à outorga onerosa de direito de construir deve ser exigida antes da expedição da Carta de Habite-se, cujo débito é lançado após a conclusão da fase de habilitação do projeto arquitetônico e solicitação do interessado.**"

b) Em relação ao art. 4º, §5º e §6º, consta a previsão de vencimento do crédito e cancelamento da dívida e do alvará de construção, nos seguintes termos: "§5º A falta de pagamento de 3 (três) parcelas consecutivas, ou de 1 (uma) parcela por mais de 90 (noventa) dias, acarretará o vencimento do crédito e o cancelamento do parcelamento da dívida e do Alvará de Construção, bem como no retorno ao potencial construtivo básico do imóvel".

Acontece que, a outorga onerosa do direito de construir constitui contrapartida pelo aumento do potencial construtivo de unidade imobiliária, de modo que cancelado o alvará de construção ocorre o retorno ao potencial construtivo original impedindo a cobrança do débito, visto que o benefício de aumento do potencial construtivo deixará de existir.

Dito isso, para a conformidade da redação proposta com a consequente exigibilidade em razão da falta de pagamento, sugere-se a seguinte redação:

"§5º Observado o direito de defesa do interessado, a falta de pagamento de 3 (três) parcelas consecutivas, ou de 1 (uma) parcela por mais de 90 (noventa) dias, acarretará o cancelamento do parcelamento e do acréscimo do potencial construtivo, conforme estabelecido em regulamento, com possibilidade de restituição do valor pago na forma da legislação específica."

"§6º Não sendo possível o cancelamento previsto no § 5º, o saldo devedor remanescente será inscrito na Dívida Ativa do Distrito Federal e serão adotadas as providências legais para cobrança."

c) Sobre o art. 7º, §1º da Lei nº 1.170, de 1996, cabe pontuar que o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal estabelece a competência do órgão gestor de planejamento urbano e territorial como órgão responsável pelo licenciamento de obras para analisar documentos técnicos, habilitar projetos arquitetônicos, emitir licenças de obras e certificar a sua conclusão. Dessa forma, propõe-se a seguinte redação: "**§1º Nos casos consolidados até a data de publicação desta Lei, a regularização será solicitada no prazo máximo de cento e oitenta dias, após notificação pelo órgão gestor de planejamento urbano e territorial.**"

d) A propósito, considerando que alterações refletem no valor a ser pago a título de ODIR, sugere-se que conste dos autos manifestação específica da Coordenação de Licenciamento e Contratos acerca da fórmula de cálculo que pretende considerar o coeficiente de aproveitamento utilizado no projeto, em vez do coeficiente máximo, tendo em vista as tratativas entre a Unidade de Apoio Jurídico e a mencionada área técnica.

e) Alteração da redação no preâmbulo da minuta do projeto de lei: "**O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI**" em identificação correta do signatário para o devido aperfeiçoamento do ato pretendido:

Brasília, de _____ de 2023.
134 da República e 67 de Brasília
IBANES ROCHA

26.8. Sobre a alínea "h" "em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral", cabe o registro que a análise e a publicação do ato normativo ocorrerá em ano não eleitoral.

II.4 - DA DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS

27. Quanto à declaração de disponibilidade orçamentária para edição do referido normativo, o art. 3º, inciso III do Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022 determina:

"Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

III - declaração do ordenador de despesas:

a) informando que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, bem como aos seus órgãos e entidades;

b) no caso em que a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas, informando, cumulativamente:"

27.1. Dessa forma, mostra-se necessário realizar consulta no âmbito da Subsecretaria de Administração Geral - SUAG a respeito da declaração do ordenador de despesas, para atendimento ao comando do art. 3º, inciso III do Decreto nº 43.130, de 2022, além da análise do impacto orçamentário-financeiro e aumento de despesa para esta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal decorrente da publicação do projeto de lei em questão, nos termos dos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

II.5 - DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA SOBRE O MÉRITO DA PROPOSIÇÃO

28. Com o recente advento do Decreto nº 43.130, de 2022, foi previsto no inciso IV, do artigo 3º que a manifestação técnica deveria conter:

IV - manifestação técnica sobre o mérito da proposição, contendo:

a) a análise do problema que o ato normativo visa solucionar, identificando a natureza, o alcance, as causas da necessidade e as razões

para que o Poder Executivo intervenha no problema;

b) os objetivos das ações previstas na proposta, com os resultados e os impactos esperados com a medida;

c) as metas e os indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados;

d) a enumeração das alternativas disponíveis, considerando a situação fático-jurídica do problema que se pretende resolver;

e) nas hipóteses de proposta de implementação de política pública, deverá ser demonstrada a relação existente entre a causa do problema, as ações propostas e os resultados esperados;

f) o prazo para implementação, quando couber;

g) a análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição, se for o caso;

h) a descrição histórica das políticas anteriormente adotadas para o mesmo problema, as necessidades e as razões pelas quais foram descontinuadas, se for o caso;

i) a metodologia utilizada para a análise prévia do impacto da proposta, bem como das informações técnicas que apoiaram a elaboração dos pareceres de mérito.

§ 1º Todos os documentos, manifestações e pareceres aos quais o interessado fizer referência em sua fundamentação devem ser acostados à proposição de projeto de lei ou de decreto.

§ 2º A proposição que se enquadre na alínea "b" do inciso III deste artigo poderá ser submetida previamente à Secretaria de Estado de Economia, para análise quanto ao impacto orçamentário e financeiro da medida.

§ 3º A não apresentação da manifestação técnica ou inobservância de qualquer das alíneas elencadas no inciso IV deste artigo deve ser devidamente justificada e fundamentada nos autos do processo.

§ 4º A proposta, consistente em minuta de projeto de lei de concessão, ampliação ou prorrogação de benefício tributário, deverá seguir o procedimento disciplinado no Decreto nº 41.496, de 18 de novembro de 2020, ou suas alterações, antes de ser encaminhada para a Casa Civil do Distrito Federal.

§ 5º O descumprimento das disposições deste artigo ensejará a restituição dos autos ao proponente para a adequação proposição.

29. Assim, visando o fiel cumprimento ao estipulado no normativo supracitado, sugere-se à área técnica observância se a instrução processual abrangeu as alíneas do inciso IV, do art. 3º, do Decreto nº 43.130, de 2022. Caso reste faltante algum ponto previsto no mencionado inciso, recomenda-se a realização de procedimentos necessários para que se preencham eventuais lacunas existentes na instrução processual.

III – CONCLUSÃO

30. E, finalmente, por haver respaldo legal para a edição das minutas em análise, e abstraída qualquer consideração quanto às questões estritamente técnicas, as quais não sofrem apreciação jurídica, não se constata, *s.m.j.*, vício de ilegalidade ou de ilegitimidade, bem como óbice de índole constitucional na supracitada minuta, devendo ser observadas as recomendações contidas nos **Itens 23, 26.3.1. e seguintes, 26.7.1 e seguintes, 27.1 e 29 desta Nota Jurídica.**

31. Por todo o exposto, concluída a análise desta AJL/SEUDH quanto aos elementos contidos no art. 3º, inciso II do Decreto nº 43.130, de 2022, e em face das considerações apresentadas nesta Nota Jurídica, sugere-se restituir os autos à **SEUDH/SEADUH/UAI**, para ciência do teor da presente manifestação e providências pertinentes.

À consideração superior.

Rodrigo de Souza Pereira
Assessor Especial
Assessoria Jurídico-Legislativa

Carlos Vitor Paulo
Assessor Especial
Assessoria Jurídico-Legislativa

Aprovo a Nota Jurídica N.º 68/2023 - SEDUH/GAB/AJL (107525454), em sua integralidade.

Sendo estas as considerações, encaminhem-se os autos à **SEUDH/SEADUH/UAI** para ciência do teor da presente Nota Jurídica e adoção das providências pertinentes.

Samuel Araújo Dias dos Santos
Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DE SOUZA PEREIRA - Matr.2728257, Assessor(a) Especial**, em 27/04/2023, às 17:23, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS VITOR PAULO - Matr.0273812-0, Assessor(a) Especial**, em 27/04/2023, às 17:23, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SAMUEL ARAUJO DIAS DOS SANTOS - Matr. 274256-X, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 27/04/2023, às 17:23, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?aca=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= 107525454 código CRC= E5050C8C.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Edifício Number One SCN Q 1 - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70711-900 - DF

3214-4105

00390-00002325/2022-86

Doc SEI/GDF 107525454