

**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Normativo. ✓
18

Pela Of. Nº _____ / _____, aprovado pelo Exmº S.
Procurador-Geral em 19/06/01 e Exmº S.
Governador do DF em 28/06/01.

PARECER nº 004 /2001-GAB/PRG

PROCESSO nº: 020.001.733/2001

INTERESSADO: Distrito Federal – GAB/PRG

ASSUNTO: questionamentos acerca da aplicabilidade da outorga onerosa de alteração de uso e assuntos quejandos

EMENTA: Questões acerca da natureza jurídica e da cobrança da outorga onerosa de alteração de uso. Alteração de uso de imóvel na vigência da Lei Complementar 17/97 (PDOT). Obrigatoriedade da cobrança da outorga onerosa de alteração de uso. Pagamento da outorga deverá ser procedida nos termos das Leis Complementares 17/97 e 294/2000 e Decreto 22.121/2001. Alteração de uso por decreto. Invalidez. Imperativa edição de lei complementar que modifique validamente o uso do imóvel. Imperatividade de pagamento da outorga onerosa de alteração de uso para expedição de alvará de construção e de funcionamento(art. 6, LC 294/2000).

I - RELATÓRIO

Trata a espécie de questões alusivas à cobrança da outorga onerosa de alteração de uso e assuntos quejandos.

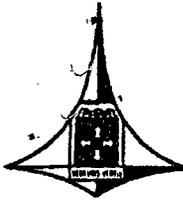
É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Dos requisitos legais para a validade da alteração de uso de imóveis à luz do direito positivo distrital e questões paralelas

Preambularmente ao exame do instituto da outorga onerosa de alteração de uso, importa encarecer acerca dos requisitos legais de validade da alteração de uso de imóveis à luz do direito positivo distrital.

9



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em precedentes, sedimentou o entendimento de que alterações de uso devem ser procedidas por meio de lei, por força dos ditames do direito positivo distrital. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- PDOT(Lei Complementar 17, publicada no DODF de 29 de janeiro de 1997, vigente na data de sua publicação) delimitou os usos das diversas zonas do Distrito Federal e remeteu a específica disciplina e zoneamento das áreas urbanas para os Planos Diretores Locais, o que nada mais é que recorrência ao disposto nos arts. 318 e 319, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que rezam:

“ Art. 318. Os planos diretores locais, coerentes com o plano diretor de ordenamento territorial, são parte do processo contínuo de planejamento que deverá abranger as áreas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal.

Art. 319. Os planos diretores locais abrangerão cada núcleo urbano e regulamentarão o direito ao uso e ocupação do solo, com objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano, mediante adensamento de áreas já urbanizadas ou ocupação por urbanização de novas áreas”.

A Constituição Federal de 1988 enuncia nos termos do seu art. 182, *caput* e §§ 1º e 2º:

“ 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.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação urbana expressas no plano diretor”.

Conseqüentemente, evidencia-se que os legisladores constituintes federal e distrital colimaram adornar o uso do solo urbano sob as luzes do princípio do planejamento urbanístico, centrado na figura maior do plano diretor. Prestigiou-se o escopo superior da ordenação urbana e da utilização do solo mediante o traçado de normas gerais delineadoras de diretrizes maiores, em vista de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Por conseguinte, o plano diretor foi elevado à categoria de norma geral conformadora das atividades urbanas. No Distrito Federal, é o Plano Diretor de Ordenamento Territorial que regula a localização dos



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população em todo o território distrital(art. 317, *caput*, LODF).

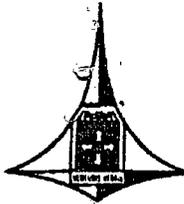
E não é só. Tamanha foi a preocupação do legislador constituinte distrital que, a par do PDOT, o propósito de primar por uma ocupação realmente ordenada do território urbano em todo o Distrito Federal concretizou-se pela adoção de planos diretores locais para cada Região Administrativa(arts. 318 a 321, LODF).

Assim sendo, segue que o uso do solo urbano nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, inclusive as alterações de uso, têm foro próprio e adequado no bojo dos planos diretores locais, porquanto procedidos com lastro em estudos desenvolvidos pelos órgãos técnicos competentes para planejamento e ordenação territorial, enriquecido com a audiência da população interessada(art. 321, *caput* e parágrafo único).

Não obstante, o próprio Plano Diretor de Ordenamento Territorial excepcionou a regra geral das alterações de uso de imóveis na sede própria do Plano Diretor Local. **Nos termos do art. 78 do PDOT, as alterações de uso em Regiões Administrativas desprovidas de Plano Diretor Local deverão ser procedidas por meio de lei complementar.** Destarte, se deliberada alteração de uso de imóvel sito em Região Administrativa sem norma diretora local, a via própria será a da lei complementar, sob pena de invalidade. A propósito, esta Casa firmou seu juízo pela ilegalidade de decreto determinar alteração de uso de imóveis.

Com efeito, as alterações de uso só podem operar-se por meio de lei, de tal modo que aquelas procedidas mediante decreto revelam-se ilegais, porque em desacordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal e PDOT, inválidas e precisam ser saneadas via edição de lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo.

A preliminar ora abordada, como se explicitará, tem reflexo na outorga onerosa de alteração de uso e na expedição de alvará de construção e de funcionamento para atividades em imóveis cujo uso tenha sido alterado, porquanto, na hipótese de a sobredita alteração ter sido procedida via decreto, o uso empreendido com base na mudança inválida deverá ser saneado por meio da edição de lei complementar, sob pena de irregularidade passível de sanções administrativas.



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Por isso, nos casos em que decreto tenha alterado o uso de imóvel sito em Região Administrativa sem plano diretor local aprovado, impende sanear a invalidade por meio de requerimento do interessado junto à Administração Regional, nos termos da Leis Complementares 17/97 e 294/2000 e do Decreto Distrital de nº 22.121/2001(regulamento da LC 294/2000, publicado no DODF de 14/5/2001), com vistas a que se promova a válida alteração de uso por meio de norma legal complementar, porquanto as atividades desenvolvidas nos locais só poderão estar legitimadas se as alterações de uso respectivas forem regulares e como de direito.

Sublinhe-se que a alteração de uso também pode ser proposta como medida inserida no bojo do plano diretor local em fase de estudos técnicos – e é propriamente no PDL que medidas dessa ordem encontram propriedade sob a ótica urbanística.

No caso de alterações de uso futuras, propostas para imóvel sito em Região Administrativa já dotada de plano diretor local, a medida deverá conformar-se aos ditames do PDL respectivo, salvo o caso de revisão no prazo legal próprio(art. 319, parágrafo único, LODF) ou hipótese de motivos excepcionais e em caso de interesse público comprovado(art. 320, LODF) que reclamem a revisão da norma diretora local antes do advento do prazo legalmente previsto.

Nos casos em que se pretende a expedição de alvará de funcionamento, após saneada eventual alteração de uso inválida na forma preconizada acima, cumprirá à Administração Regional examinar se o interesse preenche os requisitos da Lei Distrital 1.171/96.

II.2. Da cobrança da outorga onerosa de alteração de uso

O instituto da outorga onerosa de alteração de uso foi estabelecido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT(Lei Complementar Distrital 17/97), nos termos dos seus arts. 49 a 52, que capitulam:

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

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



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

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

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

Os preceitos dos arts. 49 a 52 da LC 17/97 permitem inferir que a outorga onerosa de alteração de uso só pode ser promovida mediante lei e, cuidando-se de imóvel sito em Região Administrativa desprovida de Plano Diretor Local, a mudança de uso deverá ser procedida mediante lei complementar(art. 78, LC 17/97). **Agrega-se que o preceptivo do art. 50 do PDOT, quando diz que a alteração de uso seria considerada a partir da data de publicação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, autoriza concluir-se que é devido o pagamento das alterações de uso promovidas a partir da data de vigência da Lei Complementar 17/97.**

Veio a lume a Lei Complementar 294/2000, que disciplinou a outorga onerosa de alteração de uso. **De notar-se o preceito do art. 4º, § 3º, da LC 294/2000, que impôs a realização de estudo de viabilidade técnica para as alterações de uso em Regiões Administrativas desprovidas de plano diretor local, sem prejuízo da exigência de lei complementar, por força do art. 78 da LC 17/97(PDOT). Também merece destaque a exigência de que a expedição de alvará de funcionamento ou de construção pressupõe o pagamento integral da outorga onerosa de alteração de uso, ou, em caso de pagamento parcelado em até doze parcelas mensais e sucessivas, à quitação da primeira parcela e das parcelas vencidas até a data de liberação do alvará(art. 6º, LC 294/2000).**

Sobreveio a edição do regulamento da Lei Complementar 294/2000, o Decreto 22,121, de 11 de maio de 2001, que regrou os procedimentos para a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso. O interessado na alteração de uso de imóvel deverá seguir o rito definido naquela norma regulamentar, que cuida das mudanças de uso em imóveis sítos em Região Administrativa com ou sem Plano Diretor Local.

Esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal teve oportunidade de enfrentar o tema da outorga onerosa de alteração de uso em precedentes. As questões advindas da aplicação da outorga onerosa da alteração de uso foram as seguintes: 1) a eficácia imediata, ou não, dos arts. 49 a 52 do PDOT para o fim de se proceder, desde já, a cobrança, a título de



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

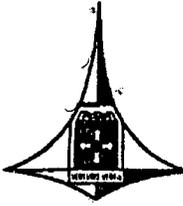
outorga onerosa, dos casos concretos de alteração de uso ocorridos após a vigência da Lei Complementar 17/97; 2) a validade das alterações de uso procedidas por meio de Decreto; 3) a natureza jurídica da outorga onerosa de alteração de uso; 4) da retroatividade, ou não, da Lei Complementar 294/2000 e seu regulamento, ainda a ser editado.

Sobre a natureza jurídica do instituto, esta Casa sedimentou o entendimento de que não se cuida de tributo e, portanto, não se configura hipótese de incidência das limitações constitucionais ao poder de tributar, porquanto se trata de preço público, devidamente estabelecido por lei. Cumpre agregar que o princípio constitucional da legalidade(art. 5º, II, CF 1988), por cujo efeito ninguém será obrigado a fazer coisa alguma senão por força de lei, encontra-se atendido, *ex vi* dos arts. 49 a 52 da Lei Complementar nº 17/97(PDOT) e Lei Complementar 294/2000, sendo as normas legais o instrumento competente para criar a obrigação de pagamento do preço público em alusão.

Quanto ao pagamento da outorga onerosa, este deverá ser previamente exigido à expedição de alvará de construção. Note-se que o instituto da outorga em destaque justifica-se em seu caráter oneroso em vista da significativa valorização operada sobre o valor de mercado dos imóveis cujos usos respectivos são alterados, às vezes com aumento de ordem superior a 1000%(um mil por cento), como nos casos de conversão para posto de combustíveis, lavagem e lubrificação. Mais que própria, destarte, a criação do instituto jurídico no âmbito do Distrito Federal.

No que tange à exigibilidade, esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal sufragou a tese de que a obrigação de pagamento da outorga onerosa em apreço nasceu na data da edição da lei específica que alterou o uso de imóvel, posteriormente à vigência do PDOT, porquanto assim previu o art. 49 da Lei Complementar 17/97(PDOT). Ressalte-se: a obrigação veio a lume quando houve a alteração de uso do imóvel por ato legal. Não obstante, porque ausentes critérios matemáticos e inexistentes as normas imperativas para a eficácia imediata da cobrança no plano concreto, esta ficou postergada para a regulamentação da matéria, ocorrida nos termos do Decreto 22.121/2001.

Sublinhe-se que não há que se falar de retroatividade da Lei Complementar 294/2000 nem de seu regulamento. No caso das alterações de uso operadas por ato legislativo posterior ao advento do PDOT(Lei Complementar 17/97) e anteriormente à veiculação da Lei Complementar 294/2000, o fundamento legal do nascimento da obrigação e respectiva



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

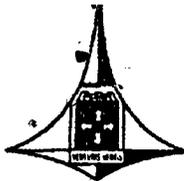
cobrança são os arts. 49 a 52 do PDOT. Após a LC 294/2000, ela e os preditos dispositivos do PDOT são a fundamentação legal da exigibilidade da outorga onerosa. Reafirme-se que ambas as leis, todavia, quanto ao valor matemático preciso(ao *quantum debeat*) da obrigação em comento, dependeram do regulamento editado(Decreto 22.121/2001).

Assim, apesar de a cobrança só ter critérios matemáticos precisos a partir da vigência do Decreto 22.121/2001, **a respectiva obrigação já existia** e apenas pressupunha a definição do montante exato a ser exigido em cada caso. Não há cobrança retroativa: a dívida pela outorga onerosa já gozava de existência no mundo jurídico, apenas sua apuração matemática é que ficou relegada a momento posterior. Demais, sublinhe-se que, a par de duplo respaldo legal(LC 17/97 e LC 294/2000), tem-se firmado entendimento jurisprudencial pelo pagamento da outorga em destaque em nome do princípio imanente ao direito brasileiro que veda o enriquecimento sem causa, em face da sobrevalorização do imóvel verificada pela alteração de uso procedida por lei.

Reafirme-se, como adrede obtemperado, que as alterações de uso só podem operar-se mediante lei, de tal modo que aquelas procedidas por meio de decreto revelam-se ilegais e em desacordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, por cujo efeito as modificações de uso assim implementadas são inválidas e precisam ser saneadas via edição de lei, de iniciativa do Poder Executivo, após cuja promulgação será exigível a outorga onerosa de alteração de uso. Pontue-se que as atividades que estejam funcionando com arrimo na alteração de uso procedida por decreto, inválida, não poderão manter-se, senão se regularizada a situação por lei alteradora do uso, cabendo à Administração Regional, nesse ínterim, resolver os casos pendentes, inclusive mediante consulta a esta Casa, se necessário.

II.3. Da expedição de alvará de construção e de funcionamento para imóveis cujo uso foi alterado invalidamente por decreto

Outra questão digna de nota que se tem apresentado para deslinde junto a esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal é da expedição de alvará de funcionamento para imóveis com uso alterado por decreto, tema recorrente do Parecer nº 02/2001-GAB/PRG, quando se pontuou que a Administração Regional, uma vez confirmando que a alteração de uso foi procedida por meio de decreto, deverá intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal, deverá ser



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art, 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento, respeitando-se o procedimento e as formalidades do Decreto nº 22.121/2001.

Importa considerar especialmente os casos em que previamente expedido alvará de construção para o empreendimento e já concluída a edificação. É sabido que a Administração Pública do Distrito Federal é regida pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade(art. 19, *caput*, LODF).

José dos Santos Carvalho Filho explana sobre o princípio da razoabilidade(Manual de Direito Administrativo, 7ª ed., Lumen Juris, págs. 20/22):

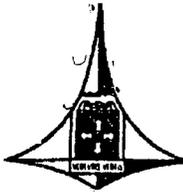
“ Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa(...) a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas”.

O mesmo administrativista discorre sobre a proporcionalidade(obra citada, p. 22):

“ Para que a conduta estatal observe o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de tríplice fundamento: 1) **adequação**, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; 2) **exigibilidade**, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; 3) **proporcionalidade em sentido estrito**, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens”.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade preceituam que a Administração, no exercício da ordenação das atividades dos administrados, deve pautar-se pela medida que, conquanto atendendo o interesse público, sacrifique o mínimo possível os interesses particulares, estritamente na medida para cumprir o interesse público e reverenciar o princípio da legalidade. Em outras palavras, se viável conciliar a observância dos ditames legais com o menor sacrifício para os direitos individuais, assim deve ser a atuação do Poder Público: razoável, moderada.

Uma vez cumprida a exigência legal e inafastável de que, antes da expedição de alvará de funcionamento, o valor relativo à outorga onerosa de alteração de uso tenha sido pago(art. 6º, LC 294/2000), surge a questão da



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

possibilidade do licenciamento da atividade. A outorga de alvará de funcionamento é regulada nos termos da Lei Distrital nº 1.171/96, que dispõe:

“ Art. 1º

§ 1º O alvará de funcionamento é o documento hábil para que os estabelecimentos possam funcionar, respeitadas as normas relativas a horário de funcionamento, zoneamento, edificação, higiene sanitária, segurança pública e segurança e higiene do trabalho e meio ambiente.

.....
Art. 6º. O alvará de funcionamento será concedido a título precário se forem desatendidas parcialmente as exigências quanto a zoneamento, atividade pretendida, regularidade da edificação, nada-consta da fiscalização da Administração Regional e situação de funcionamento da atividade.

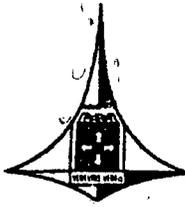
§ 1º O alvará de funcionamento de que trata este artigo terá validade máxima de vinte e quatro meses, passível de renovação, conforme o disposto em regulamento”.

Na hipótese em que concluída a edificação, com respaldo na alteração de uso(embora inválida) procedida por decreto, anota-se. O particular edificou com presumível boa-fé, supondo executar uma obra com arrimo num projeto urbanístico regularmente aprovado pelo Distrito Federal e licenciado com alvará de construção. Evidentemente que investimentos de monta foram promovidos e o sobredito posto de combustíveis se encontra concluído, pronto para funcionar, somente no aguardo da expedição do alvará de funcionamento.

Imperativo, *ex vi legis*(art. 6º, LC 294/2000), o pagamento da outorga onerosa de alteração de uso antes da expedição de alvará de funcionamento. Questão seguinte, todavia, é da possibilidade do licenciamento da atividade, nos termos da Lei 1.171/96. Sem dúvida que as alterações de uso só podem operar-se por meio de lei, de tal modo que aquelas procedidas mediante decreto revelam-se ilegais, porque em desacordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal e PDOT, inválidas e precisam ser saneadas via edição de lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo.

Não obstante, compete ao Administrador Regional, com fundamento no juízo discricionário que lhe cabe, sopesar da conveniência e oportunidade da expedição de alvará de funcionamento precário para o posto de combustíveis, examinando se os requisitos legais do desatendimento parcial quanto a situação de funcionamento da atividade, zoneamento e atividade pretendida(art. 6º, *caput*, Lei 1.171/96) realmente se ajustam à espécie, sempre sob a premissa do pagamento antecipado do valor da outorga onerosa de alteração de uso, previamente à expedição do alvará de funcionamento precário(art. 6º, LC 294/2000).

9



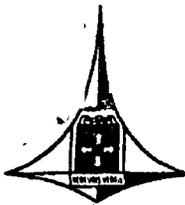
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Seria atendido, dessa forma, em princípio, o escopo do art. 6º da LC 294/2000: pago o valor da outorga onerosa de alteração de uso, a matéria da outorga do alvará de funcionamento subsume-se aos ditames da Lei 1.171/96, cabendo ao Administrador Regional, motivadamente, avaliar da aplicabilidade do licenciamento precário no caso concreto.

Não se poderia deixar de sublinhar a imperatividade de os órgãos técnicos competentes serem previamente ouvidos acerca das limitações urbanísticas e ambientais da atividade, especialmente quanto aos requisitos do art. 314, parágrafo único, XI, “a” a “c”, da Lei Orgânica do Distrito Federal, sem embargo das demais normas legais e regulamentares aplicáveis. Posteriormente, declinando os motivos por que entende cabível o alvará de funcionamento a título precário, e a bem da razoabilidade e proporcionalidade no caso concreto, deverá o Administrador Regional julgar o mérito do pedido de alvará de funcionamento, sem embargo de diligenciar junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo e Legislativo para que se regularize em definitivo a situação, por meio da edição de lei complementar que altere, validamente, o uso dos lotes para contemplar o uso como posto de combustíveis, se assim tido como viável. Encareça-se: em qualquer hipótese, o alvará de funcionamento só poderá ser expedido depois de paga a outorga onerosa de alteração de uso.

Acrescente-se que alguns questionamentos foram argüidos pelas Administrações Regionais, como se a outorga onerosa de alteração de uso deveria ser cobrada mesmo se já expedido alvará de construção. O art. 6º da Lei Complementar nº 294/2000 condiciona a expedição de alvará de construção ou de funcionamento a que se pague a outorga onerosa de alteração de uso. Se o alvará de construção foi expedido na vigência da LC 294/2000, o ato administrativo de licenciamento edilício terá sido ilegal, por contrariedade à LC 294/2000, se ainda não pago o valor da outorga onerosa em alusão. O fato de já ter sido expedido alvará de construção, ilegal ou não, não afasta a obrigatoriedade de o alvará de funcionamento só ser expedido depois de paga a outorga onerosa de alteração de uso, por expressa previsão legal(art. 6º, Lei Complementar 294/2000). A resposta, pois, é que a outorga onerosa de alteração de uso deverá ser paga, sim, apesar de já ter sido expedido alvará de construção.

Infere-se que a cobrança da outorga onerosa de alteração de uso só deixará de ser efetuada se não tiver ocorrido uma mudança ou extensão do uso. Nos casos em que a alteração fôr inválida, porque procedida mediante decreto, deverá ser promovida a modificação válida do uso por meio de lei, seguida do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso, regularizando-se a situação nos termos da LC 294/2000 e seu regulamento(Decreto 22.121/2001).



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Compete às Administrações Regionais, nos casos em que a alteração de uso tenha sido procedida por meio de decreto, intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal, deverá ser recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art, 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento.

III – CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se que:

1) A outorga onerosa de alteração de uso deverá ser paga mesmo se já expedido o alvará de construção, por força do disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 294/2000, que condiciona a expedição de alvará de construção ou de funcionamento a que se pague a outorga onerosa de alteração de uso;

2) A cobrança da outorga onerosa de alteração de uso só deixará de ser efetuada se não tiver ocorrido uma mudança ou extensão do uso e, nos casos em que a alteração fôr inválida, porque procedida mediante decreto, deverá ser promovida a modificação válida do uso por meio de lei, seguida do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso, regularizando-se a situação nos termos da LC 294/2000 e seu regulamento, o Decreto 22.121/2001;

3) compete às Administrações Regionais, nos casos em que a alteração de uso tenha sido procedida por meio de decreto, intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal, deverá ser recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art, 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento, respeitando-se o procedimento e as formalidades do Decreto nº 22.121/2001;

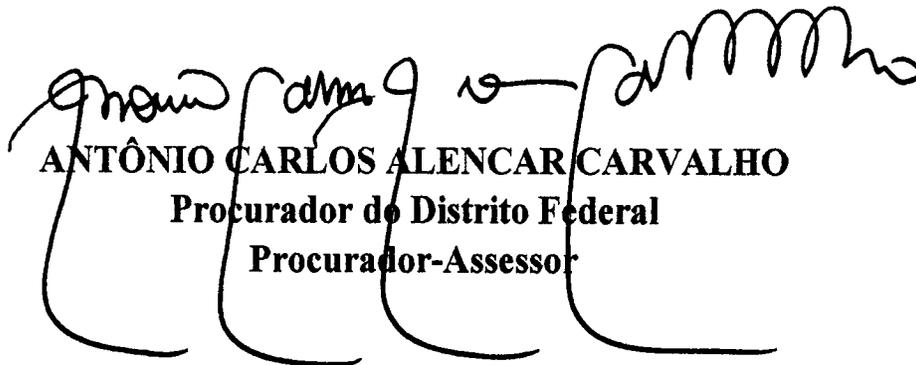


**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

4) as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso não têm natureza jurídica de tributo nem de contribuição parafiscal, mas constituem preço público, o qual não se sujeita aos preceitos constitucionais da anterioridade nem da estrita legalidade, podendo ser instituído ou alterado no mesmo exercício financeiro para aplicação imediata, refugindo às restrições que vedam a vinculação do produto de sua arrecadação a órgão, fundo ou despesa, além de escapar das demais limitações constitucionais ao poder de tributar;

É o parecer, salvo melhor juízo.

Brasília-DF, 18 de junho de 2001.


ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO
Procurador do Distrito Federal
Procurador-Assessor



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

PROCESSO n°: 020.001.733/2001

INTERESSADO: Distrito Federal – GAB/PRG

ASSUNTO: Pronunciamento sobre a aplicabilidade da outorga onerosa de alteração de uso, prevista nas Leis Complementares 17/97(PDOT) e 294/2000 e no Decreto Distrital n° 22.121/2001

Cuida-se de parecer originário deste Gabinete em vista de orientar a Administração Pública do Distrito Federal acerca da aplicabilidade do instituto da outorga onerosa de alteração de uso, inclusive no que toca à cobrança da verba em apreço.

O Parecer n° 004 /2001-GAB/PRG, da lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal, Dr. Antônio Carlos Alencar Carvalho, pontuou que: 1) a alteração de uso de imóveis, à luz do direito positivo distrital, deve ser procedida, apropriadamente, no bojo do Plano Diretor Local – PDL da Região Administrativa, admitida a hipótese de modificação de uso por meio de lei complementar nas localidades desprovidas de PDL, nos termos do art. 78 da Lei Complementar 17/97(PDOT); 2) as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso não têm natureza jurídica de tributo nem de contribuição parafiscal, mas constituem preço público, o qual não se sujeita aos preceitos constitucionais da anterioridade nem da estrita legalidade, podendo ser instituído ou alterado no mesmo exercício financeiro para aplicação imediata, refugindo às restrições que vedam a vinculação do produto de sua arrecadação a órgão, fundo ou despesa, além de escapar das demais limitações constitucionais ao poder de tributar; 3) a outorga onerosa de alteração de uso deverá ser paga mesmo se já expedido o alvará de construção, por força do disposto no art. 6º da Lei Complementar n° 294/2000, que condiciona a expedição de alvará de construção ou de funcionamento a que se pague a outorga onerosa de alteração de uso; 4) a cobrança da outorga onerosa de alteração de uso, após o advento do PDOT, só deixará de ser efetuada se não tiver ocorrido uma mudança ou extensão do uso; 5) nos casos em que a alteração de uso for inválida, porque procedida mediante decreto, deverá ser promovida a modificação válida do uso por meio de lei, seguida do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso, regularizando-se a situação nos termos da LC 294/2000 e seu regulamento, o Decreto 22.121/2001.

Agregou o parecerista: **6) compete às Administrações Regionais, nos casos em que a alteração de uso tenha sido procedida por meio de decreto, intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal, deverá ser recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art, 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à**



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento, respeitando-se o procedimento e as formalidades do Decreto Distrital nº 22.121/2001; 7) o direito da cobrança pela outorga onerosa de alteração de uso teve seu *dies a quo* de existência no mundo jurídico, em favor do Distrito Federal, a partir da data da lei que alterou o uso do imóvel, posteriormente ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial, conquanto a respectiva exequibilidade apenas tenha se propiciado com o advento do Decreto 22.121/2001; 8) a cobrança pode operar-se a partir da vigência do PDOT por força do disposto nos arts. 49 a 52 da LC 17/97; 9) a expedição de alvará de construção e de funcionamento só poderá ocorrer após pago o montante relativo à outorga onerosa de alteração de uso(art. 6º, LC 294/2000).

APROVO o parecer em epígrafe por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhem-se os autos à Secretaria de Governo do Distrito Federal, a fim de que o Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, em face da relevância da matéria e da imperatividade do tratamento uniforme das situações de fato idênticas, possa outorgar efeito normativo ao parecer ora aprovado perante toda a Administração Pública. Recomenda-se seja dada ciência do opinativo à Superintendência das Administrações Regionais, para divulgação junto aos órgãos que lhe são subordinados.

Brasília-DF, 19 de junho de 2001.

MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO
Procurador-Geral do Distrito Federal

DESPACHO DO GOVERNADOR	
PROCESSO nº: 020.001.733/2001	
INTERESSADO: Distrito Federal - GAB/PRG	
ASSUNTO: Pronunciamento sobre a aplicabilidade da outorga onerosa de alteração de uso, prevista nas Leis Complementares 17/97(PDOT) e 294/2000 e no Decreto Distrital nº 22.121/2001	
Aprovo o Parecer nº 004/2001-GAB/PRG, ao qual atribuo efeito normativo.	
Publique-se.	
Brasília-DF, 28 de junho de 2001. JOAQUIM DOMINGOS RORIZ	DODF-125 02/07/01

Ref.005743	0025	CONSTRUÇÃO DO PARQUE DE EVENTOS DE PLANALTINA	45.90.51	100	150.000	150.000	
15.452.3100.10	57	AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE PLANALTINA					
Ref.005740	0022	ILUMINAÇÃO BR-128 (BALÃO 1º DER) ATÉ COLÉGIO AGRÍCOLA DE BRASÍLIA	45.90.51	100	100.000	100.000	
190109/0001	1110	REGIÃO ADMINISTRATIVA VII - PARANOÁ				250.000	
15.451.0700.15	60	EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DO PARANOÁ					
Ref.005887	0008	CONSTRUÇÃO DE ESCOLA AGRÍCOLA	45.90.51	104	250.000	250.000	
190111/00001	1111	REGIÃO ADMINISTRATIVA IX - CEILÂNDIA				200.000	
27.812.1900.34	32	IMPLANTAÇÃO DO GINÁSIO COBERTO DE CEILÂNDIA					
Ref.005952	0001	IMPLANTAÇÃO DO GINÁSIO COBERTO DE CEILÂNDIA	45.90.51	104	200.000	200.000	
190112/00001	1111	REGIÃO ADMINISTRATIVA X - GUARÁ				370.000	
15.451.0700.33	34	URBANIZAÇÃO DA VILA ESTRUTURAL					
Ref.005579	0001	URBANIZAÇÃO DA VILA ESTRUTURAL	45.90.51	100	200.000	200.000	
15.451.0700.34	64	ASFALTO COLÔNIA AGRÍCOLA ÁGUAS CLARAS - GUARÁ					
Ref.006002	0001	ASFALTO COLÔNIA AGRÍCOLA ÁGUAS CLARAS - GUARÁ	45.90.51	104	170.000	170.000	
2000	42	*As transferências não constam do Total					5.000.000
					TOTAL		

DESPACHO DO GOVERNADOR

PROCESSO nº: 020.001.733/2001
 INTERESSADO: Distrito Federal - GAB/PRG
 ASSUNTO: Pronunciamento sobre a aplicabilidade da outorga onerosa de alteração de uso, prevista nas Leis Complementares 17/97(PDOT) e 294/2000 e no Decreto Distrital nº 22.121/2001

Aprovo o Parecer nº 004/2001-GAB/PRG, ao qual atribuo efeito normativo.

Publique-se.

Brasília-DF, 28 de junho de 2001.
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ

PARECER nº 004/2001-GAB/PRG
 PROCESSO nº: 020.001.733/2001
 INTERESSADO: Distrito Federal - GAB/PRG
 ASSUNTO: questionamentos acerca da aplicabilidade da outorga onerosa de alteração de uso e assuntos quejandos

EMENTA: Questões acerca da natureza jurídica e da cobrança da outorga onerosa de alteração de uso. Alteração de uso de imóvel na vigência da Lei Complementar 17/97 (PDOT). Obrigatoriedade da cobrança da outorga onerosa de alteração de uso. Pagamento da outorga deverá ser procedida nos termos das Leis Complementares 17/97 e 294/2000 e Decreto 22.121/2001. Alteração de uso por decreto. Invalidez. Imperatividade de edição de lei complementar que modifique validamente o uso do imóvel. Imperatividade de pagamento da outorga onerosa de alteração de uso para expedição de alvará de construção e de funcionamento (art. 6º. LC 294/2000).

I - RELATÓRIO

Trata a espécie de questões alusivas à cobrança da outorga onerosa de alteração de uso e assuntos quejandos.

É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Dos requisitos legais para a validade da alteração de uso de imóveis à luz do direito positivo distrital e questões paralelas

Preambularmente ao exame do instituto da outorga onerosa de alteração de uso, importa encarecer acerca dos requisitos legais de validade da alteração de uso de imóveis à luz do direito positivo distrital.

Esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em precedentes, sedimentou o entendimento de que alterações de uso devem ser procedidas por meio de lei, por força dos ditames do direito positivo distrital. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT (Lei Complementar 17, publicada no DODF de 29 de janeiro de 1997, vigente na data de sua publicação) delimitou os usos das diversas zonas do Distrito Federal e remeteu a específica disciplina e zoneamento das áreas urbanas para os Planos Diretores Locais, o que nada mais é que recorrência ao disposto nos arts. 318 e 319, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que rezam:

" Art. 318. Os planos diretores locais, coerentes com o plano diretor de ordenamento territorial, são parte do processo contínuo de planejamento que deverá abranger as áreas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal.

Art. 319. Os planos diretores locais abrangerão cada núcleo urbano e regulamentarão o direito ao uso e ocupação do solo, com objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano, mediante adensamento de áreas já urbanizadas ou ocupação por urbanização de novas áreas".

A Constituição Federal de 1988 enuncia nos termos do seu art. 182, *caput* e §§ 1º e 2º:

" 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.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação urbana expressas no plano diretor".

Conseqüentemente, evidencia-se que os legisladores constituintes federal e distrital colimaram adotar o uso do solo urbano sob as luzes do princípio do planejamento urbanístico, centrado na figura maior do plano diretor. Prestigiu-se o escopo superior da ordenação urbana e da utilização do solo mediante o traçado de normas gerais delineadoras de diretrizes maiores, em vista de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Por conseguinte, o plano diretor foi elevado à categoria de norma geral conformadora das atividades urbanas. No Distrito Federal, é o Plano Diretor de Ordenamento Territorial que regula a localização dos assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população em todo o território distrital (art. 317, *caput*, LODF).

E não é só. Tamanha foi a preocupação do legislador constituinte distrital que, a par do PDOT, o propósito de primar por uma ocupação realmente ordenada do território urbano em todo o Distrito Federal concretizou-se pela adoção de planos diretores locais para cada Região Administrativa (arts. 318 a 321, LODF).

Assim sendo, segue que o uso do solo urbano nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, inclusive as alterações de uso, têm foro próprio e adequado no bojo dos planos diretores locais, porquanto procedidos com lastro em estudos desenvolvidos pelos órgãos técnicos competentes para planejamento e ordenação territorial, enriquecido com a audiência da população interessada (art. 321, *caput* e parágrafo único).

Não obstante, o próprio Plano Diretor de Ordenamento Territorial excepcionou a regra geral das alterações de uso de imóveis na sede própria do Plano Diretor Local. Nos termos do art. 78 do PDOT, as alterações de uso em Regiões Administrativas desprovidas de Plano Diretor Local deverão ser procedidas por meio de lei complementar. Destarte, se deliberada alteração de uso de imóvel sito em Região Administrativa sem norma diretora local, a via própria será a da lei complementar, sob pena de invalidez. A propósito, esta Casa firmou seu juízo pela ilegalidade de decreto determinar alteração de uso de imóveis.

Com efeito, as alterações de uso só podem operar-se por meio de lei, de tal modo que aquelas procedidas mediante decreto revelam-se ilegais, porque em desacordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal e PDOT, inválidas e precisam ser saneadas via edição de lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo.

A preliminar ora abordada, como se explicitará, tem reflexo na outorga onerosa de alteração de uso e na expedição de alvará de construção e de funcionamento para atividades em imóveis cujo uso tenha sido alterado, porquanto, na hipótese de a sobredita alteração ter sido procedida via decreto, o uso empreendido com base na mudança inválida deverá ser saneado por meio da edição de lei complementar, sob pena de irregularidade passível de sanções administrativas.

Por isso, nos casos em que decreto tenha alterado o uso de imóvel sito em Região Administrativa sem plano diretor local aprovado, impende sanear a invalidez por meio de requerimento do interessado junto à Administração Regional, nos termos da Lei Complementares 17/97 e 294/2000 e do Decreto Distrital de nº 22.121/2001 (regulamento da LC 294/2000, publicado no DODF de 14/5/2001), com vistas a que se promova a válida alteração de uso por meio de norma legal complementar, porquanto as atividades desenvolvidas nos locais só poderão estar legitimadas se as alterações de uso respectivas forem regulares e como de direito.

Sublinhe-se que a alteração de uso também pode ser proposta como medida inserida no bojo do plano diretor local em fase de estudos técnicos – e é propriamente no PDL que medidas dessa ordem encontram propriedade sob a ótica urbanística.

No caso de alterações de uso futuras, propostas para imóvel sito em Região Administrativa já dotada de plano diretor local, a medida deverá conformar-se aos ditames do PDL respectivo, salvo o caso de revisão no prazo legal próprio(art. 319, parágrafo único, LODF) ou hipótese de motivos excepcionais e em caso de interesse público comprovado(art. 320, LODF) que reclamem a revisão da norma diretora local antes do advento do prazo legalmente previsto.

Nos casos em que se pretende a expedição de alvará de funcionamento, após saneada eventual alteração de uso inválida na forma preconizada acima, cumprirá à Administração Regional examinar se o interesse preenche os requisitos da Lei Distrital 1.171/96.

II.2. Da cobrança da outorga onerosa de alteração de uso

O instituto da outorga onerosa de alteração de uso foi estabelecido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT(Lei Complementar Distrital 17/97), nos termos dos seus arts. 49 a 52, que capitulam:

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

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

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

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

Os preceitos dos arts. 49 a 52 da LC 17/97 permitem inferir que a outorga onerosa de alteração de uso só pode ser promovida mediante lei e, cuidando-se de imóvel sito em Região Administrativa desprovida de Plano Diretor Local, a mudança de uso deverá ser procedida mediante lei complementar(art. 78, LC 17/97). Agrega-se que o preceptivo do art. 50 do PDOT, quando diz que a alteração de uso seria considerada a partir da data de publicação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, autoriza concluir-se que é devido o pagamento das alterações de uso promovidas a partir da data de vigência da Lei Complementar 17/97.

Veio a lume a Lei Complementar 294/2000, que disciplinou a outorga onerosa de alteração de uso. De notar-se o preceito do art. 4º, § 3º, da LC 294/2000, que impôs a realização de estudo de viabilidade técnica para as alterações de uso em Regiões Administrativas desprovidas de plano diretor local, sem prejuízo da exigência de lei complementar, por força do art. 78 da LC 17/97(PDOT). Também merece destaque a exigência de que a expedição de alvará de funcionamento ou de construção pressupõe o pagamento integral da outorga onerosa de alteração de uso, ou, em caso de pagamento parcelado em até doze parcelas mensais e sucessivas, à quitação da primeira parcela e das parcelas vencidas até a data de liberação do alvará(art. 6º, LC 294/2000).

Sobreveio a edição do regulamento da Lei Complementar 294/2000, o Decreto 22.121, de 11 de maio de 2001, que regrou os procedimentos para a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso. O interessado na alteração de uso de imóvel deverá seguir o rito definido naquela norma regulamentar, que cuida das mudanças de uso em imóveis sítos em Região Administrativa com ou sem Plano Diretor Local.

Esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal teve oportunidade de enfrentar o tema da outorga onerosa de alteração de uso em precedentes. As questões advindas da aplicação da outorga onerosa da alteração de uso foram as seguintes: 1) a eficácia imediata, ou não, dos arts. 49 a 52 do PDOT para o fim de se proceder, desde já, a cobrança, a título de outorga onerosa, dos casos concretos de alteração de uso ocorridos após a vigência da Lei Complementar 17/97; 2) a validade das alterações de uso procedidas por meio de Decreto; 3) a natureza jurídica da outorga onerosa de alteração de uso; 4) da retroatividade, ou não, da Lei Complementar 294/2000 e seu regulamento, ainda a ser editado.

Sobre a natureza jurídica do instituto, esta Casa sedimentou o entendimento de que não se cuida de tributo e, portanto, não se configura hipótese de incidência das limitações constitucionais ao poder de tributar, porquanto se trata de preço público, devidamente estabelecido por lei. Cumpre agregar que o princípio constitucional da legalidade(art. 5º, II, CF 1988), por cujo efeito ninguém será obrigado a fazer coisa alguma senão por força de lei, encontra-se atendido, *ex vi* dos arts. 49 a 52 da Lei Complementar nº 17/97(PDOT) e Lei Complementar 294/2000, sendo as normas legais o instrumento competente para criar a obrigação de pagamento do preço público em alusão.

Quanto ao pagamento da outorga onerosa, este deverá ser previamente exigido à expedição de alvará de construção. Note-se que o instituto da outorga em destaque justifica-se em seu caráter oneroso em vista da significativa valorização operada sobre o valor de mercado dos imóveis cujos usos respectivos são alterados, às vezes com aumento de ordem superior a 1000% (um mil por cento), como nos casos de conversão para posto de combustíveis, lavagem e lubrificação. Mais que própria, destarte, a criação do instituto jurídico no âmbito do Distrito Federal.

No que tange à exigibilidade, esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal sufragou a tese de que a obrigação de pagamento da outorga onerosa em apreço nasceu na data da edição da lei específica que alterou o uso de imóvel, posteriormente à vigência do PDOT, porquanto assim previu o art. 49 da Lei Complementar 17/97(PDOT). Ressalte-se: a obrigação veio a lume quando houve a alteração de uso do imóvel por ato legal. Não obstante, porque ausentes critérios matemáticos e inexistentes as normas imperativas para a eficácia imediata da cobrança no plano concreto, esta ficou postergada para a regulamentação da matéria, ocorrida nos termos do Decreto 22.121/2001.

Sublinhe-se que não há que se falar de retroatividade da Lei Complementar 294/2000 nem de seu regulamento. No caso das alterações de uso operadas por ato legislativo posterior ao advento do PDOT(Lei Complementar 17/97) e anteriormente à veiculação da Lei Complementar 294/2000, o fundamento legal do nascimento da obrigação e respectiva cobrança são os arts. 49 a 52 do PDOT. Após a LC 294/2000, ela e os preditos dispositivos do PDOT são a fundamentação legal da exigibilidade da outorga onerosa. Reafirme-se que ambas as leis, todavia, quanto ao valor matemático preciso(*ao quantum debeatur*) da obrigação em comento, dependeram do regulamento editado(Decreto 22.121/2001).

Assim, apesar de a cobrança só ter critérios matemáticos precisos a partir da vigência do Decreto 22.121/2001, a respectiva obrigação já existia e apenas pressupunha a definição do montante exato a ser exigido em cada caso. Não há cobrança retroativa: a dívida pela outorga onerosa já gozava de existência no mundo jurídico, apenas sua apuração matemática é que ficou relegada a momento posterior. Demais, sublinhe-se que, a par de duplo respaldo legal(LC 17/97 e LC 294/2000), tem-se firmado entendimento jurisprudencial pelo pagamento da outorga em destaque em nome do princípio imanente ao direito brasileiro que veda o enriquecimento sem causa, em face da sobrevalorização do imóvel verificada pela alteração de uso procedida por lei.

Reafirme-se, como adrede obtemperado, que as alterações de uso só podem operar-se mediante lei, de tal modo que aquelas procedidas por meio de decreto revelam-se ilegais e em desacordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, por cujo efeito as modificações de uso assim implementadas são inválidas e precisam ser saneadas via edição de lei, de iniciativa do Poder Executivo, após cuja promulgação será exigível a outorga onerosa de alteração de uso. Pontue-se que as atividades que estejam funcionando com arrimo na alteração de uso procedida por decreto, inválida, não poderão manter-se, senão se regularizada a situação por lei alteradora do uso, cabendo à Administração Regional, nesse interim, resolver os casos pendentes, inclusive mediante consulta a esta Casa, se necessário.

II.3. Da expedição de alvará de construção e de funcionamento para imóveis cujo uso foi alterado ilegalmente por decreto

Outra questão digna de nota que se tem apresentado para deslinde junto a esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal é da expedição de alvará de funcionamento para imóveis com uso alterado por decreto, tema recorrente do Parecer nº 02/2001-GAB/PRG, quando se pontuou que a Administração Regional, uma vez confirmando que a alteração de uso foi procedida por meio de decreto, deverá intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal, deverá ser recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art. 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento, respeitando-se o procedimento e as formalidades do Decreto nº 22.121/2001.

Importa considerar especialmente os casos em que previamente expedido alvará de construção para o empreendimento e já concluída a edificação. É sabido que a Administração Pública do Distrito Federal é regida pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade(art. 19, *caput*, LODF).

José dos Santos Carvalho Filho explana sobre o princípio da razoabilidade(Manual de Direito Administrativo, 7ª ed., Lumen Juris, págs. 20/22):

“ Razoabilidade é a qualidade de que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa(...) a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas”.

O mesmo administrativista discorre sobre a proporcionalidade(obra citada, p. 22):

“ Para que a conduta estatal observe o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de triplice fundamento: 1) adequação, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; 2) exigibilidade, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; 3) proporcionalidade em sentido estrito, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens”.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade preceituam que a Administração, no exercício da ordenação das atividades dos administrados, deve pautar-se pela medida que, conquanto atendendo o interesse público, sacrifique o mínimo possível os interesses particulares, estritamente na medida para cumprir o interesse público e revêrenciar o princípio da legalidade. Em outras palavras, se viável conciliar a observância dos ditames legais com o menor sacrifício para os direitos individuais, assim deve ser a atuação do Poder Público: razoável, moderada.

Uma vez cumprida a exigência legal e inafastável de que, antes da expedição de alvará de funcionamento, o valor relativo à outorga onerosa de alteração de uso tenha sido pago(art. 6º, LC 294/2000), surge a questão da possibilidade do licenciamento da atividade. A outorga de alvará de funcionamento é regulada nos termos da Lei Distrital nº 1.171/96, que dispõe:

“ Art. 1º

§ 1º O alvará de funcionamento é o documento hábil para que os estabelecimentos possam funcionar, respeitadas as normas relativas a horário de funcionamento, zoneamento, edificação, higiene sanitária, segurança pública e segurança e higiene do trabalho e meio ambiente.

Art. 6º. O alvará de funcionamento será concedido a título precário se forem desatendidas parcialmente as exigências quanto a zoneamento, atividade pretendida, regularidade da edificação, nada consta da fiscalização da Administração Regional e situação de funcionamento da atividade.

§ 1º O alvará de funcionamento de que trata este artigo terá validade máxima de vinte e quatro meses, passível de renovação, conforme o disposto em regulamento”.

Na hipótese em que concluída a edificação, com respaldo na alteração de uso(embora inválida) procedida por decreto, anota-se. O particular edificou com presumível boa-fé, supondo executar uma obra com arrimo num projeto urbanístico regularmente aprovado pelo Distrito Federal e licenciado com alvará de construção. Evidentemente que investimentos de monta foram promovidos e o sobredito posto de combustíveis se encontra concluído, pronto para funcionar, somente no aguardo da expedição do alvará de funcionamento.

Imperativo, *ex vi legis*(art. 6º, LC 294/2000), o pagamento da outorga onerosa de alteração de uso antes da expedição de alvará de funcionamento. Questão seguinte, todavia, é da possibilidade do licenciamento da atividade, nos termos da Lei 1.171/96. Sem dúvida que as alterações de uso só podem operar-se por meio de lei, de tal modo que aquelas procedidas mediante decreto revelam-se ilegais, porque em desacordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal e PDOT, inválidas e precisam ser saneadas via edição de lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo.

Não obstante, compete ao Administrador Regional, com fundamento no juízo discricionário que lhe cabe, sopesar da conveniência e oportunidade da expedição de alvará de funcionamento precário para o posto de combustíveis, examinando se os requisitos legais do desatendimento parcial quanto a situação de funcionamento da atividade, zoneamento e atividade pretendida(art. 6º, *caput*, Lei 1.171/96) realmente se ajustam à espécie, sempre sob a premissa do pagamento antecipado do valor da outorga onerosa de alteração de uso, previamente à expedição do alvará de funcionamento precário(art. 6º, LC 294/2000).

Seria atendido, dessa forma, em princípio, o escopo do art. 6º da LC 294/2000: pago o valor da outorga onerosa de alteração de uso, a matéria da outorga do alvará de funcionamento subsume-se aos ditames da Lei 1.171/96, cabendo ao Administrador Regional, motivadamente, avaliar da aplicabilidade do licenciamento precário no caso concreto.

Não se poderia deixar de sublinhar a imperatividade de os órgãos técnicos competentes serem previamente ouvidos acerca das limitações urbanísticas e ambientais da atividade, especialmente quanto aos requisitos do art. 314, parágrafo único, XI, “a” a “c”, da Lei Orgânica do Distrito Federal, sem embargo das demais normas legais e regulamentares aplicáveis. Posteriormente, declinando os motivos por que entende cabível o alvará de funcionamento a título precário, e a bem da razoabilidade e proporcionalidade no caso concreto, deverá o Administrador Regional julgar o mérito de alvará de funcionamento, sem embargo de diligenciar junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo e Legislativo para que se regularize em definitivo a situação, por meio da edição de lei complementar que altere, validamente, o uso dos lotes para contemplar o uso como posto de combustíveis, se assim tido como viável. Encareça-se: em qualquer hipótese, o alvará de funcionamento só poderá ser expedido depois de paga a outorga onerosa de alteração de uso.

Acrescente-se que alguns questionamentos foram argüidos pelas Administrações Regionais, como se a outorga onerosa de alteração de uso deveria ser cobrada mesmo se já expedido alvará de construção. O art. 6º da Lei Complementar nº 294/2000 condiciona a expedição de alvará de construção ou de funcionamento a que se pague a outorga onerosa de alteração de uso. Se o alvará de construção foi expedido na vigência da LC 294/2000, o ato administrativo de licenciamento edilício terá sido ilegal, por contrariedade à LC 294/2000, se ainda não pago o valor da outorga onerosa em alusão. O fato de já ter sido expedido alvará de construção, ilegal ou não, não afasta a obrigatoriedade de o alvará de funcionamento só ser expedido depois de paga a outorga onerosa de alteração de uso, por expressa previsão legal(art. 6º, Lei Complementar 294/2000). A resposta, pois, é que a outorga onerosa de alteração de uso deverá ser paga, sim, apesar de já ter sido expedido alvará de construção.

Inferre-se que a cobrança da outorga onerosa de alteração de uso só deixará de ser efetuada se não tiver ocorrido uma mudança ou extensão do uso. Nos casos em que a alteração for inválida, porque procedida mediante decreto, deverá ser promovida a modificação válida do uso por meio de lei, seguida do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso, regularizando-se a situação nos termos da LC 294/2000 e seu regulamento(Decreto 22.121/2001).

Compete às Administrações Regionais, nos casos em que a alteração de uso tenha sido procedida por meio de decreto, intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal,

deverá ser recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art. 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento.

III – CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se que:

- 1) A outorga onerosa de alteração de uso deverá ser paga mesmo se já expedido o alvará de construção, por força do disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 294/2000, que condiciona a expedição de alvará de construção ou de funcionamento a que se pague a outorga onerosa de alteração de uso;
- 2) A cobrança da outorga onerosa de alteração de uso só deixará de ser efetuada se não tiver ocorrido uma mudança ou extensão do uso e, nos casos em que a alteração for inválida, porque procedida mediante decreto, deverá ser promovida a modificação válida do uso por meio de lei, seguida do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso, regularizando-se a situação nos termos da LC 294/2000 e seu regulamento, o Decreto 22.121/2001;
- 3) compete às Administrações Regionais, nos casos em que a alteração de uso tenha sido procedida por meio de decreto, intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal, deverá ser recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art. 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento, respeitando-se o procedimento e as formalidades do Decreto nº 22.121/2001;
- 4) as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso não têm natureza jurídica de tributo nem de contribuição parafiscal, mas constituem preço público, o qual não se sujeita aos preceitos constitucionais da anterioridade nem da estrita legalidade, podendo ser instituído ou alterado no mesmo exercício financeiro para aplicação imediata, refugindo às restrições que vedam a vinculação do produto de sua arrecadação a órgão, fundo ou despesa, além de escapar das demais limitações constitucionais ao poder de tributar;

É o parecer, salvo melhor juízo.

Brasília-DF, 18 de junho de 2001.

ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO

Procurador do Distrito Federal

Procurador-Assessor

PROCESSO nº: 020.001.733/2001

INTERESSADO: Distrito Federal – GAB/PRG

ASSUNTO: Pronunciamento sobre a aplicabilidade da outorga onerosa de alteração de uso, prevista nas Leis Complementares 17/97(PDOT) e 294/2000 e no Decreto Distrital nº 22.121/2001

Cuida-se de parecer originário deste Gabinete em vista de orientar a Administração Pública do Distrito Federal acerca da aplicabilidade do instituto da outorga onerosa de alteração de uso, inclusive no que toca à cobrança da verba em apreço.

O Parecer nº 004/2001-GAB/PRG, da lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal, Dr. Antônio Carlos Alencar Carvalho, pontuou que: 1) a alteração de uso de imóveis, à luz do direito positivo distrital, deve ser procedida, apropriadamente, no bojo do Plano Diretor Local – PDL da Região Administrativa, admitida a hipótese de modificação de uso por meio de lei complementar nas localidades desprovidas de PDL, nos termos do art. 78 da Lei Complementar 17/97(PDOT); 2) as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso não têm natureza jurídica de tributo nem de contribuição parafiscal, mas constituem preço público, o qual não se sujeita aos preceitos constitucionais da anterioridade nem da estrita legalidade, podendo ser instituído ou alterado no mesmo exercício financeiro para aplicação imediata, refugindo às restrições que vedam a vinculação do produto de sua arrecadação a órgão, fundo ou despesa, além de escapar das demais limitações constitucionais ao poder de tributar; 3) a outorga onerosa de alteração de uso deverá ser paga mesmo se já expedido o alvará de construção, por força do disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 294/2000, que condiciona a expedição de alvará de construção ou de funcionamento a que se pague a outorga onerosa de alteração de uso; 4) a cobrança da outorga onerosa de alteração de uso, após o advento do PDOT, só deixará de ser efetuada se não tiver ocorrido uma mudança ou extensão do uso; 5) nos casos em que a alteração de uso for inválida, porque procedida mediante decreto, deverá ser promovida a modificação válida do uso por meio de lei, seguida do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso, regularizando-se a situação nos termos da LC 294/2000 e seu regulamento, o Decreto 22.121/2001.

Agregou o parecerista: 6) compete às Administrações Regionais, nos casos em que a alteração de uso tenha sido procedida por meio de decreto, intimar o interessado para que regularize a situação por meio de requerimento para edição de lei complementar que modifique validamente o uso, após realizados os estudos de viabilidade técnica pertinentes. Uma vez vigente a norma legal, deverá ser recolhido o valor da outorga onerosa de alteração de uso pelo interessado(art. 6º, LC 294/2000), após o que, atendidos os demais requisitos legais e exigências urbanísticas e ambientais, competirá à Administração Regional examinar o mérito do pedido de expedição de alvará de funcionamento, respeitando-se o procedimento e as formalidades do Decreto Distrital nº 22.121/2001; 7) o direito da cobrança pela outorga onerosa de alteração de uso teve seu dia e hora de existência no mundo jurídico, em favor do

Distrito Federal, a partir da data da lei que alterou o uso do imóvel, posteriormente ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial, conquanto a respectiva executividade apenas tenha se propiciado com o advento do Decreto 22.121/2001; 8) a cobrança pode operar-se a partir da vigência do PDOT por força do disposto nos arts. 49 a 52 da LC 17/97; 9) a expedição de alvará de construção e de funcionamento só poderá ocorrer após pago o montante relativo à outorga onerosa de alteração de uso(art. 6º, LC 294/2000).

APROVO o parecer em epígrafe por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhem-se os autos à Secretaria de Governo do Distrito Federal, a fim de que o Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, em face da relevância da matéria e da imperatividade do tratamento uniforme das situações de fato idênticas, possa outorgar efeito normativo ao parecer ora aprovado perante toda a Administração Pública. Recomendada-se seja dada ciência do opinativo à Superintendência das Administrações Regionais, para divulgação junto aos órgãos que lhe são subordinados.

Brasília-DF, 19 de junho de 2001.
MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO
Procurador-Geral do Distrito Federal

SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

PORTARIA Nº 345, DE 29 DE JUNHO 2001

A SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, no uso de suas atribuições que lhe foram conferidas pelo inciso XI do artigo 96 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 021, de 16 de janeiro de 2001, e tendo em vista as razões apresentadas pela presidência da Comissão de Consignação em Folha de Pagamento, designada pela Portaria nº 289, de 30 de maio de 2001, republicada no DODF nº 119, de 22 de junho de 2001, resolve:

1. Prorrogar o prazo para finalização dos trabalhos por mais 30 (trinta) dias, a contar de 1º de julho de 2001.

2. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MARIA CECÍLIA S. S. LANDIM

DESPACHOS DA SECRETÁRIA
Em 25 de junho de 2001(*)

PROCESSO: 033-000.027/2001
INTERESSADO: ALBERTINA MITJANS MARTÍNEZ
ASSUNTO: Inexigibilidade de Licitação

Ratifico, nos termos do Artigo 26, da Lei nº 8.666/93, junho de 1993 e, de acordo com o item "c" da Portaria nº 9, de 06 de abril de 2000, a Inexigibilidade de Licitação a favor de ALBERTINA MITJANS MARTÍNEZ, conforme Nota de Empenho nº 2001NE00752, para fazer face às despesas com fórum gerencial para o segmento estratégico, no valor de R\$ 810,00 (oitocentos e dez reais). A Inexigibilidade foi fundamentada de acordo com Inciso II do Artigo 25, combinado com o Inciso VI do Art. 13, da Lei nº 8.666/93; e tendo em vista a documentação constante do processo acima citado.

Publique-se e encaminhe-se o presente processo à DAO/SGA para os demais procedimentos administrativos.

MARIA CECÍLIA S. S. LANDIM

(*)Republicado por ter saído com incorreção, do original, no DODF nº 123, página 04 de 28 de junho de 2001.

Em 28 de junho de 2001(*)

PROCESSO: 031-000.294/99
INTERESSADO: FUMANCHU CHAVES E TRANCAS LTDA
ASSUNTO: Reconhecimento de Dívida

À vista das instruções contidas no presente processo e o disposto nos Artigos 80 e 81 do Decreto nº 16.098, de novembro de 1994 e acordo com o que estabelece o inciso I do Art. 38, combinado com os Incisos II e IV de Art. 39 do citado diploma e em conformidade com item I da Portaria 271, de 23 de maio de 2001, reconheço a dívida, autorizo a realização da despesa, determino a emissão de Nota de Empenho e autorizo também o pagamento no valor de R\$ 390,00 (trezentos e noventa reais), a favor da FUMANCHU CHAVES E TRANCAS LTDA, referente a despesas com serviços de confecção, modelagem e manutenção de fechaduras, correndo a presente despesa à conta da Dotação Orçamentária no programa de trabalho 04.122.0100.8501-0111 - Coordenação e Manutenção, dos Serviços ADM. P/ Desenvolvimento de Recursos Humanos, Fonte 100, Elemento de Despesa 3.4.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores, da Secretaria de Gestão Administrativa.

Publique-se e encaminhe-se o presente processo à Diretoria de Apoio Operacional/ SGA para os demais procedimentos administrativos.

(*)Republicado por ter saído com incorreção, do original, no DODF nº 123, página 04 de 28 de junho de 2001.

Em 29 de junho de 2001

PROCESSO: 030-001.034/2000
INTERESSADO: FEDERAÇÃO NAC. DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS
ASSUNTO: Reconhecimento de Dívida

À vista das instruções contidas no presente processo e o disposto nos Artigos 80 e 81 do Decreto nº 16.098, de novembro de 1994 e acordo com o que estabelece o inciso I do Art. 38, combinado com os Incisos II e IV de Art. 39 do citado diploma e em conformidade com item I da Portaria de nº 271, de 23 de maio de 2001, reconheço a dívida, autorizo a realização da despesa, determino a emissão de Nota de Empenho e autorizo também o pagamento no valor de R\$ 786,08 (setecentos e oitenta e seis reais e oito centavos), a favor de FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS, referente a despesas com pagamento de seguro obrigatório de veículos da frota do GDF, do exercício de 2000, correndo a presente despesa à conta da Dotação Orçamentária no programa de trabalho 04.122.0100.2594-0001 - Manutenção de Serviços de Transportes - Fonte 100, Elemento de Despesa 3.4.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores, da Secretaria de Gestão Administrativa.

Publique-se e encaminhe-se o presente processo à Diretoria de Apoio Operacional/ SGA para os demais procedimentos administrativos.

DALMO ALEXANDRE COSTA
Ajuízo

PROCESSO Nº : 030.006.018/2000
INTERESSADO: GEPLAN - SOCIEDADE DE PREVIDÊNCIA PRIVADA
ASSUNTO : Liberação de Código

1. Acolho o despacho da Subsecretaria de Recursos Humanos/SGA, defiro o pedido interposto pelo liquidante legalmente designado da GEPLAN - SOCIEDADE DE PREVIDÊNCIA PRIVADA, e cancelo os códigos de consignação em folha de pagamento: 4278-EMPRESTIMO, 4279-CONTRIBUIÇÃO e 4237-PECÚLIO, nos termos do artigo 15 do Decreto nº 21.557/2000;

2. Publique-se.

3. Encaminhem-se os autos à Subsecretaria de Recursos Humanos para as providências pertinentes.

PROCESSO Nº : 030.002.005/2001
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL - ASSEDF
ASSUNTO : Liberação de Código

1. Acolho o pronunciamento da subsecretaria de Recursos Humanos/SGA, defiro o pedido de concessão de código para consignação em folha de pagamento, formulado pela ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL - ASSEDF, com finalidade MENSALIDADE, nos termos dos incisos I dos artigos 4º e 7º do Decreto nº 21.557/2000;

2. Publique-se.

3. Encaminhem-se os autos à Subsecretaria de Recursos Humanos para as providências pertinentes.

MARIA CECÍLIA S. S. LANDIM

ATO DO CHEFE DE GABINETE

DESPACHO DA CHEFE
Em 5 de março de 2001

PROCESSO: 030-009.191/98
INTERESSADO: FUNAP - FUND. DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO
ASSUNTO: Reconhecimento de Dívida

À vista das instruções contidas no presente processo e o disposto nos Artigos 80 e 81 do Decreto nº 16.098, de novembro de 1994 e acordo com o que estabelece o inciso I do Art. 38, combinado com os Incisos II e IV de Art. 39 do citado diploma e em conformidade com a alínea i, item 1 da Portaria 27 de 25/07/2000, reconheço a dívida, autorizo a realização da despesa, determino a emissão de Nota de Empenho e autorizo também o pagamento no valor de R\$ 18.599,06 (dezoito mil, quinhentos e noventa e nove reais e seis centavos), a favor da FUNAP - FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO, referente a despesas com serviços prestados por sentenciados do Sistema Penitenciário de Brasília, ref. ao mês de outubro/2000, correndo a presente despesa à conta da Dotação Orçamentária no programa de trabalho 04.122.0100.8501-0007 - Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos, Fonte 100, Elemento de Despesa 3.4.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores, da Secretaria de Gestão Administrativa.

Publique-se e encaminhe-se o presente processo à Diretoria de Apoio Operacional/ SGA para os demais procedimentos administrativos.

MARIA LOPES DE MORAIS