



PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete da Procuradora Geral

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PARECER: 968/2016 - PRCON/PGDF

PROCESSO: 260.017.932/2001

INTERESSADO: BDC Planejamento Urbano

ASSUNTO: Aprovação de parcelamento do Solo Residencial Jardim dos Eucaliptos e pagamento da ONALT

Folha nº	1239
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em **31/10/2016**
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
/ / 20

EMENTA. DIREITO URBANÍSTICO. SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO DO TERRITÓRIO E HABITAÇÃO-SEGETH. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO DE GLEBA ORINALMENTE RURAL. PDOT/97. RESIDENCIAL JARDIM DOS EUCALIPTOS, NO SETOR HABITACIONAL JARDIM BOTÂNICO, BRASÍLIA/DF. PROCESSO DE PARCELAMENTO EM TRÂMITE DESDE 2001. PENDÊNCIA: EMISSÃO DE DECRETO DE APROVAÇÃO DO PARCELAMENTO. DUVIDAS QUANTO À INCIDÊNCIA DA ONALT NO CASO. INCISO IV DO ART. 176 DA LC 803/2009 (PDOT/09), INTRODUZIDO PELA LC 854/12. MANIFESTAÇÃO SEGETH. INCIDÊNCIA DA ONALT DESDE O PDOT DE 1997. PARECER NORMATIVO 39/2008-PROMAI/PGDF. INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA SOBRE CRITÉRIOS DE COBRANÇA

DIFERENCIADOS. SUSPENSÃO DA APROVAÇÃO ATÉ EMISSÃO DE REGULAMENTAÇÃO.

- 1- A gleba originariamente rural foi inserida no zoneamento urbano pelo PDOT/97, que já previa o pagamento da ONALT em caso de alteração de uso.
- 2- O PARECER NORMATIVO 039/2008-PROMAI/PGDF fixou como fundamento legal (marco temporal) para a incidência da ONALT o PDOT/97.
- 3- A posterior alteração introduzida pela LC 854/2012 no PDOT/2009- inciso IV do art. 176 da LC 803/2009- não inovou quanto à incidência da ONALT no caso da alteração de uso. Ao contrário, ratificou norma disposta no PDOT de 1997 que, embora genérica, já previa o pagamento da ONALT nas alterações de uso.
- 4- O inciso IV do art. 176 da LC 803/2009 fixou que a utilização da alteração de uso de rural para urbana (facultada pela lei) seria efetivada quando da aprovação do projeto de parcelamento urbano.
- 5- Aprovação de projeto que resta obstada pela inexistência de regulamentação específica estabelecendo critérios de cobrança diferenciados, diante da inaplicabilidade das disposições insertas na LC 294/00 e LC 902/2015 para a hipótese vergastada.
- 6- O art. 266 da LC 803/2009, além de determinar a edição de lei específica regulamentando a ONALT

Folha nº	1240
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1



no prazo máximo de 01 ano, determinou a prevalência da legislação anterior, até a regulamentação prevista, o que não afasta a obrigação de pagamento da ONALT, prevista desde o PDOT/97.

- 7- Sugestão de regulamentação urgente pelo órgão gestor de planejamento urbano e territorial (SEGETH).

SENHORA PROCURADORA-CHEFE DA PRCON,

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos administrativos de aprovação do parcelamento do solo para fins urbanos, localizado na Etapa V do Setor Habitacional Jardim Botânico, na Região Administrativa do Jardim Botânico, cuja área com 08 há, de proprietários particulares diversos, representados pela empresa BDC Planejamento Urbano.

De acordo com o despacho de fls. 1185/1191, a empresa interessada cumpriu todas as exigências legais necessárias à aprovação do parcelamento, em trâmite desde 2001, com aprovação do projeto pelo CONPLAN, Projeto de Urbanismo consubstanciado na URB 022/08, Memorial Descritivo – MDE 022/08 e NGB – 022/08, tendo sido considerado apto a ser submetido à aprovação por decreto governamental, nos termos da Lei 6.766/79.

Folha nº	1241
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	val
Matricula nº	26.863-1



Antes do envio do processo ao Governador do Distrito Federal, a Coordenação de Urbanismo-COURB da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH indicou consulta à Assessoria Jurídico-Legislativa- AJL para análise da **pertinência ou não de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT, prevista no art. 176 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT vigente**, considerando-se que a gleba sofreu alteração de uso rural para urbano, quando da publicação do PDOT/97, porém, já integrava zona urbana quando da autuação do processo em 2001, assim também quando da aprovação da revisão do PDOT/09 pela LC 854/12. Com a introdução do novo inciso IV do art. 176 do PDOT/2009, pela LC 854/12, a transformação de uso rural em urbano, efetivada no momento da aprovação do projeto de parcelamento do solo, enseja a ONALT, por regulamentação específica que estabeleça os critérios de cobrança. Segundo o despacho da COURB, além de inexistir tal regulamentação específica até o presente momento, o PDOT não estabeleceu um marco temporal para a aplicação do dispositivo introduzido em 2012, não ficando claro se a cobrança da outorga deveria ser aplicada também aos processos de parcelamento já em andamento e que tiveram seu zoneamento alterado, de rural para urbano, anteriormente à publicação do PDOT vigente.

Instada a se manifestar, a AJL/SEGETH emitiu a **Nota Técnica 530.000.170/2016** (fls. 1208/1218), concluindo, em apertada síntese, que: i- o marco temporal e legal para a cobrança da ONALT é o PDOT de 1997, de acordo com o **Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF**; ii- deve ser aplicada a cobrança aos processos de parcelamento que tiveram seu zoneamento alterado de rural para urbano, considerando-se que pelo PDOT/1992 a área era rural, passando a ser urbana com o PDOT/1997; iii- é devida a cobrança do preço público, ONALT, no momento de aprovação do projeto de parcelamento; iv- necessidade de elaboração da minuta

Folha nº	5242
Processo nº	260.017.932/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

4



regulamentadora por parte das áreas técnicas competentes, diante da inexistência de regulamentação específica para a cobrança.

Consta, também, dos autos administrativos **requerimento da empresa interessada** (fls. 1223/1227), dirigido ao Secretário da SEGETH, solicitando a **expedição do decreto de aprovação do projeto** de urbanismo do loteamento em questão, **sem o pagamento da ONALT**, por entender que as alterações introduzidas pela LC 854/12 não abrangem os processos que já estavam em tramitação; que a regulamentação atualmente existente para cobrança (LC 902/15) não se refere a loteamentos e sim às unidades imobiliárias devidamente inscritas no RI; que como a regulamentação específica para a cobrança de ONALT, prevista no art. 266 do PDOT vigente, ainda não existe, prevalece legislação em vigor, não lhe cabendo, portanto, a obrigação de pagar a ONALT.

Vieram os autos para emissão de parecer.

É o Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Resumidamente, a análise que nos cabe é saber se pertinente ou não a aplicação da ONALT ao caso vergastado, baseada nas alterações procedidas no PDOT vigente pela LC 854/12, especialmente os seus incisos IV do § 1º e § 2º do art. 176, e art. 266 e as ações administrativas decorrentes da intelecção adotada.

Antes de enfrentarmos o mérito dos questionamentos aqui suscitados, tanto pela SEGETH como pelo próprio interessado, necessário

Folha nº	1243
Processo nº	360.017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1



será o assentamento de alguns pontos e premissas importantes, que devem preceder nossa resposta.

De início, importa fixar que a gleba objeto do parcelamento aqui discutido, de acordo com as informações ofertadas pela COURB/SEGETH (fls. 1189) estava inserta em área rural pelo PDOT de 1992 e o PDOT de 1997 alterando-lhe o zoneamento passou-a para urbana (Zona Urbana de Uso Controlado), no que foi mantida pelo PDOT de 2009 (LC 803/09 e LC 854/12). Assim, **o uso da área em questão era rural e foi alterado para urbano pelo PDOT de 1997.**

A outorga onerosa foi instituída no Distrito Federal pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, por meio da **Lei Complementar n. 17/97**. Tanto que um dos objetivos do PDOT/97, estampado em seu art. 5º, inciso X, foi o de “*recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público*”. Daí a previsão expressa da onerosidade da outorga, *verbis*:

*“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 da alteração de uso, **considera-se alteração do uso a modificação ou a extensão dos usos previstos para o terreno vigentes até a data de publicação desta Lei Complementar.**”* Grifos nossos-GN

A ONALT está, também, atualmente prevista no vigente PDOT, **Lei Complementar 803/09**, com a redação (atualização) que lhe deu a **Lei Complementar 854/2012**:

*“Art. 176. A outorga onerosa de alteração de uso configura **contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias.***”

Folha nº	1244
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1



§ 1º Considera-se alteração de uso:

I – a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

II – a mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade para outra diferente daquela originalmente indicada nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

III – a inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

IV – transformação de uso rural em urbano, efetivada no momento da aprovação do projeto de parcelamento do solo. (Inciso acrescido pela Lei Complementar nº 854, de 2012.)

§ 2º No caso do § 1º, IV, regulamentação específica estabelecerá critérios de cobrança, respeitados os princípios estabelecidos no art. 2º, IX e X, da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, considerando: (Parágrafo com a redação da Lei Complementar nº 854, de 2012.)

I – cobrança diferenciada para os parcelamentos destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda;

II – possibilidade de ser efetuada garantia para o pagamento da outorga por meio do caucionamento de lotes;

III – prazo máximo de quatro anos para pagamento

Art. 266. As leis específicas que regulamentarão a outorga onerosa do direito de construir, a outorga onerosa de alteração de uso e o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios serão elaboradas pelo Poder Executivo, sob coordenação do órgão gestor do planejamento urbano e territorial do Distrito Federal, no prazo máximo de 1 (um) ano após a aprovação desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Até a aprovação das leis específicas indicadas no caput, prevalece a legislação em vigor.” GN

Posta a legislação aplicável à espécie retratada nos presentes autos, parece-nos relevante, também, destacar algumas premissas gerais acerca da ONALT.

1 – Aspectos Gerais relativos à ONALT

Folha nº	1245
Processo nº	260.017932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.663-1

7



É certo que a propriedade urbana está constitucionalmente adstrita ao cumprimento de sua função social (arts. 170, III, e 182, § 2º, ambos da CF) e à competência municipal para executar a política de desenvolvimento urbano e legislar sobre assuntos de interesse local (arts. 30, I, e 182, ambos da CF).

Nessa esteira, o direito de propriedade do imóvel se sujeita a condicionamentos urbanísticos positivados em normas de zoneamento, disciplinando os usos e ocupação admissíveis em cada área urbana e que melhor atendam ao bem-estar social.

A ulterior alteração/extensão do uso originariamente previsto na lei de zoneamento de modo a destinar um uso diverso, ao tempo que enseja novo aproveitamento econômico do imóvel, implica oneração de toda a coletividade, máxime em se considerando o decorrente adensamento, o incremento da infraestrutura urbana existente no local, a poluição e a atração de tráfego de veículos, dentre outros.

Nesse contexto, a consecução da nova destinação do imóvel demanda do respectivo beneficiário uma contrapartida financeira, o que se concretiza por meio do instituto urbanístico denominado outorga onerosa e que se constitui no **pagamento de preço público pela aquisição do direito de uso do bem da forma alterada pela lei.**

O valor devido pelo particular, como contrapartida pela utilização do imóvel com a destinação diferente do que lhe era permitido pelas normas de uso e ocupação do solo, tem natureza jurídica de indenização e, justamente em função dos impactos que essa outorga pode causar a toda a coletividade, é que são oferecidas as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano, ameaçado pela inclusão de um uso não previsto ou até proibido pelo zoneamento urbano anterior na localidade.

Folha nº	1246
Processo nº	260.017.032/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.833-1



Assim, a outorga onerosa é um relevante instrumento de política de desenvolvimento urbano que se pauta pelo bem-estar da coletividade, com melhoria da qualidade e ocupação ordenada do território e uso dos bens e distribuição adequada dos serviços.

Considere-se, ainda, que o não pagamento de tal verba implica em clara afronta ao princípio da *"justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização"*, que encontra guarida no art. 314, parágrafo único, III, da LODF.

Discorrendo sobre a diretriz apontada no Estatuto da Cidade, em relação à justa distribuição dos benefícios e ônus, José dos Santos Carvalho Filho¹ leciona:

"A justa distribuição deve dar-se também dentro do próprio setor privado da comunidade. Se determinado setor foi o mais beneficiado por ação urbanística, a ele devem atribuir-se os maiores ônus. A recíproca é verdadeira: se certo segmento recebeu benefícios em menor escala, não se poderá sobrecarregá-lo com ônus desproporcionais aos benefícios recebidos. Cuida-se aqui de observar, com a maior justiça possível, a relação custo-benefício. Em suma, o que o dispositivo exige é que se respeite o princípio da proporcionalidade".GN

No plano normativo, esse instituto encontra previsão no **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01)** que, em seu art. 29, dispõe que *"o plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário"*.

A autorização legal para que determinado particular possa exercer o direito de ter o uso de seu imóvel alterado/estendido para fim diverso ou complementar daquele previsto originalmente para seu lote, concede, na realidade, **um benefício direto para o titular do direito** (de alterar o uso de

¹ In *Comentários ao Estatuto da Cidade*, Lumen Juris, 3ª edição, Rio de Janeiro, 2009, pg.40

Folha nº	1247
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.866-1



seu imóvel), em um local onde esse uso alterado não seria, em princípio, viável. Logicamente, em auferir esse benefício cumpre ao proprietário do imóvel o dever de assumir uma contrapartida, considerada mero ônus urbanístico pelo benefício da outorga.

Isso porque o particular não é obrigado a alterar/estender o uso do seu imóvel tão-somente porque a lei assim lhe facultou. A alteração de uso de seu imóvel é uma mera faculdade, posta à disposição do particular e não uma obrigação. Assim, se ele desejar adquirir o direito à alteração de uso de seu imóvel deverá suportar o ônus de efetuar a correspondente contrapartida: pagamento da ONALT. E é razoável (e proporcional) entender que quem obtém um benefício maior no plano urbanístico, em relação ao uso de seu imóvel de forma diferenciada/ampliada, deverá, por conseguinte, pagar a respectiva contrapartida, dado o caráter sinalagmático com que se reveste a outorga aqui analisada.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, por seu turno, determina, *verbis*:

“Art. 315 – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende a exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos diretores locais, legislação urbanística e ambiental, especialmente quanto:

....
II – à contraprestação ao Poder Público pela valorização imobiliária decorrente de sua atuação” GN

Além de a ONALT ter sido disciplinada pelos PDOT's de 1997 e de 2009, já transcritos anteriormente, foi, também, regulamentada pelas **Leis Complementares nº 294/00 e 902/2015.**

Folha nº	1248
Processo nº	260.017-932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.853-1



Em que pesem referidas leis serem inaplicáveis na presente hipótese, eis que regulamentam a incidência e os critérios de cobrança da referida outorga relativamente às unidades imobiliárias juridicamente existentes, o que se distancia, portanto, da hipótese vertente de parcelamento do solo ainda não aprovado (inexistentes, portanto, lotes/unidades imobiliárias com tais), merece destaque que tais leis **CONDICIONARAM** expressamente a a expedição de atos administrativos relativos ao licenciamento urbanístico, tais como o Alvará de Construção, o Alvará de Funcionamento e Carta de Habite-se ao pagamento da ONALT e esse condicionamento legal foi declarado constitucional pelo Eg. TJDF, no bojo da **Arguição de Inconstitucionalidade nº 2012002006872-8**:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 6º DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 294/2000. EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO CONDICIONADO AO PAGAMENTO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO – ONALT. EXIGIBILIDADE QUE CONCRETIZA A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE. REDAÇÃO EM CONFORMIDADE COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA.

1. A ONALT é instrumento de execução da política urbana, instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e com condições previstas no Plano Diretor do Distrito Federal e na Lei Complementar Distrital nº 294/2000, exigível de beneficiário de valorização de unidade imobiliária ocorrida em decorrência de alteração de uso de atividade, constituindo-se, pois, em contraprestação devida ao Poder Público, em legítimo ônus devido pela aquisição de um direito.

2. A exigibilidade do pagamento da ONALT em contrapartida à alteração de uso de atividade não ofende a ordem econômica, uma vez que a função social da propriedade é princípio a ser por ela observado, bem como porque a garantia do livre exercício de atividade econômica pode ser restringida por lei, conforme preconiza o artigo 170 da Constituição Federal, cuja redação encontra-se reproduzida no artigo 158 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

3. Assim, não se tratando de tributo, mas sim de contraprestação devida ao Poder Público em decorrência da valorização de unidade imobiliária ocorrida pela alteração de uso de atividade, cujos recursos auferidos devem ser aplicados com a finalidade de concretizar a função social da cidade e da propriedade, principal

Folha nº	1249
Processo nº	200.017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1



objetivo da política urbana do Distrito Federal, conforme preconiza a Lei Orgânica do Distrito Federal em seus artigos 314 e 315, não se verifica a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 294/2000, que condiciona a expedição de alvará de funcionamento ao pagamento da outorga onerosa de alteração de uso.

4. Arguição de inconstitucionalidade conhecida e rejeitada.” Grifos nossos

verbis:
Nessa mesma toada, existem inúmeros julgados do TJDFT,

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. PAGAMENTO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO – ONALT.

1. A exigência do pagamento da taxa de Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT como condição para concessão do alvará de funcionamento atende ao disposto no artigo 6º da Lei Complementar nº294/2000.

2. Recurso voluntário e remessa necessária providos.”(Apelação Cível Remessa Ex Officio nº 2009.01.1.193657, 4ª Turma Cível TJDFT, julg. Em 10/04/2013)

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. RENOVAÇÃO. ALVARÁ. EXIGÊNCIA. PAGAMENTO. OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO. ONALT. CONSTITUCIONALIDADE.

1. A aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade não tem o condão de caracterizar a alegada ilegalidade do ato administrativo, mormente quando evidenciado que a vinculação da expedição de Alvará de Funcionamento ao pagamento de outorga onerosa de alteração de uso tem amparo no artigo 6º da Lei Complementar Distrital n. 294/2000, dispositivo reconhecido constitucional pelo Conselho Especial desta Corte.

2. Recurso conhecido e provido. Unânime.” (Apelação, Reexame Necessário nº 2010.01.1.037234-2, 4ª Turma Cível TJDFT, julg. em 19/02/2014)

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. MAIS-VALIA. CASSAÇÃO. LC 294/2000. RECURSO E REMESSA OFICIAL PROVIDOS. UNÂNIME.

A alteração da destinação do imóvel está condicionada ao pagamento da valorização decorrente da modificação.

Folha nº	1250
Processo nº	200.017.032/2001
Rubrica	val
Matrícula nº	26.663-1



Não tendo o impetrante conseguido comprovar o pagamento da 'mais-valia', **lícita a cassação do alvará de construção**". (TJDFT, RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2000.01.1.058329-2)

"ADMINISTRATIVO. RECURSO DE APELAÇÃO E REMESSA DE OFÍCIO. MANDADO DE SEGURANÇA. EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO CONDICIONADO AO PAGAMENTO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO - ONALT. LEGALIDADE.

1. O egrégio Conselho Especial reconheceu a constitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 294/2000, que condiciona a expedição de alvará de funcionamento ao pagamento da ONALT, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 2012.00.2.006872-8.

2. **Não há ilegalidade ou abuso de direito na imposição da obrigação de prévio pagamento de ONALT para fins de concessão do alvará de funcionamento, porquanto se trata de exigência amparada em lei.**

3. Remessa de Ofício e Apelação Cível conhecidas e providas." (Apelação Cível, Reexame Necessário nº 2012.01.1.1660753, 3ª Turma Cível TJDFT, julg. em 19/02/2014) Grifos nossos

O **STJ**, no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança RMS 137 PA 1989/0011931-1 também se manifestou nos seguintes termos:

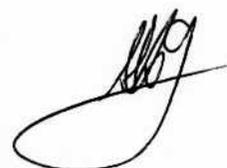
"ADMINISTRATIVO. LICENÇA PARA CONSTRUÇÃO. AUTORIZADA A CONSTRUÇÃO SEM O PRÉVIO CUMPRIMENTO DOS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS PODE SER ELA REVOGADA OU ANULADA PORQUE DEFERIDA AO ARREPIO DA LEI, UMA VEZ TRATAR-SE DE AREA CONSIDERADA COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PELA LEI MUNICIPAL N. 1721/79. A CONCESSÃO DO ALVARÁ NAS CONDIÇÕES ACIMA DESCRITAS O DESQUALIFICA COMO ATO GERADOR DE DIREITO ADQUIRIDO E AFASTA A SUA PRESUNÇÃO DE DEFINITIVIDADE. PRELIMINARES REPELIDAS. RECURSOS IMPROVIDOS." Grifos nossos

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal também já enfrentou a questão da natureza jurídica das outorgas urbanísticas no julgamento do Recurso Extraordinário 387047-5/SC, da Relatoria do Ministro Eros Grau, assim ementado, *verbis*:

PROMAI -10/16

Processo nº	1251
Processo nº	200.017.932/2001
Publize	Val
Mandado nº	20.993-1

13



"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. SOLO CRIADO. Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem (sobre ou sob o solo natural), resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente de aproveitamento.

2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. **Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.**

3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade (art. 170, III, da CB).

4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido" GN

Extrai-se do aludido julgado, que a **aquisição do direito à mudança do uso do solo está condicionada à prestação de contrapartida, sendo considerado um ônus do proprietário do imóvel, não sendo a ONALT considerada obrigação ou tributo. Até o pagamento da contrapartida, o imóvel no qual levantada a edificação simplesmente não comportaria o uso alterado, isto é, a destinação diversa daquela**

Folha nº	1252
Processo nº	200.017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.693-1



originariamente prevista, excepcionada apenas mediante contrapartida do particular.

Ainda em relação ao estudo das outorgas onerosas de alteração de Uso-ONALT e do direito de construir-ODIR, imprescindível repisar a orientação contida no **Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF**, que veio a analisar e condensar, detalhadamente, esses dois institutos, suas naturezas jurídicas, finalidades, objetivos e formas de cobrança. Confirmam-se alguns de seus trechos, especialmente aquele que consigna que o **MARCO TEMPORAL para se estabelecer a ONEROSIDADE DA ONALT É O PDOT DE 1997:**

" (...) Ambas as controvérsias se resolvem pela noção de que a instituição da outorga onerosa de alteração de uso no âmbito do Distrito Federal por meio da Lei Complementar nº 17/97 estabeleceu uma transformação do modo como os índices urbanísticos e usos eram atribuídos ao proprietário. Se, até aquele momento, prevalecia a regra da gratuidade; com o PDOT/97, passou a valer a regra da onerosidade..."

As outorgas urbanísticas são instrumentos de planejamento urbano e de justa distribuição dos benefícios e encargos do processo de urbanização. As duas funções convivem juntas no instituto. Por esse motivo, o caráter oneroso é a regra e a gratuidade, a exceção. A gratuidade ou a redução do valor da contrapartida é justificada em nome do planejamento urbano. Somente dessa forma, conciliam-se as duas funções da ONALT.

Por essa razão, cabe assentar que o marco temporal para se verificar se a alteração de uso reveste-se de caráter oneroso é o PDOT/97, como já foi pacificado no Parecer Normativo nº 4/2001.

Nessa perspectiva, a Lei Complementar nº 294/2000 tem apenas, em linguagem civilista, efeitos de propiciar critérios para operar a liquidação de débito no momento do licenciamento, ou, em terminologia publicista, de regulamentar o PDOT/97, cuja eficácia estava sob condição suspensiva.

Além disso, o silêncio da lei não implica que a alteração de uso não tenha caráter oneroso. Muito pelo contrário, se a regra é a da onerosidade, no silêncio da lei, prevalece a regra e não a exceção."

Forma	1253
Processo	260.017.932/2001
Requis	val
Matrícula	1253-1



O Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF aborda, também, item específico quanto ao **MOMENTO DA EXIGÊNCIA DA CONTRAPARTIDA**, item 06, que vem a ser o **MOMENTO DO LICENCIAMENTO URBANÍSTICO**. Recolhemos, nesta oportunidade, alguns trechos também elucidativos:

"...De fato, a alteração de uso operada no plano normativo é por si só relevante para valorizar o imóvel, o que deveria atrair desde logo a exigência de contraprestação pela outorga (...)

Todavia, dois motivos impõem a exigência da contraprestação somente no momento do licenciamento urbanístico e não no momento da alteração de uso no plano normativo (...)

Dessa maneira, a alteração de uso e o solo criado operados no plano normativo devem se realizar no plano dos fatos mediante a utilização do solo urbano de acordo com o uso urbanístico alterado ou a utilização do solo criado, o que somente ocorrerá por meio do cumprimento de um ônus urbanístico no licenciamento urbanístico (...)

A fim de se obter uma justa distribuição dos benefícios das alterações de uso, as formas de cálculo da contraprestação devida nos casos da ONALT e da ODIR devem considerar também a valorização imobiliária entre o tempo da alteração de uso no plano normativo e a sua concretização no licenciamento urbanístico(...)" GN

Assim, é inconteste que a alteração do uso do solo urbano opera-se, primeiramente no **plano normativo** e depois no **plano fático**. E a correspondente vantagem/benefício usufruída pelo particular, que tem o uso original de seu imóvel alterado/estendido em detrimento dos demais é que faz surgir a obrigatoriedade de contrapartida pelo próprio beneficiário (ônus urbanístico).

Não restam dúvidas de que o pagamento da outorga é ônus que deve ser atendido pelo proprietário/empreendedor/beneficiário a fim de

Fórmula nº	1254
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	28.863-1



que ele adquira o direito à alteração de uso do seu imóvel. Não é compulsório, repita-se, mas sim ato voluntário do particular interessado, que pode ou não adquirir o direito à alteração de uso. Caso deseje adquirir o direito, deve necessariamente arcar com o ônus de efetuar a contraprestação. Caso não deseje adquirir tal direito, nada haverá de arcar em relação à ONALT.

A CONDIÇÃO LEGAL, portanto, para a concretização da alteração/extensão de uso do imóvel é o correspondente **PAGAMENTO** da outorga. **Sem esse pagamento, não há que se falar em uso alterado/estendido**, uma vez que a obrigação de pagamento só nasce com a definição legal da área passível de alteração e a faculdade do interessado em dela se beneficiar, realizando o ônus urbanístico que lhe compete.

O momento da exigência da contrapartida (ONALT), após a legislação específica permitir o uso alterado, é no licenciamento urbanístico, que no caso das unidades imobiliárias pré-existentes (LC 294/00 e LC 902/2015), se dá quando o interessado requer o alvará de construção/licença de funcionamento da atividade, consoante os termos do Parecer 039/2008-PROMAI/PGDF, já citado anteriormente.

Como se viu, a aquisição do direito à mudança do uso do solo está condicionada à prestação de contrapartida, no caso, o pagamento do valor referente à outorga (ônus – comportamento que se deve adotar para alcançar determinada vantagem, que consiste na aquisição ou conservação de um direito).

Tem-se, assim, que, até o pagamento da contrapartida, o imóvel no qual levantada a **edificação simplesmente não comportaria o uso alterado**, isto é, a destinação diversa daquela originariamente prevista na

Folha nº	1255
Processo nº	260.077.932/2004
Rubrica	val
Matricula nº	26.863-1



norma de zoneamento, excepcionada apenas mediante contrapartida do particular.

2 – Aspectos específicos do caso retratado

Como asseverado anteriormente, no caso do parcelamento denominado Residencial Jardim dos Eucaliptos, a gleba era originariamente rural (PDOT 92), tendo o PDOT de 97 alterado o uso para urbano, determinando, inclusive, a onerosidade das alterações de uso *previstas para o terreno vigentes até a data de publicação desta Lei Complementar* (art. 50, transcrito anteriormente).

Portanto, em 2001 quando o interessado deu entrada no processo administrativo de parcelamento do solo urbano estava ciente da vigência das novas regras instituídas pelo PDOT/97 sobre a onerosidade da alteração de uso pretendida.

Como se disse alhures, apesar de o PDOT/97 ter alterado o uso da gleba rural para urbana, e isso é inconteste, o interessado não ficou obrigado a utilizar a gleba com o uso alterado. A utilização da terra com o novo uso é mera faculdade. Caso ele não quisesse utilizá-la com o novo uso nada teria que pagar em termos de outorga.

Contudo, quis o interessado empreender na localidade uma atividade essencialmente urbana (parcelamento do solo para fins urbanos), gerando um novo aproveitamento econômico da gleba, atraindo, assim, um ônus urbanístico a reclamar a respectiva contrapartida para a aquisição do direito ao uso do bem de forma alterada.

Consoante disposto anteriormente, o Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF, vinculante a toda a Administração, entendeu que a *aquisição do direito à mudança de uso está condicionada a contrapartida financeira da ONALT.*

Folha nº	1256
Processo nº	260017.932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

Com o PDOT/97, a alteração de uso de rural para urbano se deu no plano normativo e somente com o pagamento da outorga no momento da aprovação do projeto de parcelamento é que se efetivará, no plano fático, o uso alterado (*inciso IV, § 1º, do art 176 do PDOT vigente*).

E o fato de inexistir, no momento presente, legislação específica que disponha sobre os critérios diferenciados de cobrança da ONALT, no caso da alteração de uso rural para urbano, conforme determinado pelo § 2º do art. 176 do PDOT/2009, com a atualização da LC 854/2011, não afasta a obrigação de pagamento da contrapartida pelo interessado, apenas posterga a momento posterior a liquidação desse débito (preço público/ONALT).

Admitir-se, portanto, a **aprovação do projeto de parcelamento** do solo, no caso, cuja área era rural e com o PDOT/97 passou a ser urbana, **sem o pagamento do preço público correspondente à ONALT**, significa negar a sua natureza de instrumento de controle urbanístico, tornando-o absolutamente imprestável ao fim a que se destina, anulando-o enquanto instituto jurídico. O pagamento do valor referente à outorga onerosa de alteração de uso não é uma mera dívida do particular frente ao Estado. Repita-se, é uma contrapartida do particular privilegiado em seu acervo patrimonial à custa da diminuição do correspondente no patrimônio da coletividade. Sem o pagamento da contrapartida, o Distrito Federal arcaria sozinho com esse ônus, prejudicando, em última análise, todo um processo de urbanização, a própria cidade e população envolvida. Situação essa que não se pode compactuar, até com base na vedação de enriquecimento ilícito.

Daí porque a lei fixa o momento da aprovação do projeto de parcelamento como efetivação (concretização) da pretendida alteração de uso (rural para urbano), com o pagamento da respectiva outorga, como medida de

Folha nº	1257
Processo nº	200917932/2001
Rubrica	Val
Matricula nº	26.863-1



justa distribuição dos benefícios decorrentes da valorização imobiliária havida para os respectivos beneficiários.

O Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF, que, em outras, dispôs:

"que o fato de a alteração de uso ter ocorrido antes da regulamentação do procedimento para a cobrança da ONALT não afasta o direito de o DF exigir a contrapartida pelo particular; que de acordo com a lei, o momento da exigibilidade da contraprestação pela alteração de uso é a concessão de alvará de construção ou de funcionamento; que o termo inicial para efeitos de alteração de uso é a aprovação do PDOT de 1997, através da Lei Complementar 17, de 28 de janeiro de 1997".GN

O direito, repise-se, está previsto na legislação (LODF/97, PDOT/2009, LC 854/2012), mas o **recolhimento dos valores devidos** não pode, **ainda**, ser efetuado **enquanto não editada lei específica** regulamentando os critérios diferenciados indicados no § 2º do art. 176 do PDOT.

E o art. 266 do PDOT vigente determinou que essa regulamentação fosse elaborada pelo órgão gestor do planejamento urbano e territorial no **prazo máximo de 01 (um) ano** após a sua publicação, o que **não** ocorreu até o momento. Daí a imperiosa necessidade de **urgente regulamentação pela SEGETH**, sob pena de engessamento de todos os processos de aprovação de parcelamento em curso, inclusive, o dos presentes autos.

E o fato de o parágrafo único do art. 266 do PDOT vigente ter determinado que "até a aprovação das leis específicas indicadas no caput,

Folha nº	1258
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1



prevalece a legislação em vigor” não mitiga essa urgência na regulamentação, uma vez que, no caso vergastado, a prevalência da legislação em vigor indica a obrigatoriedade de pagamento da ONALT. Portanto, esse dispositivo legal não tem o condão de afastar a incidência da ONALT, como alegado pelo interessado, na medida em que a legislação em vigor remanesce prescrevendo o pagamento da outorga nos casos de alteração de uso do imóvel, tanto pelo PDOT de 1997 quanto pelo PDOT de 2003 e alterações.

Destarte, parece-nos assistir razão à AJL/SEGETH quanto à intelecção adotada na Nota Técnica 530.000.170/2016 (fls. 1208/1218).

III – CONCLUSÃO

Folha nº	1259
Processo nº	260.017.932/2001
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

1- O marco temporal para a incidência da ONALT, relativamente à alteração de uso (de rural para urbana) é o PDOT de 1997 (arts. 49/52), consoante entendimento consolidado no Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF.

2 - O particular interessado detentor de uma gleba rural alterada para urbana pelo PDOT/97, que optou por realizar um parcelamento do solo para fins urbanos (em 2001, quando já vigentes as novas regras), estava ciente de que tais atividades atraíam o dever de pagar a ONALT, mesmo que não fosse possível, naquele momento, recolher os valores devidos por falta de normas legais que apontassem os procedimentos, forma de cálculo, base de cálculo, alíquotas/percentuais relativos ao preço público, etc.



3 - Ainda que a regulamentação da matéria – forma de cobrança e cálculo da ONALT no caso específico da alteração de uso rural para urbano – não tenha sido feita até o momento, o direito do Distrito Federal à contrapartida pelo uso alterado já existia precedentemente à LC 854/12 (LODF, PDOT/97, Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF). A cobrança e o respectivo recolhimento é que são postergados para momento posterior, devido à inexistência de regulamentação específica.

4 – Necessária urgente regulamentação pela SEGETH da forma de cobrança da ONALT (*caput* do art. 266 do PDOT/2009), observando-se os critérios diferenciados dispostos no § 2º do art. 176 do PDOT vigente.

5 – Enquanto não regulamentada a forma de cobrança e, conseqüentemente, efetivada a alteração de uso pretendida, pelo recolhimento do valor devido, resta obstada a aprovação do projeto de parcelamento, com fundamento no entendimento adotado no corpo deste opinativo, no Parecer Normativo 039/2008-PROMAI/PGDF e na legislação de regência (LODF, PDOT/97, PDOT/2009, notadamente o seu inciso IV do § 1º do art. 176).

É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 21 de outubro de 2.016.


MARIA LUISA B. PESTANA GUIMARÃES
Procuradora do Distrito Federal

Folha nº	1260
Processo nº	20007932/2001
Rubrica	Val
Matrícula nº 26.86	268631



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 260.017.932/2001
INTERESSADO: BDC Planejamento Urbano
ASSUNTO: Aprovação proposta

MATÉRIA: Urbanística

Folha nº: 1261 Mat.: 39.754-7
Processo nº: 260.017.932/2001
Rubrica: ma

APROVO O PARECER Nº 0968/2016 – PRCON/PGDF, exarado
pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Maria Luísa B. Pestana Guimarães.

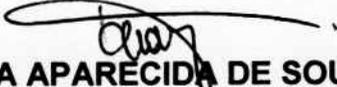
Em 27 / 10 / 2016.


MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Gestão do
Território e Habitação do Distrito Federal, para conhecimento e providências
pertinentes.

Em 31 / 10 / 2016.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Cota de Aprovação SEI-GDF - PGDF/GAB/PRCON

PROCESSO N°: 00390-00001525/2018-35
MATÉRIA: Urbanístico

APROVO O PARECER N° 278/2018 PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Helder de Araújo Barros.

MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve o **CENTRO DE ESTUDOS** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a alteração do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão do Parecer n° 968/2016 – PRCON/PGDF.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

PAOLA AIRES CORRÊA LIMA
Procuradora-Geral do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **MARIA JULIA FERREIRA CESAR - Matr.0140689-2, Procurador(a)-Chefe**, em 11/06/2018, às 18:17, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal n° 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAOLA AIRES CORREA LIMA - Matr.0096942-7, Procuradora-Geral**, em 11/06/2018, às 22:06, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal n° 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?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[aca=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= **8790357** código CRC= **8BB31206**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM Projeção I, 4º andar, sala 402 - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF

3025-3361