

Companhia de Planejamento do Distrito Federal

para  
**Texto**

# discussão

**A GESTÃO PÚBLICA DA VALORIZAÇÃO  
DA TERRA NO DISTRITO FEDERAL:  
UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO  
DAS OUTORGAS URBANÍSTICAS**

Henrique Soares Rabelo Adriano

nº 74/fevereiro de 2021  
ISSN 2446-7502

**A GESTÃO PÚBLICA DA VALORIZAÇÃO DA  
TERRA NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE  
DA APLICAÇÃO DAS OUTORGAS URBANÍSTICAS<sup>1</sup>**

Henrique Soares Rabelo Adriano<sup>2</sup>

Brasília-DF, Fevereiro de 2021

---

<sup>1</sup> Artigo baseado em dissertação homônima apresentada em 2018 ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB), orientada pelo Prof. Benny Schvarsberg.

<sup>2</sup> Henrique Soares Rabelo Adriano - Arquiteto e Urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da UnB.

---

## Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2015](#), que regem o Comitê Editorial da Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

---

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan

Texto para Discussão

TD - n. 74 (2021) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2020.

n. 74, junho, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.

**ISSN 2446-7502**

1. Desenvolvimento econômico-social. 2. Políticas Públicas  
3. Área Metropolitana de Brasília (AMB). 4. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).  
I. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. II. Codeplan.

---

CDU 338 (817.4)

---

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

**Ibaneis Rocha**

Governador

**Paco Britto**

Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL**

**André Clemente Lara de Oliveira**

Secretário

**COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN**

**Jeansley Charllles de Lima**

Presidente

**Juliana Dias Guerra Nelson Ferreira Cruz**

Diretora Administrativa e Financeira

**Renata Florentino de Faria Santos**

Diretora de Estudos Urbanos e Ambientais

**Daienne Amaral Machado**

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**Clarissa Jahns Schlabit**

Diretora de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

## RESUMO

A pesquisa analisa a aplicação dos instrumentos urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR) e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT) no Distrito Federal (DF), tendo como objetivo geral traçar o perfil da gestão da valorização da terra que subjaz essa aplicação. A abordagem de referencial marxista sobre a renda fundiária urbana e a noção de gestão social da valorização da terra constituem a fundamentação teórica do trabalho. Além dos instrumentos, a delimitação do escopo da pesquisa abrange o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (FUNDURB), instância que recepciona e distribui as contrapartidas arrecadadas. A análise obedece aos seguintes procedimentos metodológicos: (1) o exame da trajetória legislativa das Outorgas e do FUNDURB; (2) a análise da incidência das Outorgas sobre as rendas da terra; e (3) a análise da gestão dos recursos arrecadados. Os resultados demonstram que a captura das rendas promovida pelos instrumentos apresenta desempenhos distintos. No que se refere à ODIR, abatimentos na fórmula de cálculo da contrapartida e a utilização da pauta fiscal do IPTU como referência do preço dos imóveis contribuem para a debilidade da recuperação das rendas. Em relação à ONALT a captura se aproxima da valorização real do terreno, em função da não concessão de abatimentos e da utilização da avaliação imobiliária como método. A recente regulamentação da ONALT para transformação da terra rural em urbano, no entanto, incorpora um abatimento considerável ao cálculo da cobrança. Tanto em relação à ODIR como a essa segunda modalidade da ONALT, o potencial dos instrumentos em promover a regulação do mercado de terras e o fortalecimento das finanças públicas é decisivamente afetado. Por outro lado, a gestão dos recursos arrecadados por meio da aplicação das Outorgas Urbanísticas é caracterizada por um controle social restrito, pela baixa execução dos recursos e pela distribuição regressiva no território dos investimentos em obras. Conclui-se que a aplicação das Outorgas no DF, apesar de sua potencialidade redistributiva, reproduz a lógica concentradora que é característica da livre operação do mercado de terras, alimentando as vicissitudes da urbanização precária e desigual da cidade. Fica evidente a necessidade de reformulação dessa lógica de aplicação para alinhar os instrumentos ao ideal de justiça social que está na gênese de sua concepção.

**Palavras-chave:** Renda da terra urbana; gestão pública da valorização da terra; Outorgas Urbanísticas.

# SUMÁRIO

## RESUMO

1. INTRODUÇÃO .....	7
2. A RENDA DA TERRA COMO CATEGORIA ANALÍTICA DA PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA.....	8
2.1. As categorias da renda da terra urbana .....	9
2.2. A renda da terra e a gestão pública: regulação urbanística e instrumentos de captura de mais-valias urbanas .....	12
2.3. A gestão social da valorização da terra.....	17
3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: O SOLO CRIADO E O ESTATUTO DA CIDADE .....	18
4. A APLICAÇÃO DAS OUTORGAS URBANÍSTICAS NO DISTRITO FEDERAL .....	21
4.1. Regulamentação distrital .....	21
4.1.1. Legislação específica ODIR .....	23
4.1.2. Legislação específica da ONALT .....	25
4.1.3. Legislação específica do FUNDURB .....	27
4.2. A incidência sobre as rendas da terra .....	29
4.2.1. Coeficiente de aproveitamento básico variável e seu impacto sobre a ODIR .....	30
4.2.2. Normas de uso e a aplicação da ONALT .....	33
4.2.3. Métodos de cálculo da contrapartida: concepções distintas sobre a magnitude da captura .....	34
4.3. A distribuição restrita e regressiva dos recursos arrecadados .....	36
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	46
ANEXOS .....	50

## 1. INTRODUÇÃO

O Distrito Federal (DF) é uma das Unidades da Federação precursoras na aplicação das Outorgas Urbanísticas no Brasil, instrumentos de política urbana que incidem sobre os incrementos nos preços da terra. São duas as modalidades aplicadas: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR), regulamentada na legislação local em 1996 e que atua na recuperação das rendas fundiárias vinculadas ao potencial construtivo; e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT), cuja regulamentação data do ano 2000 e que incide sobre as rendas relativas às alterações de uso ou atividade urbana.

O princípio redistributivo que está na gênese desses instrumentos, a longa trajetória de sua aplicação local e o cenário de profundas desigualdades que marcam o território do Distrito Federal demonstram a pertinência da investigação sobre a capacidade dessas ferramentas em promover a regulação do mercado de terras e um desenvolvimento urbano socialmente mais justo. Soma-se a isso a especificidade da situação fundiária local, em que o Estado é detentor de considerável estoque fundiário. Historicamente, a gestão desse patrimônio é caracterizada pela máxima rentabilização na transferência das terras públicas ao setor privado (CAMPOS, 1988). Portanto, ao mesmo tempo em que lança mão de instrumentos de captura das rendas fundiárias o governo do local promove o rentismo como forma de maximizar as receitas provenientes da alienação das terras de sua propriedade.

Desse modo, compõem o objeto de pesquisa os instrumentos das Outorgas Urbanísticas no Distrito Federal, abordados segundo a indagação: qual o perfil da gestão da valorização da terra que subjaz a aplicação desses instrumentos? A aproximação ao problema de pesquisa recorre à renda fundiária de referencial marxista como categoria analítica básica e ao conceito de gestão social da valorização da terra. Esse referencial teórico sustenta uma análise empírica abrangente e busca, dessa forma, abarcar a complexidade do objeto.

O trabalho se divide em três partes. A primeira é dedicada à construção do arcabouço teórico-conceitual utilizado como fundamento da análise. São abordadas as categorias da renda fundiária urbana a partir dos estudos desenvolvidos por Jaramillo (2010), a relação das categorias da renda com as modalidades de gestão pública do solo e o conceito de gestão social da valorização da terra.

A segunda parte corresponde a uma síntese sobre a trajetória jurídica das Outorgas Urbanísticas no Brasil, e tem como objetivo situar a concepção desses instrumentos na tradição do planejamento urbano no país.

Essa exposição prévia consolida as bases para a análise da aplicação das Outorgas no Distrito Federal, objeto da terceira parte da pesquisa. Essa análise abarca dados referentes à regulamentação e aplicação dos instrumentos como também os registros da distribuição dos recursos arrecadados.

## 2. A RENDA DA TERRA COMO CATEGORIA ANALÍTICA DA PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA

A análise das práticas de planejamento dedicadas à gestão pública da valorização da terra deve partir de uma questão primordial: a propriedade territorial e seu valor na sociedade capitalista. As concepções teóricas sobre o tema apontam determinantes fundamentalmente distintos, que incidem de maneira igualmente diversa no desenho das estratégias de atuação do Estado frente às questões relacionadas a esse tema. Dentre essas concepções, destacam-se quatro vertentes: os modelos descritivos naturalistas derivados da ecologia urbana (BURGESS, 1925 e 1929; HOYT, 1939); os modelos teóricos racionais da economia neoclássica (WINGO, 1961; ALONSO 1964; MUTH 1969); os estudos de referencial marxista sobre a renda da terra urbana; e a abordagem de corte Pós-keynesiano de Abramo (2007).

Embora todos os enfoques agreguem importantes subsídios para o entendimento da formação dos preços da terra urbana, o referencial teórico-conceitual marxista é aquele que melhor dedica-se à análise dos aspectos contraditórios desse fenômeno no conjunto da sociedade. Seus autores inserem a propriedade territorial na totalidade dos processos sociais, abarcando a complexidade crescente dos fenômenos da terra, além de oferecer elementos de interpretação sintonizados com as perspectivas dos setores populares. Ao conceber a renda da terra como relação social, esse aporte situa a questão fundiária nos marcos da disputa pela apropriação do valor. Uma análise crítica das alternativas lançadas pelo Estado para intervir no mercado de terras somente é possível a partir desse viés, que supera a simples formalização das manifestações aparentes do mercado, afinal:

O solo é um bem sem valor, porém tem um preço; o essencial é indicar as relações sociais que fundamentam este paradoxo, e não medir ou formalizar de entrada os fenômenos mais superficiais – bem como mais complexos -: os fenômenos do mercado (TOPALOV, 1984, p. 2).

A partir da década de 1970, a propriedade da terra nas cidades emerge como objeto específico de análise dentro da tradição marxista, na esteira de uma renovada produção sobre a urbanização capitalista, com destaque para os autores franceses ligados ao Centre de *Sociologie Urbaine* da Universidade de Paris.<sup>3</sup> Os trabalhos desses autores surgem no contexto de uma França que se urbanizava de maneira acelerada e que convivia com um novo tipo de crise urbana, caracterizada pelo papel hegemônico dos grupos imobiliários e pela proliferação de novos movimentos sociais urbanos (GAVIRA, 1984). Essa crise colocou um desafio à capacidade de planejamento do Estado e gerou uma demanda por pesquisas que explorassem o comportamento real dos novos agentes urbanos. A essa conjuntura de crise urbana se somam os acontecimentos de maio de 1968 e a renovação do marxismo promovida pelos textos de Louis Althusser e Nico Poulantzas, e pelos estudos do Partido Comunista Francês sobre o capital monopolista de Estado (GAVIRA, 1984).

As análises sobre a urbanização capitalista empreendidas pela sociologia francesa incluem os trabalhos que têm como objeto a renda da terra urbana. Jaramillo (2010) cita as obras de Alquier (1970), Arango (1975), Edel (1975) e Lojkine (1970) como integrantes de uma etapa inicial dessa produção, caracterizada por uma abordagem literal dos instrumentos da tradição marxista prévia. Uma segunda etapa se conforma com os

---

<sup>3</sup> Gavira (1984) destaca os seguintes autores: Lipietz, Magri, Pincon, Préteceille, Godard, Ascher, Freyssenet, Coing, Duclos, Castells, Cornu, Lojkine e Topalov.

trabalhos de Lipietz (1974) e Topalov (1973, 1984), produzidos a partir de um considerável desenvolvimento do pensamento marxista sobre a urbanização capitalista e marcados pelo exame mais detalhado das experiências concretas de desenvolvimento da propriedade territorial. A obra *Ganacias y Rentas Urbanas*, de Topalov (1984), é destacada por Jaramillo (2010), e remetida a uma terceira etapa do conjunto dessas formulações, na qual o autor também situa seu próprio livro, *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2010).

Embora esses autores apresentem diferenças importantes em suas formulações, compartilham dos mesmos princípios da teoria do valor-trabalho e utilizam a renda como categoria analítica básica para explicar a formação dos preços da terra urbana. Essa categoria determina as condições de acumulação do capital no espaço e se define na relação social de disputa entre os agentes pela apropriação do valor. Esses agentes são considerados em sua heterogeneidade, com interesses nem sempre convergentes e disparidades de poder, e seu comportamento não parte de uma lógica individual, mas de decisivas pautas coletivas e práticas de classe. Ao contrário das demais vertentes, os agentes que promovem a construção do espaço assumem um peso significativo nas determinações da configuração espacial.

Nos trabalhos dessa tradição teórica o espaço é representado como um conjunto complexo de valores de uso e a acessibilidade a esse conjunto é o que determina e modula a geração das rendas urbanas. Essas dinâmicas geradoras da Renda, por sua vez, definem uma operação imperfeita do mercado de terras e têm impacto decisivo na divisão técnica e social do espaço. Embora a política urbana não seja contemplada em muitas das abordagens dessa vertente, suas conclusões teóricas têm fundamentado a concepção de um Estado interventor nas dinâmicas do mercado de terras e promotor de práticas redistributivas pautadas na gestão social dos recursos aferidos com a tributação sobre a terra.

## 2.1. As categorias da renda da terra urbana

Segundo Jaramillo (2010), a renda fundiária surge a partir de uma condição de monopólio derivada da escassez da terra.

A Renda da Terra como fenômeno geral se apoia na escassez de terras nos setores que necessitam dela para a produção (tanto na acepção “relativa” ou “absoluta” dessa expressão), que faz emergir lucros extraordinários permanentes que a concorrência não logra dissolver (JARAMILLO, 2010, p. 84).

O autor sustenta que a Renda Absoluta e a Renda Diferencial, categorias basilares formuladas por Marx (1987) em sua Teoria Geral da Renda da Terra, são manifestações quantitativas de um mesmo mecanismo e não categorias econômicas diferentes que se superpõe em sua operação. A distinção entre ambas obedece puramente a peculiaridades na curva de oferta. A Renda Diferencial emerge de uma escassez relativa, que compõe um cenário no qual existe a possibilidade de ampliação da produção, mas mediante utilização de terrenos que possuem um custo de produção cada vez maior. Já a Renda Absoluta se forma sob a condição de uma escassez absoluta, em que o aumento da demanda não pode ser acompanhado pelo aumento da produção em virtude da indisponibilidade de terras adicionais.

A modulação proposta pelo autor a partir da tradição teórica marxista parte de uma diferenciação básica referente à articulação da terra com os processos econômicos urbanos: a articulação primária, relativa aos processos produtivos, determina a formação de rendas urbanas primárias; e a articulação secundária, referente aos processos de consumo, está

relacionada a rendas urbanas secundárias. As categorias propostas a partir dessa diferenciação estão sintetizadas no Quadro 1.

**Quadro 1** - Categorias da renda da terra urbana segundo Jaramillo

Categorias da renda urbana		Processo econômico	Variável determinante
Rendas primárias (produção do espaço construído)	Renda Primária Diferencial tipo 1	Atividade da construção	Variações nos custos de produção em função do acesso diferencial aos valores de uso
	Renda Primária Diferencial tipo 2	Atividade da construção	Variações na intensidade de capital aplicado à terra em função da relação entre custo de produção das técnicas de construção em altura e preços do espaço construído
	Renda Absoluta Urbana	Todas as atividades urbanas	Condição irreproduzível do solo urbanizado
Rendas secundárias (consumo do espaço construído)	Renda Diferencial de Comércio	Atividades comerciais, bancárias e de prestação de serviços	Variações na rotação do capital em função de pautas coletivas que determinam a distribuição dos usos urbanos
	Renda de Monopólio de Segregação	Consumo da habitação	Necessidade de diferenciação social no território dos grupos de maiores rendimentos
	Renda Diferencial de Habitação	Consumo da habitação	Custos de reprodução da força de trabalho no espaço
	Renda Diferencial Industrial	Atividade industrial	Variações nos custos para instalação de indústrias
	Renda de Monopólio Industrial	Atividade industrial	Oferta restrita de terra para instalação de indústrias

Fonte: Jaramillo (2010)

Elaboração: O Autor.

As rendas urbanas primárias se apresentam em três modalidades. A primeira é a Renda Primária Diferencial tipo 1, que surge no processo produtivo da construção e é relativa às variações nos custos de produção. A variável determinante para tais variações é a localização do terreno, considerando a distância do transporte de insumos ao local de produção e o acesso aos valores de uso proporcionados pelas infraestruturas, sendo este segundo condicionante preponderante.

As maiores magnitudes da Renda Primária Diferencial tipo 1 emergem dos terrenos melhor situados em termos de provisão das infraestruturas, de acordo com o caráter público ou privado de financiamento dessa provisão. Quando esse financiamento é público e homogêneo na cidade, não constitui fator gerador de renda, pois define situação isonômica para o conjunto de proprietários. Por outro lado, quando parte desse custo é realizado pelo capital privado, os proprietários de terrenos localizados em zonas já servidas se beneficiam de rendas da terra. O mesmo ocorre com os proprietários favorecidos por uma atuação particularista do Estado no provimento gratuito da infraestrutura. Seu custo privado de urbanização é reduzido em relação aos demais proprietários, o que também configura condições de formação de Rendas Primárias Diferenciais tipo 1.

A Renda Primária Diferencial tipo 2 está ligada à intensidade diversa de capital aplicado à terra e se associa, segundo Jaramillo (2010), a um dos fenômenos técnicos mais importantes nas cidades contemporâneas, a construção em altura. Essa renda deriva de um dispositivo mercantil que articula o custo de produção das técnicas de construção em altura e os preços do espaço construído nas diferentes zonas da cidade. Ao mesmo tempo em que a construção em altura permite multiplicar a quantidade de espaço construído vendável, implica custos de produção adicionais, crescentes à medida que o número de pavimentos aumenta. A confrontação entre custo e preço de venda é chave para a decisão econômica dos incorporadores, sendo que a construção em altura prevalece quando o preço de venda é suficientemente elevado para compensar os custos proporcionalmente maiores. Do

contrário, se utiliza a técnica menos intensiva. Assim se define o escalonamento das alturas das edificações nas diferentes zonas da cidade.

Uma terceira categoria dentre as rendas urbanas primárias descritas pelo autor é a Renda Absoluta Urbana. Essa é a modalidade que explica o nível de renda mínimo dos terrenos e, na medida em que afeta a todos eles, contribui fundamentalmente com o nível geral dos preços da terra. Trata-se de uma renda de monopólio generalizada cuja magnitude corresponde ao total da renda na terra urbana pior situada. Sua existência decorre do caráter irreproduzível do solo urbanizado, considerando que um terreno urbano demanda a conexão com uma série de valores de uso gerados pela articulação complexa entre as infraestruturas urbanas e o conjunto dos imóveis privados.

Já o segundo grupo de rendas definido por Jaramillo (2010), as rendas urbanas secundárias, mantêm relação com os processos de consumo do espaço construído e se dividem em cinco categorias.

A primeira delas é relacionada à atividade comercial, a Renda Diferencial de Comércio. A circulação das mercadorias demanda a transferência de uma parcela da mais-valia gerada pelo capital produtivo em remuneração ao capital comercial. O produtor concede um desconto ao comerciante, gerando uma diferença entre o preço de fabricante e o preço final, e daí surge a margem comercial que remunera o capitalista dedicado à circulação. A amplitude dessa margem dependerá da velocidade de rotação do capital comercial, relacionada, por sua vez, a características locacionais na cidade. O excedente gerado pelos comerciantes melhor localizados, desde então, podem ser apropriados na forma de Renda Diferencial de Comércio. Esse mecanismo atua em outras atividades urbanas nas quais a rentabilidade está diretamente relacionada ao volume de negócios proporcionados pela modulação dos usos urbanos, como nas atividades bancárias e na prestação de alguns serviços.

O consumo da habitação determina o surgimento de outras duas categorias de rendas secundárias, cuja diferenciação está relacionada ao grupo social em questão. No caso das classes trabalhadoras, a habitação é um componente de reprodução da força de trabalho, enquanto que para a burguesia é um consumo de mais-valia, que busca manifestar o pertencimento a uma determinada classe social. Embora esse fenômeno tenha sua origem e razão de ser no interior da classe capitalista, tende a estender-se sobre o conjunto da sociedade, hierarquizando no espaço não somente a magnitude de capitais, mas também a magnitude dos rendimentos. Logo, os grupos de maiores rendimentos reservam para sua habitação setores específicos da cidade, com a exclusão das demais classes sociais. A renda se converte no mecanismo econômico dessa exclusão, um imposto privado pago em uma quantia que supere as possibilidades de acesso dos setores sociais de menor renda. Uma divisão social do espaço se conforma a partir dessa lógica, modulada pela magnitude relativa dos rendimentos. A renda que emerge desse fenômeno é denominada por Jaramillo (2010) de Renda de Monopólio de Segregação.

Já os distintos custos de reprodução da força de trabalho no espaço promovem a formação da Renda Diferencial de Habitação. O capital tende a garantir um salário condizente às condições de habitação do trabalhador pior situado na cidade, cuja magnitude inclui, além da remuneração paga pela força de trabalho, o valor equivalente ao preço da habitação e aos custos dos deslocamentos desse trabalhador que habita os lugares mais distantes. Esse salário, desde então, se torna a remuneração normal do conjunto de trabalhadores. O trabalhador melhor situado, que não arca com custos elevados de transporte, paga ao proprietário da terra, sob a forma de Renda Diferencial de Habitação, um valor equivalente à magnitude desses custos.

Ainda compõem o grupo das rendas secundárias a Renda Diferencial Industrial e a Renda de Monopólio Industrial. A primeira está relacionada ao consumo do espaço construído para a atividade industrial. Sua magnitude tende a ser tênue, por conta do desenvolvimento técnico e social dos meios de transporte e de comunicação que promovem a homogeneização das condições para instalação industrial nas cidades. A segunda categoria surge de circunstâncias de monopólio que se estabelecem ou por conta da delimitação insuficiente de zonas industriais, ou porque o Estado estabelece um tributo especial por esses terrenos.

Os diferentes tipos de rendas coexistem em um mesmo ponto do espaço, sendo que cada terreno suporta uma combinação específica. No que se refere às rendas primárias, há uma articulação aditiva e, em relação às rendas secundárias, essa articulação é competitiva e tem repercussão na definição dos usos do espaço urbano (JARAMILLO, 2010).

Não há, no entanto, uma causalidade simples entre os usos e o preço da terra, e vice-versa. O preço dos terrenos, expressão capitalizada das rendas, deriva de pautas coletivas de utilização do espaço da cidade, de acordo com as quais as atividades se desenvolvem com vantagem em alguns lugares em relação a outros. Essa determinação, porém, não alcança os usos finais do espaço construído e da terra, e sim define uma gama de atividades que podem se desenvolver naquele lugar, cada qual com uma renda secundária potencial que lhe é específica. O mercado fará com que a atividade que prevaleça seja aquela capaz de gerar o maior nível de renda secundária.

A dinâmica de geração e articulação das rendas fundiárias é o fundamento básico para o entendimento da formação dos preços da terra: o preço é a capitalização das rendas que se articulam em um terreno. Outras variáveis atuam nesse processo, porém a renda fundiária é o determinante qualitativo do preço, enquanto os demais condicionantes, embora não menos relevantes para a análise do mercado de terras, alteram a magnitude quantitativa da tradução da renda em preço<sup>4</sup> (JARAMILLO, 2010).

## **2.2. A renda da terra e a gestão pública: regulação urbanística e instrumentos de captura de mais-valias urbanas**

Essa breve exposição sobre as categorias da renda da terra urbana propostas por Jaramillo (2010) cria as bases para que se discorra sobre os expedientes de que o Estado dispõe para incidir na operação do mercado fundiário. Nesse trabalho, são abordados dois deles: a regulação urbanística e os instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas, que mantêm relação direta com o objeto da pesquisa.<sup>5</sup>

A livre operação do mercado de terras não garante as condições necessárias à acumulação capitalista, relativas à conformação dos efeitos úteis de aglomeração<sup>6</sup> (TOAPLOV, 1894), principalmente no que tange a reprodução da força de trabalho. As ações de regulação urbanística buscam intervir no funcionamento desse mercado, o que ocorre principalmente por meio de dois mecanismos específicos: a regulação dos usos e a regulação das densidades do espaço construído.

---

<sup>4</sup> Para uma exposição detalhada desses outros condicionantes consultar Jaramillo (2010), mais precisamente o conceito de “movimentos dos preços da terra” desenvolvido pelo autor.

<sup>5</sup> Além desses dois expedientes há ainda a tributação sobre a terra. O tributo sobre a terra tem uma longa tradição na sociedade contemporânea, fundamentada por uma concepção compartilhada por pensadores de diferentes vertentes do pensamento econômico como Ricardo, Walras, George, Proudhon e Marx.

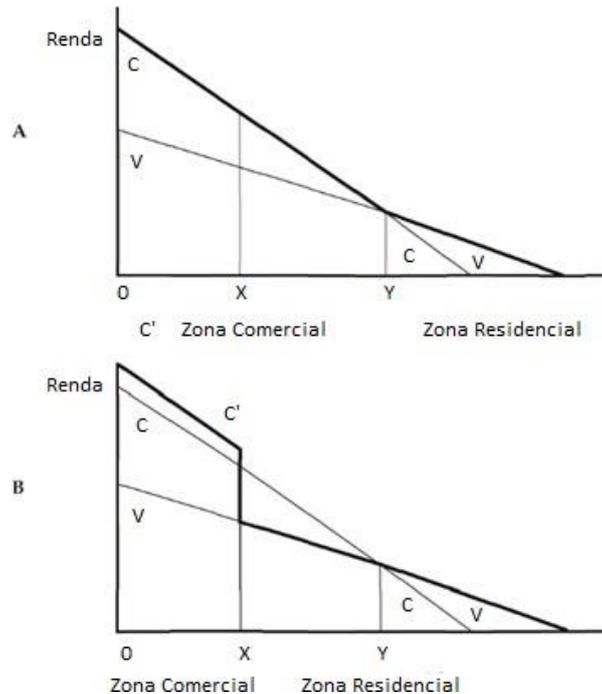
<sup>6</sup> Segundo Topalov, os efeitos úteis de aglomeração surgem “da união entre, de um lado, um processo particular de valorização de um capital e, de outro, uma configuração espacial determinada de objetos imobiliários e de fluxos de força de trabalho e mercadorias, fluxos articulados a esses objetos e que existem independentemente de cada capital particular” (TOPALOV, 1984, p. 28).

A heterogeneidade na distribuição dos usos é uma característica marcante do espaço urbano. É justamente a diversidade de atividades e o entrelaçamento entre elas que fazem da cidade o valor de uso complexo que é. Essa dinâmica obedece, conforme já comentado, a um esquema de atribuição de usos pautado pelo compartilhamento de convenções coletivas, sendo que o preço da terra atua como mecanismo de modulação dessas convenções, impondo dentre as atividades aquelas capazes de gerar um maior nível de renda. O regramento normativo do Estado pode afetar e restringir a operação espontânea desse mecanismo.

O Gráfico 1 exemplifica essa atuação, ao representar a concorrência entre o uso comercial e residencial no espaço urbano. A proximidade ao centro da cidade, eixo das ordenadas, garante maiores níveis de renda, em virtude da Renda Diferencial de Comércio. Desde então, a operação do mercado garante a prevalência desse uso até o ponto Y, e os preços dos terrenos ali localizados se referem à capitalização dos níveis de renda que esse uso garante. A partir desse ponto a atividade residencial prepondera, com seus patamares de rendas e de preços.

A parte inferior do gráfico ilustra uma mudança normativa que restringe o uso comercial até o ponto X, contrariando a dinâmica mercantil descrita anteriormente. Entre esse ponto e o ponto Y, a proibição do uso comercial conduz à diminuição da renda, agora referente ao uso residencial, e em consequência à redução dos preços praticados. A mudança normativa também pode ter um efeito indireto na zona até o ponto X: diante da restrição da zona comercial, a rotação do capital nessa área pode ser impulsionada, e com ela os níveis da Renda Diferencial de Comércio.

**Gráfico 1** - Efeito de uma alteração na regulamentação de usos da terra

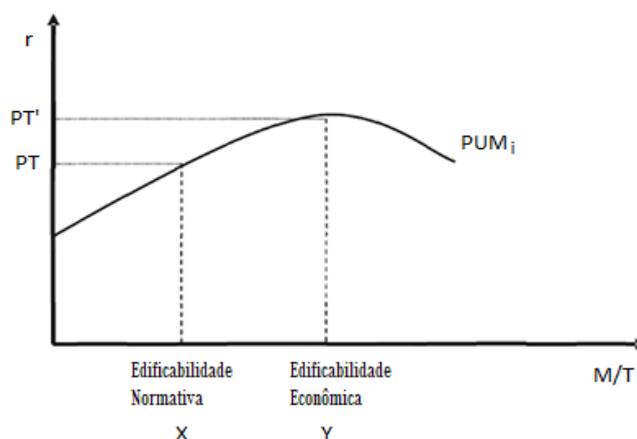


Fonte: Adaptado de JARAMILLO, 2010.

Portanto, a regulação de usos pode restringir uma dinâmica que já opera, ou reconhecer sua operação no âmbito normativo. Em ambos os casos, atua segundo condições preestabelecidas, ainda que virtualmente.

Um segundo fenômeno muito visível na cidade e objeto da regulação urbanística é a variação das densidades construtivas. Na exposição de Jaramillo (2010), tal fenômeno está associado à Renda Diferencial tipo 2 e resulta da interação entre os preços unitários do espaço construído nas distintas zonas da cidade e os custos de produção das diferentes técnicas em altura. As normas definidas pelo Estado restringem a edificabilidade do terreno, limitando a quantidade máxima de espaço construído que pode ser produzida, estabelecendo o que Jaramillo (2010) denomina de edificabilidade normativa. Na legislação urbanística brasileira, esse conceito está expresso no parâmetro denominado coeficiente de aproveitamento, razão entre a quantidade de espaço construído permitido pela norma e a área do terreno. Esse parâmetro tem efeito sobre o preço da terra e sobre as densidades construtivas quando define limites inferiores aos da edificabilidade econômica do lote,<sup>7</sup> conforme esquematiza o Gráfico 2. Logo o preço da terra sofre uma redução (de PT' a PT).

**Gráfico 2** - Efeito do coeficiente de aproveitamento sobre o preço da terra em um lote individual



Fonte: Adaptado de JARAMILLO, 2010

Assim como ocorre com a regulação de usos, a incidência das normas relativas à edificabilidade depende de sua articulação com uma dinâmica concreta ou virtual preexistente, relacionada, nesse caso, à relação entre o custo da técnica construtiva em altura e o preço de vendas do espaço construído.

Portanto, tanto em termos dos usos autorizados como dos potenciais construtivos permitidos, a norma urbanística não possui uma relação de causalidade com a valorização da terra urbana. Essa constatação é fundamental no que se refere à definição das estratégias estatais para capturar a valorização induzida pela alteração normativa. Os instrumentos que têm como gatilho de cobrança a alteração normativa em si estão mais propícios a gerar situações de cobranças injustificadas, nos casos em que essa alteração não gera valorização da terra. Uma estratégia mais adequada são as contrapartidas não compulsórias, cobradas quando o proprietário decide acessar uma possibilidade que a norma lhe oferece, mecanismo similar aos instrumentos de Outorga Urbanística.

Além do regramento urbanístico, o Estado dispõe de ferramentas urbanísticas/tributárias que têm como objetivo capturar os incrementos nos preços dos imóveis. Esses incrementos recebem a denominação de mais-valias urbanas. Aqui, o termo mais-valia não assume o sentido que lhe é atribuído no vocabulário marxista, relativo ao excedente que o capitalista extrai do trabalhador no processo de produção - circulação. A denominação, no caso, tem origem na palavra francesa *plusvalía*, referente ao crescimento do preço do bem e

<sup>7</sup> Edificabilidade que define um nível de renda máximo para um determinado preço de venda do espaço construído (JARAMILLO, 2010).

carrega, além disso, uma conotação de que esse aumento não é merecido (JARAMILLO, 2010).

Dessa forma, os instrumentos que incidem sobre os incrementos nos preços são denominados instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas. Sob a ótica do referencial teórico aqui adotado, as mais-valias urbanas são variações nos níveis das rendas da terra. Embora a aplicação desses instrumentos esteja relacionada aos objetivos de fortalecimento das finanças públicas e de regulação do mercado de terras, seu princípio básico é recuperar, para a comunidade, os incrementos de valor da terra que resultam da ação comunitária. A magnitude dessa recuperação é, antes de tudo, expressão de diferentes concepções teóricas sobre a propriedade da terra urbana e seu valor.

As abordagens da economia clássica, principalmente nas obras de George (1992) e Ricardo (1992), assumem a totalidade da renda, ou do preço da terra, como uma transferência injustificada de valor do conjunto da sociedade para os proprietários. Sob essa ótica, não somente os atuais incrementos no preço devem ser objeto de captura pelo Estado, mas todos os incrementos pretéritos também são passíveis da imposição confiscatória pela coletividade. Os fundamentos teóricos da recuperação das mais-valias, por outro lado, diferenciam a magnitude do preço da terra que é passível de captura estatal (mais-valias urbanas) de outras de legítima apropriação privada. Diferentes interpretações determinam diferentes proporções dessa captura.

A primeira admite que somente a magnitude do preço “original” da terra é de usufruto do proprietário, enquanto a integralidade do crescimento do preço é tomada como enriquecimento injustificado e passível de recuperação pelo Estado. Opera segundo a ótica de uma situação originária, prévia à valorização experimentada pelo imóvel, que deve ser reestabelecida por meio do confisco total das mais-valias fundiárias. Em termos práticos, a captura integral dos incrementos nos preços da terra poderia ser alcançada mediante um imposto geral sobre a terra urbana de aplicação periódica (como o imposto predial), com uma base de cálculo de atualização frequente.

Outra concepção supõe que não é legítimo que o Estado reivindique todas as mais-valias urbanas, mas somente aquelas propiciadas diretamente pelas ações estatais. A valorização que emerge da operação do próprio mercado, fruto da conduta dos demais agentes privados ou de movimentos dos preços oriundos de dinâmicas econômicas nas quais não interfere o Estado, pertence exclusivamente ao proprietário. Esse entendimento limita o universo da captura à valorização diretamente atribuída aos investimentos públicos ou às mudanças na regulação urbanística, mais precisamente, às normas de uso e aos parâmetros relativos ao potencial construtivo. É possível atribuir a essa noção os instrumentos das Outorgas Urbanísticas, que demandam contrapartidas pela utilização de potencial construtivo adicional ou pela mudança para um uso ou classificação da terra mais rentável, entendendo que essas alterações implicam custos à coletividade (mais demanda por áreas verdes, equipamentos públicos e infraestrutura), que devem ser compensados com uma contrapartida do proprietário privado.<sup>8</sup>

Uma derivação mais condescendente com a propriedade territorial urbana surge da concepção anterior: a captura das mais-valias urbanas deve se restringir não somente àquelas induzidas pela ação estatal, mas também se limitar à magnitude dos custos em que incorre o Estado para realizar essa ação. Diante de uma valorização superior ao gasto estatal, a diferença é legitimamente conservada pelo proprietário<sup>9</sup> (JARAMILLO, 2010).

---

<sup>8</sup> Outro exemplo de aplicação dessa concepção é o instrumento colombiano *Participación en Plusvalías*.

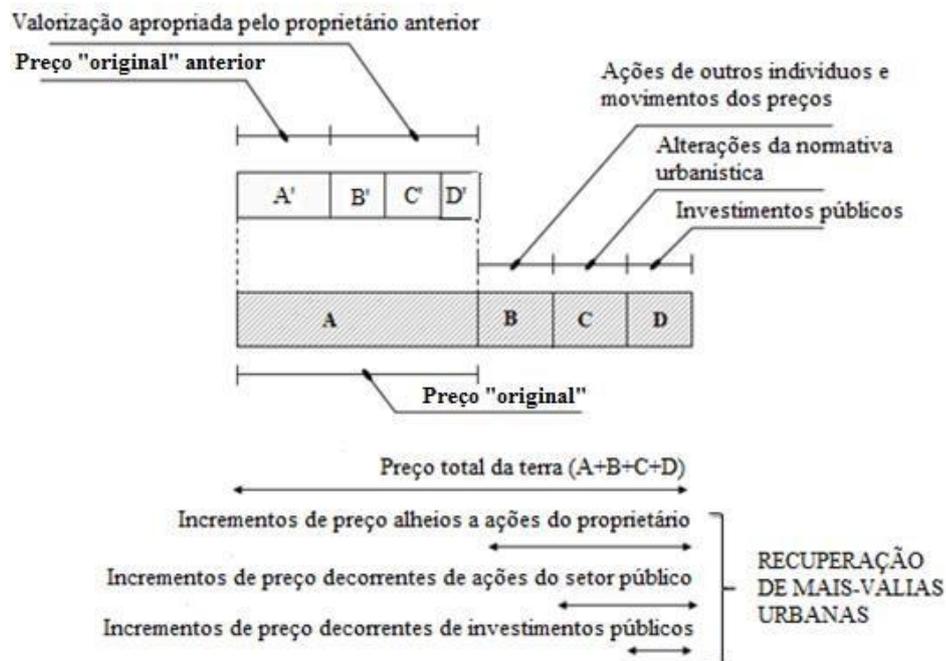
<sup>9</sup> Exemplos concretos dessa noção são os instrumentos Contribuição de Melhoria e a Cobrança pela Infraestrutura Básica.

No extremo desse espectro teórico está a concepção mais patrimonialista e liberal em relação à propriedade territorial urbana, para a qual tanto o preço original da terra como seus incrementos pertencem integralmente ao proprietário e não podem ser objeto de captura pública. Essa visão concede ao dono da terra o direito ilimitado sobre o bem possuído, enxergando-o como legítimo beneficiário de privilégios excepcionais. A noção econômica que a sustenta supõe que a livre concorrência em busca do direito a esses privilégios garante resultados de eficiência e equidade.

A Figura 1 esquematiza a lógica de incidência dos instrumentos de recuperação de mais-valias no preço da terra. O valor total da terra é entendido a partir de uma diferenciação básica: o preço "original" (A), parcela de legítima apropriação privada, correspondente ao valor pago pelo proprietário atual mais o valor das benfeitorias produzidas sobre a terra; e as mais-valias urbanas, incrementos de preço alheios às ações do proprietário, oriundos das ações de outros indivíduos e de movimentos dos preços da terra originados de dinâmicas econômicas nas quais não participa o Estado (B), das alterações da normativa urbanística (C) e dos investimentos públicos (D). São esses incrementos passíveis de recuperação conforme as concepções descritas anteriormente.

A ideia de um preço "original" cujo valor pertence ao proprietário está no cerne da noção de mais-valia urbana embora, conforme demonstra a Figura 1, esse preço também seja formado por incrementos pretéritos (B', C', D'), ou mais-valias-urbanas. Portanto, os componentes do preço identificados segundo esse entendimento como ilegítimos estão na base da formação do preço "original", de lícita apropriação privada.

**Figura 1** - A incidência da recuperação das mais-valias urbanas nos componentes do preço da terra



Fonte: Adaptada de FURTADO, 2004

Dessa forma, a diferenciação relacionada à prática da recuperação de mais-valias deve ser atribuída muito mais às disputas pela apropriação da renda fundiária urbana no modo de produção capitalista do que à natureza concreta do fenômeno de formação do preço da terra.

### 2.3. A gestão social da valorização da terra

As modalidades de gestão pública sobre a terra urbana aqui apresentadas são aplicadas com objetivos variados: aumentar a arrecadação pública, regular e manejar a ocupação da terra e os usos urbanos, controlar os efeitos negativos do funcionamento dos mercados de terra e redistribuir a renda no território. Este último objetivo assume particular importância no contexto latino-americano, diante do quadro social de pobreza e desigualdade nos países da região.<sup>10</sup>

Esse objetivo deve nortear a formulação e aplicação dos instrumentos regulatórios, mas não está restrito a eles. Como destaca Furtado (2000), deve abranger também as três esferas das decisões públicas que incidem no valor da terra: as ações públicas que geram os incrementos nos preços, como os investimentos em obras públicas e a regulação urbanística; as ações de captura do valor da terra, que incluem a tributação e a recuperação das mais-valias urbanas; e uma terceira ação, relacionada à destinação dos recursos assim capturados.

Somente a coordenação coerente dessas ações permite que a redistribuição da renda no território efetivamente se realize. Isso porque iniciativas nas diferentes esferas podem ser contraditórias, dissimulando os efeitos globais da atuação estatal sobre o valor da terra: uma recuperação de mais-valias vigorosa pode ter seu potencial redistributivo anulado diante de um modelo de aplicação dos investimentos públicos que promova o investimento das receitas globais do município em porções específicas da cidade, alimentando a valorização em uma magnitude que supere a sua recuperação pelo setor público (FURTADO, 2000).

A centralidade do princípio redistributivo encontra representação na noção de gestão social da valorização da terra (SANTORO; CYMBALISTA, 2006). Esse termo denota um recorte mais abrangente para o tema da gestão pública sobre a terra urbana,

[...] incorporando a ideia da gestão participativa, do controle social, da equidade, da justiça social. O termo “gestão social da valorização da terra” deve ser visto não apenas como uma relação entre proprietário e Poder Público, mas como relação ampliada, na qual deve participar toda a sociedade, instaurando um processo democrático de participação (SANTORO; CYMBALISTA, 2006, p.11/12).

Como bem destaca Furtado (2000) em sua análise do contexto latino-americano, sem essa concepção renovada “a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias continuará servindo como um mecanismo antissocial que somente exacerba o abismo já existente entre ricos e pobres” (FURTADO, 2000, s. p.).

---

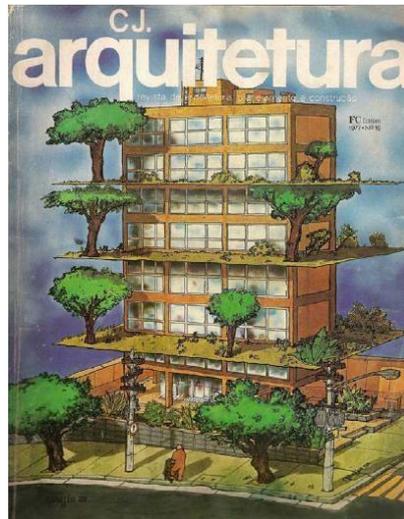
<sup>10</sup> Segundo dados da CEPAL (2018), em 2016 o número de pessoas consideradas pobres na América Latina alcançou 186 milhões, o equivalente a 30,7% da população da região. Desse total, mais de 132 milhões (71%) são residentes em áreas urbanas. A desigualdade na distribuição de renda também é marcante nos países latino-americanos, com destaque para o Brasil, onde 1% da população concentra 24% da renda (MORGAN, 2017).

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: O SOLO CRIADO E O ESTATUTO DA CIDADE

Antes de proceder para a análise do objeto de pesquisa a partir do arcabouço teórico-conceitual delineado até aqui, é necessário traçar uma breve trajetória jurídica da concepção das Outorgas Urbanísticas no Brasil, como forma de situar os instrumentos no curso do pensamento sobre o planejamento urbano no país.

O princípio jurídico que fundamenta as Outorgas é a limitação do direito de propriedade para a regulação do espaço urbano que, no Brasil, ganha seus primeiros contornos com o conceito de Solo Criado. Esse conceito é formulado no início da década de 1970, por um grupo de pesquisadores da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo (FURTADO; MALERONKA, 2013). A criação de solo seria “a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo” (MOREIRA *et al.*, 1975, p. 7, apud; FURTADO; MALERONKA, 2013).

Figura 2 - Ilustração do conceito de solo criado



Fonte: CJ Arquitetura nº 16, 1977, apud FURTADO; MALERONKA, 2013, p. 21

Segundo esse conceito, essas áreas adicionais elevam a demanda por infraestrutura e equipamentos públicos, e desequilibram a isonomia entre os proprietários urbanos. Logo, o Estado deve atuar para reestabelecer o equilíbrio, equalizando a parcela do valor da terra que eventualmente decorre dos diferentes aproveitamentos urbanísticos permitidos pela norma. Em outros termos, trata-se de garantir que as externalidades negativas decorrentes do adensamento construtivo sejam compensadas pelas externalidades positivas geradas ao proprietário.

A aplicação concreta do conceito ocorre a partir da definição de um coeficiente de aproveitamento básico, único e unitário para todos os terrenos urbanos, de maneira que a parcela do valor do terreno que caberia ao proprietário seria vinculada a esse aproveitamento básico. O excedente, eventualmente permitido pela definição de um

coeficiente de aproveitamento máximo, deve ser retornado ao Poder Público. É importante destacar que o conceito do Solo Criado esteve associado, desde o princípio das discussões, a essa proposição de caráter equitativo de um coeficiente de aproveitamento único e unitário para toda a cidade. Esse ponto, entretanto, se mostrou politicamente sensível, e gerou controvérsias sobre sua validade jurídica ainda nos primeiros debates sobre o tema<sup>11</sup> (FURTADO; MALERONKA, 2013).

A concepção do Solo Criado não repercute imediatamente na formulação de políticas urbanas concretas. Pelo contrário, após a discussão inaugural na década de 1970, a questão sofreu um esmaecimento paulatino, que se estendeu até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na esteira da autonomia municipal promulgada pela nova Constituição, surgiram as primeiras iniciativas de regulamentação, que refletiam uma diversidade de interpretações sobre o conceito e diferentes modulações de instrumentos.

No decorrer da primeira década deste século esses instrumentos, tanto sob a denominação de Solo Criado como de Outorga Onerosa do Direito de Construir, passam a ser utilizados mais amplamente pelos municípios. Contribuem para isso, além da disseminação de resultados positivos de sua aplicação, a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades em 2003, que passa a atuar no apoio à revisão de Planos Diretores municipais, mediante a divulgação de temas como a gestão social da valorização da terra (FURTADO MALERONKA, 2013).

É somente durante o processo de aprovação do Estatuto da Cidade (2001) que a Outorga Onerosa de Alteração de Uso é levantada como alternativa enquanto instrumento de recuperação das mais-valias urbanas (SANTORO *et al.*, 2010). Segundo Bassul (2005), sua inserção no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade ocorreu em função da utilização que já ocorria no Distrito Federal. Percebe-se, mais recentemente, o surgimento de interpretações que consideram a aplicação dessa modalidade de Outorga para a transformação da classificação da terra rural em urbana (SANTORO, 2012, SANTORO *et al.*, 2010). Essa transformação, em decorrência do salto da renda na fronteira urbana, pode implicar uma valorização significativa da terra.

O Estatuto da Cidade (2001) regulamenta os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso no âmbito federal. Ambos compõem o instrumental da lei, cujo objetivo é garantir aos municípios meios para a realização concreta das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Integram, mais especificamente, os dispositivos de recuperação de mais-valias da lei, juntamente com a Contribuição de Melhoria,<sup>12</sup> vinculados às seguintes diretrizes gerais definidas no art. 2º do Estatuto:

- [...]
  - IX - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
  - [...]
  - XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
  - [...]
  - X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; [...]
- (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, art.2º).

<sup>11</sup> É nesse contexto que, em 1976, renomados juristas brasileiros se reúnem e lançam a chamada Carta de Embu, que inclui em seu conteúdo formulações sobre o Solo Criado e o coeficiente de aproveitamento único. Sobre esse último o documento atesta que “É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos”. (FPFL/CEPAM, 1976 apud FURTADO, MALERONKA, 2013).

<sup>12</sup> Art. 4º, inciso IV, “b”.

As Outorgas Urbanísticas são listadas como instrumentos jurídicos e políticos,<sup>13</sup> e não entre os dispositivos tributários e financeiros do Estatuto. Não constituem tributo, uma vez que o caráter compulsório não lhes é inerente. Sua aplicação é vinculada à previsão no Plano Diretor, que deve dispor também sobre as áreas em que incide sua aplicação.<sup>14</sup> Dessa forma, busca-se atrelar os instrumentos ao planejamento urbano e à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Plano Diretor também é o instrumento que deve definir o coeficiente de aproveitamento básico e, embora a ideia do Solo Criado estivesse inicialmente associada a um coeficiente básico único para toda a cidade, o Estatuto prevê a possibilidade que este possa ser diferenciado conforme as zonas urbanas.<sup>15</sup> O mesmo ocorre com a definição do coeficiente de aproveitamento máximo, que deverá levar em conta a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento esperado de densidade.<sup>16</sup>

O Estatuto da Cidade (2001) ainda determina que uma lei municipal específica irá definir a fórmula de cálculo da cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento das Outorgas e a contrapartida do beneficiário.<sup>17</sup> A aprovação dos cálculos e das isenções por lei pode facilitar o controle social, evitando soluções particulares e eventuais favorecimentos. A contrapartida não fica atrelada a forma pecuniária, e pode ser paga em obras e serviços de interesse coletivo ou bens imóveis.

Por fim, o Estatuto define a destinação dos recursos arrecadados com as Outorgas Urbanísticas como forma de garantir sua redistribuição e conforme a diretriz da justa distribuição dos benefícios e os ônus decorrentes do processo de urbanização. As seguintes finalidades ficam instituídas:

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, Art. 26).

Conforme destaca Piza *et al.* (2005), a não aplicação dos recursos das contrapartidas conforme essas finalidades pode configurar-se em improbidade administrativa. Uma alternativa para garantir essa destinação é o direcionamento dos recursos auferidos para um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, gerido de forma democrática por um Conselho composto por representantes da sociedade civil e do Poder Público (PIZA *et al.*, 2005).

---

<sup>13</sup> Art. 4º, inciso V.

<sup>14</sup> Art. 28.

<sup>15</sup> Art. 28, § 2º.

<sup>16</sup> Art. 28, § 3º.

<sup>17</sup> Art. 30.

## 4. A APLICAÇÃO DAS OUTORGAS URBANÍSTICAS NO DISTRITO FEDERAL

Os fundamentos teóricos apresentados até aqui fornecem subsídios para a análise da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Distrito Federal. Esses instrumentos urbanísticos integram os dispositivos locais de gestão do mercado de terras, junto aos tributos sobre bens imóveis, IPTU<sup>18</sup> e ITBI<sup>19</sup> e, mais recentemente, ao mecanismo da Compensação Urbanística.<sup>20</sup>

As Outorgas têm longa trajetória de aplicação no Distrito Federal, que remonta à década de 1990, precedendo, inclusive, a previsão desses instrumentos no Estatuto da Cidade (2001), fato que oferece um retrospecto consistente para a pesquisa científica. A abordagem desses instrumentos sob a ótica da gestão social da valorização da terra demanda, para além da avaliação da captura das rendas, o exame da destinação dos recursos arrecadados. Sendo assim, o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (FUNDURB), destino da arrecadação promovida pelas Outorgas, é incorporado ao escopo da análise.

### 4.1. Regulamentação distrital

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, que na legislação do Distrito Federal atende pela sigla ODIR, foi a primeira modalidade da Outorga Urbanística a ser mencionada no arcabouço jurídico local. Isso ocorre no PDOT 1992<sup>21</sup> e, desde então, o instrumento passa a compor o escopo dos planos urbanísticos distritais. A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), promulgada em 1993, também faz menção ao mecanismo, sob a denominação “Solo Criado”.<sup>22</sup>

A inserção da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, ou ONALT, na norma geral só viria a ocorrer em 1997, por meio da aprovação do novo PDOT.<sup>23</sup> Esse é o primeiro plano a dispor sobre as duas modalidades do instrumento,<sup>24</sup> prevendo que deveriam ser utilizados preferencialmente na Zona Urbana de Dinamização e na Zona Urbana de Consolidação.<sup>25</sup> Em 2007, a Emenda nº 49 à LODF determina que tanto a ODIR como a ONALT devem integrar o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

Respeitando essa disposição, o PDOT de 2009<sup>26</sup> especifica as Outorgas Urbanísticas entre os instrumentos de política urbana do DF. Determina que a legislação específica estabeleça normas e procedimentos gerais de aplicação, definindo: (1) a fórmula de cálculo para a cobrança da contrapartida, (2) um coeficiente de ajuste a compor a fórmula, (3) os casos passíveis de isenção, (4) procedimentos para a solicitação do direito

---

<sup>18</sup> Decreto nº 28.445/2007.

<sup>19</sup> Decreto nº 27.576/2006.

<sup>20</sup> Lei Complementar nº 940/2018. Esse instrumento possibilita, mediante contrapartida, a regularização e o licenciamento de edificações em terrenos regularizados que estão em desacordo com as normas urbanísticas.

<sup>21</sup> Lei Distrital nº 353/1992.

<sup>22</sup> Art. 325, LODF, 1993.

<sup>23</sup> Lei Complementar nº 17.

<sup>24</sup> Seção II e III.

<sup>25</sup> Art. 47 e art. 48.

<sup>26</sup> Lei Complementar nº 803/2009.

de construir adicional e, (5) o tipo de contrapartida que melhor satisfaça o interesse público,<sup>27</sup> observadas as seguintes modalidades previstas na lei:

- I - pecúnia, como regra;
- II - custeio de obras, edificações e aquisição de imóveis, como exceção, desde que seja imperativa tal forma de pagamento para alcançar a função social vinculada ao benefício auferido pela intervenção;
- III - custeio de planos, projetos, estudos técnicos de viabilidade econômico-financeira e de viabilidade ambiental, bem como serviços, como exceção, desde que seja imperativa tal forma de pagamento para alcançar a função social vinculada ao benefício auferido pela intervenção;
- IV - custeio de equipamentos urbanos e comunitários necessários, adequados aos interesses e necessidades da população beneficiária ou usuária e às características locais;
- V - doação de unidades habitacionais de interesse social;
- VI - urbanização de áreas públicas;
- VII - outros meios definidos em lei específica (LC nº 803/2009, art.170).

No caso de pagamento em pecúnia, a arrecadação deve ser integralmente remetida ao FUNDURB.<sup>28</sup> O Plano ainda prevê as finalidades de aplicação dos recursos, repetindo os mesmos incisos do Estatuto da Cidade (2001) com o seguinte acréscimo:

- IX - promoção de ações e melhoria nos planos e programas de acessibilidade e mobilidade (LC nº 803/2009, art.171).

Em relação à ODIR, o PDOT define que será aplicada nos lotes onde o direito de construir pode ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo, mediante contrapartida.<sup>29</sup> As áreas de aplicação são discriminadas: (1) a Zona Urbana do Conjunto Tombado, (2) áreas onde o coeficiente de aproveitamento máximo é superior ao básico, (3) Áreas de Dinamização, (4) áreas objeto de operações urbanas consorciadas e (5) as ARINE.<sup>30</sup> Sobre a Zona do Conjunto Tombado, o PDOT dispõe que o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) detalhará as áreas onde poderá ser aplicada a Outorga.

A ONALT, por sua vez, é conceituada como contrapartida pela alteração de usos e dos diversos tipos de atividade que venham a acarretar a valorização das unidades imobiliárias. Considera-se alteração de uso a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária.<sup>31</sup> A mudança na proporção e a inclusão de novos usos e atividades também configuram a contrapartida.<sup>32</sup> Sobre as áreas de aplicação, o PDOT define que a ONALT pode ser aplicada na Macrozona Urbana conforme indicações da Lei de Uso e Ocupação do Solo.<sup>33</sup> Mais uma vez, a aplicação na Zona Urbana do Conjunto Tombado é deixada a critério do PPCUB.

A Lei Complementar nº 854/2012, que atualiza o PDOT 2009, introduz dois complementos que merecem referência. O primeiro deles aborda a responsabilidade do Poder Executivo em assegurar a transparência, publicidade e o controle social da destinação dos recursos arrecadados com as Outorgas.<sup>34</sup> O segundo corresponde ao acréscimo da transformação de uso rural em urbano entre as modalidades que configuram

<sup>27</sup> Art. 169.

<sup>28</sup> Art. 173.

<sup>29</sup> Art. 174.

<sup>30</sup> Art. 175.

<sup>31</sup> Art. 176.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Art. 177.

<sup>34</sup> Por meio da divulgação periódica no Diário Oficial do Distrito Federal e na internet de informações relativas à aplicação.

alteração de uso para a incidência de ONALT.<sup>35</sup> Remete-se à legislação específica para definição de critérios de cobrança, considerando uma contrapartida diferenciada para assentamentos destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda, além da possibilidade de caucionamento de lotes como garantia de pagamento e prazo máximo de quatro anos para quitação. A trajetória legislativa dos instrumentos está reunida no Quadro 2. Cronologia da legislação das Outorgas Urbanísticas e do FUNDURB no Distrito Federal do Anexo A.

#### 4.1.1. Legislação específica ODIR

Em 1996, é publicada a Lei nº 1.170 que institui a ODIR no Distrito Federal, regulamentando o art. 50 do PDOT 1992. O instrumento é conceituado como cobrança pelo acréscimo de potencial construtivo de terrenos,<sup>36</sup> definição que será mantida nas legislações subsequentes sem maiores alterações. Define, ainda, os objetivos pretendidos com a aplicação.

- I - a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- II - a geração de recursos para o atendimento da demanda de equipamentos urbanos e de serviços provocada por adensamentos urbanos;
- III - a geração de recursos para o incremento de políticas habitacionais (Lei nº 1.170/1996, art. 3º).

A lei também determina a fórmula de cálculo da contrapartida:

$VLO = VAE \times QA$ , onde:

- I - VLO é o valor a ser pago pela Outorga;
- II - VAE é o valor do metro quadrado da área edificada do acréscimo de potencial permitido, multiplicado por "y";
- III - QA é a quantidade de metros quadrados acrescidos (Lei nº 1.170/1996, art. 5º).

Observa-se que nessa primeira formulação, o que é tomado como referência para o cálculo é o valor do metro quadrado da área edificada. O valor de "Y" é remetido ao Plano Diretor Local (PDL).<sup>37</sup>

A Lei nº 1.832/1998 traz algumas modificações importantes à lei específica. A primeira delas é em relação ao inciso II do art. 5º, alterando um dos componentes da fórmula:

- II - VAE é o valor do metro quadrado do terreno multiplicado por y (Lei nº 1.832/1998, art. 5º)

A referência para o cálculo da contrapartida deixa de ser a área edificada e passa a ser a área do terreno.

A segunda mudança promovida pela atualização da lei fixa o índice "Y" da fórmula de cálculo ao valor máximo de 0,2, até que se aprovem os PDLs.<sup>38</sup> Os PDLs aprovados indicam diferentes valores para o índice, na maioria das RAs iguais ou menores a 0,2.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Art. 176, inciso I. Decreto que regulamenta esse inciso está atualmente em fase de elaboração pela SEDUH.

<sup>36</sup> Art. 2º.

<sup>37</sup> Art. 5º.

<sup>38</sup> Art. 5º.

<sup>39</sup> Sobradinho – 0,2; Taguatinga – 0,2; Candangolândia – 0,2; Ceilândia – 0,12; Samambaia – 0,1; Gama – 0,1 a 0,4; e Guará – 0,2 a 0,6.

A atualização da lei também institui a obrigatoriedade do Estudo Prévio de Viabilidade Técnica (EPVT) para qualquer alteração de gabarito ou adensamento,<sup>40</sup> o que será objeto de detalhamento na regulamentação.

Essa regulamentação ocorre pelo Decreto nº 19.436/1998, que reforça a necessidade da elaboração de EPVT para a aplicação da ODIR, dispensando apenas as áreas da cidade na quais os PDLs já indicam a possibilidade de aumento do potencial construtivo. Basicamente, essa obrigatoriedade tem por fim avaliar a capacidade da infraestrutura instalada e dos equipamentos comunitários de absorver uma densidade adicional.<sup>41</sup> Como menciona Azevedo *et al.* (2014) essa exigência deixou de ser requerida sem ao menos ter sido implantada, sendo que foram raros os casos em que o EPVT foi elaborado.

O decreto determina que cabe à Administração Regional efetuar a cobrança da contrapartida e controlar o recebimento das parcelas.<sup>42</sup> Uma auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, realizada em 2014, constatou a gestão precária das Administrações nesse âmbito.<sup>43</sup> A partir de 2015, os procedimentos relativos à aplicação foram centralizados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) e, desde então, são atribuições da Secretaria avaliar os casos que exigem a aplicação das duas modalidades das Outorgas, calcular o valor da contrapartida e realizar a cobrança do valor devido.

O decreto atrela a liberação do Alvará de Construção à quitação do débito da ODIR, integral ou da primeira parcela em caso de pagamento parcelado.<sup>44</sup> Dispõe, ainda, sobre a fórmula de cálculo da contrapartida, definindo que o valor do metro quadrado do terreno passa a ser calculado pela divisão do valor do terreno constante da tabela de cálculo do IPTU pela área máxima de construção permitida na norma de edificação anterior, ou seja, pelo potencial decorrente do coeficiente de aproveitamento básico.<sup>45</sup> A fórmula de cálculo, sendo assim, se aproxima do método do terreno virtual recomendado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2012, p. 40/41).

A Lei Complementar nº 902/2015 propõe nova fórmula, que passa a trabalhar com o valor total do imóvel e com os coeficientes de aproveitamento, ao invés de utilizar os valores unitários e a área acrescida, eliminando a necessidade de aferição dessa última. Por outro lado, restringe-se a compra de potencial construtivo ao máximo permitido pela norma, ou seja, à diferença integral entre o CA máximo e o CA básico. Assim dispõe a lei:

$VLO = (VAE / CB) * (CM - CB) * Y$ , onde:

- I - VLO é o valor a ser pago pela Outorga onerosa do direito de construir;
  - II - VAE é o valor da unidade imobiliária;
  - III - Y é o coeficiente de ajuste estabelecido para as áreas definido em lei específica;
  - IV - CM é o coeficiente de aproveitamento máximo da unidade imobiliária;
  - V - CB é o coeficiente de aproveitamento básico da unidade imobiliária.
- § 1º - O VAE é o valor da unidade imobiliária constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) do exercício em que o cálculo da ODIR seja elaborado.
- § 2º - CM - CB é a diferença entre o coeficiente de aproveitamento máximo e o coeficiente de aproveitamento básico da unidade imobiliária.
- § 3º - Até que se aprove a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), a cobrança da ODIR é feita aplicando-se ao índice "Y" o valor máximo de 0,20 (Lei Complementar nº 902/2015, art. 5º).

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> Art. 3º.

<sup>42</sup> Art. 4º.

<sup>43</sup> Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/SEAUD%20-%20Auditorias\\_Arquivos/Relat%C3%B3rio%20Final%20e%20Decis%C3%A3o%20-%20201548-13.pdf](http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/SEAUD%20-%20Auditorias_Arquivos/Relat%C3%B3rio%20Final%20e%20Decis%C3%A3o%20-%20201548-13.pdf). Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>44</sup> Art. 5º.

<sup>45</sup> Art. 6º, § 3º.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (LUOS)<sup>46</sup> define o valor de 0,2 para o coeficiente de ajuste “Y” da fórmula de cálculo, revogando os valores definidos nos Plano Diretor Local (PDL).

#### 4.1.2. Legislação específica da ONALT

O Distrito Federal é precursor na utilização do instituto da ONALT no Brasil. Sua regulamentação ocorre por meio da Lei Complementar nº 294/2000,<sup>47</sup> que conceitua o instrumento como uma cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades, que venham acarretar a valorização da unidade imobiliária.<sup>48</sup> Observa-se, nesse primeiro momento, a restrição da modalidade de pagamento à pecúnia.

Um aspecto que merece destaque na lei é a proibição da edificação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamentos de supermercados, hipermercados, teatros, cinemas, *shopping centers*, escolas e hospitais públicos.<sup>49</sup> Essa proibição seria revogada mais tarde, com o detalhamento expresso da possibilidade de inserção de postos de abastecimento em alguns desses casos, mediante a cobrança de ONALT.<sup>50</sup>

A lei institui que qualquer modificação ou extensão de uso ou de tipo de atividade nas RAs que não possuem PDL está condicionada ao EPVT.<sup>51</sup> Os PDLs incluem um zoneamento de usos e atividades que contemplam a previsão de uma gama de usos, eliminando a necessidade de estudo prévio aos usos permitidos. A lei também determina que o valor a ser pago pela Outorga corresponde ao valor integral da valorização oriunda da alteração de uso, verificada por profissional especializado em avaliação e perícia, conforme as Normas Brasileiras Registradas (NBR) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo que o interessado assumirá os custos dessa avaliação.<sup>52</sup> Não possui, entretanto, qualquer detalhamento sobre a fórmula de cálculo da contrapartida.

Fica prevista a possibilidade de parcelamento do pagamento da contrapartida, estando a expedição do Alvará de Construção ou Alvará de Funcionamento condicionada à quitação da primeira parcela ou ao pagamento integral do valor devido.<sup>53</sup>

A lei específica foi regulamentada em 2003, pelo Decreto nº 23.776, que institui os procedimentos para a aplicação do instrumento em núcleos urbanos que não possuem PDLs. Nesses casos, elabora-se minuta de Projeto de Lei Complementar dispendo sobre a alteração de uso, a ser enviada à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

---

<sup>46</sup> Lei Complementar nº 948/ 2019.

<sup>47</sup> Antes da regulamentação por lei específica, a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) já aplicava uma cobrança pela alteração de uso nos terrenos alienados, mediante a aprovação da alteração pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH).

<sup>48</sup> Art. 2º - Apesar dessa conceituação da legislação específica, observa-se que a aplicação do instrumento tem se restringido aos usos expressamente indicados nos PDLs e nas Normas de Gabarito (NGB).

<sup>49</sup> Art. 2º, § 3º.

<sup>50</sup> Lei Complementar nº 902/2015, art. 2º.

<sup>51</sup> Art. 3º - Azevedo *et al.* (2014) afirma que a exigência de EPVT não têm ocorrido para nenhum caso de aplicação do instrumento.

<sup>52</sup> Art. 4º.

<sup>53</sup> Art. 6º.

O decreto ainda determina a fórmula de cálculo:

$$VO = A (VUP-VUA), \text{ onde:}$$

- I - VO é o valor a ser pago pela Outorga onerosa da alteração de uso;
  - II - VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo Laudo de Avaliação;
  - III - VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a Pauta de Valores Imobiliários;
  - IV - A é a área da unidade imobiliária.
- § 1º - O valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido será calculado de acordo com as Normas Brasileiras Registradas - NBR, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, e tomará por referencial a pauta de valores publicada anualmente pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, devendo ser consubstanciada em Tabela de Avaliação a serem aprovadas por ato conjunto da TERRACAP e da SEDUH.
- § 2º - O cálculo do valor referido no caput será feito por servidor especializado em avaliação e perícia, credenciado e registrado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA.
- § 3º - A avaliação levará em conta o novo valor de mercado do imóvel em face do novo uso ou atividade a serem desenvolvidos, por força dos efeitos da ONALT sobre a unidade imobiliária favorecida (Decreto nº 23.776, art.17).

Os dois métodos distintos previstos para a aferição do valor do metro quadrado (para o uso atual e para o uso pretendido), acabam por distorcer o cálculo da valorização. Como os valores contidos na pauta de valores imobiliários são defasados em relação aos de mercado, a diferença aferida, que determina o valor atribuído como contrapartida, é superestimada. Embora o decreto preveja a constituição de uma Tabela de Avaliação para ser utilizada como referência, a mesma nunca foi elaborada, estando o laudo de avaliação determinado por procedimentos internos da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).

O Decreto nº 36.104/2014 altera o decreto regulamentador e corrige a distorção presente na fórmula de cálculo da contrapartida, admitindo-se o laudo de avaliação elaborado pela Terracap como parâmetro para definir o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com os usos pretendido e atual.<sup>54</sup> Também institui como uso original, para fins de cobrança da ONALT, o previsto nas normas para a unidade imobiliária na data de 28 de janeiro de 1997, adotando-se para as unidades criadas posteriormente o primeiro uso e atividade como o uso original.<sup>55</sup> Essa definição expressa teve como objetivo dar segurança jurídica à aplicação do instrumento, em virtude dos questionamentos judiciais sobre o uso original considerado para fins de cálculo.

A Lei Complementar nº 902/2015 modifica a legislação específica em pontos importantes. O primeiro deles diz respeito à permissão para a inclusão da atividade de posto de abastecimento em lotes destinados a supermercado, hipermercado, *shopping center*, uso industrial, concessionária de veículos, terminal de transporte, garagem de ônibus e clube.<sup>56</sup> Essa inclusão deve ser motivada por situação de relevante interesse público e precedida da participação popular, além de EPVT.<sup>57</sup> No entanto, a lei não conceitua aquilo que considera como interesse público, tampouco detalha os moldes dessa participação popular, o que faz com que esses condicionantes não tenham rebatimento prático. No que se refere à cobrança, a nova lei condiciona a emissão da carta de habite-se à quitação do valor integral da ONALT. Cabe destacar ainda, a menção ao pagamento em unidades habitacionais para empreendimentos de habitação de interesse social promovidos pela iniciativa privada,<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Art. 17.

<sup>55</sup> Art. 17, § 3º e § 4º.

<sup>56</sup> Art. 2º.

<sup>57</sup> Art. 2º, § 3º.

<sup>58</sup> Art. 4º, § 9º.

embora, segundo informações de técnicos da SEDUH, essa alternativa não tenha sido utilizada até o momento.

Conforme disposição do PDOT 2009/2012,<sup>59</sup> os locais de aplicação da ONALT deverão ser pormenorizados na LUOS e, no caso da Zona Urbana do Conjunto Tombado, no PPCUB.<sup>60</sup> A LUOS altera o conceito daquilo que configura alteração de uso ou atividades para fins de aplicação do instrumento, estabelecendo um agrupamento das atividades regulamentadas pela lei. Somente as alterações entre atividades desses agrupamentos implicam cobrança, com ressalvas para a habitação multifamiliar, comércio varejista de combustível e hotéis que, invariavelmente, são objeto de contrapartida quando constituem a atividade pretendida.

Além disso, a lei prevê quais áreas não estão sujeitas à aplicação do instrumento.<sup>61</sup> São porções do território caracterizadas pela predominância de lotes pequenos (metragem inferior a 350 m<sup>2</sup>) que caracterizam uma escala local.<sup>62</sup> Considera-se que tais áreas possuem menor vinculação às dinâmicas do capital da construção/incorporação. A aplicação será restrita às áreas que configuram centralidades, que apresentam maior proporção de grandes lotes e que permitem atividades reconhecidamente indutoras da valorização imobiliária.

Cabe destacar ainda o Decreto nº 39.151/2018, que regulamenta o dispositivo presente no PDOT<sup>63</sup> e dispõe sobre a aplicação da ONALT para a transformação da terra rural em urbana. O valor da contrapartida definido é de 20% do correspondente à diferença entre o valor da gleba inserido em zona urbana e seu valor com destinação rural, divergindo da captura de toda a valorização tal qual a ONALT aplicada para as atividades urbanas. Por outro lado, mantém-se a avaliação imobiliária promovida pela Terracap como métrica de cálculo dos valores.

#### 4.1.3. Legislação específica do FUNDURB

Segundo Azevedo *et al.* (2014) o FUNDURB foi concebido no âmbito do processo de elaboração do PDOT 1997.<sup>64</sup> A criação do fundo ocorreu por meio da Lei Complementar nº 36/1997, que o vinculava à Secretaria de Obras, e lhe atribuía a função de dar suporte financeiro a projetos e programas habitacionais de interesse social. Os recursos do fundo seriam provenientes da aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano no DF, tais como concessão de uso, concessão de direito real de uso, arrendamento, retrovenda, locação, alienação, solo criado e Outorga Onerosa.<sup>65</sup>

O fundo, no entanto, permaneceu inoperante até o ano de 2009 (AZEVEDO, *et al.*, 2014), quando foi alterado pela Lei Complementar nº 800. Sua vinculação se transfere a então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), e seus objetivos se ampliam:

I - concretização dos objetivos, diretrizes, planos, programas, projetos urbanísticos e obras integrantes ou decorrentes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, em consonância com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

<sup>59</sup> Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

<sup>60</sup> Art. 177.

<sup>61</sup> Art. 67.

<sup>62</sup> Nas seguintes Unidades de Uso e Ocupação do Solo definidas na lei: RO1, RO 2, UOS CSII 1, CSIIR 1 e CSIIR 1 NO.

<sup>63</sup> Parágrafo 2º do art. 176 da Lei Complementar nº 803/ 2009.

<sup>64</sup> Lei Complementar nº 17.

<sup>65</sup> Art. 2º.

- II - preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como patrimônio histórico nacional e distrital, considerando a singular condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade, na forma da Lei Orgânica do Distrito Federal;
- III - estudos e projetos para regularização fundiária;
- IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- V - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VI - proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico (Lei Complementar nº 800/2009, art. 1<sup>ª</sup>).

As fontes de receita incluem recursos auferidos pela aplicação de instrumentos da política urbana, oriundos de compensações urbanísticas, de preços públicos, além de outros previstos na lei.<sup>66</sup> Os instrumentos referidos incluem: (1) alienação, (2) autorização ou permissão de uso, (3) concessão de direito real de uso, (4) concessão de uso, (5) direito de superfície, (6) ODIR e (7) ONALT. No entanto, a análise das receitas do fundo revela que unicamente as fontes representadas por esses dois últimos instrumentos destinam recursos ao fundo.

A aplicação dos recursos, conforme a lei, deve assegurar a destinação de no mínimo dez por cento do orçamento para preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília.<sup>67</sup> A lei ainda institui que o fundo será regido por um Conselho de Administração, cuja composição será objeto de outra seção desse trabalho.

A Lei Complementar nº 846/2012 altera a legislação específica, incluindo entre as finalidades para a aplicação dos recursos:

- VII - fortalecimento, estruturação e desenvolvimento institucionais da Secretaria de Estado responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, podendo destinar até dez por cento do orçamento do FUNDURB para essa finalidade, com vistas à execução dos objetivos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (Lei Complementar nº 846/2012, art.1<sup>ª</sup>).

Essa alteração é regulamentada pelo Decreto nº 35.218/2014, que reafirma o limite de dez por cento do orçamento do fundo para essa finalidade.<sup>68</sup>

Além da legislação específica, as normas gerais sobre execução orçamentária e financeira no DF também devem ser observadas, uma vez que definem a destinação do superávit do fundo. Em 2013, a Lei Complementar nº 872, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento dos fundos públicos, instituiu que o saldo positivo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal.<sup>69</sup> Isso significa que os recursos do fundo não executados nos exercícios financeiros subsequentes à publicação da lei foram destinados ao Governo do Distrito Federal.

Essa alteração é ratificada pela Lei Complementar nº 925/2017. Essa orientação formulada na lei e a destinação dos recursos, a partir do próprio fundo, permitem problematizar as limitações da operação das Outorgas Urbanísticas na redistribuição das rendas. A execução financeira e orçamentária do FUNDURB será tema de outra seção desse trabalho.

---

<sup>66</sup> Art. 2<sup>º</sup> - A Ação direta de Inconstitucionalidade 99.126/2011 declara que os incisos I, II, III e IV são inconstitucionais, por afrontarem à LODF (art., 143 e 144), prevendo destinação diversa de receitas que devem ser recolhidas ao Tesouro Local.

<sup>67</sup> Art. 2<sup>º</sup>, parágrafo único.

<sup>68</sup> Art. 1<sup>º</sup>, inciso VII.

<sup>69</sup> Art. 2<sup>º</sup>, § 2<sup>º</sup>.

## 4.2. A incidência sobre as rendas da terra

As duas modalidades de aplicação da Outorga Urbanística estão associadas a diferentes processos econômicos e, dessa forma, incidem de maneira distinta sobre a renda da terra.

No caso da ODIR, a captura incide sobre uma renda primária, a Renda Primária Diferencial tipo 2, associada ao processo produtivo da construção. A formação dessa renda é pautada pela confrontação entre o custo da técnica construtiva em altura e o preço de venda que a demanda está disposta a pagar. Como já exposto, a regulação urbanística somente interfere nos níveis dessa renda quando o coeficiente de aproveitamento básico definido em norma é inferior à edificabilidade econômica para um determinado preço de venda. O período de formação dessa renda é longo, uma vez que está vinculado à construção do edifício.

Em relação à ONALT, sua incidência sobre a renda da terra pode ocorrer tanto sobre as rendas primárias como sobre as secundárias. O primeiro caso ocorre quando a aplicação do instrumento é relativa à transformação da terra rural em urbana, e envolve a captura da Renda Absoluta. Essa é a categoria que se manifesta no conjunto dos terrenos urbanos e expressa o nível mínimo de renda em todos eles. Não é a mudança nas normas de uso da terra que determina a formação dessa renda, mas a conexão do terreno com o conjunto complexo de valores de uso urbanos. Entretanto, em circunstâncias de escassez na oferta de terra urbanizada e diante da garantia do provimento público de infraestruturas e equipamentos urbanos, a conversão normativa da terra rural em urbana pode assegurar o adiantamento da Renda Absoluta Urbana ao proprietário, ainda que o uso rural se mantenha. É justamente esse adiantamento, capitalizado no preço da propriedade, que é passível de captura. Uma vez que essa renda está relacionada à condição urbana da terra, relativa ao acesso aos valores de uso urbanos, sua formação ocorre em um ciclo curto e em ritmo constante.

O segundo caso envolve a alteração de usos em terrenos que já são urbanos e implica a captura de rendas relativas ao consumo do espaço construído. Quando a finalidade é uma atividade comercial e a localização proporciona uma velocidade de rotação de capital mais acelerada, a renda objeto de captura será a Renda Diferencial de Comércio. No caso específico da alteração de uso para posto de gasolina que, conforme dados da Gerência de Pesquisa e Avaliação da Terracap, está entre as que mais geram valorização para um terreno, é possível que a natureza da renda capturada seja outra. O expressivo salto no valor do terreno poderia ser explicado pela existência de um monopólio na comercialização varejista de combustíveis no Distrito Federal, o que permite a prática de preços de monopólio. Nesse caso, a renda objeto de captura da ONALT perde a característica diferencial, se aproximando de uma Renda de Monopólio Comercial.

Se a destinação de uso pretendida for residencial, a captura pode incidir sobre a Renda Diferencial de Habitação, caso a localização implique em menores custos de utilização da habitação; ou sobre a Renda de Monopólio de Segregação, se essa localização garante a diferenciação socioespacial dos grupos da população com maiores rendimentos. Em todos esses casos, o ciclo de formação das rendas é curto e o ritmo constante.

Considerando as rendas sobre as quais incidem as cobranças da ODIR e da ONALT, seus períodos e ritmos de formação, o modelo de cobrança em um único momento e de uma só vez se mostra mais adequado à outorga de potencial construtivo. Uma vez paga a contrapartida da ODIR, o efeito na redução das rendas e do preço da terra se mantém até o instante em que nova edificação for construída, momento em que o proprietário poderá capitalizar no preço da terra o montante equivalente a esse pagamento. Ainda assim, para

que essa possibilidade se torne viável, é necessário que a depreciação do edifício e o preço de venda da nova edificação alcancem patamares que viabilizem a demolição do imóvel antigo e a construção de outro em seu lugar. Em relação à ONALT, o efeito da contrapartida exigida sobre a redução das rendas e do preço da terra se restringe à transação que precede a alteração de uso. Nas vendas posteriores, o proprietário já é capaz de capitalizar as rendas secundárias do novo uso nos preços cobrados pelo imóvel.

Feitas essas considerações, a avaliação sobre a incidência efetiva desses instrumentos nas rendas da terra demanda a análise dos determinantes normativos que estão implicados em seu funcionamento, bem como o exame detalhado dos modelos de cálculo utilizados por cada um, o que será feito a seguir.

#### **4.2.1. Coeficiente de aproveitamento básico variável e seu impacto sobre a ODIR**

O parâmetro urbanístico que garante a aplicação da ODIR é o coeficiente de aproveitamento (CA) básico. A forma como este é regulamentado para as diferentes zonas da cidade é determinante para definir o alcance da incidência do instrumento sobre as Rendas Primárias Diferenciais tipo 2.

Como já mencionado, desde o princípio da discussão nacional o conceito do Solo Criado esteve vinculado à ideia de um coeficiente de aproveitamento único e unitário para toda a cidade, sendo a construção para além desse coeficiente considerada solo criado. O valor unitário diz respeito a um potencial construtivo suficiente para a realização econômica da propriedade territorial urbana. Já o caráter único para toda a cidade provém do entendimento de que diferentes potenciais construtivos permitidos pela norma implicam na valorização diferencial dos lotes urbanos, quebrando a isonomia entre proprietários. O Solo Criado é a ferramenta que promoveria o isolamento dos efeitos econômicos da norma (FURTADO; MALERONKA, 2013).

Embora a regulação referente aos aproveitamentos urbanísticos interfira na formação das rendas, essa interferência é limitada e condicionada por uma dinâmica mercantil preexistente, como ficou demonstrado na seção anterior deste trabalho. No que se refere às normas que determinam o potencial construtivo realizável, tal dinâmica consiste na interação entre o custo da técnica construtiva em altura e o preço de vendas do espaço construído (JARAMILLO, 2010).

Seria mais adequado dizer que o CA básico único e unitário atua propriamente sobre os efeitos econômicos relativos à distribuição desigual de capital entre os capitalistas que atuam na produção do espaço urbano, e não sobre a norma. Efeitos esses que se consubstanciam na Renda Primária Diferencial tipo 2. De qualquer forma, o princípio da justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização subjacente à ideia de um CA básico único e unitário é evidente, motivo pelo qual sua adoção é recomendada pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2012).

Enquanto o CA máximo é definido em função de parâmetros urbanísticos que consideram o controle da densidade populacional, a capacidade máxima das infraestruturas, dentre outros aspectos caros ao planejamento urbano, o CA básico não tem caráter urbanístico, tampouco conteúdo fiscal. Entretanto, existem apropriações que lhes atribuem esse cunho, definindo diferentes valores para o parâmetro conforme as zonas da cidade, ou estabelecendo coeficientes básicos diferenciados segundo a capacidade fiscal das áreas urbanas (BRASIL, 2012).

No Distrito Federal, o PDOT e as Normas de Gabarito definiam, até a aprovação da LUOS, distintos valores para o CA básico conforme a localização do lote. Essa

heterogeneidade é resultado de um planejamento urbano lote a lote que, historicamente, definiu os parâmetros urbanísticos de maneira discricionária.

A LUOS, instrumento que tem como objetivo estabelecer os critérios e os parâmetros de uso e ocupação do solo para os lotes urbanos do DF, apesar de promover uma parametrização da base normativa, o que inclui os valores do CA básico,<sup>70</sup> não resolveu a variação desse parâmetro entre as diferentes regiões da cidade. Considerando a norma anterior (PDOT<sup>71</sup> e NGB), a média aritmética para os CAs básicos era de 1,86 e o coeficiente de dispersão correspondia a 26,71%. Essa porcentagem representa a variação média do CA básico de um terreno em relação à média amostral. Na LUOS, a média sobe para 1,89 e o coeficiente de dispersão apresenta o valor de 23,14%, ou seja, uma tímida redução. O CA básico mantém, assim, seu caráter alheio ao planejamento, reflexo de uma leitura fragmentada do território.

Essa variação dos CAs básicos acaba por garantir aos distintos proprietários o direito de se apropriar de diferentes extensões da Renda Primária Diferencial tipo 2, sustentando uma situação de inequidade contrária à própria gênese do parâmetro: quanto maior o valor do CA básico, maior a parcela de apropriação privada da valorização decorrente do potencial construtivo. Isso acaba por afetar decisivamente a capacidade do instrumento de isolar os efeitos econômicos provocados pelas diferentes intensidades de capital aplicadas sobre a terra, reduzindo sua eficiência na regulação dos preços do mercado fundiário urbano. Além disso, implica uma renúncia fiscal por parte do Poder Público, que poderia arrecadar maior parcela da renda e revertê-la em provimento de infraestrutura e equipamentos coletivos, observando princípios redistributivos nesse investimento.

Além dessa leitura relativa à variação do CA básico, é importante apontar as regiões de incidência do instrumento, ou seja, aquelas que apresentam potencial construtivo outorgável, oriundo da diferença entre o valor do CA básico e o do CA máximo.

Em termos gerais, nas Regiões Administrativas que compõem o Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB) – Plano Piloto, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal e Candangolândia – a norma vigente não oferta potencial construtivo adicional, suscetível de Outorga, embora a tipologia residencial e comercial em altura seja comum em grande parte de suas localidades (Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal e Cruzeiro). Em muitos lotes a normativa não define a quantidade de espaço construído realizável por meio do CA básico, mas sim pelo conjunto dos outros parâmetros urbanísticos, tais como a taxa de ocupação, a altura máxima e os afastamentos obrigatórios. Em outros, a unidade imobiliária corresponde a uma projeção, modalidade peculiar de parcelamento da terra do DF, no qual a taxa de ocupação é obrigatoriamente de 100% e o CA básico é inexistente ou igual ao CA máximo.<sup>72</sup> Nesses casos, o parâmetro do CA básico fica esvaziado de qualquer papel de planejamento urbano, criando um vácuo para o balizamento das políticas fundiárias no CUB. Como resultado, a Renda Primária Diferencial tipo 2 é integralmente apropriada pelo proprietário da terra e capitalizada nos preços praticados no mercado, contribuindo para a valorização das propriedades territoriais ali localizadas, as quais se encontram entre as mais caras do aglomerado urbano. Outras RAs nas imediações do CUB, como Lago Norte, Lago Sul e Park Way, apresentam baixo potencial outorgável, em função da predominância da tipologia residencial unifamiliar.

---

<sup>70</sup> Os valores possíveis para esse parâmetro passaram de 81 para apenas 13, conforme base utilizada para elaboração da LUOS.

<sup>71</sup> Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

<sup>72</sup> A elaboração do projeto de lei do PPCUB, que está em curso na SEDUH, prevê a alteração dos valores de CA para algumas zonas, criando potencial construtivo outorgável e prevendo a aplicação da ODIR.

Há de se considerar, também, que embora essas sejam zonas urbanas consolidadas, algumas de suas localidades possuem percentual de vacância imobiliária acima da média do DF (7,61%): Lago Norte (24,70%), Sudoeste/Octogonal (14,21%) e Plano Piloto (11,19%).<sup>73</sup> Portanto, essas regiões dispõem de potencial construtivo não realizado nos lotes existentes, ainda passíveis de uma gestão pública que demande contrapartidas à coletividade pela apropriação privada da Renda Primária Diferencial tipo 2.

Essa distribuição do potencial outorgável no território se reflete, em certa medida, na aplicação do instrumento, conforme demonstra a Tabela 1. Entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2018, os valores cobrados pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEDUH com a aplicação da ODIR totalizaram R\$ 27.063.395,83. Taguatinga foi a RA que mais contribuiu com esse montante (33,17%), seguida por Águas Claras (24,85), Núcleo Bandeirante (13,90%), SIA (12,96%), Riacho Fundo (4,79%) e Guará (4,32%). O Mapa 1. Aplicação da ODIR por RA - 2016 a fev. 2018, apresentado no Anexo B, ilustra esses dados.

**Tabela 1** - Valores cobrados com ODIR no Distrito Federal - jan. de 2016 a fev. de 2018

Nº RA	Região Administrativa	Grupo de renda da RA*	Total cobrado (R\$)	%
3	Taguatinga	Média-renda	9.164.954,97	33,17%
20	Águas Claras	Média-renda	6.869.494,61	24,86%
8	Núcleo Bandeirante	Média-renda	3.839.550,37	13,90%
29	SIA	Média-renda	3.581.844,47	12,96%
17	Riacho Fundo	Média-baixa renda	1.324.548,51	4,79%
10	Guará	Média-renda	1.194.285,21	4,32%
9	Ceilândia	Média-baixa renda	659.717,81	2,39%
2	Gama	Média-baixa renda	432.122,95	1,56%
12	Samambaia	Média-baixa renda	388.992,52	1,41%
6	Planaltina	Média-baixa renda	85.313,95	0,31%
13	Santa Maria	Média-baixa renda	63.512,46	0,23%
25	SCIA-Estrutural	Baixa-renda	13.416,87	0,05%
19	Candangolândia	Média-baixa renda	8.545,73	0,03%
15	Recanto Das Emas	Média-baixa renda	3.965,35	0,01%
18	Lago Norte	Alta-renda	130,06	0,00%
<b>TOTAL</b>			<b>27.630.395,83</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados do SITURB e da Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEDUH (2018)

Elaboração: O Autor.

\* Conforme classificação da PDAD: alta renda - renda domiciliar acima de R\$ 10.000,00; média-alta renda - renda domiciliar entre R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00; média-baixa renda - renda domiciliar entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00; baixa renda - renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500,00 (CODEPLAN, 2016).

As Regiões Administrativas onde a aplicação da ODIR tem maior incidência se situam na região sudoeste do Distrito Federal, nas proximidades do Plano Piloto, polo econômico da capital. Essa proximidade atrai um perfil de consumidores de rendimento médio-alto,<sup>74</sup> que buscam alternativas aos altos preços praticados nas regiões centrais. A edificabilidade econômica sustentada por essa demanda permite o consumo do potencial construtivo adicional pelo capital construtor/imobiliário, o que está na base da formação da Renda Diferencial tipo 2, disputada por esse capital e pelos proprietários da terra. Esse

<sup>73</sup> Dados do Observatório territorial do Distrito Federal. O Lago Norte possui esse percentual expressivo em função do parcelamento do Setor Habitacional Taquari 2ª etapa, constante na base de dados utilizada e desocupado à época de elaboração desse artigo. Disponível em: [http://www.observatorioterritorial.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/relatorio\\_uso\\_da\\_terra\\_lotes-vagos.pdf](http://www.observatorioterritorial.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/relatorio_uso_da_terra_lotes-vagos.pdf). Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>74</sup> Segundo os grupos de renda por RA da PDAD (CODEPLAN, 2015).

aspecto ajuda a explicar porque a Outorga de potencial construtivo nessas áreas é mais intensa em relação às demais RAs onde o adicional de potencial também existe.

#### 4.2.2. Normas de uso e a aplicação da ONALT

As alterações trazidas pela LUOS contemplam uma mudança importante na aplicação da ONALT. Antes da publicação da lei, as atividades que implicavam a aplicação do instrumento em caso de alteração de uso estavam definidas nos PDL, abrangendo uma gama restrita.<sup>75</sup>

A lei define uma nova lógica de aplicação, ampliando o leque de usos sujeitos à cobrança e estabelecendo os mesmos parâmetros para todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal. Ao mesmo tempo, restringe a cobrança a porções do território que se caracterizam como centralidades, onde a dinâmica imobiliária é mais intensa e as alterações de uso tendem a gerar uma valorização mais significativa. Isso porque a aplicação do instrumento de forma indiscriminada a todos os usos e em todas as áreas do aglomerado não se mostra viável diante de limitações operacionais.

Cabe destacar que, embora tenha promovido esse inegável avanço para a aplicação da ONALT, a LUOS manteve a restrição de usos dos subúrbios residenciais localizados nas imediações do CUB (Lago Norte, Lago Sul, Park Way).<sup>76</sup> Além dos evidentes prejuízos para o ambiente urbano, essa decisão significou uma oportunidade perdida em termos de aplicação da ONALT, uma vez que nessas localidades a convivência do uso residencial com atividades comerciais e de prestação de serviços é uma realidade, a despeito da proibição normativa.

A distribuição territorial da aplicação da ONALT é similar àquela apresentada pela ODIR. Conforme demonstra a Tabela 2, entre 2015 e fevereiro de 2018, os valores cobrados pela SEDUH como contrapartida totalizaram R\$ 30.941.800,00. As RAs do Guará (28,63%), Taguatinga (22,87%), Samambaia (22,33%) e Ceilândia (14,64%) foram aquelas com maior incidência do instrumento no período. O Mapa 2. Aplicação da ONALT por RA - 2015 a fev. 2018, exposto no Anexo C, ilustra essa distribuição graficamente.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> A definição dessas atividades variava conforme cada PDL. Em termos gerais, abrangia as seguintes destinações: (1) habitação coletiva; (2) posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; (3) supermercado; e (4) centro comercial.

<sup>76</sup> A proposta original da LUOS propunha a flexibilização do uso exclusivamente residencial para o uso misto, porém essa intenção inicial foi posteriormente rechaçada pelos moradores dos bairros com a anuência do Governo.

<sup>77</sup> A aplicação da ONALT na transformação da terra rural em urbana não havia sido implementada à época da pesquisa, portanto não está inserida nos dados apresentados.

**Tabela 2** - Valores cobrados com ONALT no Distrito Federal - jan. de 2015 a fev. de 2018

Nº RA	Região Administrativa	Grupo de renda da RA*	Total cobrado (R\$)	%
10	Guará	Média-renda	8.859.200,00	28,63%
3	Taguatinga	Média-renda	7.075.300,00	22,87%
12	Samambaia	Média-baixa renda	6.910.100,00	22,33%
9	Ceilândia	Média-baixa renda	4.531.100,00	14,64%
18	Lago Norte	Alta renda	1.635.000,00	5,28%
2	Gama	Média-baixa renda	1.146.100,00	3,70%
17	Riacho Fundo	Média-baixa renda	434.000,00	1,40%
20	Águas Claras	Média-renda	351.000,00	1,13%
<b>TOTAL</b>			<b>30.941.800,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados do SITURB e da Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEDUH, 2018

Elaboração: O Autor.

\* Conforme classificação da PDAD: alta renda - renda domiciliar acima de R\$ 10.000,00; média-alta renda - renda domiciliar entre R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00; média-baixa renda - renda domiciliar entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00; baixa renda - renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500,00 (CODEPLAN, 2016)

As Regiões Administrativas que apresentam os maiores valores cobrados com ONALT se situam, principalmente, na região sudoeste do Distrito Federal, assim como ocorre com a ODIR, em localidades que apresentam uma dinâmica imobiliária mais intensa. No entanto, aqui se observa uma relação menos direta com a renda, uma vez que regiões mais distantes do Plano Piloto, com população de renda média-baixa, apresentam aplicação significativa (Samambaia, Ceilândia e Gama). Essa circunstância pode ser explicada pela natureza das rendas capturadas. Jaramillo (2010) associa a Renda Primária Diferencial tipo 2 diretamente aos rendimentos da demanda, os quais sustentam os preços mais elevados para o espaço construído em técnicas construtivas mais intensas. A Renda Diferencial de Comércio, objeto de captura da ONALT, por sua vez, está ligada à velocidade de rotação do capital, sendo que localidades de menor renda podem garantir uma aceleração superior a partir da grande quantidade de pessoas que circulam no espaço. As RAs de Samambaia e Ceilândia são, justamente, as duas mais populosas do DF.<sup>78</sup> Considerando a hipótese da captura de Rendas de Monopólio Comercial, oriundas da alteração para a atividade de posto de abastecimento, embora exista uma relação com o poder aquisitivo da demanda, seu surgimento não se restringe a essa condição, em virtude do acesso da população de renda média-baixa ao consumo de automóveis e motocicletas,<sup>79</sup> o que também ajuda a explicar a captura mais significativa nas RAs de renda média-baixa.

#### 4.2.3. Métodos de cálculo da contrapartida: concepções distintas sobre a magnitude da captura

As duas modalidades das Outorgas Urbanísticas utilizam métodos essencialmente diferentes para o cálculo das contrapartidas exigidas. A ODIR tem como referência o cadastro imobiliário fiscal do IPTU, e concede um abatimento substancial por meio de um índice incorporado à fórmula. Já a ONALT aponta o valor cobrado com base em avaliações imobiliárias, correspondendo a contrapartida exigida à integralidade da valorização aferida, no caso da ONALT de atividades urbanas, e a 20% dessa valorização no caso da ONALT de transformação da terra rural em urbana. Algumas considerações devem ser feitas em relação à incidência sobre as rendas que cada um desses métodos impõe.

<sup>78</sup> Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD (CODEPLAN, 2015).

<sup>79</sup> PDAD (CODEPLAN, 2015).

Conforme a legislação específica da ONALT de atividades urbanas, a contrapartida contempla a totalidade da valorização advinda da alteração de uso. Essa valorização é calculada pela diferença entre o valor da unidade imobiliária com o uso atual e com o uso pretendido, calculados por meio de avaliação imobiliária elaborada pela Terracap. Essa avaliação segue os critérios da NBR 14652-2 que dispõe sobre a avaliação de bens imóveis urbanos. Atualmente, a empresa utiliza o método comparativo direto de dados, fazendo uso de uma base sobre a qual se aplica uma técnica inferencial estatística (regressão linear múltipla), que estima o valor do terreno a partir da eleição de um conjunto de variáveis (como localização, uso, declividade do solo, posição na quadra, forma do lote, área do lote etc.) comparadas às variáveis dos terrenos integrantes da base de dados. Essa base é composta por dados coletados pela própria Terracap e por uma empresa contratada por licitação. Esse método, aplicado ao uso atual e pretendido, garante maior proximidade aos preços praticados no mercado imobiliário, uma vez que a base de referência é dinâmica e atualizada periodicamente. Desde então, a captura abrange a maior parte das rendas secundárias que promovem a valorização com a mudança de uso. Já a ONALT de transformação da terra rural em urbana, embora mantenha a avaliação imobiliária como método para aferir a valorização da terra, restringe a captura a 20% dessa valorização.

No que se refere ao método de cálculo da ODIR, uma primeira consideração envolve a já mencionada variação dos CAs básicos. Uma vez que esse parâmetro é referência para a fórmula de cálculo da contrapartida, a multiplicidade de valores torna o cômputo mais complexo e menos transparente, tanto para técnicos que operam o instrumento, como para os proprietários aos quais a cobrança é endereçada. O cálculo se torna menos inteligível, bem como os princípios que o subjazem, o que prejudica a percepção sobre a legitimidade da cobrança.

Um segundo ponto que merece consideração é a utilização dos valores do Cadastro Imobiliário Fiscal do IPTU como referência para o valor do imóvel. Esse cadastro é reconhecidamente defasado em relação aos valores praticados no mercado, em percentuais que variam de 30% a 80% (AZEVEDO *et al.*, 2014). Essa defasagem se deve ao fato de que a atualização da pauta de valores dos imóveis deve ser objeto de lei, ou seja, está sujeita à aprovação da CLDF. Tendo em vista a impopularidade da medida, essa atualização tende a ser esparsa ao longo dos anos, sendo o valor venal dos imóveis corrigido apenas monetariamente. Diante disso, a utilização do Cadastro Imobiliário Fiscal para o cálculo da ODIR afasta a captura da magnitude real da Renda Primária Diferencial tipo 2, garantindo ao proprietário a apropriação de uma maior parcela, o que contribui para o aumento dos preços da terra, prejudicando o viés regulador do instrumento e também seu potencial redistributivo, uma vez que reduz a arrecadação pública. Entretanto, a utilização dessa base fiscal apresenta vantagens em termos da operacionalização do instrumento, uma vez que abrange a totalidade dos imóveis do DF. A construção de uma base exclusiva, tendo como referência o valor de mercado dos imóveis ou a pauta do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que apresenta valores mais próximos aos de mercado, poderia impulsionar a captura das rendas, mas demandaria da administração pública investimento de recursos para a sua elaboração e atualização.

Outro fator que promove a redução na incidência sobre as rendas é o índice de ajuste “Y” da fórmula de cálculo. Segundo Azevedo *et al.* (2014), à época da elaboração da Lei nº 1.170/1996, que instituiu a ODIR no DF, a proposta encaminhada pelo Executivo apresentava um índice de ajuste de 0,8. No entanto, a CLDF o modificou, aprovando um valor de 0,2, instituindo desconto de 80% sobre a valorização cobrada. Alguns PDLs, inclusive, previam um valor menor para o índice de ajuste “Y”, estabelecendo um universo de captura ainda menor. A LUOS, equalizou o valor de 0,2 para todas as RAs, o que, considerando a defasagem dos valores do Cadastro Imobiliário Fiscal do IPTU, significa a redução da contrapartida efetivamente cobrada para uma faixa entre 6% e 16% da Renda Primária Diferencial tipo 2. A captura se torna praticamente inócua, assim como os possíveis

efeitos do instrumento na regulação dos preços da terra e na redistribuição da renda. Esses baixos percentuais demonstram, ao mesmo tempo, o potencial arrecadatório a partir de uma revisão dos valores do índice de ajuste.

Uma última consideração que merece destaque envolve a estrutura da fórmula de cálculo:  $VLO = (VAE / CB) * (CM - CB) * Y$ . Como já mencionado, essa construção segue os pressupostos do método do terreno virtual, conforme recomendação do Ministério das Cidades para o cálculo da contrapartida da ODIR. Todavia, como observa Azevedo *et al.* (2014), esse modelo beneficia os proprietários dos terrenos com CA básico elevados, que pagam um valor menor pelo potencial construtivo adicional.

Evidentemente, a adoção de um CA básico único e unitário para toda a cidade seria a solução mais adequada para garantir a isonomia na determinação da contrapartida, dispensando outras considerações sobre a fórmula de cálculo. No entanto, como já mencionado, a LUOS, instrumento que poderia promover essa alteração, se ateve à parametrização dos coeficientes sem alterar de maneira significativa seus valores, muito menos equalizá-los em um patamar único. Os parâmetros urbanísticos se mantiveram, desde então, alheios à lógica do planejamento.

Todos esses aspectos demonstram deficiências na incidência da ODIR sobre as rendas da terra e uma maior adequação da cobrança da ONALT em relação às dinâmicas de operação do mercado de terras. Uma hipótese para essa discrepância reside na natureza das rendas sobre as quais incide cada modalidade. No caso da ODIR, a Renda Primária Diferencial tipo 2, objeto da captura, emerge de toda e qualquer produção de espaço construído em altura, permeando a atividade da construção como um todo. Dessa forma, a disputa por sua apropriação se torna central para a reprodução do capital da construção e do capital imobiliário que, desde então, operam para minorar a captura pública dessa renda. A ONALT, por outro lado, incide sobre as rendas secundárias, que surgem do consumo do espaço construído. Em grande medida, a normativa que define o zoneamento da cidade já incorpora os interesses do capital no que se refere a essas rendas, o que torna a recorrência da alteração de uso mais eventual, como também minimiza a resistência dos setores ligados à construção e ao capital imobiliário a uma cobrança mais vigorosa.

Cabe ressaltar, como já mencionado, que a modalidade da ONALT dedicada à captura da valorização imobiliária oriunda da transformação da terra rural em urbana, conta com um abatimento de 80% sobre a valorização aferida. A mudança na classificação da terra sobre a qual incide o instrumento consiste na alteração normativa com maior potencial de promover o aumento do valor de um terreno, naquilo que Jaramillo (2010) descreve como um salto da renda na fronteira urbana. Logo, as disputas envolvidas na recuperação dos incrementos gerados são mais intensas, o que significou, no processo de elaboração do decreto regulamentador do instrumento, a concessão de um abatimento considerável na cobrança.

### **4.3. A distribuição restrita e regressiva dos recursos arrecadados**

A gestão social da valorização da terra pressupõe a redistribuição da renda no território a partir do controle social dos recursos recuperados pelo Estado na regulação do mercado. Sob essa perspectiva, essa seção contempla a análise da arrecadação oriunda da aplicação das Outorgas Urbanísticas no Distrito Federal, considerando sua representatividade entre outras receitas, as diferentes destinações dos recursos e sua localização no território. Os dados utilizados nessa análise provêm do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO),<sup>80</sup> que reúne toda a movimentação financeira, orçamentária, patrimonial e contábil do Governo do Distrito Federal.

---

<sup>80</sup> Dados cedidos pela SEDUH e pela Secretaria da Fazenda do Distrito Federal (SEFAZ).

Em termos arrecadatários, no período de 2009 a fevereiro de 2018, a aplicação das Outorgas gerou um total de R\$ 62.126.500,82, dos quais 71,88% referentes à ONALT e 28,12% à ODIR. Como demonstra a Tabela 3, essa composição varia conforme o exercício financeiro analisado, mas em quase todos eles a arrecadação com a ONALT é mais expressiva. Isso ocorre apesar da aplicação mais recorrente da ODIR,<sup>81</sup> e reflete o grau de incidência que cada modalidade exerce sobre as rendas, conforme já discutido na seção anterior.

**Tabela 3 - Arrecadação do FUNDURB (2009 a fev. de 2018)**

Ano	Arrecadação (R\$)	ODIR		ONALT	
		Absoluto (R\$)	%	Absoluto (R\$)	%
2009	22.727.778,24	8.978.318,56	39,50%	13.749.459,68	60,50%
2010	37.402.539,43	19.405.378,26	51,88%	17.997.161,17	48,12%
2011	24.732.380,10	7.084.262,62	28,64%	17.648.117,48	71,36%
2012	29.892.792,03	5.309.057,10	17,76%	24.583.734,93	82,24%
2013	9.332.184,60	2.762.387,81	29,60%	6.569.796,79	70,40%
2014	36.679.689,70	4.063.010,96	11,08%	32.616.678,74	88,92%
2015	29.663.290,47	3.098.367,26	10,45%	26.564.923,21	89,55%
2016	17.052.197,74	4.086.239,42	23,96%	12.965.958,32	76,04%
2017	11.194.006,80	6.922.008,24	61,84%	4.271.998,56	38,16%
2018*	2.246.867,15	417.470,59	18,58%	1.829.396,56	81,42%
<b>TOTAL</b>	<b>220.923.726,26</b>	<b>62.126.500,82</b>	<b>28,12%</b>	<b>158.797.225,44</b>	<b>71,88%</b>

Fonte: Dados do SIGGO cedidos pela SEFAZ, 2018

Elaboração: O Autor.

\* Até fevereiro (2018).

A representatividade dessa arrecadação no conjunto das receitas tributárias do Distrito Federal é baixa, e fica próxima a 0,1% no período analisado.<sup>82</sup> Considerando o montante arrecadado com o IPTU, a representatividade alcança 4,57%.<sup>83</sup> Essa comparação deve ser relativizada, uma vez que o imposto predial é compulsório e incide sobre o conjunto de terrenos da cidade, mas é pertinente para fins comparativos. Em São Paulo, por exemplo, os recursos oriundos da outorga de potencial construtivo, modalidade que é aplicada na cidade, representaram 8,9% do IPTU arrecadado no ano de 2010 (MALERONKA, FURTADO, 2013). Esses dados apontam para uma subutilização do potencial arrecadatário dos instrumentos no Distrito Federal.

O Gráfico 3 ilustra o comportamento da arrecadação ao longo dos anos. Observa-se que esse comportamento está associado às oscilações no mercado imobiliário decorrentes de aspectos macroeconômicos. A recessão experimentada pelo Brasil a partir de 2014<sup>84</sup> afetou o desempenho da atividade da construção civil, que acumulou quedas expressivas entre 2013 e 2015,<sup>85</sup> agravadas pela redução no financiamento imobiliário.<sup>86</sup> Esse cenário tem rebatimento no Distrito Federal, e provoca, a partir de 2014, uma contínua redução no

<sup>81</sup> Conforme dados da Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEDUH, entre 2016 e fevereiro de 2018 foram contabilizadas 214 cobranças relativas à ODIR e somente 47 relativas à ONALT.

<sup>82</sup> Conforme dados do Portal da Transparência do DF. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/#/>. Acesso em: 03 jun. 2018.

<sup>83</sup> Ibidem.

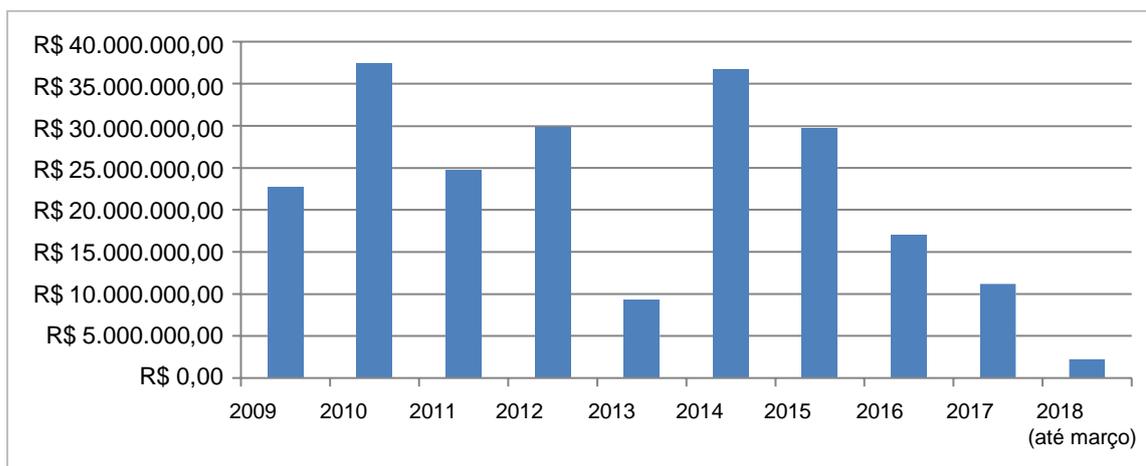
<sup>84</sup> Conforme dados do IBGE. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Nacionais/Contas\\_Nacionais\\_Trimestrais/Fasciculo\\_Indicadores\\_IBGE/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/). Acesso em: 03 jun. 2018.

<sup>85</sup> Conforme Sondagem da Indústria da Construção da Confederação Nacional das Indústrias. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/sondagem-industria-da-construcao/>. Acesso em: 02 jun. 2018.

<sup>86</sup> Segundo dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/credito-imobiliario/indicadores/financiamento>. Acesso em: 02 jun. 2018.

valor dos imóveis.<sup>87</sup> No Gráfico 3, fica evidente o efeito desse cenário sobre a arrecadação das Outorgas.<sup>88</sup>

**Gráfico 3 - Arrecadação do FUNDURB (2009 a fev. de 2018)**



Fonte: Dados do SIGGO cedidos pela SEFAZ, 2018  
Elaboração: O Autor.

Essa arrecadação é destinada integralmente ao FUNDURB, fundo que é administrado por um Conselho de Administração presidido pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e composto por outros quatro representantes do Governo do DF<sup>89</sup> e por três representantes indicados pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF (CONPLAN), dentre os representantes da sociedade civil que o integram.<sup>90</sup> Essa composição limita decisivamente a gestão social dos recursos uma vez que assegura a maioria de conselheiros ao Estado. Os próprios membros da sociedade civil indicados pelo CONPLAN tendem a ter um perfil alinhado à administração pública, considerando, da mesma forma, a composição majoritariamente estatal desse Conselho.<sup>91</sup>

O Regimento Interno do Conselho de Administração<sup>92</sup> define as seguintes competências: formular, acompanhar, avaliar e agilizar a execução de planos, programas e projetos pertinentes ao desenvolvimento das atividades do Fundo.<sup>93</sup> São os conselheiros que examinam e aprovam os projetos relacionados às finalidades definidas na lei e que decidem sobre a alocação dos recursos financeiros.<sup>94</sup>

Inicialmente, o Regulamento de Operação do Fundo<sup>95</sup> determinava que a disponibilização dos recursos financeiros ocorreria por demanda induzida, por meio da publicação periódica de editais, e de forma espontânea, atendendo a projetos apresentados

<sup>87</sup> Conforme dados do índice FipeZap. Disponível em: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/>. Acesso em: 02 jun. 2018.

<sup>88</sup> A expressiva redução na arrecadação de 2013 parece atípica nessa conjuntura.

<sup>89</sup> Um representante da Secretaria de Estado da Fazenda, um da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, um da Secretaria de Estado de Obras, e um dos servidores da área técnica da SEDUMA (Lei Complementar nº 800/2009, art. 3º).

<sup>90</sup> Lei Complementar nº 800/2009.

<sup>91</sup> O CONPLAN é composto pelo Governador do Distrito Federal, na qualidade de presidente, 15 conselheiros de órgãos e entidades do DF e 15 da sociedade civil (entidades não governamentais, movimentos sociais e entidades representantes da sociedade civil; entidades empresariais; e instituições de ensino superior) (Lei Complementar nº 889/2015).

<sup>92</sup> Decreto nº 30.766/2009.

<sup>93</sup> Art. 1º.

<sup>94</sup> Art. 2º.

<sup>95</sup> Decreto nº 30.765/2009.

exclusivamente pela então SEDUMA. Em 2010, essa determinação é alterada,<sup>96</sup> expandindo aos demais órgãos do Governo do DF a possibilidade de propor programas e projetos a serem implementados com recursos do fundo. Ainda assim, consultando os processos que receberam financiamento,<sup>97</sup> observa-se que menos de 10% possuem outros órgãos da administração pública como interessados. Em relação às modalidades de acesso aos recursos, nota-se que a publicação de editais nunca foi utilizada, nem por entidades públicas, nem por instituições privadas sem fins lucrativos, em prejuízo, mais uma vez, da participação da sociedade civil no controle sobre os recursos.

Os recursos efetivamente arrecadados com as Outorgas não correspondem ao orçamento do fundo. Esse é determinado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), com base em uma estimativa que toma por referência a média de arrecadação dos últimos dezoito meses, e por leis e decretos suplementares posteriores. Além disso, até 2013, havia uma previsão no Regulamento de Operação do FUNDURB que determinava a reversão do superávit anual para o exercício financeiro seguinte do próprio fundo,<sup>98</sup> o que se reflete nos altos orçamentos autorizados entre 2010 e 2013. Essa determinação, como exposto anteriormente, é alterada pela Lei Complementar nº 872/2013, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento dos fundos, e institui que o saldo positivo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal.<sup>99</sup> Essa alteração é ratificada pela Lei Complementar nº 925/2017. Isso significa que os recursos não empenhados em um exercício passaram a ser destinados ao Governo do Distrito Federal, desvinculando-os das finalidades redistributivas previstas na legislação no que se refere à sua destinação.

O orçamento definido em lei ainda está sujeito a bloqueios por eventuais readequações da previsão orçamentária, e à descentralização de recursos para outros órgãos da Administração Direta do Governo do Distrito Federal que venham a responsabilizar-se pela execução de projetos aprovados pelo Conselho de Administração. Essas deduções determinam as despesas efetivamente autorizadas, conforme demonstra a Tabela 4.

**Tabela 4** - Despesa autorizada do FUNDURB (2009 a fev. de 2018)

Ano	Arrecadação (R\$)	LOA e alterações (R\$)	Descentralização (R\$)	Bloqueio (R\$)	Despesa autorizada (R\$)
2009	22.727.778,24	19.029.000,00	0,00	0,00	19.029.000,00
2010	37.402.539,43	28.584.492,00	6.776.066,84	84.400,00	21.808.425,16
2011	24.732.380,10	131.989.178,00	5.850.413,62	33.476.565,00	92.662.199,38
2012	29.892.792,03	122.674.262,00	8.256.496,30	0,00	114.417.765,70
2013	9.332.184,60	141.412.237,00	8.463.873,12	93.634.552,00	39.313.811,88
2014	36.679.689,70	36.836.625,00	8.725.824,21	5.217.151,90	22.893.648,89
2015	29.663.290,47	17.209.534,00	5.980.774,80	10.200.069,80	1.028.689,40
2016	17.052.197,74	38.136.433,00	3.444.736,08	5.500.661,04	29.191.035,88
2017	11.194.006,80	25.783.793,00	0,00	20.832,00	25.762.961,00
2018	2.246.867,15*	10.342.812,00	0,00*	0,00*	10.342.812,00
<b>TOTAL</b>	<b>220.923.726,26</b>	<b>478.363.814,00</b>	<b>47.498.184,97</b>	<b>54.499.679,74</b>	<b>376.450.349,29</b>

Fonte: Dados do SIGGO cedidos pela SEDUH 2018

Elaboração: O Autor.

\* Até fevereiro (2018).

<sup>96</sup> Decreto nº 31.338/2010

<sup>97</sup> Com informações do SIGGO e das publicações do Diário Oficial do Distrito Federal.

<sup>98</sup> Art. 5º. § 2º O saldo financeiro dos recursos, apurado em balanço ao final de cada exercício, será transferido para o exercício seguinte (Decreto nº 30.765/2009).

<sup>99</sup> Art. 2º, § 2º.

Tomando como referência as despesas autorizadas, que dispõem sobre a utilização dos recursos pela própria SEDUH, observa-se um baixo percentual de recursos empenhados, apenas 8% no período de 2009 a fevereiro de 2018. Esse percentual se reduz a 6% se forem considerados somente os recursos liquidados.<sup>100</sup>

**Tabela 5 - Recursos empenhados e liquidados (2009 a fev. de 2018)**

Ano	Despesa autorizada (R\$)	Empenhado		Liquidado	
		Absoluto (R\$)	%	Absoluto (R\$)	%
2009	19.029.000,00	0,00	0%	0,00	0%
2010	21.808.425,16	324.950,00	1%	280.750,00	1%
2011	92.662.199,38	3.264.643,40	4%	2.452.028,99	3%
2012	114.417.765,70	4.811.890,62	4%	3.868.970,10	3%
2013	39.313.811,88	5.256.771,69	13%	3.498.067,36	9%
2014	22.893.648,89	8.664.478,19	38%	6.430.508,31	28%
2015	1.028.689,40	1.008.425,96	98%	986.710,96	96%
2016	29.191.035,88	5.121.092,53	18%	3.079.610,05	11%
2017	25.762.961,00	3.033.644,19	12%	3.023.644,19	12%
2018	10.342.812,00	300.000,00*	3%*	0,00*	0%*
<b>TOTAL</b>	<b>376.450.349,29</b>	<b>31.785.896,58</b>	<b>8%</b>	<b>23.620.289,96</b>	<b>6%</b>

Fonte: Dados do SIGGO cedidos pela SEDUH 2018

Elaboração: O Autor.

\* Até fevereiro (2018).

Uma noção mais precisa da utilização dos recursos do fundo deve considerar, além dos valores empenhados pela Secretaria, aqueles descentralizados para os demais órgãos da administração pública. No mesmo sentido, a comparação deve se estabelecer com os recursos efetivamente arrecadados, e não com as despesas autorizadas, que eventualmente superestimam a arrecadação. A Tabela 6 reúne esses dados e revela uma utilização de 36% das receitas no período, percentual mais significativo que a execução das despesas autorizadas, apesar de ainda representar uma parcela pequena do total arrecadado.<sup>101</sup>

**Tabela 6 - Recursos empenhados e liquidados (2009 a fev. de 2018)**

Ano	Arrecadação (R\$)	Empenhado e descentralizado (R\$)	%
2009	22.727.778,24	0,00	0%
2010	37.402.539,43	7.101.016,84	19%
2011	24.732.380,10	9.115.057,02	37%
2012	29.892.792,03	13.068.386,92	44%
2013	9.332.184,60	13.720.644,81	147%
2014	36.679.689,70	17.390.302,40	47%
2015	29.663.290,47	6.989.200,76	24%
2016	17.052.197,74	8.565.828,61	50%
2017	11.194.006,80	3.033.644,19	27%
2018	2.246.867,15*	300.000,00*	13%*
<b>TOTAL</b>	<b>220.923.726,26</b>	<b>79.284.081,55</b>	<b>36%</b>

Fonte: Dados do SIGGO cedidos pela SEDUH 2018

Elaboração: O Autor.

\* Até fevereiro (2018).

<sup>100</sup> Embora em 2015 esses valores se aproximem da despesa autorizada, isso decorre da baixa despesa autorizada para o ano.

<sup>101</sup> Em 2013, observa-se que os recursos empenhados e descentralizados superaram a arrecadação do exercício, o que depende da utilização do superávit de anos anteriores.

São exatamente os recursos descentralizados e empenhados<sup>102</sup> que interessam à análise e que serão detalhados no que se refere ao tipo de destinação e sua localização no território. São utilizadas informações do SIGGO, complementadas por um levantamento dos processos aprovados pelo Conselho de Administração do FUNDURB.<sup>103</sup> Esse levantamento abarca um total de 380 processos aprovados entre 2009 e fevereiro de 2018, e classificados conforme as destinações descritas na Tabela 7.

**Tabela 7** - Recursos empenhados/descentralizados por destinação (2009 a fev. de 2018)

Destinação	Valor (R\$)	%
<b>Execução de obras</b>	<b>44.496.442,98</b>	<b>56,07%</b>
Implantação de equipamento comunitário	20.092.659,37	25,32%
Urbanização	14.609.818,71	18,41%
Revitalização de edificação	9.793.964,90	12,34%
<b>Fortalecimento institucional</b>	<b>20.443.707,90</b>	<b>25,76%</b>
Modernização dos sistemas de informação	9.011.070,55	11,35%
Aquisição de equipamentos diversos	7.816.498,96	9,85%
Instalações do edifício da SEDUH	3.021.097,00	3,81%
Capacitação de servidores	595.041,39	0,75%
<b>Assessoria técnica</b>	<b>9.405.404,87</b>	<b>11,85%</b>
<b>Concurso de projeto</b>	<b>2.387.215,32</b>	<b>3,01%</b>
<b>Não identificados</b>	<b>1.660.327,80</b>	<b>2,09%</b>
<b>Projetos urbanísticos</b>	<b>535.216,55</b>	<b>0,67%</b>
<b>Prestação de serviços gerais</b>	<b>392.040,41</b>	<b>0,49%</b>
<b>Realização de eventos</b>	<b>39.903,72</b>	<b>0,05%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>79.360.259,55</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados DODF e do SIGGO, cedidos pela SEDUH, 2018  
Elaboração: O Autor.

Observa-se que, no período, mais da metade dos recursos do fundo foram destinados a obras (56,06%). Cerca de um quarto foi aplicado no fortalecimento institucional da Secretaria (25,76%), finalidade prevista na legislação que rege o fundo, mas ausente nas disposições do PDOT 2009/2012<sup>104</sup> e do Estatuto da Cidade (2001) que tratam sobre as Outorgas, indicando uma potencial ilegalidade nessa destinação. A contratação de empresas para a assessoria técnica<sup>105</sup> também representa uma fonte considerável de dispêndio (11,85%). As demais finalidades são menos representativas e incluem: realização de concurso público de projeto, contratação de projetos urbanísticos, contratação de empresas prestadoras de serviços gerais (serviços gráficos e de áudio) e realização de eventos.<sup>106</sup>

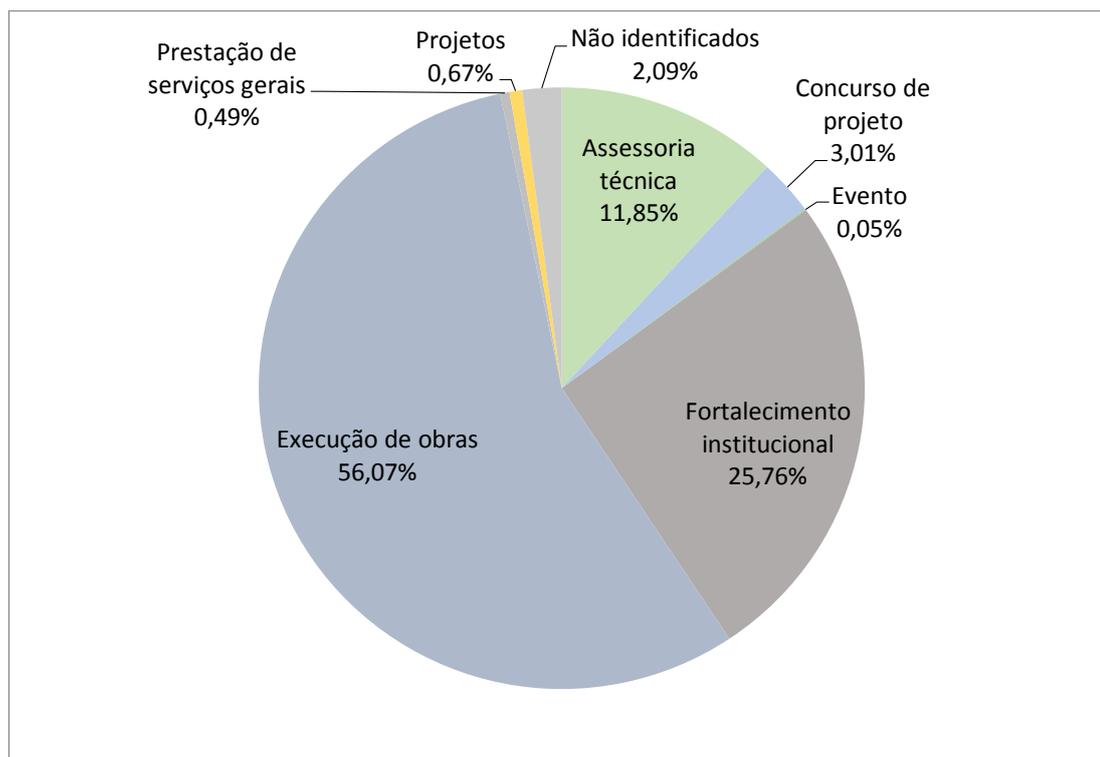
<sup>102</sup> Embora não impliquem execução ou liquidação.

<sup>103</sup> Abrangendo as Resoluções do Conselho de Administração disponíveis no site do FUNDURB (<http://www.segeth.df.gov.br/fundurb-2/>) e nas publicações do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF).

<sup>104</sup> Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

<sup>105</sup> Empresas especializadas em levantamentos topográficos, consultoria jurídica e urbanística, organização de concursos públicos, metodologia de processos participativos, etc.

<sup>106</sup> Além disso, a destinação de 2,09% dos recursos não pode ser identificada através da metodologia adotada.

**Gráfico 4** - Destinação dos recursos do FUNDURB por categoria (2009 a fev. de 2018)

Fonte: Dados DODF e do SIGGO, cedidos pela SEDUH, 2018  
Elaboração: O Autor.

Entre as modalidades de aplicação, aquela que está diretamente vinculada à distribuição dos recursos no território é a referente à execução de obras. Embora as demais destinações cumpram importante papel na formulação e execução das políticas urbanas, entende-se que o princípio redistributivo deva ter, necessariamente, um componente territorial. Nesse sentido, a aplicação dos recursos em obras foi privilegiada pela análise, buscando-se identificar a localização dessa aplicação no território do Distrito Federal. O resultado desse esforço está sintetizado na Tabela 8.

**Tabela 8** - Distribuição dos recursos destinados a obras e projetos por RA (2009 a fev. de 2018)

Nº RA	Região Administrativa	Valor (R\$)	%	Grupo de renda da RA*
1	Plano Piloto	12.351.738,97	27,53%	Alta renda
4	Brazlândia	8.000.000,00	17,83%	Média-baixa renda
12	Samambaia	7.103.338,49	15,83%	Média-baixa renda
9	Ceilândia	6.212.226,83	13,84%	Média-baixa renda
2	Gama	4.292.471,19	9,57%	Média-baixa renda
14	São Sebastião	3.212.653,27	7,16%	Média-baixa renda
10	Guará	1.763.604,29	3,93%	Média-alta renda
25	SCIA	641.476,63	1,43%	Baixa renda
21	Riacho Fundo II	444.186,43	0,99%	Média-baixa renda
19	Candangolândia	424.770,42	0,95%	Média-baixa renda
7	Paranoá	282.574,26	0,63%	Média-baixa renda
6	Planaltina	142.500,00	0,32%	Média-baixa renda
	<b>TOTAL</b>	<b>44.871.540,78</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Dados DODF e do SIGGO, cedidos pela SEDUH, 2018  
Elaboração: O Autor.

\* Conforme classificação da PDAD: alta renda - renda domiciliar acima de R\$ 10.000,00; média-alta renda - renda domiciliar entre R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00; média-baixa renda - renda domiciliar entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00; baixa renda - renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500,00 (CODEPLAN, 2016)

A distribuição das receitas é pouco abrangente, e somente 13 das 31 Regiões Administrativas hoje existentes receberam investimentos em obras no período analisado. Essa distribuição também se concentra no Plano Piloto, que contabiliza 27,53% dos recursos, em prejuízo das demais localidades. Essa concentração ocorre justamente no polo econômico da cidade, zona melhor provida de equipamentos e serviços, e contribui para a manutenção dos altos preços imobiliários aí praticados, sustentados pela dinâmica de formação das rendas. Nesse sentido, a distribuição dos recursos adquire um caráter regressivo, uma vez que a região que mais recebe os investimentos é justamente a zona da cidade mais valorizada e que menos contribui com a arrecadação, conforme sugere a comparação entre o Mapa 3. Aplicação da ODIR e ONALT por RA - 2016 a fev. 2018 (Anexo D) e o Mapa 4. Distribuição dos recursos do FUNDURB destinados a obras por RA - 2009 a fev. 2018 (Anexo E).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção teórica e os resultados empíricos desta pesquisa compreendem um recorte restrito e particular sobre uma temática ampla: a regulação estatal sobre o mercado de terras urbanas. Esse campo de estudo assume grande relevância diante do cenário atual de acirramento das disputas em torno da renda fundiária, explicitado, sobretudo, no fenômeno da financeirização da terra. A pesquisa apresentada buscou contribuir, ainda que de maneira limitada, à compreensão dos desafios que esse contexto impõe às políticas urbanas que incidem sobre o valor da terra.

Os resultados da pesquisa indicam que as Outorgas Urbanísticas no Distrito Federal estão desvinculadas de estratégias de planejamento e da gestão urbana. Embora representem uma possibilidade concreta de intervenção do Poder Público sobre as dinâmicas do mercado fundiário, revertendo a apropriação privada das rendas em benefícios coletivos, observa-se que sua aplicação no DF alimenta as vicissitudes da urbanização precária e desigual da cidade. O perfil da gestão da valorização da terra que subjaz os instrumentos, desde então, se alinha ao modelo rentista promovido historicamente na administração do patrimônio público fundiário no Distrito Federal.

Tendo como referencial teórico as categorias da renda da terra urbana de Jaramillo (2010), a análise demonstra que as duas modalidades de Outorga Urbanística apresentam desempenhos distintos em relação à captura das rendas.

No caso da ODIR, essa captura é restrita e superficial, em decorrência da definição de coeficientes de aproveitamento básicos variados para as diferentes zonas da cidade, bem como da inoperância desse parâmetro nas regiões centrais e mais valorizadas. Além disso, o método de cobrança da ODIR tem como referência para o cálculo os valores do cadastro imobiliário fiscal do IPTU, reconhecidamente defasados em relação aos preços praticados no mercado imobiliário, e aplica um índice de ajuste ao valor calculado que concede abatimentos que alcançam 80% da valorização aferida. Para que o instrumento aumente sua efetividade na regulação dos preços da terra e no fortalecimento das finanças públicas, a implantação de um coeficiente básico único e unitário na cidade é fundamental, assim como a revisão dos abatimentos concedidos no método de cálculo da cobrança.

No que se refere à ONALT voltada para atividades urbanas, as alterações recentes promovidas pela LUOS garantem uma aplicação mais isonômica no território, uma vez que ampliam as atividades urbanas sujeitas à cobrança nos casos de alteração de uso. Os valores utilizados como referência para o cálculo se aproximam dos preços praticados no mercado, o que decorre da utilização de avaliações imobiliárias como métrica, resultando em uma arrecadação mais vigorosa.

Por outro lado, o abatimento concedido para a modalidade de ONALT que incide na valorização promovida pela transformação da terra rural em urbana afeta decisivamente a captura das rendas e os potenciais efeitos benéficos do instrumento na regulação do mercado fundiário e na promoção de um desenvolvimento urbano socialmente mais justo.

Sob a ótica da gestão social da valorização da terra, a análise da ODIR e da ONALT revela uma baixa execução dos recursos arrecadados, baixo controle social sobre sua gestão e uma distribuição regressiva em sua destinação a obras no território, em benefício, sobretudo, das zonas mais valorizadas da cidade e que menos contribuem com a

arrecadação promovida pelos instrumentos. Desse modo, a ideia de uma gestão social da valorização da terra é subvertida.

A alteração dessa dinâmica demanda novas alternativas de acesso ao orçamento do FUNDURB e a revisão da composição de seu Conselho de Administração, de forma a aumentar os assentos da sociedade civil e, conseqüentemente, o controle social sobre seu orçamento. Ainda em relação ao Conselho, é importante que a aprovação da destinação dos recursos do fundo para os projetos apresentados considere critérios de vulnerabilidade social, de maneira a privilegiar as regiões mais precárias da cidade. Como forma de garantir informações que subsidiem a gestão do fundo e aumentem a transparência em sua administração, também é importante que se invista na criação de um sistema de indicadores de monitoramento capaz de registrar o local onde as rendas estão sendo capturadas e sua destinação no território no que se refere aos investimentos em obras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. **A Cidade Caleidoscópica: Coordenação espacial e convenção urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ALONSO, W. (1964). **Location and land use: toward a general theory of land rent**. Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- ALQUIER, F. **Contribution a l'étude de la rente foncière sur les terrains urbains. Espaces et Sociétés**, .2, marzo, París, France, 1970
- ARANGO, M. **La renta del suelo en Marx y la renta urbana del suelo, Cuadernos Colombianos**, 6, Bogotá, Colombia, 1975.
- AZEVEDO, H. *et al.* **Instrumentos Urbanísticos, Jurídicos e Tributários para o desenvolvimento urbano** - uma análise da sua implantação no Distrito Federal. Repositório do Conhecimento do IPEA, 2014.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.
- BRASIL. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BURGESS, E. W. **The growth of the city: an introduction to a research project**. *In*: BURGESS, E. W.; MACKENZIE, R. D.; PARK, R. E., comps. *The city*, Chicago, The University of Chicago Press, 1925, páginas 47-62.
- BURGESS, E. W. **Urban areas**. *In*: SMITH, T. V.; WHITE, L. D., comps., Chicago: na experiment in social science research, Chicago, The University of Chicago Press, 1929, pp, 113-38.
- CAMPOS, N. **A produção da segregação residencial em cidade planejada**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Brasília: Programa de Pós-graduação em Geografia, UnB, 1988.
- CEPAL. **Panorama Social da América Latina, documento informativo**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44412/1/S1801085\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44412/1/S1801085_pt.pdf).
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. **A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. *In*: CYMBALISTA, R. (coord.). *Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- EDEL, M. **Marx's Theory of Rent: Urban Applications**, Birckbeck College, Department of Economics, Londres, England, 1975.

FPFL/CEPAM. 1976. **Carta do Embu. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado**. Embu, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos**. In: SANTORO, Paula (Org.) *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis, 9)

FURTADO, F; MALERONKA, C. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos**, Documento de trabalho. Lincoln Institute of Land Policy. 2013.

GAVIRA, C. Apresentação da primeira edição espanhola do livro: TOPALOV, Christian **“Ganancias y Rentas Urbanas”**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1984.

GEORGE, H. **Progress and poverty**. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1979, Centenary Edition, paperback, ed., 1992

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 27.576, de 28 de dezembro de 2006**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 28.445, de 20 de novembro de 2007**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 35.218, de 12 de março de 2014**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 36.104, de 5 de dezembro de 2014**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei Distrital nº 1.170, de 24 de julho de 1996**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 36, de 13 de outubro de 1997**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.832, de 14 de janeiro de 1998**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2009**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 872, de 27 de novembro de 2013.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 902, de 23 de dezembro de 2015.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 925, de 28 de junho de 2017.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 940, de 12 de janeiro de 2018.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN, PDAD/DF - 2015.** Brasília, 2016.

GEORGE, H. **Progress and Poverty.** Robert Schalkenbach Foundation, 1879 [1992].

HOYT, H. **The structure and growth of residential neighborhoods in American cities.** Washington (D.C.), U.S. Federal Housing Administration, 1939, PP. 74-78 y 112-22.

JARAMILLO, S. **Hacia una teoria de La renta Del solo urbano.** 2ª.ed. Bogotá: Ediciones uniandes, 2010.

LIPIETZ, A. 1974, **Le tribut foncier urbain.** Maspero, París, France.

LOJKINE, J. (1970) **Y-a-T-il une rente fonciere urbaine?, Espaces et Societés, 2, marzo.** París, France.

MARX, Karl **O Capital - Livro primeiro: o processo de produção do capital.** DIFEL: São Paulo, 1987

MOREIRA, A.; CLAUDIO MOREIRA LIMA; DE AMBROSIS, C.; NOGUEIRA FILHO, D. do V.; AZEVEDO NETTO, D. T. de.. **O Solo Criado. Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo.** São Paulo: FPFL/CEPAM, 1975

MORGAN, M. **Extreme and persistent inequality: new evidence for brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015,** Wid.World Working Paper Series, nº 2017/12, 2017. Disponível em: <http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazilcombining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>.

MUTH, Richard, F. **Cities and Housing. The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use.** Chicago and London, The University of Chicago Press, 1969, XXII p. 355 p., 90/-.

PIZA, M. L.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

RICARDO, D. Ensaio acerca da influência de um baixo preço do cereal sobre os lucros do capital. *In*: Napoleoni, Claudio. Smith, Ricardo e Marx; **Considerações sobre a história do pensamento econômico**. Rio de Janeiro, Graal, 1992.

SANTORO, P. F. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas**. 2012. 361 f. Tese (Dourado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. **Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano**. Cadernos MetrÓpole, v. 12, n. 24, 2010, p. 417-440

TOPALOV, C. **Capital et propriété foncière**. París: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

TOPALOV, C. **Gananciais y Rentas Urbanas**. Madrid, Siglo Veintiuno, 1984.

WINGO, L. J. **Transportation and urban land, Washington**. Resources for the Future, Inc., 1961

## ANEXOS

### ANEXO A - Quadro 2 - Cronologia da legislação das Outorgas Urbanísticas e do FUNDURB no DF

(continua)

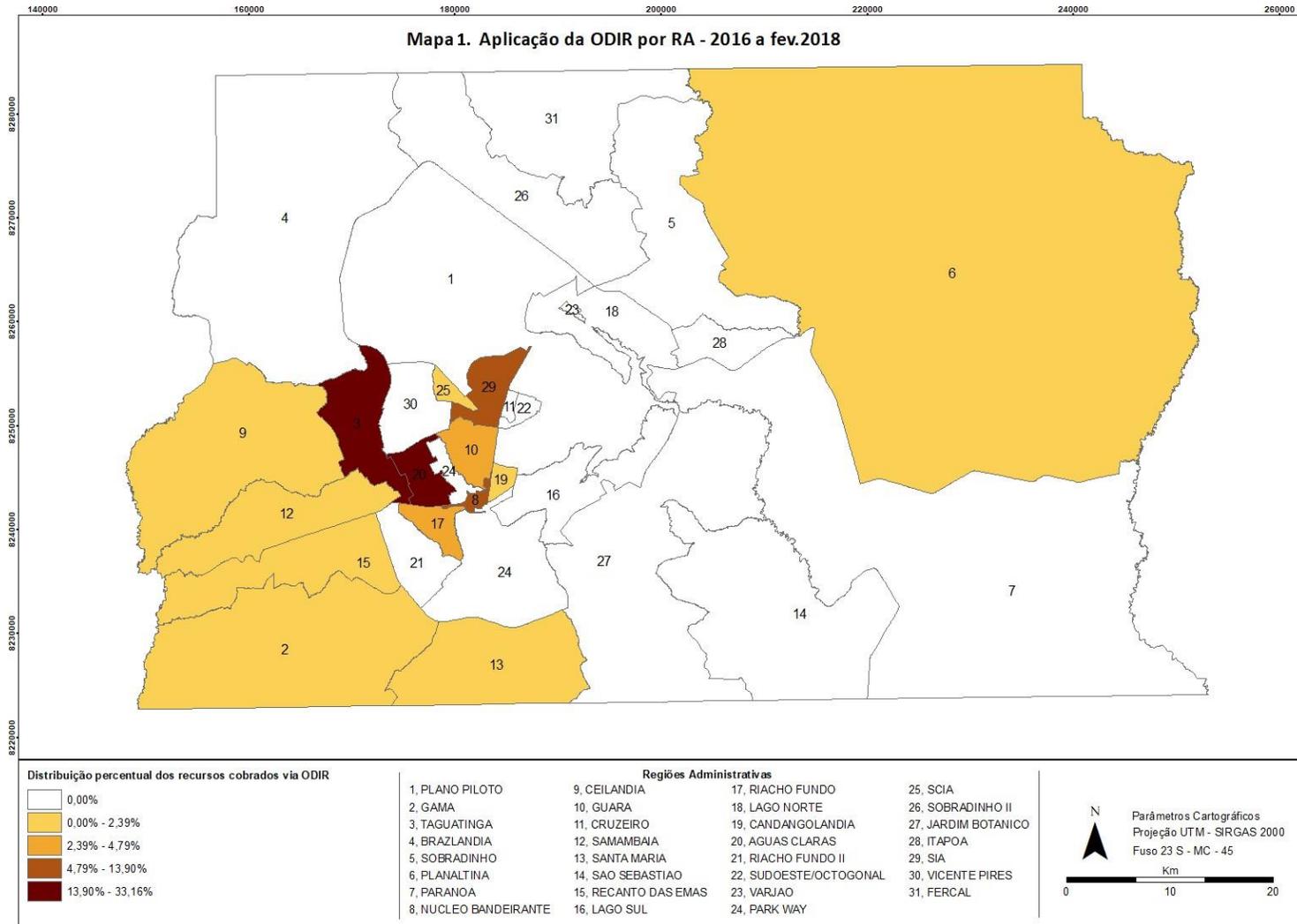
Data	Instrumento	Ementa/comentários
1992	Lei nº 353 PDOT/DF	Aprova o PDOT do DF, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF e dá outras providências - cita os instrumentos da Outorga onerosa de alteração de uso que poderá ser acionado pelo Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do <b>Distrito Federal</b> (SISPLAN) para a execução da política urbana.
1993	LODF	Menciona o instrumento jurídico "solo criado".
1996	Lei nº 1.170	Institui o instrumento jurídico da ODIR no DF.
1997	LC nº 17 PDOT/DF Revoga a Lei nº 353	Aprova o PDOT. Define que a ODIR e a ONALT sejam preferencialmente utilizadas em Zonas Urbanas de Dinamização e em Zonas Urbanas de Consolidação e que os PDL ou leis específicas regulamentem a sua aplicação.
1997	LC nº 56	Dispõe sobre o PDL de Sobradinho, RA V. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 144 a 146 e 41, 47 e 89. Ver também item II.4 "Os institutos das Outorgas onerosas nos Planos Diretores Locais (PDL/PDL)".
1998	Lei nº 1.832	Altera a Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1997, que "institui o instrumento jurídico da Outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal".
1998	LC nº 90	Aprova o PDL de Taguatinga, RA III, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 120 a 123. Ver também item II.4 "Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL".
1998	LC nº 97	Aprova o PDL da Candangolândia, RA XIX, em conformidade com o Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 84 a 86. Ver também item II.4 "Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL".
1998	Decreto nº 19.436	Regulamenta a Lei nº 1.170, de 27 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da ODIR no DF e a Lei nº 1.832, de 14 de janeiro de 1998, que altera a Lei nº 1.170/96 e dá outras providências.
2000	LC nº 294	Institui a ONALT no DF. Revoga a Lei nº 2.526, de 14 de janeiro de 2000.
2000	LC nº 314	Aprova o PDL de Ceilândia, RA IX, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 114 a 116. Ver também item II.4 "Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL".
2001	LC nº 370	Aprova o PDL de Samambaia, RA XII, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 106 a 110. Ver também item II.4 "Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL".
2003	Decreto nº 23.776	Regulamenta a LC nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a ONALT.
2006	LC nº 728	Aprova o PDL do Gama, RA II, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 152 a 157 e ainda nos Artigos 64, 141, 144, 159 e 187. Ver também item II.4 "Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL".
2006	LC nº 733	Dispõe sobre o PDL do Guarã, RA X, que estabelece diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento sustentável e integrado. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 65 a 70. Ver também item II.4 "Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL".
2007	Emenda à Lei Orgânica nº 49	Altera os Artigos 15, 75, 162, 163, 316 a 322, "317", 325 e 326 da LODF e os Artigos 32, 37, 56 e 57 do Ato das Disposições Transitórias da LODF. No Artigo 317, que trata do PDOT prevê que este deverá conter os instrumentos da ODIR e da ONALT.
2009	LC nº 800	Altera o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB e dá outras providências.
2009	LC nº 803 PDOT/DF	Aprova a revisão do PDOT/DF e dá outras providências.
2009	Decreto nº 30.765	Aprova o Regulamento de Operação do FUNDURB.
2009	Decreto nº 30.766	Aprova o Regimento Interno do Conselho de Administração do FUNDURB.
2010	Decreto nº 31.338	Altera o Art. 8º do Decreto nº 30.765/2009, ampliando a possibilidade de apresentação de demandas espontâneas ao FUNDURB por outros órgãos do GDF.
2010	Decreto nº 32.142	Altera o Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003, que regulamenta a LC nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no DF.
2010	Decreto nº 32.143	Altera o Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998, que regulamenta a Lei nº 1.170, de 27 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da ODIR no DF.

**ANEXO A - Quadro 2 - Cronologia da legislação das Outorgas Urbanísticas e do FUNDURB no DF**  
(conclusão)

<b>Data</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Ementa/comentários</b>
<b>2012</b>	Lei Complementar nº 846	Altera a LC nº 800/2009, no Art. 1º (Inciso VII); Art. 4º (Incisos I, II e IVX); Art. 6º (Incisos I, II e III), quanto a definição de percentual de até 10% do orçamento do FUNDURB para financiar projetos visando o fortalecimento, a estruturação e o desenvolvimento institucional da Secretaria responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano do DF.
<b>2012</b>	Lei Complementar nº 854	Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Introduz a transformação de uso rural em urbano como alteração de uso que implica cobrança de ONALT.
<b>2014</b>	Decreto nº 35.218	Altera o Inciso VII do Art. 1º do anexo I do Decreto nº 30.765/2009. Regulamenta a alteração promovida pela LC nº 846/2012
<b>2014</b>	Decreto nº 36.104	Altera o art. 17, do Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003, e dá outras providências.
<b>2015</b>	LC nº 902	Altera a redação da Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal, e da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da Outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, e dá outras providências.
<b>2018</b>	Decreto nº 39.151	Regulamenta o § 2º do art. 176 da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprovou a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, e dá outras providências.
<b>2019</b>	LC nº 948	Define o valor do coeficiente de ajuste da fórmula de cálculo da ODIR e as atividades urbanas que estão sujeitas à aplicação da ONALT.

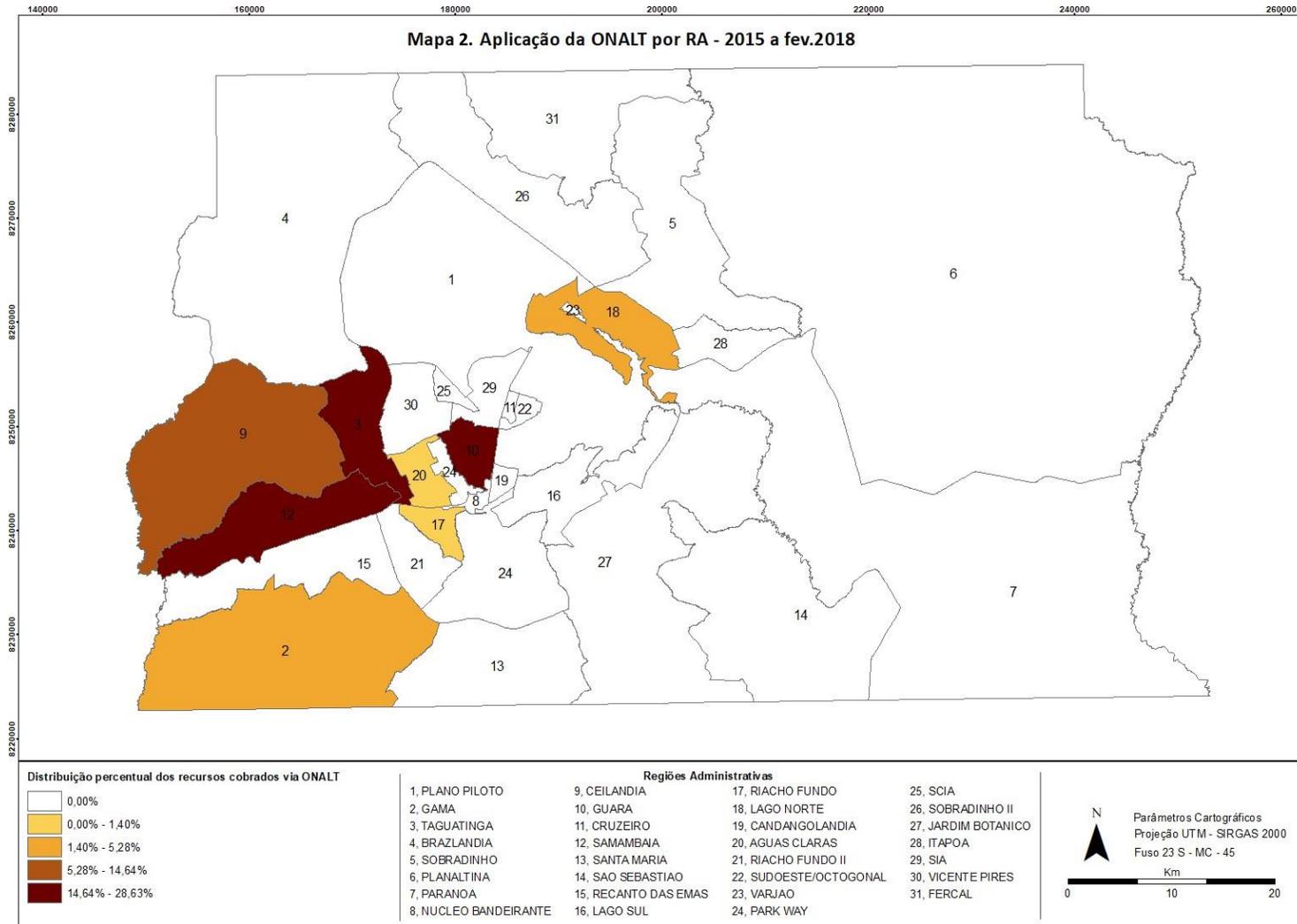
:

**ANEXO B - Mapa 1. Aplicação da ODIR por RA - 2016 a fev. 2018**



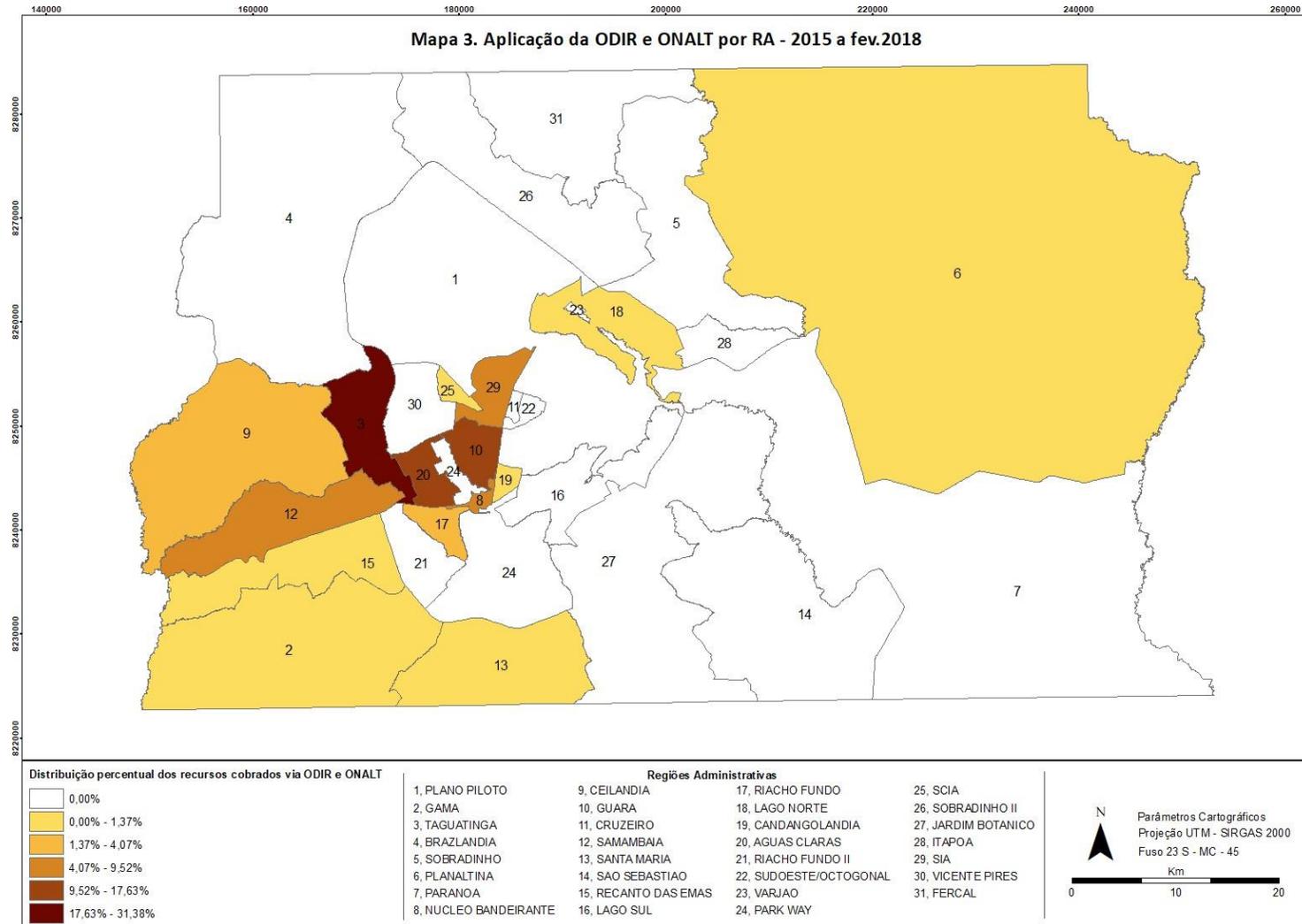
Fonte: Dados fornecidos pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEDUH  
 Elaboração: O Autor.

**ANEXO C - Mapa 2. Aplicação da ONALT por RA - 2015 a fev. 2018**



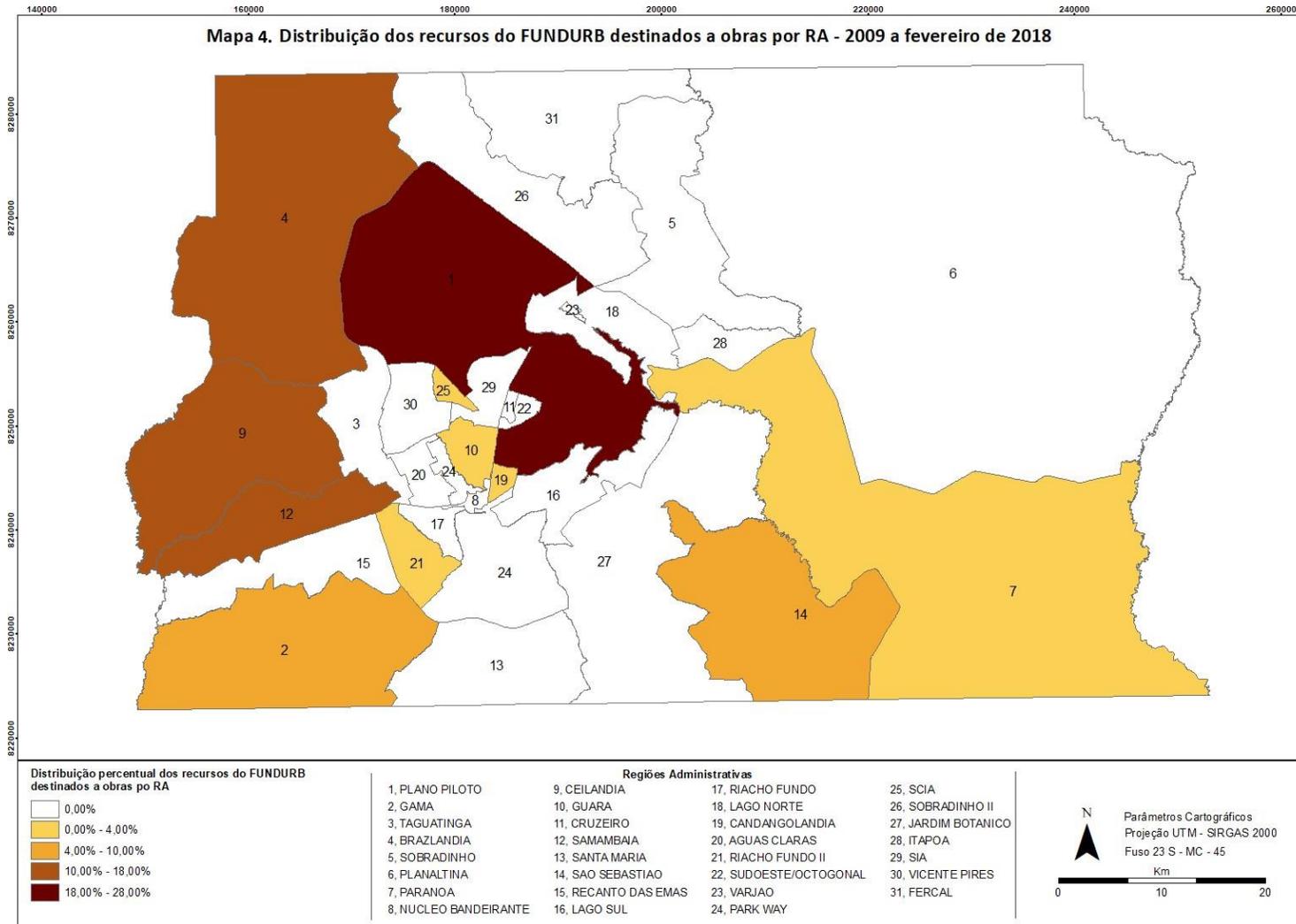
Fonte: Dados fornecidos pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEDUH  
 Elaboração: O Autor.

**ANEXO D - Mapa 3. Aplicação da ODIR e ONALT por RA - 2015 a fev. 2018**



Fonte: Dados fornecidos pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEDUH  
 Elaboração: O Autor.

**ANEXO E - Mapa 4. Distribuição dos recursos do FUNDURB destinados a obras por RA - 2009 a fev. 2018**



Fonte: Dados do SIGGO e do DODF  
 Elaboração: O Autor.

## Comitê Editorial

**JEANSLEY LIMA**  
Presidente

**JULIANA DIAS GUERRA NELSON  
FERREIRA CRUZ**  
Diretora Administrativa e Financeira

**RENATA FLORENTINO DE FARIA SANTOS**  
Diretora de Estudos Urbanos e Ambientais

**DAIENNE AMARAL MACHADO**  
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**CLARISSA JAHNS SCHLABITZ**  
Diretora de Estudos e Pesquisas  
Socioeconômicas

**Alexandre Silva dos Santos**  
Gerente de Demografia, Estatística  
e Geoinformação

**Cecília de Faria Sampaio**  
Gerente de Estudos Urbanos

**Gabriel Pimenta Gadêa**  
Gerente de Gestão e Desenvolvimento  
de Pessoas

**Jéssica Filardi Milker Figueiredo**  
Gerente de Contas e Estudos Setoriais

**Júlia Modesto Pinheiro Dias Pereira**  
Gerente de Estudos e Análises  
de Proteção Social

**Jusçanio Umbelino de Souza**  
Gerente de Pesquisas Socioeconômicas

**Kássia Batista de Castro**  
Gerente de Estudos Ambientais

**Larissa Maria Nocko**  
Gerente de Estudos Regional e Metropolitano

**Marcelo Borges de Andrade**  
Gerente de Tecnologia da Informação

**Martinho Bezerra de Paiva**  
Gerente de Administração Financeira

**Sesai Barbosa de Moraes**  
Gerente de Apoio Administrativo

**Tatiana Sandim**  
Gerente de Estudos e Análises Transversais

**Gustavo Saraiva Frio**  
Gerente de Estudos e Análises  
de Promoção Social

**Renata Nogueira Fernandes**  
Chefe da Assessoria de Comunicação Social

### Revisão e copidesque

Heloisa Faria Herdy

### Editoração Eletrônica

Maurício Suda

**Companhia de Planejamento  
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal  
SAM, Bloco H, Setores Complementares  
Ed. Sede Codeplan  
CEP: 70620-080 - Brasília-DF  
Fone: (0xx61) 3342-2222  
[www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br)  
[codeplan@codeplan.df.gov.br](mailto:codeplan@codeplan.df.gov.br)



**Secretaria de  
Economia do  
Distrito Federal**

