



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**PAULA FERRI PAIXÃO**

**O PODER DE POLÍCIA NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS  
URBANÍSTICOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE  
CONSTRUIR E OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO  
PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE NO ÂMBITO DO DISTRITO  
FEDERAL – O CASO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE ÁGUAS  
CLARAS**

**Brasília  
2014**

**PAULA FERRI PAIXÃO**

**O PODER DE POLÍCIA NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS  
URBANÍSTICOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE  
CONSTRUIR E OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO  
PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE NO ÂMBITO DO DISTRITO  
FEDERAL – O CASO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE ÁGUAS  
CLARAS**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

**Brasília  
2014**

Dedico este trabalho aos meus pais que sempre me incentivaram a buscar conhecimento no estudo e na vida acadêmica.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família e amigos pelo apoio e incentivo ao longo do curso.

Gostaria de agradecer a todos os professores do curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental, e em especial ao meu orientador professor Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona e ao professor Dr. Gilson Ciarallo por abrirem janelas de conhecimento para o meu aprendizado urbanístico e acadêmico.

Agradecer aos colegas da Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB pelas inspirações e conhecimento adquiridos durante esses anos de trabalho na diretoria de auditoria urbanística e ao longo do curso, apresentando suas experiências e casos para estudo.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram para este trabalho, de forma direta ou indireta.

“O urbanismo não procura modelar o espaço como uma obra de arte. Nem segundo razões técnicas, como pretende. O que o urbanismo elabora é um espaço político.”  
Henri Lefebvre

## RESUMO

O poder de polícia é uma das características discricionárias do poder público, que visa à gestão na relação do Estado para com a sociedade. O presente estudo se propõe a compreender como se dá o processo do exercício do poder de polícia administrativo do Estado através dos instrumentos urbanísticos referentes às outorgas onerosas de direito de (ODIR) e alteração de uso (ONALT), previstos na Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, que trata do Estatuto da Cidade. O trabalho tem como objetivo traçar um panorama da vigência da legislação referente aos instrumentos urbanísticos, ODIR e ONALT, e jurídicos no que tange a sua aplicação e fiscalização por parte do Estado no âmbito do Distrito Federal como executor do poder de polícia. E ainda, contextualizar a importância para a cidade quanto à aplicação e cobrança dos instrumentos urbanísticos de outorga, verificar os conflitos das legislações que tratam da cobrança das outorgas, e por fim identificar e analisar os diversos problemas quanto ao exercício do Poder de Polícia do Estado no ordenamento dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários no âmbito do Distrito Federal. Dentre as opções existentes de metodologia de estudo, foram selecionados para o desenvolvimento do tema específico deste trabalho a pesquisa bibliográfica, legislações e pareceres jurídicos atinentes aos instrumentos urbanísticos de ODIR e ONALT, e um estudo de caso referente à Região Administrativa de Águas Claras. Ao final do trabalho, conclui-se que o Estado deve manter o seu poder de polícia através da gestão da cidade, ou seja, fiscalizando e atuando na aplicação das normas urbanísticas, a fim de recuperar os recursos sociais adquiridos por particulares e destiná-los ao fortalecimento da infraestrutura urbana.

**Palavras-chave:** poder de polícia . estatuto da cidade . instrumento urbanístico . outorga onerosa . Águas Claras

## ABSTRACT

The police power is a discretionary features of the government, which aims to manage the relationship of the state to society. The present study aims to understand how is the process of exercising the police power of the administrative state through urban instruments relating to grants of right of costly (ODIR) and change of use (ONALT), in the Federal Law 10.257 of 10 July 2001 is the City Statute. The paper aims to give an overview of the effectiveness of legislation concerning urban planning, ODIR and ONALT and legal regarding its implementation and oversight by the State within the Federal District as executor of police power tools. And yet, contextualize the importance of the city as to the application and collection of urban instruments of grant, check the conflicts of laws dealing with the collection of grants, and finally identify and analyze the various problems relating to the exercise of the Police Power of the State in the urban planning, legal and tax instruments within the Federal District. Among the options of study methodology, were selected to develop the specific topic of this work to literature, legislation and legal opinions relating to urban planning instruments ODIR and ONALT, and a case study regarding the Águas Claras Administrative Region. At the end of the work, it is concluded that the state must maintain your power through the police administration of the city, supervising and acting under the planning regulations in order to recover the social resources purchased by individuals and aims them strengthening urban infrastructure.

**Key words:** police powers . statute of the citys . urban instrument . onerous grant . Águas Claras Administrative Region

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>1.1 Conceito, origem e evolução .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>2.1 Estatuto da Cidade .....</b>  | <b>19</b> |
| <b>2.1.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir - ODIR .....</b>  | <b>21</b> |
| <b>2.1.2 Outorga Onerosa de Alteração de Uso - ONALT .....</b>   | <b>26</b> |
| <b>3 ESTUDO DE CASO: REGIÃO ADMINISTRATIVA DE ÁGUAS CLARAS.....</b>  | <b>30</b> |
| <b>3.1 Breve Histórico .....</b>   | <b>30</b> |
| <b>3.2 Divergências na aplicação dos instrumentos urbanísticos ODIR e ONALT ...</b>  | <b>31</b> |
| <b>3.3 Recomendações do Ministério Público quanto ao atendimento na aplicação<br/>dos instrumentos urbanísticos – ODIR e ONALT .....</b> | <b>35</b> |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>39</b> |

## INTRODUÇÃO

A vida em sociedade fez com que o homem regulamentasse a convivência da vida urbana. Assim, criou-se a figura do Estado e do rol normativo a fim de conceder aos cidadãos direitos no meio em que vivem, condicionando os direitos individuais nas leis, cabendo à Administração Pública gerir as relações urbanas presentes na cidade. (CUNHA, 2011).

A partir desse cenário de regulação normativa, o poder de polícia é um instituto do Estado estabelecido com a finalidade de preservar o bem comum, ou seja, o conjunto dos valores que mantém a Sociedade em ordem.

O presente estudo se propõe a compreender como se dá o processo do exercício do poder de polícia administrativo do Estado através dos instrumentos urbanísticos referentes às outorgas onerosas de direito de (ODIR) e alteração de uso (ONALT), previstos na Lei Federal nº. 10.257 de 10 de julho de 2001, que trata do Estatuto da Cidade.

O objetivo deste trabalho é traçar um panorama da vigência da legislação referente aos instrumentos urbanísticos, ODIR e ONALT, e jurídicos no que tange a sua aplicação e fiscalização por parte do Estado no âmbito do Distrito Federal como executor do poder de polícia. E ainda, contextualizar a importância para a cidade quanto à aplicação e cobrança dos instrumentos urbanísticos de outorga, verificar os conflitos das legislações que tratam da cobrança das outorgas, e por fim identificar e analisar os diversos problemas quanto ao exercício do Poder de Polícia do Estado no ordenamento dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários no âmbito do Distrito Federal.

Dentre as opções existentes de metodologia de estudo, foram selecionados para o desenvolvimento do tema específico deste trabalho a pesquisa bibliográfica, legislações e pareceres jurídicos atinentes aos instrumentos urbanísticos de ODIR e ONALT, e um estudo de caso.

A partir da revisão bibliográfica tem-se como escopo traçar um panorama acadêmico e técnico do conceito e aplicações das outorgas onerosas no Brasil a partir de sua instituição no Estatuto da Cidade.

As legislações e pareceres jurídicos somaram na contribuição para análise do exercício de poder de polícia administrativa, a partir da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, por parte do Estado brasileiro como forma de ordenamento e controle urbano.

O estudo de caso, a Região Administrativa de Águas Claras, serviu como análise de todo o conteúdo levantado ao longo deste trabalho a fim de verificar e ilustrar como esses instrumentos urbanísticos quando tratados a revelia pelo Estado prejudicam a relação dos sistemas que compõem uma cidade e também uma sociedade.

Sendo assim, o trabalho está dividido em três capítulos. No Capítulo 1 tem-se o conceito, origem e evolução do Poder de Polícia Administrativa do Estado, traçando um panorama da aplicação desse Poder por parte do Estado ao longo da história mundial. O Capítulo 2 apresenta os Instrumentos de Política Urbana os quais são um meio de controle urbano, onde o Estado exerce o seu Poder de Polícia. Já o Capítulo 3 contém o Estudo de Caso, a Quadra 301 da Região Administrativa de Águas Claras, na qual encontram-se diversas divergências entre a legislação, a aplicabilidade da Lei e a situação atual do local, seja na Ocupação, como no Uso.

## 1 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

### 1.1 Conceito, origem e evolução

Segundo Sanches e Pegoretti JR. (2013), a origem da palavra “polícia” (*politeia*) teve origem na Grécia, utilizada para denominar todas as atividades das polis, as então Cidades-Estados, e tanto na Antiguidade como na Idade Média “significava o ordenamento político do Estado ou cidade”.

No período feudal quem "designava tudo o que era necessário à boa ordem da sociedade civil sob autoridade do Estado, em contraposição à boa ordem moral e religiosa, de competência exclusiva da autoridade eclesiástica" (SANCHES; PEGORETTI JR, 2013) era o príncipe, pois ele detinha o poder *jus politiae*. O exercício do poder de polícia nesse período era realizado pelos administradores na esfera das comunas européias.

Na Revolução Francesa, as ideias de poder de polícia começam a configurar a noção de administração pública, onde, segundo Medauar (2007 p.332 apud SANCHES; PEGORETTI JR, 2013) começa a "valorização dos direitos individuais e das concepções de Estado de Direito e Estado Liberal." Ou seja, a "polícia passa a ser vista como uma parte das atividades da administração, destinadas a manter a ordem, a tranquilidade, a salubridade públicas". E também foi na França que a noção de polícia administrativa começou.

Já a terminologia poder de polícia apareceu pela primeira vez de forma legal no "julgamento da Suprema Corte norte-americana, no caso Brown x Marland, de 1827; a expressão aí se referia ao poder dos estados-membros de editar leis limitadoras de direitos, em benefício do interesse público", segundo Medauar (2007).

De acordo com Di Pietro (2007, p.102 - 103 apud SANCHES; PEGORETTI JR, 2013), o Estado de Direito, novo processo do poder de polícia:

[...] desenvolveu-se baseado nos princípios do liberalismo, em que a preocupação era de assegurar ao indivíduo uma série de direitos subjetivos, dentre os quais a liberdade. Em consequência, tudo o que significasse uma interferência nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional. A regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transpostos para as constituições; a atuação estatal constituía exceções, só podendo limitar o

exercício dos direitos individuais para assegurar a ordem pública. A polícia administrativa era essencialmente uma polícia de segurança.

O conceito de uma política ligada à segurança pública é anterior ao século XX, pois a partir dele, segundo Di Pietro (2007, p.103 apud SANCHES; PEGORETTI JR, 2013), “o Estado Liberal começa a transformar-se em estado intervencionista; a sua atuação não se limita mais a segurança e passa a estender-se também à ordem econômica e social”. Ou seja, a ideia de ordem pública passou a abranger também a ordem econômica e social.

De acordo com Sanches e Pegoretti JR. (2013):

O Brasil seguiu o modelo medieval português pelo qual as funções de polícia e judicatura se completavam. Em 1842, o regulamento nº 20 definiu as funções da polícia administrativa e judiciária sob a chefia do Ministro da Justiça. Em 1971 a Lei 2.033 separou as competências da justiça e da Polícia.

Com isso a finalidade de proteger o patrimônio público e cuidar do bem estar coletivo, o poder do Administrador do Estado regula e limita a ação do indivíduo através da criação de leis. No caso da Constituição Federal ela garante o direito à propriedade e à liberdade, entretanto o direito individual vai até onde começa o direito coletivo. (PATEL; MARTINS, 2000). O poder de polícia passa a impor a obrigação de fazer, enquanto que a polícia tradicional limita-se a impor obrigações de não fazer.

Para Moreira (2011) “o Estado precisa ter mecanismos próprios que lhe permita atingir seus objetivos, previstos na Lei e na Constituição e qualificados como verdadeiros poderes ou prerrogativas especiais de Direito Público”. Com isso os poderes resultam do conflito entre os interesses público e privado, resultando na necessidade de impor restrições ao exercício dos direitos dos cidadãos. Sendo assim, o poder de polícia surge a partir do momento em que o Poder Público restringe o interesse privado do indivíduo.

Segundo Bandeira de Mello (2004, p. 725-727 apud MOREIRA, 2011), a essência do poder de polícia é o seu caráter negativo:

No sentido de que através dele, o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, pretende uma abstenção. (...) a utilidade pública é, no mais das vezes, conseguida de modo indireto pelo poder de polícia, em contraposição à obtenção direta de tal utilidade, obtida por meio dos serviços públicos.

Em sentido estrito, o poder de polícia é a atividade administrativa a qual, restringe e condiciona o exercício dos direitos individuais em nome do interesse coletivo. Assim o poder de polícia apresenta 03 (três) características: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

A discricionariedade é quando a Administração Pública estabelece, conforme sua conveniência e oportunidade, quais serão as limitações impostas ao exercício dos direitos individuais e as sanções aplicáveis nesses casos, e ainda fixar as condições para o exercício de determinado direito. Em geral, para Pinesso (2012) “a discricionariedade no exercício do poder de polícia significa que a administração dispõe de certa margem de liberdade de atuação, podendo valorar a conveniência e oportunidade, ou seja, a administração pode estabelecer o motivo e escolher o conteúdo, dentro dos limites fixados pela lei”.

Com a autoexecutoriedade, Moreira (2011) afirma que:

[...] a Administração Pública pode exercer o poder de polícia sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. A única exceção é a cobrança de multas, quando contestadas pelo particular. Ressalte-se que não é necessária a autorização do Poder Judiciário para a prática do ato, mas é sempre possível seu controle posterior desse ato. A autoexecutoriedade só é possível quando prevista expressamente em lei e em situações de emergências, nas quais é necessária a atuação imediata da Administração Pública [...].

A coercibilidade permite que as ações do poder de polícia do Estado possam ser impostas aos particulares. Está associado ao princípio da proporcionalidade quando é necessário o uso da força por parte do Estado.

Segundo Meirelles (2001) o Poder de Polícia é uma faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. E ainda é um mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para

conter os abusos do direito individual. Sua finalidade, então, é a proteção ao interesse público.

Dentro do rol de ações atinentes a atividade de poder de polícia vinculada ao Poder Público está à cobrança de taxas e tributos, conforme definido na Constituição Federal e o Código Tributário Nacional. A diferença de taxa e imposto é que a receita dos impostos é utilizada para o pagamento de diversas despesas, a taxa tem destinação específica, por exemplo, a manutenção da atividade de polícia administrativa ou de um serviço público divisível. (MOREIRA, 2011)

A partir disso Moreira (2011) afirma que:

Em consequência, não é cabível a cobrança de tarifa, que se caracteriza como preço público, e, diferentemente daquele tributo, tem natureza contratual, ou seja, somente é cobrada quando o consumidor usufrui o serviço. A tarifa é adequada para remunerar serviços públicos econômicos, inclusive os executados por concessionários e permissionários de serviços públicos (energia, transporte, água, telefonia etc.).

No artigo 78 do Código Tributário Nacional está definido que o poder de polícia é considerado uma “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”. De acordo com o STF, não é preciso prova efetiva do exercício desse poder, que é presumido.

No que diz respeito ao Direito, o exercício do poder de polícia está relacionado à competência de um ente ou agente governamental de executar serviços voltados ao registro, fiscalização ou expedição de algum ato.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o exercício do poder de polícia não se resume apenas a Administração Pública, mas que é uma atribuição dos poderes Legislativo e Executivo que compõe o Estado. Cabe ao Legislativo a criação

das limitações administrativas, a partir das legislações, ao exercício das liberdades que regem a vida em sociedade, enquanto o Executivo impõe o seu cumprimento como efetivação do poder-dever ou não.

Para Hely Lopes Meirelles o Poder de Polícia é uma "faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado". Ou seja, é:

[...] o poder e o dever que tem o Estado de, por intermédio de seus agentes, manter coercitivamente a ordem interna, social, política, econômica, legal ou sanitária e preservá-la e defendê-la de quaisquer ofensas à sua estabilidade, integridade ou moralidade; de evitar perigos sociais, de reprimir os abusos e todo e qualquer ato capaz de perturbar o sossego público; de restringir direitos e prerrogativas individuais; de não permitir que alguém use do que é seu em prejuízo de terceiro; de interferir na indústria e no comércio internos e com o exterior, para lhes regular as funções; de proibir e limitar a exportação; de zelar pela salubridade pública, proteger ou resguardar a propriedade pública e privada, a liberdade e a segurança do indivíduo e da família, para que haja paz na vida coletiva. (JB, 2009)

Assim, para este trabalho, o poder de polícia administrativa do Estado também é encontrado no âmbito urbano através das diretrizes que regem as relações da cidade, sejam elas sociais, econômicas, tributárias, construtivas, etc. Através do controle urbano o Estado consegue gerir a cidade com vistas ao interesse coletivo da sociedade.

## 2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

A competência do Estado no desenvolvimento das cidades está prevista nos artigos 170 e 182 da Constituição Federal de 1988. Posteriormente esse dispositivo foi regulamentado pela Lei nº. 10.257/2001 que trata do Estatuto da Cidade o qual permite ao Estado intervir, quando necessário, em favor de relevante interesse coletivo, conforme definido em lei. No caso do Distrito Federal, as Administrações Regionais e seus órgãos relacionados ao poder de polícia, agirão ora exercendo a fiscalização para coibir abusos (gabaritos de construção, desapropriações e remoções compulsórias de casas e populações em áreas de risco), ora regulando (normatização da ocupação via plano diretor urbanístico) e ora fomentando o desenvolvimento de uma determinada área de especial interesse social, paisagístico ou cultural (APAs, APARUs e APACs). (SOARES, 2013, p. 10391).

Um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade são a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR) e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT) que está relacionado ao conceito de solo criado, sintetizado pela Carta de Embu<sup>1</sup> ou Solo Criado em 1976.

A ideia de Solo Criado para Dornelas (2003) está relacionada à possibilidade de “criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural”, resultado das modernas técnicas de construção. Posteriormente, o solo criado teve como definição “o volume edificado acima do coeficiente de aproveitamento, mediante contrapartida ao poder público ou pela aquisição do direito de construir perante outro particular”.

---

<sup>1</sup> A chamada *Carta de Embu*, que ainda hoje conserva grande interesse e atualidade, é um documento, datado em 11 de dezembro de 1976, que foi subscrito por eminentes urbanistas e juristas. Os firmantes da *Carta de Embu* foram: Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Melo, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria Lourdes Cesarino Costa, Mario Pazzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Claudio Moreira Lima, Clementina De Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorim. *Vid. VV.AA., Solo Criado/Carta de Embu*, CEPAM-Fundação Prefeito Faria Lima, 1977.

O Distrito Federal é um ente federado com características político-administrativas especiais, assim não se equipara a um estado nem a um município. Isso lhe atribui distinção na elaboração e aplicação dos instrumentos urbanísticos, bem como na gestão territorial. Atualmente, o DF divide-se em 31 Regiões Administrativas - RAs, unidades administrativas heterogêneas, sem autonomia política ou administrativa e nem estrutura autônoma de planejamento territorial.

Antes da mudança na sua denominação e abrangência os 07 (sete) Planos Diretores Locais, aprovados na Câmara Distrital entre 1997 e 2004, incluíram alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade, entre eles a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR) e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT), posteriormente regulamentados por legislação específica.

Desde 1998, o Distrito Federal é um dos entes precursores na aplicação da outorga do direito de construir. Já a outorga de alteração de uso foi a partir de 2000. Esses instrumentos apresentam problemas, tanto na sua instrumentação legal quanto na aplicação, o que aponta a necessidade de revisão, adequação e atualização de sua legislação e procedimentos. (SEDHAB, 2014).

Segundo Mader (2013)<sup>2</sup>, em função da valorização dos terrenos em decorrência de mudanças das regras de ocupação na qual “exige o pagamento de uma contrapartida aos cofres públicos”, tem-se:

Se o proprietário de um lote destinado a oficinas, por exemplo, consegue autorização para construir um posto de gasolina, ele tem que desembolsar uma taxa para compensar esse ganho. Da mesma forma, o dono de uma área onde são permitidos apenas prédios de três andares têm que pagar uma quantia ao Estado, caso haja uma lei autorizando edifícios maiores no local. Essas cobranças são previstas na legislação urbanística, mas muitos empresários do Distrito Federal buscam formas de driblar a exigência. Hoje, o Governo do Distrito Federal - GDF tem R\$ 300 milhões a receber de proprietários que tiveram ganhos imobiliários significativos, mas não deram essa contrapartida. Agora, o Ministério Público do DF e dos Territórios quer que as administrações regionais cobrem os valores devidos ou cancelem os alvarás dos inadimplentes. O governo promete incluí-los na dívida ativa.

---

<sup>2</sup> Matéria do Correio Braziliense de 23 de julho de 2013.

O poder de polícia do Estado também tem como princípio o controle preventivo sobre o uso e ocupação do solo urbano, através do processo de licenciamento, em especial ao que se refere ao parcelamento e à atividade edilícia, assim como prevê o artigo 30, VIII, da Carta Maior.

Segundo o Ministério Público do Estado do Paraná:

O controle administrativo das edificações urbanas é um instrumento de tutela preventiva de direitos difusos, sociais e individuais indisponíveis por meio do qual se verifica se há observância às regras de ordenação de uso e ocupação do solo, editadas para traduzir o interesse público quanto à melhor destinação dos espaços, levando em conta as condicionantes físico-ambientais, as características socioeconômicas locais e as aspirações de desenvolvimento do Município.

O princípio da função social da propriedade urbana é à base das diretrizes e instrumentos de política urbana emanados de um planejamento politizado. Assim "a concepção dos planos e a aplicação dos instrumentos de intervenção urbana têm por objetivo assegurar que a propriedade atenda não somente aos interesses do proprietário, mas, ainda, aos interesses sociais". Ou seja, as funções sociais da cidade apresentam como objetivo a "promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida, sobretudo a partir do direcionamento dos recursos e riquezas produzidas na cidade para combater a exclusão social". (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 45).

A Constituição Federal de 1988 reafirmou o direito à propriedade privada ao passo que relativizou seu significado por meio da obrigação de cumprimento de uma função social que interfere com a própria estrutura do direito de propriedade (SILVA, 2006, p. 72-75 apud LIMA, 2009).

A partir dessa ideia é verificado que se a função social inviabiliza a emprego da propriedade com a finalidade exclusiva de retenção de terrenos a espera de valorização no futuro, tem-se que essa valorização é gerada pela injunção de novos princípios urbanos e deve ser compartilhada priorizando o coletivo, e não a propriedade dispondo de interesses apenas privados.

A propriedade urbana, juntamente com as normas de uso e ocupação do solo são responsáveis pela regulação entre proprietários, Estado e mercado

imobiliário, os quais apresentam caminhos estratégicos e interesses econômicos. As normas urbanas de uso e ocupação do solo são uma barreira para o mercado imobiliário, sempre que há demanda por usos economicamente mais rentáveis na cidade ou em determinado setor.

Compete ao Poder Público fixar os parâmetros de uso e ocupação do solo, fazendo valer a função social da propriedade com os usos previstos no planejamento urbano. Porém, em muitos casos ele flexibiliza a legislação urbanística, ou omite-se na fiscalização urbana, promovendo, assim, interpretações favoráveis aos interesses do mercado imobiliário.

O Ministério Público do Estado do Paraná destaca ainda que:

Omissões ou atuações insuficientes do Poder Público Municipal no cumprimento dessa função, tolerando indevidamente construções clandestinas e com irregularidades insanáveis, concorrem para a perda de qualidade de vida, impulsionam a degradação das cidades, gerando enormes transtornos à coletividade. Sendo assim, e por sua grande relevância para o atendimento ao direito difuso a cidades socialmente inclusivas, ambientalmente equilibradas e economicamente sustentáveis, o exercício da função administrativa de controle das edificações urbanas é objeto de fiscalização pelo Ministério Público.

Nos casos onde a valorização decorrente do processo de alteração de uso, que deveria retornar a sociedade, por meio de reforço e melhorias na infraestrutura, através do FUNDURB, acaba indo para os empreendedores que formam o mercado imobiliário.

Lima (2009) destaca que:

O imposto predial com finalidade urbanística deve ser utilizado para desestimular práticas não condizentes com o princípio da função social da propriedade. A redução do IPTU torna os imóveis mais atrativos, o que por um lado estimula o melhor aproveitamento dos espaços, mas, por outro, transfere recursos da coletividade para os proprietários. Do mesmo modo, a redução do IPTU não retira da informalidade os ocupantes dos referidos imóveis, tampouco proporciona melhores condições de moradia aos que se aventuram a residir nesses imóveis.

De acordo com algumas principais legislações brasileiras que tratam das distorções urbanísticas na cidade, a Constituição Federal, artigo 225, § 1º, IV; a Lei

da Política Nacional de Meio Ambiente - Lei Nacional 6.938/1981, artigo 8º, II; o Estatuto das Cidades - Lei Nacional nº. 10.257/2001, artigo 4º, VI e artigos 36 e 37, as construções que causem impacto visual significativo na paisagem urbana, por serem potencialmente determinantes de degradação do meio ambiente e da qualidade de vida urbana, precisam previamente submeter a estudo de impactos no ambiente urbano, especialmente no entorno imediato.

A etapa de licenciamento de construção ou atividade consiste na avaliação de impactos positivos e negativos na qualidade de vida da coletividade da vizinhança. Ela deve observar os aspectos de adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, o uso e a ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego e por fim a demanda por transporte público para o local.

A fiscalização das obras e construções, mesmo licenciadas, é um instrumento de poder de polícia e de suma importância para que seja assegurada a conformidade com o alvará expedido pelo Estado para aquela edificação. Em caso de auto de infração lavrada por fiscal competente o interessado, responsável pela obra ou estabelecimento, deverá regularizar a situação por meio de pagamento de multa e conformidade da edificação ou atividade exercida.

## **2.1 Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade cujos princípios fundamentais são o planejamento participativo e a função social da propriedade é a denominação oficial da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, publicada no dia 11/07/2001, no Diário Oficial da União, a qual regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal, artigos 182 e 183.

Diversos instrumentos são instituídos pelo Estatuto da Cidade a fim de contribuir para o desenvolvimento urbano das cidades, regularização fundiária dos imóveis urbanos e combater a especulação imobiliária.

A Carta Magna de 1988 ampliou a definição de função social incorporando-a para na própria cidade, e não apenas na propriedade. Com o Estatuto da Cidade regulamentou o conceito de função social da propriedade, destinando o desenvolvimento urbano para a redução das desigualdades, aplicando diversas diretrizes, tais como a ordenação do controle do uso do solo, o direito a cidades sustentáveis, recuperação dos investimentos públicos que agreguem valor à propriedade privada e a redução da especulação imobiliária, entre outros descritos no artigo 2 da Lei Federal 10.257/2001.

O planejamento urbano volta-se para conquistar objetivos sociais, buscando a "redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida urbana, a partir da construção de uma ética urbana, pautada em novos paradigmas de planejamento e gestão". (LIMA, 2009).

O Plano Diretor, de acordo com a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, é "o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana", obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes ou conurbados; integrantes de "área de especial interesse turístico" ou área em que haja atividades com significativo impacto ambiental; e que queiram utilizar de parcelamento, edificação ou utilização compulsória de imóvel.

Para a urbanista Raquel Rolnik, do Instituto Pólis, o Estatuto da Cidade pode contribuir com questões ambientais relacionadas aos grandes centros urbanos ao incitar a locação da população de baixa renda em áreas com infraestrutura e atuar no combate a ocupação de áreas frágeis ambientalmente, como zonas inundáveis, encostas de morros e mangues. A nova lei contribui para que as prefeituras adotem a sustentabilidade ambiental como diretriz para o planejamento urbano municipal, além de prever normas como "a obrigatoriedade de estudos de impacto urbanístico para grandes obras". E ainda, entre os instrumentos do planejamento municipal está a gestão orçamentária participativa.

É importante destacar também que a arrecadação das taxas oriundas das outorgas onerosas tem papel importante no financiamento do desenvolvimento urbano, uma vez que, desde o início da operacionalização do Fundo de

Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB<sup>3</sup> até a presente data, os recursos utilizados para a composição do planejamento orçamentário foram os arrecadados exclusivamente pelas Outorgas Onerosas da Alteração de Uso e do Direito de Construir. A arrecadação com as outorgas onerosas superou, em valores maiores que 100%, em 2011, aquelas obtidas com outros instrumentos urbanísticos arrecadados pelas Administrações Regionais pela utilização de espaços públicos. (SEDHAB, 2014).

Os recursos financeiros arrecadados a partir dos instrumentos de política urbana são fonte de receitas para o financiamento da Política de Desenvolvimento Urbano no Distrito Federal. Contudo, as deficiências apontadas no sistema de licenciamento de projetos e atividades e no controle da dinâmica urbanística aliados à falta de integração entre as Administrações Regionais, Coordenadoria das Cidades, Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDHAB, indicam a existência de um potencial não explorado de arrecadação de recursos. (SEDHAB, 2014).

### **2.1.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir - ODIR**

A outorga onerosa do direito de construir é um instrumento urbanístico o qual possibilita ao poder público reaver aos cofres públicos uma parcela do que é gasto com infraestrutura na cidade em função da valorização dos terrenos privados por alteração de uso ou aumento no potencial construtivo.

É a Prefeitura quem estabelece no Plano Diretor municipal o coeficiente básico a ser utilizado nos lotes, porém aqueles que optarem edificar além do limite básico ou alterar o uso estabelecido na fase de planejamento da cidade deverão pagar ao poder público por esse direito. A ideia é determinar as regiões com

---

<sup>3</sup> O FUNDURB é um fundo de natureza contábil, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDHAB, cuja finalidade é captar e destinar recursos para viabilizar programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano, para o desenvolvimento institucional e para preservação do patrimônio existente na área de tombamento de Brasília, em face do seu reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade. Tais recursos são liberados de acordo com as áreas de aplicação do Fundo, definidas no Art. 1º da Lei Complementar Nº 800, de 27.01.2009 e no Capítulo III do Anexo I do Decreto Nº 30.765/2009, que aprovou o Regulamento de Operação do FUNDURB. Fonte: <http://www.sedhab.df.gov.br/desenvolvimento-urbano/fundurb.html>. Acesso em 24maio2014.

diferentes índices de coeficientes de aproveitamento a fim de solucionar o problema dos pólos imobiliários e adensamento populacional urbano. Os recursos obtidos podem ser utilizados para financiar projetos de regularização fundiária e habitações de interesse social, dentre outros.

Assim a outorga onerosa do direito de construir é um instrumento previsto no direito urbanístico, com a função de evitar o enriquecimento do proprietário particular no âmbito do urbanismo, bem como recuperar os recursos sociais para a cidade, e, em contrapartida, viabilizar que a cidade, assim com também a propriedade, cumpram sua função social.

O instrumento de outorga onerosa surgiu a partir de diversos debates a fim de evitar o adensamento populacional acelerado e descontrolado, impedindo que o Estado se desgaste com erário público para que se resolvam os problemas sociais, econômicos e outros resultantes do processo de crescimento do setor imobiliário.

Para Saboya (2008):

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, também conhecida como “solo criado”, refere-se à concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário.

Sendo assim, o solo criado ocorre quando “se gera área adicional de piso artificial não apoiada diretamente sobre o solo natural, ou seja, cria solo quem cria piso artificial” (LIRA, 1997, p. 165). A criação pode ser tanto no espaço horizontal, acima do limite permitido, no subterrâneo e no espaço aéreo.

A ideia de instituir a outorga onerosa teve seu início a partir de discussões ocorridas no ano de 1971 na cidade de Roma, quando um grupo de especialistas da Comissão Econômica para a Europa, ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), “concluiu pela necessidade em dissociar o direito de edificar do direito de propriedade, dada a suposição de que aquele deve pertencer à coletividade, não

podendo ser admitido, senão por concessão ou autorização do Poder Público”. (GRAU, 1983, p.60).

Dornellas (2000) explica que no passado havia uma contraprestação material *stricto sensu* onde o construtor se beneficiava do solo criado, ou seja, construía além do coeficiente de aproveitamento, por meio de concessão do poder público. Todavia cabia ao beneficiário a contraprestação por conta da construção acima do permitido pelo coeficiente básico em forma de lote, a fim de que o Estado pudesse retornar os recursos à população através da construção de instituições públicas.

Em 1975, com o aperfeiçoamento da aplicação do instrumento urbanístico no Brasil e no mundo, havia a tolerância de uma versão financeira quanto ao solo criado adotada da versão francesa na aplicação da outorga onerosa do direito de construir, denominada “Teto Legal de Densidade” (Plafond Legal de Densité – PLD). “Entretanto, a norma brasileira difere o direito de edificar com o direito de propriedade, a legislação francesa não faz tal diferenciação (DORNELAS, 2011)

O direito positivo italiano, com a Lei nº 10, de 28 de janeiro de 1977 estabeleceu a Concessão Onerosa para o Direito de Edificar, também com uma contraprestação financeira, porém em espécie, decorrente dessa concessão com a finalidade de suceder obras públicas urbanas para a infraestrutura.

A partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais preveem institutos urbanísticos, foi elaborada a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta o Estatuto da Cidade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir foi inserida no artigo 4º, no capítulo que trata dos Instrumentos da Política Urbana, no inciso V, onde estão relacionados os institutos jurídicos e políticos, sob a alínea "n" – outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso.

Na sua origem, a outorga também tinha como finalidade uniformizar os preços dos lotes, para evitar que os índices urbanísticos causassem supervalorização de algumas áreas e desvalorização de outras.

A primeira vez que a outorga onerosa do direito de construir foi considerada constitucional, com o nome de “solo criado”, pelo Supremo Tribunal Federal, ocorreu em 21/10/2008, no recurso extraordinário nº. RE 226942 SC.

É possível notar que há utilização, por parte do município, do exercício regular do poder de polícia. Basta lembrarmos definição trazida pelo Código Tributário Nacional em seu art. 78 que aduz:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Então, a finalidade da Outorga Onerosa é regular o excessivo adensamento populacional através do poder de polícia, onde limita direitos antes garantidos livremente. O poder de polícia é então justificado em concordância com o bem estar social ou com o interesse público.

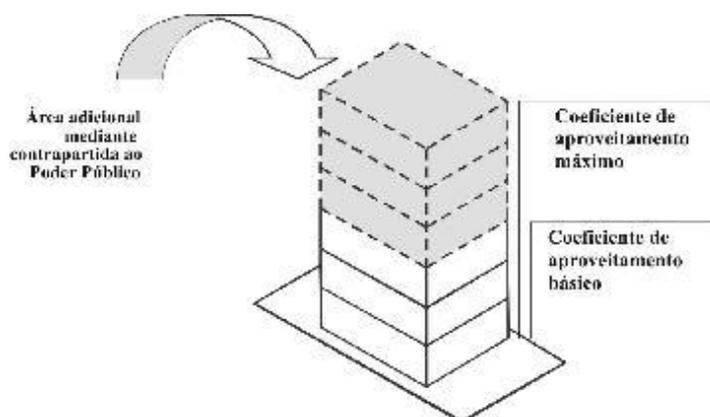
Também de suma importância o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) que explica:

[...] pelo poder de polícia, o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-la com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos ora fiscalizadores e ora repressivos.

O Coeficiente de Aproveitamento Básico é o índice que indica o quanto se pode construir no lote sem que a edificação implique numa sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público. Um exemplo é se o coeficiente for igual a 1, então o proprietário poderá edificar uma área igual à área do lote que possui. E Saboya (2000) conclui que “caso o proprietário deseje edificar uma área maior que a estabelecida pelo coeficiente básico, ele deve dar ao Poder Público uma contrapartida financeira, ou seja, ele deve “comprar” do município o direito de construir uma área maior”.

É importante destacar que a área construída é limitada pelo coeficiente de aproveitamento máximo. Logo, a área máxima a ser outorgada equivale à diferença entre o coeficiente máximo e o coeficiente básico estipulado para aquela área.

**Fig,01. Ilustração sobre a Outorga onerosa do direito de construir.**



Fonte - SABOYA (2000).

Por isso, a importância dos coeficientes estarem em consonância com as necessidades de cada município, ou seja, “a outorga deve ser destinada àquelas áreas onde é possível adensar. Nas áreas onde não é desejável ou possível adensar, deve-se manter o índice baixo (coeficiente máximo igual a 1 ou mesmo menor que isso)”. (SABOYA, 2000)

### 2.1.2 Outorga Onerosa de Alteração de Uso - ONALT

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 29, prevê que o plano diretor defina as áreas as quais são passíveis de alteração de uso do solo por meio de uma contrapartida do beneficiário, o interessado na modificação.

A outorga onerosa de alteração de uso é um instrumento de natureza urbanística contido no Estatuto da Cidade e destinado a ordenação das cidades e controle do uso do solo. Tem como objetivo ordenar a utilização dos espaços, e ao mesmo tempo potencializar o consumo e evitar a subutilização da infraestrutura. (LIMA, 2009)

Uma das utilidades deste instrumento para Saboya (2000), a partir da explanação da palestrante Paula Santoro, na VII Conferência das Cidades, é que ele evita “a especulação imobiliária com glebas distantes do tecido urbano consolidado, e auxiliar a diminuir o seu preço e ainda poderia ajudar a evitar o crescimento fragmentado, que transforma precocemente áreas rurais em loteamentos, para aproveitar os preços mais baixos em comparação com as glebas localizadas junto ao tecido urbano”.

De acordo com a definição do Manual de Instruções do Jogo: Estatuto da cidade, do Instituto Polis:

[...] a outorga onerosa de alteração de uso é o instrumento que permite que o proprietário pague ao município pela alteração de uso do solo, desde que essa seja permitida pelo poder público através da demarcação de áreas no Plano Diretor onde essa mudança de uso pode ocorrer. O instrumento é uma alternativa de recuperação pelo poder público da valorização da terra obtida na mudança de usos menos valorizados para mais valorizados de forma privada como acontece, por exemplo, na mudança do solo de rural para urbano.

A finalidade da edificação é definida pelo grau de restrição de atividades permitidas em cada lote de acordo com classificação estabelecida no Plano Diretor para cidade específica. Ela é estabelecida após estudos pelo departamento de planejamento urbano e audiências públicas, conforme prevê o Estatuto da Cidade.

Segundo Lima (2009):

A regulação dos usos constitui-se num instrumento importante para o Estado na busca de uma maior eficiência, coerência e equidade nos espaços urbanos, de modo que a propriedade urbana cumpra uma função social e o direito de propriedade não seja exercido segundo interesse exclusivo dos proprietários. Por outro lado, existe uma concepção equivocada da regulação urbanística em especializar o espaço urbano em distintas atividades, em muitos casos não compatíveis, o que resulta na subutilização de determinados setores que somente possuem vitalidade em horários determinados, na perda de urbanidade e no subaproveitamento da infraestrutura instalada.

Cabe destacar que as atividades econômicas são licenciadas no Distrito Federal por meio do alvará de funcionamento, instrumento pelo qual a administração pública exerce seu poder de “polícia administrativa”, a fim de assegurar que o planejamento urbano seja executado da forma estabelecida.

Esse instrumento urbanístico contribui com a valorização dos imóveis, e conseqüentemente aumenta a procura de usos que têm maior valorização no mercado imobiliário. Com isso, há a consolidação de “um potencial financiador de intervenções urbanas, não somente em processos de revitalização como na redução das desigualdades impostas por processos de urbanização, a partir de uma gestão social dos recursos arrecadados”. (LIMA, 2009)

A valorização imobiliária vinculada à alteração de uso nos lotes previstos no planejamento urbano, juntamente com a contraposta de arrecadação do particular por parte do Estado contribui para o financiamento de operações urbanas e recuperação dos espaços públicos.

Lima (2009) aponta que:

A possibilidade de induzir alterações nas normas de uso do solo mobiliza a atuação de diversos atores sociais, que, motivados pela valorização imobiliária provocada pela atribuição de usos mais rentáveis, vislumbram nas alterações de uso uma forma de lograrem interesses individuais.

A alteração de uso ajuda na dinamização dos espaços urbanos, principalmente, naqueles os quais ocorre o uso específico, ao mesmo tempo ela pode resultar numa privatização de lucros, bem como uma socialização de perdas. Assim, essa possibilidade pode contribuir para a individualização imobiliária o que

em muitos casos os custos da readequação de estrutura urbana fica a cargo do Poder Público.

A fim de agraciar os empreendedores é recorrente ocorrer a aprovação de projetos de lei voltados para a "desafetação de áreas públicas e sua destinação a setores específicos, a ampliação de lotes sobre áreas públicas, a permissão de uso individualizado de áreas públicas". (LIMA, 2009).

As alterações de uso do solo costumam ocorrer por iniciativa do Poder Legislativo, principalmente em lotes com destinação comercial, a fim de potencializar o valor de mercado daqueles imóveis permitindo um uso mais valorizado no mercado imobiliário.

Diversos projetos de lei voltados para alteração de uso do solo em áreas urbanas no Distrito Federal, emanados do Legislativo e julgados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, atendendo, assim as ações diretas de inconstitucionalidade – ADI, propostas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT afim de suspender a eficácia de leis de iniciativa parlamentar, as quais mudaram a destinação de áreas no Distrito Federal. (LIMA, 2009).

E ainda sobre esse assunto, Lima (2009) destaca que:

[...] a Lei Orgânica reserva ao Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem de uso e ocupação do solo, por tratarem de matérias sujeitas ao plano diretor, cuja iniciativa também é reservada ao executivo por força ainda do Estatuto da Cidade (artigo 52, VII da LODF c/c o artigo 50 do Estatuto da Cidade). A análise do tribunal tem sido limitada aos aspectos formais, por uma questão de admissibilidade, portanto, sem adentrar nas especificidades do novo marco jurídico, que assegura o direito à gestão participativa, a avaliação dos impactos gerados na vizinhança e a delimitação das áreas sujeitas à alteração no plano diretor (artigos 2º., II, VI, IX, XI, XIII; 29; 36 a 38 e 43 a 45 do Estatuto da Cidade).

As alterações de uso contribuem para a fragmentação do espaço urbano o qual possibilita a criação de novos empreendimentos imobiliários ou até mesmo o atendimento ao empresariado com influencia política. Porém essas distorções do planejamento urbano não se inserem nos programas de caráter coletivo, onde o objetivo é mensurar os impactos e a captação de mais-valias destinadas ao

financiamento dessas intervenções e direcionamento para um desenvolvimento urbano sustentável.

A legislação urbanística passa a versar sobre os proprietários de forma diferenciada, mesmo que eles se encontrem nas mesmas situações, como reflexo das alterações de uso urbano junto com outros índices urbanísticos a revelia do Estado e/ou dos particulares.

A outorga onerosa de alteração de uso foi regulamentada no Distrito Federal por meio da Lei Complementar nº. 294, de xx de xx de 2000. Essa lei estabeleceu que a cobrança de outorga ocorreria nos casos em que houvesse a alteração ou ampliação do uso destinado ao lote, quando tal área fosse regida por um Plano Diretor Local.

Para Lima (2009), no que diz respeito ao planejamento urbano ligado ao Estatuto da Cidade, tem-se que:

[...] as áreas passíveis de aplicação do instrumento deveriam ser delimitadas no plano diretor, numa tentativa de impedir intervenções especulativas como, tradicionalmente, ocorre nas cidades. Entretanto, a possibilidade de editar leis avulsas resultou em situações materiais consolidadas. Mesmo diante da suspensão de eficácia por parte do Poder Judiciário, diversas atividades permanecem em pleno funcionamento.

Por fim, a previsão do cálculo da outorga onerosa é atribuída a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, tendo como contrapartida somente a questão financeira, não abarcando, por exemplo, o retorno financeiro ao Poder Público a fim de convertê-lo em reforço na infraestrutura urbana. A lei também é omissa quanto a opção de cobrança de ofício nos casos de alteração de uso do lote por parte do proprietário sem o devido licenciamento do Estado. Lima (2009) afirma que "a medida ainda não resulta em sanções, considerando que há normas que protegem os particulares e até incentivam as alterações informais de uso por meio da redução do imposto predial, como ocorreu com a Lei Complementar nº. 377/2001".

### **3 ESTUDO DE CASO: REGIÃO ADMINISTRATIVA DE ÁGUAS CLARAS, RA-XX**

#### **3.1 Breve Histórico**

A cidade de Águas Claras foi projetada pelo arquiteto e urbanista Paulo Zimbres, e teve sua construção iniciada nos anos 90. Ela situa-se entre Taguatinga, Vicente Pires, Riacho Fundo e Park Way, distando 20 quilômetros do Plano Piloto.

A Lei Distrital n.º 385 de 16 de dezembro de 1992, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal em 17/12/1992 autorizou a implantação do até então bairro de Águas Claras. Uma das causas motivadoras foi à necessidade do Governo do Distrito Federal viabilizar o metrô.

Através da Lei Distrital n.º 3.153, de 06 de maio de 2003, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF de 21/05/2003, o Governo do Distrito Federal - GDF criou a Região Administrativa de Águas Claras, a viséxima dentre as que compõem do Distrito Federal, a qual é composta pelos bairros de Águas Claras, Areal e Setor Habitacional Arniqueira (compreendendo Arniqueira, Veredas da Cruz, e Vereda Grande). De acordo com dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan, em outubro de 2010, a cidade abrigava aproximadamente 135.683 mil moradores.

Segundo dado da Gerência de Planejamento da Administração Regional de Águas Claras, de fevereiro de 2011, Águas Claras, na época possuía “520 edifícios já construídos, 185 em construção e 387 lotes livres, totalizando aproximadamente 1.068 lotes, constantes do projeto original da cidade”. Ou seja, um dos maiores canteiros de obras do país.

Também é uma cidade que desde a sua criação sofreu a pressão do mercado imobiliário, onde boa parte das construções ali existentes não obedecem corretamente o que está previsto em lei, nos parâmetros urbanísticos previstos para o setor, no que diz respeito à área de construção, afastamentos, altura máxima conforme o cone de afastamento ao meio fio oposto ao lote da edificação, e ainda, em um caso específico, o uso com habitação coletiva onde a norma prevê habitação unifamiliar, que é o caso da Quadra 301, dentre outros parâmetros como consultas

as concessionárias, por exemplo. Uma prova disso é que diversos empreendimentos existentes na Região Administrativa de Águas Claras não apresentam a Carta de Habite-se, um licenciamento emitido pela administração pública na conclusão da obra e posterior vistoria da fiscalização do governo atestando que todos os parâmetros foram cumpridos.

### **3.2 Divergências na aplicação dos instrumentos urbanísticos ODIR e ONALT**

A cidade de Águas Claras, assim como as demais Regiões Administrativas regidas por Plano Diretor, apresenta todo o complexo legal quanto à interpretação, aplicação e divergência da norma com ela mesma, com as demais legislações vigentes, com o planejamento urbano e a realizada na qual a cidade se apresenta.

A Lei Complementar nº. 90/1998 que aprovou o PDL de Taguatinga, permitiu, para a Quadra 301 de Águas Claras, a construção de no máximo 02 (dois) domicílios por lote, e também o remembramento desses lotes unifamiliares. Porém, o que ocorre, por exemplo, é que as construtoras compram dois lotes que abrigariam no máximo quatro domicílios, como estabelece a Lei<sup>4</sup>, e constroem uma edificação com mais domicílios que o máximo permitido na proporção domicílios/lotes para aquele setor. Entretanto, a Lei prevê condições especiais nas quais mediante anuência das concessionárias de serviços públicos é permitido a construção além do permitido por lote (02 domicílios/lote). Isso contribuiu para a especulação imobiliária no setor, resultando na transformação da paisagem urbana prevista no planejamento.

Atualmente é possível identificar no local diversos condomínios edilícios com mais apartamentos que permitidos por lei. Ou seja, onde deveriam existir até quatro domicílios é possível encontrar um edifício com até 40 apartamentos. O equívoco na aprovação dos projetos arquitetônicos nesse caso está relacionado a

---

<sup>4</sup> LC 90/1998 - PDL de Taguatinga - Seção V – da quantidade máxima de domicílios por lote. Art. 86. Fica estabelecida a quantidade máxima de dois domicílios por lote para os lotes anteriormente destinados à habitação unifamiliar, conforme discriminado no Anexo VII. Art. 87. A quantidade máxima de domicílios por lote, nos casos de remembramento de lotes ou naqueles cujo projeto arquitetônico englobe um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será o somatório da quantidade máxima de domicílios permitida para cada lote.

interpretação da Administração Regional em se fazer valer da redação do parágrafo único do artigo 87 do PDL de Taguatinga no qual expressa:

Art.87

Parágrafo único - Fica permitida, em caráter excepcional, quantidade maior de domicílios nos casos mencionados no *caput*, subordinada a permissão à anuência das concessionárias de serviços públicos do Distrito Federal.

O que se observa na legislação que rege a Quadra 301 é que não há previsão de alteração de uso de habitação unifamiliar para habitação coletiva, muito menos o entendimento de a intenção ao permitir o remembramento visasse a modificação do uso dos lotes que lá existem, se assim fosse, a previsão de cobrança de outorga onerosa de alteração de uso se aplicaria a esse setor específico.

Assim, o mercado imobiliário consegue ampliar as ofertas de habitações coletivas na Quadra 301 onde as normas de uso e ocupação do solo não as permitiam.

O cálculo da área de construção sujeita à aplicação da outorga onerosa do direito de construir – ODIR resulta na diferença entre a área de construção aprovada, tomada até o limite da área máxima de construção permitida, e a área de construção obtida pela multiplicação da área do lote pelo coeficiente de aproveitamento existente (básico). Os coeficientes de aproveitamento que se referem a Águas Claras estão estipulados no artigo 73 no Anexo VII da Lei Complementar nº. 90/98 enquanto a aplicação das outorgas é regida pelos artigos 120 a 123.

A Lei nº. 2.105, de 08 de outubro de 1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal; regulamentada pelo Decreto nº. 19.915, de 17 de dezembro de 1998, e ainda o Decreto nº 25.856, de 18 de maio de 2005, que altera o Decreto nº 19.915/98, estabelece parâmetros urbanísticos para análise de projeto arquitetônico no âmbito do Distrito Federal. Essa Lei específica às áreas que devem ser contadas e desconsideradas para o cálculo de área construída e computável, esta última determinante para o cálculo da cobrança da outorga onerosa do direito

de construir, e é nesse ponto que ocorrem as divergências no ato de registro de área a ser cobrada a outorga por parte da Administração Regional.

Quanto ao uso urbano previsto para os lotes que compõe a Região Administrativa de Águas Claras, especificamente, para a Quadra 301, a Lei Complementar nº 90, de 11 de março de 1998, que cria o Plano Diretor Local de Taguatinga, e também abrange a Região Administrativa de Águas Claras, define como uma área destinada à habitação unifamiliar para coletiva. Porém, por conta da especulação imobiliária e divergências no entendimento da lei por parte dos técnicos da área de análise de projeto na administração regional é possível encontrar nessa quadra diversos lotes com habitação coletiva.

O que ocorre na Região Administrativa de Águas Claras é a divergência na aplicação, pelos técnicos da Administração Regional, dos parâmetros previstos nas legislações urbanísticas, no que diz respeito ao entendimento na incidência da outorga onerosa de alteração de uso, nos casos onde o projeto arquitetônico de habitação coletiva é proposto para lotes remembrados, ou que ocupe lotes contíguos com aumento do número de domicílios aprovados excepcionalmente com base no artigo 87, parágrafo único da Lei Complementar nº. 90/98, o que ocorre na Quadra 301, por exemplo, embora o artigo 123 da Lei Complementar nº. 90/98 não estabeleça a cobrança da outorga apenas para os casos definidos no *caput* do artigo 87.

A partir desse panorama, têm-se algumas questões a respeito das divergências na aplicação dos instrumentos urbanísticos ODIR e ONALT, tais como [1] Por que, na maioria dos casos, a Administração Regional não aplica as outorgas onerosas previstas no Estatuto da Cidade, e por consequência não cobra essas taxas dos interessados nos processos? [2] Até que ponto a deficiência na aplicação e cobrança desses instrumentos urbanísticos estão relacionados ao Código de Edificações do Distrito Federal e demais legislações<sup>5</sup> que regulamentam as

---

<sup>5</sup> Publicado no DODF nº 134, de 16 de julho de 1998: Decreto nº 19.436, de 16/07/98. Decreto nº 32.143, de 30/08/10 – DODF de 31/08/10. Alteração. Regulamenta a Lei nº 1.170 de 24 de julho de 1996, que "institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal" e a Lei nº 1.832, de 14 de janeiro de 1.998, que "altera a Lei nº 1170/96" e dá outras providências. E Decreto nº 23.776, de 12/05/03 que regulamenta a Lei Complementar n.º 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal.

outorgas? [3] Existem equívocos na fórmula de cálculo de cobrança das outorgas? Por quê? [4] Como o monitoramento e controle da aplicação e cobrança das outorgas pelos órgãos competentes do Governo do Distrito Federal podem contribuir para o ordenamento da cidade?

É possível identificar alguns problemas encontrados no processo de aplicação dos instrumentos de outorga onerosa com relação aos processos de aprovação de projeto e/ou de licenciamento de obra:

- Divergência nas legislações que regem a aprovação de projeto arquitetônico.
  - Áreas consideradas computáveis x áreas consideradas apenas para o cálculo de construção.
- Dificuldade para realização dos cálculos de área – muitas vezes ocorre a ausência de memória de cálculo no processo, ele contribui para compreensão do cálculo. Existência de projeto mal cotados ou graficamente de baixa qualidade técnica.
- Ausência no processo de documentos (EIV, RIT, aval do COMAR, etc) que são pré-requisito para aprovação de projetos de grandes demandas, como supermercados, shoppings centers, etc.
- Rotatividade do corpo de analista de projeto de arquitetura na Administração Regional – cargos comissionados na maioria das vezes não composto por técnicos da área de arquitetura.
- Grande de demanda de projetos para análise e o reduzido corpo técnico responsável por analisar os projetos de arquitetura.
- A não cobrança de outorga onerosa está diretamente vinculada a todos os itens anteriores, pressão política e empresarial.

### **3.3 Recomendações do Ministério Público quanto ao atendimento na aplicação dos instrumentos urbanísticos – ODIR e ONALT**

O direito urbanístico é constituído pelos seguintes princípios: a função social da propriedade urbana e cidade, o planejamento urbanístico, a justa distribuição dos ônus e dos benefícios na execução da política urbana. Ele tem por objeto atos e normas que “restringem o exercício do direito de propriedade para assegurar o desenvolvimento ordenado da cidade, regulando os espaços habitáveis e buscando harmonizar o interesse do proprietário urbano com a preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, de sorte a assegurar o bem-estar de seus habitantes”.

A estrutura normativa é composta pelo Sistema Legislativo de Desenvolvimento Urbano e Territorial do Distrito Federal, integrado pelo PDOT, PDLs e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis, de onde se extrai o “conteúdo jurídico do princípio da função social da propriedade urbana, o qual está diretamente relacionado ao planejamento e controle da ocupação e uso do solo urbano, voltados para o desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado da cidade, a adequada distribuição da população e da atividade econômica, bem assim o fornecimento de infraestrutura compatível, com vistas a garantir, em última análise, segurança e qualidade de vida aos cidadãos”.

A Administração Pública deve se pautar pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade, entre outros, devendo exercer seu poder de polícia na defesa do patrimônio público e urbanístico, sob pena de responsabilização por improbidade administrativa.

#### **O Poder Judiciário e o Ministério Público:**

[...] exercem seu papel constitucional ao afastar do mundo jurídico regras que contrariam a ordem urbanística, muito embora as discussões estejam presas a aspectos formais (iniciativa do processo legislativo), sem adentrar com profundidade no conteúdo das propostas. Esse fato tem favorecido a manutenção de leis de iniciativa do Poder Executivo, descontextualizadas de instrumentos de planejamento urbano e que não se prestam a arrecadar parte da valorização para a coletividade. (LIMA, 2009)

Segundo a decisão judicial nº. 2012.00.2.006872-8, reforçada pela recomendação das Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (Prourb), expedida em 12 de julho de 2013, a Prourb expediu recomendação a todos os administradores do Distrito Federal após o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) declarar constitucional o artigo 6º, da Lei Distrital nº 294/2000, quanto a obrigatoriedade por parte da cada Administração Regional que compõe a estrutura do Governo do Distrito Federal de cobrar a Direito de Construir (ODIR) e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT) para expedir alvará de construção ou de funcionamento. Como a decisão judicial, transitada em julgado em 27 de maio, permite a cobrança retroativa, o MPDFT solicitou o levantamento aos administradores desde o ano da expedição da lei distrital.

De acordo com os artigos relacionados à ODIR e a ONALT previstos no PDOT (2009), o impacto da aplicação do coeficiente de aproveitamento máximo, ou seja, tanto na infraestrutura urbana quanto no meio ambiente, a total utilização do espaço pelos proprietários deve ser monitorada constantemente pelo poder Executivo, como exercício do seu poder de polícia.

Cabe destacar que dentre as competências do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ele também atua junto às Administrações Regionais para fiscalizar a aplicação das outorgas onerosas e as fórmulas de cálculo de compensação aplicadas.

## CONCLUSÃO

A importância dos instrumentos urbanísticos no ordenamento da cidade é de suma importância para o desenvolvimento urbano equilibrado e pautado nas funções sociais da cidade previstas na Carta Maior de 1988.

Atualmente é necessária o trato da questão da função social da propriedade avaliando até que ponto os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade alcançam seus objetivos, uma vez que a função social da propriedade pode não ser atingida em função dos parâmetros de ordenamento urbano que, em alguns casos, não contribuem para aplicação de investimentos públicos, nem melhores aproveitamentos dos meios urbanos.

A gestão da cidade está intimamente ligada ao poder de polícia do Estado em qualquer campo o qual seja se sua competência, a fim de se manter a ordem na vivência em sociedade.

No caso da Quadra 301 em Águas Claras foi possível verificar que o Plano Diretor Local de Taguatinga apesar de não alterar objetivamente os usos dos lotes unifamiliares para habitação coletiva, há naquela região forte especulação imobiliária que contribui para a expansão vertical, divergindo do que foi planejado quanto ao urbanismo. É uma região que requer uma atualização a ser realizada pelos órgãos competentes, através de estudos de impacto ambiental, urbanístico e de mobilidade, prevendo a contrapartida da valorização dos imóveis daquela quadra a serem revertidos em infraestrutura - reforço na estrutura viária, de redes de água e esgoto, etc.

Também destaca-se a importância da competência dos órgãos do governo em fazer prevalecer o interesse coletivo através do seu poder de polícia administrativa quanto a aplicação dos instrumentos urbanísticos, conforme a legislação urbanística vigente, e não se deixar levar pela pressão do mercado imobiliário, uma vez que não é possível mensurar com precisão os reais impactos provocados na estrutura urbana do Distrito Federal.

A ocupação do solo seja com fins construtivos ou instalação de atividades econômicas está ligada a função social da propriedade, como previsto no

planejamento e gestão urbano de um determinado espaço projetado. Cabe ao Poder Público a reordenação desses espaços desvirtuados, em função da pressão do mercado imobiliário, através de revisões nas legislações urbanísticas vigentes, formulação de estratégias de intervenção, explanações a sociedade sobre a importância desse controle e cumprimento normativo, para que alterações informais na paisagem urbana não prejudiquem a qualidade da cidade.

É possível observar que a ocupação do solo urbano prevista no planejamento vem esbarrando na realidade a qual o mercado imobiliário rege a cidade. Mesmo com a existência dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, se o Estado não agir com o seu poder de polícia no controle urbano no ordenamento da cidade será muito difícil ter como resultado uma cidade na qual se tenha sustentabilidade urbana.

Então, com a finalidade de inibir e coagir o desvirtuamento do cenário urbano planejado é importante a atuação do órgão de fiscalização do governo através de ações de fiscalização no setor de indústrias gráficas para coibir a instalação de atividades sem o devido licenciamento, bem como propiciar o desenvolvimento das atividades econômicas de forma compatível com a legislação urbanística.

Outro fator importante na ordenação da gestão urbana é a revisão do Código de Edificações do Distrito Federal junto ao Plano Diretor Local para que se dirimam os impasses de compreensão da aplicação dos instrumentos urbanísticos por parte dos técnicos da área de análise de projeto. E por fim, é importante a previsão legal específica com os requisitos necessários de qualificação técnica para provimento dos cargos técnicos de análise e aprovação de projeto de arquitetura.

Portanto, é importante a atuação do Estado em diversas frentes que lhe são competentes na gestão da cidade através do poder de polícia em que ele está investido, fiscalizando e atuando na aplicação das normas urbanísticas, a fim de recuperar os recursos sociais agadanhados por particulares e destiná-los ao fortalecimento da infraestrutura urbana. Uma vez que a melhoria na qualidade da vida urbana está intimamente ligada ao aperfeiçoamento do planejamento e gestão urbanos e da apropriação pela sociedade dos instrumentos de política urbana.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O Poder de polícia Fiscal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, Senado Federal, 2013.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei nº. 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Câmara dos Deputados, 2001, 1ª edição.
- BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 out. 1966.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Instruções do Jogo: Estatuto da cidade*. Pólis, 2ª Edição. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/jogo-do-estatuto-da-cidade-ruopolis/> . Acesso em: 04ago2014.
- CARDOSO, Tarcisio Fortes. *Natureza jurídica da outorga onerosa do município de Foiânia. Taxa ou preço público?* In: V Mostra de Produção Científica da Pós-Graduação Lato Sensu da PUC Goiás. Goiânia, 2010. Disponível em: <http://www.cpgls.ucg.br/ArquivosUpload/1/File/V%20MOSTRA%20DE%20PRODU%20CIENTIFICA/DIREITO/30-.PDF>. Acesso em: 24 jun. 2014.
- CUNHA, Anne Clarissa Fernandes de Almeida. *Poder de Polícia: Discricionariedade e limites*. Âmbito Jurídico, Administrativo. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8930](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8930). Acesso em: 23maio.2014.
- DIÁRIO OFICIAL, DODF, Página 5, Seção 01, de 11 de junho de 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.102 – 103.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei nº. 2.105, 08 de outubro de 1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal*.
- DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº. 19.915, 17 de dezembro de 1998, que regulamenta a Lei n.º 2.105 de 08 de outubro de 1998 que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal*.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº.803, 25 de abril de 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)*.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 90, de 11/03/98, que aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga – RA III.*

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 25.856, de 18/05/05, que altera o Decreto nº 19.915/98.*

DORNELAS, Henrique Lopes. *Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir. Solo criado.* Publicado em 11/2003. Disponível em:

<http://jus.com.br/artigos/4483/aspectos-juridicos-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir/2#ixzz34A9xi9SH>. Acesso em 09jun.2014.

DORNELAS, Henrique Lopes. *Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir.* Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4483>> . Acesso em: 23ago2011.

GIACHETTO, Diego. *O poder de polícia.* ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado.* 14 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 181. Disponível em: <http://www.ajes.edu.br/direito/arquivos/20131029234630.pdf>. Acesso em: 01ago2014.

GRAU, Eros Roberto. *Direito Urbano.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983, p. 60

JB, Administrador. *Poder de Polícia.* Publicado em 16 de abril de 2009. Disponível em: <http://jb.jusbrasil.com.br/definicoes/100002415/poder-de-policia>. Acesso em: 09jun.2014.

JORGENSEN JR, Pedro JR. *Republicação oportuna: A Outorga Onerosa do Direito de Construir, entre receitas e custos do adensamento urbano.* Publicado em 07 de dezembro de 2012. Disponível em:

<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/12/republicacao-oportuna-outorga-onerosa.html>. Acesso em: 09jun.2014.

LIMA, Josué Magalhães de. *Alteração de uso de imóveis urbanos no Distrito Federal: apropriação individual ou gestão social?* 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4657?mode=full>. Acesso em: 11jun.2014.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p.165.

MADER, Helena. *Empresários do ramo imobiliário lucram, mas não dão contrapartida.* Matéria do Correio Braziliense publicada em 23/07/2013. Disponível em:

[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/07/23/interna\\_cidades\\_df,378457/empresarios-do-ramo-imobiliario-lucram-mas-nao-dao-contrapartida.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/07/23/interna_cidades_df,378457/empresarios-do-ramo-imobiliario-lucram-mas-nao-dao-contrapartida.shtml).

Acesso: em 09jun.2014.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em:

[http://minhateca.com.br/gildoHP/Concursos/Livros+de+Direito+e+Concursos/Administrativo/MANUAL+DE+DIREITO+ADMINISTRATIVO+3\\*c2\\*aa+Ed+2013+ALEXANDRE+MAZZA,632730.pdf](http://minhateca.com.br/gildoHP/Concursos/Livros+de+Direito+e+Concursos/Administrativo/MANUAL+DE+DIREITO+ADMINISTRATIVO+3*c2*aa+Ed+2013+ALEXANDRE+MAZZA,632730.pdf). Acesso em: 09jun.2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 12 ed: São Paulo, Malheiros Editores, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p.428.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. *Poder de Polícia*. Publicado em 24jan2011. Disponível em:

[http://www.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20110124112142478](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20110124112142478). Acesso em: 14ago2014.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. rer., atual. e ampl. (de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 – e com o novo Código Civil, lei n. 10.406/. – São Paulo: Dialética, 2002.

MPDFT. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *DF está obrigado a cobrar ONALT e ODIR para expedir alvarás de construção e de funcionamento*.

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Publicado em 19/07/2013.

Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2013/6278-df-esta-obrigado-a-cobrar-onalt-e-odir-para-expedir-alvaras-de-construcao-e-de-funcionamento>. Acesso em: 23maio.2014.

MPPR. Ministério Público do Estado do Paraná. *Controle de Edificações*. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo.

Disponível em:

<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=36>.

Acesso em: 28maio.2014.

PATEL, Juraci T. Carminatti; MARTINS, Gustavo Leandro. *O Poder de Policia na Administração Pública*. Disponível em:

<http://ienomat.com.br/revista/index.php/judicare/article/view/41/133>. Acesso em: 14ago2014.

POLETTE, Marcus. *Você sabe o que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir?* De 02 de agosto de 2013. Disponível em:

<http://wp.clicrbs.com.br/ambienteurbano/2013/08/02/voce-sabe-o-que-e-a-outorga-onerosa-do-direito-de-construir/?topo=98,2,18,,15>. Acesso em 09jun.2014.

PINESSO, Kelee Cristina. *Características do Poder de Policia*. Publicado em 16 de fevereiro de 2012. Disponível em:

<http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/10904/caracteristicas-do-poder-de-policia>. Acesso em: 24maio.2014.

RABELLO, Sônia. *Outorga Onerosa de Alteração de Uso. Função e âmbito de aplicação*. Disponível em:

[http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Outorga\\_Onerosa.pdf](http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Outorga_Onerosa.pdf). Acesso em: 09jun.2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros; CARDOSO, Adauto Lucio . (Org). *Reforma Urbana e gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE: 2003.

SABOYA, Renato. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. Urbanidades, Publicado em 2008. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2008/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir/>. Acesso em: 24maio.2014.

SANCHES, Sandra Cristina Floriano Pereira de Oliveira; PEGORETTI, Carlos Roberto. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=7171](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7171). Acesso em: 14ago2014.

SEDHAB, Secretaria de Estado de Regularização, Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. *Instrumentos Urbanísticos, Jurídicos e Tributários para o Desenvolvimento Urbano – uma análise da sua implantação no Distrito Federal*.

Heloisa Azevedo e Sérgio Jatobá, Organizadores do texto final. Josiana Aguiar, Fernanda Fonseca, Gilmar Gonzaga, Cláudia Varizo e Maira Beckman Meirelles (*in memoriam*). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1962.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1962.pdf). Acesso em: 28maio.2014.

SOARES, Sônia Barroso Brandão. *Poder de Polícia, Regularização Fundiária e o Princípio Constitucional do Direito à Moradia*. Ano 2 (2013), nº 9, 10387-10430 / <http://www.idb-fdul.com/> ISSN: 2182-7567. Acesso em: 24maio.2014.

VIDIGAL, Edson José Travassos. *Poder de Polícia, uma leitura adequada ao Estado Democrático de Direito*. Brasília: Penélope, 2012.