

Conselho do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal- FUNDURB -DF

Brasília, 17 de maio de 2016

Assunto: Moção de recomendação à SEGETH para fazer gestão junto a Procuradoria Geral e Secretaria de Fazenda do Distrito Federal visando rever a forma de gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal– FUNDURB resgatando sua natureza de instrumento de gestão urbana e sua necessária autonomia na aplicação dos recursos previstos para sua dotação conforme a legislação federal e do Distrito Federal.

Contexto

O plenário do Conselho do FUNDURB em sua **27ª REUNIÃO ORDINÁRIA realizada dia 03** de dezembro de 2015 deliberou pela criação de um grupo de trabalho composto pelos Conselheiros Sigefredo Nogueira de Vasconcelos, Bruno Moraes Alves e Maria do Carmo de Lima Bezerra presidido pela última e com o apoio dos servidores Ivo Porto e Gilmar Gonzaga, da Unidade Gestora de Fundos elaborar **Moção** a ser encaminhada a Procuradoria Geral do Distrito Federal e Secretaria de Fazenda do DF para que seja esclarecido a natureza do Fundo enquanto instrumento de gestão urbana e sua autonomia para o gerenciamento dos recursos e rendimentos a ele recolhido como fruto da correta aplicação dos demais instrumentos de gestão urbana.

Nesse sentido, foi procedido um estudo sobre a fundamentação legal de natureza urbanística que ampara a gestão urbana e a função de seus instrumentos para o encaminhamento da Moção de recomendação à SEGETH para envidar esforços no sentido de rever os últimos atos do Governo do Distrito Federal e do Ministério Público de Ingerências no Fundo.

1. Base legal de criação do FUNDURB-DF

A legislação que trata do FUNDURB está representada, atualmente, pela Lei Complementar nº 800, de 27/01/2009, cujos artigos 1º, 4º e 6º foram alterados pela Lei Complementar nº 846, de 02/07/2012.

A LC nº 800/2009, em seu art. 2º dispõe:

Art. 2º Constituem recursos do FUNDURB, além de outros, na forma da lei:

I – recursos auferidos pela aplicação dos seguintes instrumentos de política urbana, além de outros previstos em leis específicas:

- a) alienação;*
- b) autorização ou permissão de uso;*
- c) concessão de direito real de uso;*
- d) concessão de uso;*
- e) direito de superfície;*
- f) outorga onerosa do direito de construir;*
- g) outorga onerosa da alteração de uso;*

II – recursos oriundos de compensações urbanísticas, nos termos da legislação;

III – receitas provenientes de cobrança de preços públicos pela ocupação de área pública no perímetro de tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília, na forma da lei;

IV – transferência de fundos federais e de outros órgãos e entidades públicas e privadas, recebidos diretamente ou por meio de convênios, contratos ou acordos;

V – os provenientes de convênios, consórcios, contratos, acordos ou outros ajustes celebrados com órgãos, entidades, organismos ou empresas nacionais ou internacionais, inclusive com outras esferas da federação;

Conselho do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal- FUNDURB -DF

VI – doações, legados e outros recursos de pessoas físicas, jurídicas ou de organismos e entidades públicos ou privados, nacionais ou internacionais;

VII – empréstimos ou operações de financiamento internos ou externos;

VIII – valores obtidos com alienações patrimoniais;

IX – rendimentos auferidos da aplicação dos recursos do Fundo, além do saldo de exercícios anteriores;

X – multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de aplicações de instrumentos de política urbana;

XI – outras receitas que lhe forem atribuídas pela legislação;

XII – outros recursos destinados ao Fundo consignados no orçamento do Distrito Federal.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos obedecerá às prioridades estabelecidas em plano de aplicação, devendo ser assegurada a destinação de, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos para preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília. (g.n)

2. Ações de desvirtuando das funções originais do Fundo

Contudo, a referida LC 800/2009 foi alvo de uma Ação de Inconstitucionalidade proposta pelo MPDFT em 30/05/2011 (ADI 2011 00 2 009912-6), pela qual o MP alegou que os incisos I, II, III e VII do art. 2º da LC 800/2009 eram contrários à Lei Orgânica (art. 143 e 144), pois destinavam para outros fins (qual seja o FUNDURB) as receitas que deveriam ser recolhidas à conta do Tesouro.

Incrivelmente e sem qualquer ressalva em relação ao preços públicos oriundos das outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso, essas receitas foram incluídas no mesmo critério das receitas oriundas de imóveis pertencentes ao Estado, como sejam, em decorrência de alienação, autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, direito de superfície e, em decorrência, o Tribunal de Justiça acolheu os argumentos do MP e declarou a inconstitucionalidade de todo o inciso I do art. 2º da LC nº 800/2009, decisão essa já transitada em julgado.

Assim, o FUNDURB, em função da decisão do TJDF, publicada no DJE de 23/07/2012, não conta mais com os recursos indicados no inciso I do art. 2º, além daqueles referentes aos incisos II, III e IV, o que inclui, portanto, os valores da ONALT e ODIR.

Além disso, o FUNDURB foi afetado pelo constante na Lei Complementar nº 894, de 02 de março de 2015, cujo art. 1º foi alterado pela Lei Complementar nº 900, de 14 de dezembro de 2015, conforme a seguinte redação:

Art. 1º O art. 1º, caput, da Lei Complementar nº 894, de 2 de março de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, a movimentar os recursos dos fundos especiais na conta única do Tesouro do Distrito Federal.

De acordo com essa norma, os recursos do FUNDURB, tanto no exercício passado de 2015, quanto no exercício atual, de 2016, podem ser transpassados para a conta única do Tesouro do Distrito Federal por iniciativa do Poder Executivo.

3. O que reza a Constituição Federal e demais legislações infraconstitucionais sobre o tema

Todos esses problemas que impedem a correta utilização dos recursos do FUNDURB para fins de interesse urbanístico, com vistas a uma cidade sustentável, se deparam com a desconsideração de determinantes insculpidas no Estatuto da Cidade, Lei Federal de

Conselho do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal- FUNDURB -DF

caráter geral; ou seja, nos termos do art.24 da Constituição Federal, tais determinantes são de caráter obrigatório para as unidades da federação.

3.1. Constituição Federal e Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

Assim, entre as diretrizes gerais da política urbana, indicadas pelo Estatuto da Cidade, temos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos de desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Ao tratar dos instrumentos da política urbana, assim dispõe a Lei nº 10.257/2001:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

(...)

V – institutos jurídicos e políticos:

(...)

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. (g.n.)

(...)

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Veja, pois, que a utilização dos recursos públicos, traduzidos pelos orçamentos e gestão orçamentária participativa, constituem instrumentos de política urbana que devem estar em consonância com as diretrizes estabelecidas principalmente pelo Plano Diretor e que devem atender ao contido no referido Estatuto da Cidade.

Por sua vez, a Lei nº 10.257/2001 assim se refere às Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alteração de Uso:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Conselho do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal- FUNDURB -DF

Art. 29.O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30.Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei. (q.n)

Vejamos o que dizem os incisos I a IX do art. 26 referido no art. 31:

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;

IX – (VETADO)

Muito claro, portanto, que os recursos provenientes da ODIR e ONALT somente podem poderão ser aplicados para as finalidades elencadas nos incisos I a VIII do art. 31 do Estatuto da Cidade.

Cabe, ainda neste momento, a alusão ao contido nas legislações aplicáveis:

3.2 Legislação da outorga onerosa

- Lei nº 1.170, de 24/07/96, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal:

Art. 3º São objetivos básicos da outorga onerosa do direito de construir:

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;(q.n)

III - a geração de recursos para o incremento de políticas habitacionais.

- Lei nº 294, de 27/06/2000, que institui a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal, com a alteração pela Lei Complementar nº 762, de 23/05/2008, e que estabelece a destinação dos recursos da ONALT para o FUNDURB:

*Art. 7º Os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa da alteração de uso integrarão em 90% (noventa por cento) o **Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB**, em 5% (cinco por cento) o Fundo de Meio Ambiente do Distrito Federal e em 5% (cinco por cento) o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS. (g.n)*

3.3.Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF

- Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF:

O PDOT ao disciplinar o IPTU progressivo em razão do descumprimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, determinou que os recursos provenientes deste imposto fossem destinados ao FUNDURB:

Art. 159. *No caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos na lei específica, o Poder Público aplicará alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.
(...).*

Conselho do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal- FUNDURB -DF

§ 4º Os recursos auferidos pelo instituto serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB. (g.n)

Outrossim, o PDOT, ao definir os procedimentos para a utilização dos recursos da ODIR e da ONALT é bem claro:

Art. 171. Para todos os efeitos legais, os recursos provenientes da contrapartida resultante da adoção dos institutos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados para fins de:

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 e urbanização de espaços públicos 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;

IX – promoção de ações e melhoria nos planos e programas de acessibilidade e mobilidade.
(g.n)

Agradecimentos especiais Dra. Vera Amorelli, advogada especialista em direito urbanístico e ambiental, que contribuiu com a fundamentação legal aqui apresentada.

Proposta de Moção:

Considerando os fundamentos legais contidos na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e legislação de estabelece o FUNDURB acima referidos que tratam dos recursos que são típicos de recolhimento ao Fundo;

Considerando que hoje essa legislação não vem sendo aplicada por um entendimento de que estão em desacordo com a Lei Orgânica do DF que não os previa por tratar de instrumentos que não existiam à época de sua edição;

Considerando que o entendimento adotado hoje faz com que os recursos previstos para recolhimento ao Fundo estejam sendo direcionados para a conta única do Tesouro do Distrito Federal.

O Conselho do FUNDURB deliberou após ampla discussão de seus membros na reunião de 17 de maio de 2016 sobre a Moção de recomendação à SEGETH para fazer gestão junto a Procuradoria Geral e Secretaria de Fazenda do Distrito Federal visando rever a forma de gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal– FUNDURB resgatando sua natureza de instrumento de gestão urbana e sua necessária autonomia na aplicação dos recursos previstos para sua dotação conforme a legislação federal e do Distrito Federal.

O Plenário do Conselho deliberou ainda que em 180 dias (cento e oitenta dias) no máximo a Presidência do Fundo apresente os resultados das gestões realizadas para alcance da solicitação objeto da Moção e de procedimentos para sua ágil aplicação para os objetivos finalísticos do Fundo.

Brasília, 17 de maio de 2016.

Maria do Carmo de Lima Rezende
Membro Titular
Representante CONPLAN
Sociedade Civil

Bruno Moraes Alves
Membro Titular
Sec. de Estado de Infraestrutura e
Serviços Públicos - SINESP

Sigefredo Nogueira de Vasconcelos
Membro titular
Representante CONPLAN
Sociedade Civil