

ISSN 2446-5585

PUBLICAÇÃO MENSAL

ano 1 – n. 3

junho – 2015

**TEXTOS PARA
DISCUSSÃO
ASSESSORIA
LEGISLATIVA**

**ENTIDADES RELIGIOSAS E DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: REGULARIZAÇÃO
URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E EDILÍCIA**

Josué Magalhães de Lima

nº **3**



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL

**CÂMARA LEGISLATIVA DO
DISTRITO FEDERAL**

MESA DIRETORA

DEPUTADA CELINA LEÃO
PRESIDENTE

DEPUTADA LILIANE RORIZ
VICE-PRESIDENTE

DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

DEPUTADO JÚLIO CÉSAR
SEGUNDO-SECRETÁRIO

DEPUTADO RENATO ANDRADE
TERCEIRO-SECRETÁRIO

Textos para Discussão é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/>
<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1513>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

LIMA, Josué M. Entidades religiosas e de assistência social: regularização urbanística, fundiária e edilícia. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, junho/2015 (Textos para Discussão nº 3). Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1671>. Acesso em (data).

Revisão*:

José Afonso de Sousa Camboim – Sedit/CLDF
Vania Maria Rego Codeço – Sedit/CLDF.

*Citações conforme original.

Textos para discussão – Asses. Legislativa - CLDF	Brasília	v. 1	n. 3	p. 1 - 35	junho 2015
---	----------	------	------	-----------	------------

ENTIDADES RELIGIOSAS E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E EDILÍCIA.

RESUMO

A informalidade é uma característica marcante das cidades brasileiras. O Distrito Federal, muito embora tenha sido favorecido por um amplo processo de desapropriações, que passaram grande parte das terras ao domínio do Estado, não é uma exceção. Até mesmo regiões administrativas planejadas e empreendidas por iniciativa dos próprios governos são marcadamente informais, tanto no que tange a ausência de titulação dos imóveis, quanto a edificações e atividades sem licenciamento. Entidades religiosas e entidades filantrópicas inserem-se nesse contexto, o que motivou a aprovação de uma política distrital específica de regularização, com o fim de enfrentar a problemática do acesso ao solo e da formalização das edificações. Este trabalho discorre sobre a legislação distrital relativa tanto ao licenciamento quanto à ocupação de áreas públicas por entidades religiosas e entidades de assistência social, bem como sobre a possibilidade de alteração da legislação em vigor para avaliar aspectos como o afastamento da exigência da licença de funcionamento e de licenciamento das edificações e o sobrestamento das ações fiscais até o deslinde do processo de regularização. Analisa, ainda, a viabilidade de novo projeto de lei para permitir a regularização das entidades religiosas e de assistência social, desta feita instaladas após 31 de dezembro de 2006, data limite fixada pela Lei Complementar nº 806/2006.

PALAVRAS-CHAVE: igrejas, templos religiosos, entidades religiosas, entidades de assistência social, informalidade, uso do solo, poder de polícia, funcionamento de atividades, alvará de funcionamento, licença de funcionamento, autorização de funcionamento, áreas públicas, regularização fundiária, regularização urbanística, regularização edilícia, iniciativa parlamentar.

SUMÁRIO

I – Introdução	1
II – Do poder de polícia administrativa	4
III – Da legislação distrital referente ao licenciamento de entidades religiosas e entidades de assistência social	6
IV – Da legislação referente à regularização das áreas públicas ocupadas por entidades religiosas e entidades de assistência social.....	20
V – Da política pública de regularização fundiária, urbanística e edilícia de unidades ocupadas por entidades religiosas e entidades de assistência social ..	24
VI – Conclusões	28
VII – Fontes de pesquisa	32

I – INTRODUÇÃO

Uma das características do processo de urbanização intensiva, vivido no Brasil nas últimas décadas, é a informalidade urbana. Segundo o Professor Edésio Fernandes¹, a informalidade, ou a condição à margem, dos regramentos fundiários, urbanísticos, ambientais e edílios abrange o acesso ao espaço urbano, tanto quanto à regularidade de edificações, e o cumprimento de regras de uso e ocupação do solo, constituindo-se em um grande desafio para os municípios e para o Distrito Federal.

No DF, segundo informações da própria Secretaria de Gestão do Território e Habitação – Segest, aproximadamente 25% da população vivem atualmente em parcelamentos irregulares do solo, os populares “condomínios”. Se, por um lado, sabe-se que a informalidade está associada à histórica falta de oportunidade de acesso à moradia pelos mais pobres, a realidade local demonstra que há dezenas de parcelamentos de médio e alto padrão, erguidos em zonas nobres, com acesso limitado por cercas e guaritas. Há, ainda, parcelamentos para fins urbanos em zonas rurais e até em zonas ambientalmente protegidas, como o que ocorreu na área destinada à barragem do Rio São Bartolomeu², inviabilizando o que viria a ser uma importante fonte de abastecimento de água para o Distrito Federal, sobretudo nos dias atuais.

Embora o quadrilátero reservado à capital do país tenha passado por um amplo processo de desapropriações, a situação fundiária ainda é bastante perturbadora: há terras desapropriadas, desapropriadas em comum (onde há dificuldade na demarcação e divisão dos limites de áreas desapropriadas e áreas particulares) e áreas privadas, um quadro que

¹ Fernandes, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In: Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Rolnik, Raquel *et al.* Brasília. Ministério das Cidades, 2007.

² Norte do DF. A barragem do São Bartolomeu seria uma importante reserva para abastecimento de água, trazendo benefícios a toda a população do DF, uma vez que sua área era originariamente equivalente a 4 vezes o Lago Paranoá. A área passou por um amplo processo de grilagem e atualmente abriga diversos parcelamentos informais.

favoreceu a ação de grileiros e especuladores e que serviu de argumento para justificar a omissão das autoridades. Falhas na gestão de programas habitacionais, do mesmo modo, resultaram por estimular invasões de parcelamentos do solo e o surgimento de cidades inteiras em poucos meses, como ocorreu com o Itapoã.

Várias regiões administrativas do Distrito Federal, mesmo planejadas e empreendidas por iniciativa do governo local, ainda hoje não contam com escrituração, como é o caso do Riacho Fundo II e de parte de São Sebastião. A ausência de áreas comerciais e de espaços para usos institucionais, sobretudo nos núcleos periféricos, resultou em alterações no uso do solo, como pode ser visto na instalação de templos religiosos e estabelecimentos comerciais ao longo das vias de circulação de veículos. Regrimentos de uso do solo rígidos não conseguiram impedir, por outro lado, o crescimento vertical da cidade, a construção de pavimentos superiores em lotes de habitação unifamiliar (casas) e em lotes comerciais. A fiscalização urbanística, que existe para coibir exceções, se vê diante de situações em que a informalidade é a regra.

Todo esse quadro demonstra que o espaço urbano no Distrito Federal, em que pesem os instrumentos de planejamento aprovados ao longo dos anos³, foi construído e reconstruído pela lógica da informalidade, que abrange tanto os espaços destinados a moradia (ocupações de áreas públicas, edificações sem licenciamento, ausência de titulação dos terrenos), quanto os espaços destinados a atividades comerciais e institucionais (atividades desenvolvidas fora do zoneamento específico, edificações sem licenciamento, ocupação de áreas públicas, ausência de titulação dos terrenos).

As entidades religiosas e as entidades de assistência social, portanto, estão inseridas em um quadro geral de informalidade, que abrange também o

³ Plano Estrutural de Ordenamento Territorial (PEOT – 1977); Plano de Ocupação Territorial (POT – 1985); Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO – 1990); Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT – 1992, 1997 e 2009).

uso residencial e comercial, o qual é observado, em maior ou menor grau, em todas as regiões administrativas do DF.

Segundo dados da Terracap, constantes nos anexos da Lei Complementar n. 806, de 2009, havia nesse ano 1.191 unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas e entidades de assistência social com irregularidades quanto à titulação (ocupação de áreas públicas não desafetadas ou ocupação de imóveis públicos). Nesses imóveis acumulam-se informalidades relativas a uso incompatível, além de ausência de licenciamento das atividades e das edificações. Nesse mesmo sentido, existem entidades religiosas e entidades de assistência social instaladas em parcelamentos irregulares do solo, ou em parcelamentos formais, mas com problemas de licenciamento das edificações e incompatibilidade com o zoneamento.

De fato, é preciso enfrentar o desafio da informalidade urbana com ações que promovam a cidade legal, a ordem urbanística, por meio de um planejamento construído em conjunto com a sociedade, e de novos regramentos de uso e ocupação do solo, mais inclusivos e condizentes com as necessidades e os desejos da população. Além disso, é fundamental que sejam aplicados os instrumentos de política urbana para promover regularização fundiária responsável e coibir a especulação e os abusos, impedindo assim o surgimento de novas informalidades.

Parte significativa da informalidade em parcelamentos formais deve ser superada pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, uma vez que esses instrumentos, complementares ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, têm o escopo de rever normas de uso e ocupação do solo excludentes e ultrapassadas. A aceleração do processo de regularização dos parcelamentos informais do solo (condomínios), a aplicação da Lei Complementar n. 806/2009 (regularização urbanística e fundiária de unidades ocupadas por entidades religiosas e entidades de assistência social) e a oferta de imóveis para uso

institucional nas cidades, prática pouco usual da Terracap, são meios indispensáveis para enfrentamento a esse quadro.

II – DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Segundo o jurista Alexandre de Moraes⁴, o poder de polícia administrativa é a *"faculdade concedida à Administração Pública para restringir e condicionar o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado, em busca da preservação da ordem pública e do estabelecimento de regras de conduta necessárias e suficientes para evitar conflitos e compatibilizar direitos"*.

Para José dos Santos Carvalho Filho⁵, o poder de polícia consiste em atividade tipicamente administrativa, que consubstancia prerrogativa conferida aos agentes da Administração Pública para restringir e condicionar o exercício de direitos relativos à liberdade e à propriedade, que podem oferecer perigo ao interesse da coletividade. O conceito de "polícia-função" distingue-se, desse modo, de "polícia corporação", sendo esta o órgão administrativo do sistema de segurança.

O art. 78 do código tributário nacional conceitua expressamente o poder de polícia como sendo, *in verbis*:

a 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.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável,

⁴ Moraes, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

⁵ Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. Ed. RJ: Lumen Juris, 2010.

com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Trata-se, portanto, de atividade administrativa, exercida pelo Estado, que limita o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança, da ordem, da paz social e do bem-estar da coletividade, fundando-se na predominância do interesse público sobre o interesse particular.

O Estado exerce o poder de polícia quando emite atos normativos e atos administrativos (fiscalização, vistoria, interdição de atividades, apreensão de mercadorias, etc.), sempre com a finalidade de perseguir o cumprimento de normas legais.

O exercício do poder de polícia ocorre, mais especificamente no que tange às atividades exercidas por entidades religiosas e de cunho filantrópico, na prática de atos de licenciamento de atividades (**licença de funcionamento**) e de licenciamento de obras (**alvará de construção**) e edificações (**carta de habite-se**), sujeitas às limitações gerais a todos impostas que visam ao cumprimento das regras de uso e ocupação do solo, do direito de vizinhança e do bem-estar social. Ocorre, ainda, na cobrança de taxas administrativas e na fiscalização de obras e de atividades, expedição de notificações, multas, interdições e embargos, nos estritos limites legais.

O licenciamento, por sua vez, é o meio de condicionar a execução de desmembramentos ou parcelamentos do solo, obras e edificação, além do exercício de atividades com ou sem fins econômicos, aos regramentos legais, às normas impostas a todo o conjunto da sociedade, com vistas ao bem-estar comum.

III – DA LEGISLAÇÃO DISTRITAL REFERENTE AO LICENCIAMENTO DE ENTIDADES RELIGIOSAS E ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O licenciamento, como mencionado no tópico anterior, é um dos meios pelo qual é exercida a regulação sobre a atividade privada, com vistas ao interesse coletivo, ao cumprimento das regras de uso e ocupação do solo e às regras de edificação (edilícias).

O Distrito Federal, ao longo dos anos, vem editando sucessivas leis sobre o assunto, com o propósito de enfrentar um quadro de informalidade marcante, tanto no que tange ao cumprimento de normas edilícias e de zoneamento, quanto no tocante ao elevado número de parcelamentos irregulares do solo.

1 - Da Lei n. 1.171, de 1996 (com alterações promovidas pelas Leis n. 2.103, de 1998; n. 3.393, de 2004 e n. 3.704, de 2005)

A Lei n. 1.171, de 1996, alterada pelas Leis n. 3.393, de 2004, e n. 3.704, de 2005, dispunha sobre o alvará de funcionamento, documento que autorizava o regular funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e **institucionais** em todo o Distrito Federal, expedido pela Administração Regional competente.

O conceito de alvará de funcionamento foi expresso pela lei, *in verbis*:

Art. 1º...

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

A norma estabelecia a figura do "**alvará eventual**", para o licenciamento de atividades com prazo certo, como **eventos religiosos**, além de feiras e exposições, e do denominado "**alvará de funcionamento precário**", para o licenciamento de atividades em discordância com o zoneamento estabelecido (tipos de uso e atividades passíveis de funcionarem no imóvel) e com problemas de licenciamento edilício (edificações sem alvará de construção e/ou sem habite-se). Permitia, ainda, a instalação de atividades em zona residencial, desde que houvesse anuência dos vizinhos.

Os procedimentos previstos pela lei para obtenção do alvará de funcionamento podem ser resumidos da seguinte forma:

1. O interessado consultava previamente a Administração Regional sobre a legislação específica da atividade que pretendia exercer, especialmente as relacionadas com zoneamento, ramo de atividade e regularidade da edificação. Por meio da consulta prévia, o interessado ficaria ciente de eventuais restrições que limitassem ou impedissem o funcionamento da atividade no endereço pretendido;

2. Em seguida, apresentava a consulta prévia com os documentos que comprovassem uso regular do imóvel (documento de propriedade, contrato de locação, concessão de uso, etc.) e que comprovassem o registro na Junta Comercial do DF e no cadastro fiscal do DF, bem como o exercício regular da profissão (para autônomos);

3. Por fim, a Administração Regional expedia solicitações de realização de vistorias aos órgãos competentes, como Corpo de Bombeiros (condições gerais de segurança contra incêndio), Vigilância Sanitária, Secretaria de Meio Ambiente, etc;

4. Com o retorno das vistorias, seriam apresentadas exigências, e deferido ou indeferido o documento.

Os procedimentos eram regulados pela legislação e visavam conferir celeridade ao processo de expedição do documento. Os prazos definidos eram:

I – três dias úteis para consulta prévia;

II – três dias úteis para alvará de funcionamento por prazo indeterminado;

III – cinco dias úteis para o alvará de funcionamento a título precário.

Em que pese a definição dos prazos para a realização dos procedimentos de licenciamento no próprio corpo da lei, na prática eram raramente cumpridos. Em regra, a expedição do alvará demandava meses, o que prejudicava empreendedores e entidades, que não aguardavam a expedição do documento para iniciarem as atividades, ficando sujeitas a autuações.

Quanto à validade, o alvará era concedido sem prazo definido para estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviços ou institucionais que atendessem às exigências relativas a zoneamento e licenciamento da edificação, configurando-se em licença. Por outro lado, desatendidas parcialmente as exigências quanto a zoneamento, regularidade da edificação ou nada consta da fiscalização, o alvará era expedido a título precário, por prazos de 12 a 24 meses, passível de renovações, o que, de fato, ocorria, inclusive de forma sucessiva.

O **alvará precário** diferenciava-se do **alvará definitivo** apenas pela imposição de renovação periódica. Com a prática corrente de concessão de alvarás precários por parte das Administrações Regionais, fortaleceu-se a desordem urbanística, por meio de um número cada vez maior de infrações relativas ao zoneamento (instalação de oficinas em zonas comerciais, escolas em zonas residenciais, etc.) e às normas edilícias (construção de pavimentos acima do limite permitido, ocupação de um percentual maior do lote, etc.). As Administrações Regionais, em não raros casos, foram alvo de alegações de corrupção, uma vez que os administradores encontravam guarida na lei para negar ou conceder o alvará precário segundo seu próprio juízo e conveniência.

Apenas em 2008, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT julgou a inconstitucionalidade dos trechos que versavam sobre a expedição do alvará precário para estabelecimentos que “descumprissem parcialmente” as regras de zoneamento e de licenciamento das edificações⁶. Entretanto, os problemas urbanísticos e edilícios, que deveriam ser enfrentados pela lei, foram, ao contrário do que se esperava, agravados.

2 - Da Lei n. 1.350, de 1996

A Lei n. 1.350, de 1996, versava tão somente sobre a dispensa de exigência de alvará de funcionamento para os templos religiosos.

Em 2004, o TJDFT julgou a inconstitucionalidade do dispositivo legal⁷:

Ação direta de inconstitucionalidade. Preliminar de incompetência do tribunal rejeitada. Lei nº 1.350/96. Dispensa da exigência de alvará para funcionamento de templos religiosos. Poder de polícia da administração. Competência privativa do Distrito Federal. Lei Orgânica do Distrito Federal violada.

1. Compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital incompatível, em tese, com a Lei Orgânica do Distrito Federal. **2. Os locais destinados a cultos religiosos devem atender às normas relativas ao horário de funcionamento, zoneamento, edificação, higiene sanitária, segurança pública, segurança e higiene do trabalho e meio ambiente, como é exigido dos estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais.** 3. **É inconstitucional a Lei nº 1.350/96, com o dispensar a exigência de alvará de funcionamento aos templos religiosos, por impedir ao Distrito Federal o exercício privativo do poder de polícia administrativa, bem assim por violação aos art. 19, caput; 117, caput; 314, caput e parágrafo único, incisos III, IV, V e VI, alínea a, da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

A inexigibilidade de licenciamento para os templos religiosos, sob o argumento do livre exercício do direito de manifestação religiosa, trazia grandes

⁶ Expressões “zoneamento” e “atividade pretendida” declaradas inconstitucionais: ADI nº 2006 00 2 005211-6 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 11/10/2007 e de 21/2/2008.

⁷ ADI nº 2002 00 2 001479-9 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/8/2004.

riscos, uma vez que privava as entidades da verificação periódica, por parte do Estado, do cumprimento de normas de segurança, higiene e meio ambiente, fundamentais para a prevenção de acidentes e para a proteção da vida.

Em 2002, ainda durante a vigência da Lei n. 1.350, de 1996, houve um grave acidente no Setor de Indústrias Gráficas – SIG. O teto da Igreja Nacional do Senhor Jesus Cristo desabou, resultando em 3 mortes e em 41 feridos. Não se trata de uma exceção: ocorreram desabamentos em igrejas de Belo horizonte, em 2001; Alto Boqueirão, no Paraná, e Porangatuba, em Goiás, ambos em 2011. O mais grave, entretanto, ocorreu em 2009, quando o teto da Igreja Renascer em Cristo, situada na cidade de São Paulo, desabou deixando 7 mortos e 70 feridos. Ainda hoje, imóveis vizinhos encontram-se interditados pela Defesa Civil.

3 - Da Lei Complementar n. 305, de 2000

A LC n. 305/2000, em vigor, confere aos templos religiosos a isenção da taxa de fiscalização de obras e demais atos a ela relacionados, como se observa em seu art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º Ficam os templos religiosos do Distrito Federal isentos da taxa de fiscalização de obras e atos a ela relacionados.

Importante ressaltar que, por força das disposições contidas no art. 150, VI, “b” da Constituição Federal, é vedado ao Distrito Federal instituir **impostos** sobre templos de qualquer culto.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

VI - instituir impostos sobre:

...

b) templos de qualquer culto;

Portanto, a lei tem o escopo de ampliar o leque de isenções atribuído às entidades religiosas, abarcando, além dos impostos, a taxa de fiscalização de obras.

4 - Da Lei n. 4.201, de 2008

A Lei n. 4.201/2008 revogou a Lei n. 1.171/1996, para dispor sobre o licenciamento para o exercício de atividades econômicas e sem fins lucrativos no âmbito do Distrito Federal.

Por sua vez, essa norma estabeleceu a figura do **alvará de localização e funcionamento** e o conceituava como “*o documento hábil que licencia o exercício de atividades econômicas no âmbito do Distrito Federal*”. Muito embora essa definição seja deficiente, ao vincular o alvará apenas a atividades econômicas, a exigibilidade abrangia ainda aquelas que gozassem de imunidade ou isenção tributária, bem como as atividades não lucrativas, mesmo que em caráter assistencial. Manteve, do mesmo modo, o **alvará para licenciamento de atividades eventuais**, estabelecendo desta vez o período de duração de até 60 (sessenta) dias.

Contendo procedimentos e prazos semelhantes àqueles observados na Lei n. 1.171/1996, a norma trouxe, por outro lado, duas inovações: o chamado **alvará de localização e funcionamento de transição**, como alternativa à suspensão pela via judicial da possibilidade de expedição do **alvará de funcionamento precário**, e a previsão do **alvará por meio eletrônico**.

Uma vez mais, os estabelecimentos que atendessem plenamente às regras de zoneamento obtinham o **alvará definitivo**, sem prazo definido de validade. Por sua vez, o **alvará de localização e funcionamento de transição** atendia àqueles casos em que o estabelecimento descumpria regras de zoneamento, edificações ou fundiárias:

Art. 10. Será expedido Alvará de Localização e Funcionamento de Transição nos seguintes casos:

I – estabelecimento em atividade que possua ou tenha possuído Alvará de Funcionamento Precário, expedido por ato da Administração Pública anterior a esta Lei, cuja atividade se encontra em desconformidade com o uso previsto em legislação urbanística; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2008 00 2 015686-2 – TJDF, *Diário de Justiça*, de 28/9/2009.)

II – edificação que não possua carta de habite-se; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2008 00 2 015686-2 – TJDF, *Diário de Justiça*, de 28/9/2009.)

III – imóvel onde se pretenda desenvolver a atividade econômica inserido em área passível de regularização;

IV – em parcelamentos considerados de interesse público.

Os dispositivos que permitiam o licenciamento de atividades instaladas em desconformidade com a legislação urbanística ou cujas edificações não estivessem devidamente licenciadas foram novamente julgados inconstitucionais pelo TJDF, frente à Lei Orgânica do DF⁸.

A Lei n. 4.201/2008 resultou em tentativa do governo de regularizar milhares de estabelecimentos instalados fora do zoneamento específico e em edificações construídas sem a observância das normas edilícias e de uso e ocupação do solo. Entretanto, tal estratégia já havia sido utilizada em 1996, quando da edição da Lei n. 1.171, servindo tão somente ao agravamento do quadro, uma vez que permitiu a instalação de novos estabelecimentos, sedimentando assim atividades em zonas inadequadas.

A concessão do **alvará de localização e funcionamento por meio eletrônico**, de forma instantânea, configurou-se em importante inovação da lei. As atividades econômicas e sem fins lucrativos que (1) atendessem à legislação urbanística; (2) não fossem consideradas atividades de risco, de acordo com a legislação específica e a regulamentação da lei; e (3) funcionassem em edificações com carta de habite-se expedida nos últimos 5 (cinco) anos obteriam um alvará com validade de 90 (noventa) dias. Obtido o documento, o interessado teria o prazo de 60 (sessenta) dias para apresentar a

⁸ ADI nº 2008 00 2 015686-2 – TJDF, *Diário de Justiça*, de 28/9/2009.

documentação (CF/DF, documento de locação ou propriedade, vistorias, etc.) necessária à obtenção do alvará definitivo.

Em que pese tratar-se de iniciativa importante para agilizar e desburocratizar o licenciamento de atividades econômicas e sem fins lucrativos, a iniciativa ficou comprometida pela ausência de um sistema eletrônico disponível na rede mundial para acesso dos cidadãos interessados. Tal sistema deveria estar respaldado em um banco de dados *on line* capaz de permitir a consulta de regras de uso e ocupação do solo, para que o interessado pudesse buscar endereços adequados à atividade pretendida, além de informações sobre o licenciamento da edificação.

O TJDFT suspendeu a eficácia de outros dispositivos da lei, **que permitiam a definição de procedimentos simplificados para expedição de alvará de localização e funcionamento para atividades institucionais** (igrejas e escolas, por exemplo) instaladas em zona residencial, para órgãos públicos, para programas de geração de empregos e para instalação de atividades de baixo nível de incomodidade em zona residencial:

Art. 32. O Chefe do Poder Executivo poderá definir procedimentos simplificados para expedição de Alvará de Localização e Funcionamento ou Alvará de Localização e Funcionamento de Transição, nos seguintes casos: (Artigo declarado inconstitucional: ADI nº 2008 00 2 015686-2 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 28/9/2009.)

I – para órgãos públicos, atividades de uso institucional e atividades educacionais instaladas em áreas residenciais, legalmente autorizadas pelo órgão competente e com anuência da comunidade;

II – para atendimento de programas de geração de emprego e renda, desde que declarado e justificado o interesse público.

Art. 33. Na forma do regulamento, poderá ser expedido Alvará de Localização e Funcionamento de Transição para atividades de baixo nível de incomodidade, atendida a função social da propriedade, em áreas residenciais, observadas, no mínimo, as seguintes condições: (Artigo declarado inconstitucional: ADI nº 2008 00 2 015686-2 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 28/9/2009.)

I – anuência dos vizinhos na forma da regulamentação;

II – (VETADO);

III – estar em regiões administrativas que não disponham de espaços próprios para o exercício de atividades comerciais e sem fins lucrativos ou cujos espaços sejam insuficientes ou precários;

IV – natureza e porte da atividade pretendida e as restrições pertinentes.

§ 1º Nas habitações coletivas, a concessão de alvará sujeita-se também à anuência do respectivo condomínio, manifestada em ata de reunião realizada especialmente para esse fim ou, inexistindo condomínio, à expressa autorização dos moradores das unidades imobiliárias, conforme definição em regulamento.

§ 2º O Alvará de Funcionamento de que trata este artigo poderá ser revogado, e a atividade do estabelecimento poderá ser encerrada, caso haja reclamação fundamentada dos transtornos causados aos vizinhos, constatada pelos órgãos competentes.

Art. 34. Poderá ser expedido Alvará de Localização e Funcionamento de Transição para estabelecimentos nos parcelamentos em processo de regularização, não induzindo esse ato em reconhecimento de posse ou de domínio, tampouco presunção de regularidade, atendidas as seguintes condições:

I – passibilidade de renovação anual até o registro cartorial do projeto urbanístico da área; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2008 00 2 015686-2 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 28/9/2009.)

II – existência de laudo técnico assinado por profissional habilitado, atestando as condições de segurança da edificação;

III – realização de vistorias que atestem a manutenção das condições atuais da gleba, sobretudo quanto a processos de construção ou ampliação de edificações e lotes.

Importante frisar que o tribunal manteve a possibilidade de expedição de alvará de funcionamento a título precário, desde que as regras estivessem previstas nos Planos Diretores Locais – PDL. Tratava-se, portanto, de uma sinalização de que o dispositivo deveria estar devidamente previsto nos instrumentos de planejamento, para que tivesse efetividade. Entretanto, o alcance da decisão limitava-se às regiões administrativas com PDL aprovado, quais sejam: Candangolândia, Ceilândia, Samambaia, Gama, Guará, Sobradinho e Taguatinga.

Com a suspensão de eficácia dos dispositivos, a Lei n. 4.201/2008 foi imediatamente revogada pela Lei n. 4.457/2009.

5 - Da Lei n. 4.457, de 2009

No ano seguinte à publicação da Lei n. 4.201/2008, foi publicada a Lei n. 4.457/2009, que versava sobre o licenciamento para funcionamento de atividades econômicas e atividades sem fins lucrativos no âmbito do Distrito Federal.

Desta feita, a norma versava sobre a **licença de funcionamento**, conceituando-a como “o documento hábil que autoriza o exercício de atividades econômicas e atividades sem fins lucrativos no âmbito do Distrito Federal”.

Os procedimentos administrativos de licenciamento, as figuras (p. ex. consulta prévia, licença para atividades eventuais, licença definitiva) e os prazos são semelhantes àqueles observados na Lei n. 4.201/2008. A licença para a realização de eventos foi refinada, a partir da exigência do cumprimento de disposições como a manutenção de postos de atendimento médico e equipe de segurança, como condição necessária ao licenciamento.

Uma vez mais, entretanto, insistia-se na tese do **licenciamento de atividades em desconformidade com normas urbanísticas e edilícias**, sobretudo quanto aos aspectos de segurança relativos ao licenciamento das edificações. **Insistia-se, ainda, na adoção de procedimentos simplificados para licenciamento de um conjunto de atividades**, dentre as quais destacamos **o uso institucional para atividade de caráter filantrópico, assistencial e religioso**, o que resultou em uma nova declaração de inconstitucionalidade por parte do TJDFT, frente às disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal⁹:

Art. 11. Poderá o Distrito Federal conceder Licença de Funcionamento para o Microempreendedor Individual – MEI, as Microempresas – ME e as Empresas de Pequeno Porte – EPP que desenvolvam atividades não consideradas de risco, conforme regulamentação e disposições constantes

⁹ ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.

da Lei federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas seguintes condições:

I – instaladas em área desprovida de regulação fundiária legal considerada de interesse público ou social; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2011 00 2 017889-1 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 2/4/2013 e de 2/7/2013.)

II – em residência do Microempreendedor Individual ou do titular ou sócio da Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, na hipótese de que a atividade não gere grande circulação de pessoas; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2011 00 2 017889-1 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 2/4/2013 e de 2/7/2013.)

III – que não possuam estabelecimento fixo ou que promovam suas atividades pela internet ou outro meio de comunicação virtual ou assemelhado.

...

Art. 15. Será concedida, após verificação em Consulta Prévia do atendimento da legislação urbanística, a Licença de Funcionamento, de forma antecipada, por meio eletrônico, desde que a atividade não seja considerada de risco e o estabelecimento, quando for o caso, possua carta de habite-se ou atestado de conclusão da obra. **(A expressão "ou atestado de conclusão da obra" foi declarada inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)**

Art. 16. Para solicitação da Licença de Funcionamento de que trata esta Lei, a pessoa física, jurídica ou seu representante legal, além do requerimento em modelo padrão, deverá apresentar os seguintes documentos:

...

III – carta de habite-se ou atestado de conclusão de obras ou laudo técnico atestando as condições de segurança da edificação, exceto nos casos previstos no art. 3º, § 2º, e no art. 11, III, observado o disposto no art. 39; **(A expressão "ou atestado de conclusão de obras ou laudo técnico atestando as condições de segurança da edificação, exceto nos casos previstos no art. 3º, § 2º, e no art. 11, III" foi declarada inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)**

...

Art. 36. Fica o Poder Executivo autorizado a definir procedimentos simplificados para expedição de Licença de Funcionamento, para os seguintes casos:

I – órgãos públicos e **atividades de uso institucional;**

II – atividades educacionais, inclusive em áreas residenciais, quando autorizadas pelo órgão educacional e com anuência da comunidade; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

III – atendimento de programas de geração de emprego e renda, desde que declarado e justificado o interesse público; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

IV – instalação em áreas residenciais de representações de Estados federados ou estrangeiros, desde que não exerçam atividades comerciais e tenham a anuência da comunidade local; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

V – **atividades de caráter filantrópico, assistencial ou religioso;** ((Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

VI – microempresas e empresas de pequeno porte; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

VII – atividades exercidas por ambulantes, autônomos e outras atividades que não tenham estabelecimento fixo ou desenvolvam suas atividades pela internet ou outro meio de comunicação virtual ou assemelhado; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

VIII – atividades em áreas rurais; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

IX – atividades em áreas públicas; (Inciso declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 008554-0 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 17/10/2013 e de 18/12/2013.)

X – outras atividades previstas em lei federal.

6 - Da Lei n. 5.280, de 2013

No ano seguinte, a Lei n. 4.201/2008 foi revogada pela Lei n. 5.280/2013, que passou a regular a matéria desde então.

Passam a ser regidos por norma própria tanto o licenciamento de atividades eventuais (que incluem eventos religiosos) quanto o licenciamento de atividades de microempresas, empresas de pequeno porte e

microempreendedores individuais, regidas pela Lei n. 4.611, de 2011. Permanece a possibilidade de emissão da licença de forma antecipada, desde que a atividade não seja considerada de risco, como é o caso das instituições religiosas e de assistência social¹⁰, e que o estabelecimento possua carta de habite-se.

O licenciamento passa a se efetuar segundo duas modalidades: a **licença de funcionamento** e a **autorização de funcionamento**. O licenciamento é exigido para qualquer estabelecimento ou atividade, inclusive para aquelas sem fins lucrativos e para sociedades ou associações civis religiosas ou de cunho assistencial.

A licença de funcionamento é emitida para atividades exercidas em imóveis com situação fundiária regular, assim entendidos aqueles matriculados no registro de imóveis, que estejam de acordo com a legislação urbanística e cujas edificações disponham de carta de habite-se.

Por sua vez, a **autorização de funcionamento** é emitida para as áreas passíveis de regularização fundiária ou urbanística, definidas no PDOT e nas demais legislações aplicáveis, em áreas de regularização de interesse social (ARIS) ou de interesse específico (ARINE), ou em parcelamento urbano isolado (PUI), que dispuserem, dentre outros critérios, de parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com o PDOT e que estejam de acordo com a lista de atividades e diretrizes urbanísticas definidas para a área.

A emissão da autorização de funcionamento não implica a regularidade da edificação ou da ocupação do imóvel, permitindo tão somente o funcionamento do estabelecimento para a atividade solicitada, devendo-se apresentar o registro ou a anotação de responsabilidade técnica do profissional registrado e habilitado da entidade ou de conselho profissional pertinente, para

¹⁰ O Decreto n. 35.309, de 2014, definiu em seu anexo VI o rol de atividades consideradas de risco para fins de licenciamento.

atestar a segurança estrutural e a prevenção contra incêndio e pânico da edificação.

Uma vez mais, **o TJDFT suspendeu a eficácia de dispositivo reeditado de normas anteriores julgadas inconstitucionais, que visava à definição de procedimentos administrativos diferenciados para a expedição de licença de funcionamento de órgãos públicos e atividades ligadas ao uso institucional, como religiosas e de assistência social**, além de outras possivelmente previstas em lei federal.

Art. 39. Compete ao Poder Executivo definir os procedimentos administrativos diferenciados para a expedição de licença de funcionamento de órgãos públicos e atividades de uso institucional e de outras atividades previstas em lei federal, conforme regulamento. (Artigo declarado inconstitucional: ADI nº 2014 00 2 007724-9 – TJDFT, *Diário de Justiça* de 20/2/2015.)

Demais procedimentos administrativos de licenciamento e prazos são semelhantes àqueles observados nas legislações anteriores.

7 - Da Lei n. 5.235, de 2013

A Lei n. 5.235/2013 dispensou a apresentação de alvará de construção e de carta de habite-se de edificação para a obtenção de alvará de localização e funcionamento de mobiliários urbanos construídos há mais de 5 (cinco) anos. Nessa hipótese, seria necessária a apresentação apenas de (1) laudo técnico, assinado por profissional habilitado e registrado no órgão de classe, atestando as condições de segurança da edificação e de (2) laudo emitido pelas concessionárias de serviços públicos do Distrito Federal e pelo Corpo de Bombeiros Militar, quanto ao cumprimento das exigências atinentes às respectivas áreas.

A norma se aplica ao funcionamento de atividade de cunho religioso ou filantrópico, porventura exercida em mobiliários urbanos, definidos como *“pequenas construções integrantes da paisagem, complementares às funções*

urbanas, cujas dimensões e materiais são compatíveis com a possibilidade de remoção, implantados em espaços públicos, tais como quiosques, trailers e bancas de revista'.

A Lei n. 5.235/2013 foi declarada inconstitucional pelo TJDFT¹¹, desta feita por vício formal, tendo em vista tratar-se de projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

IV – DA LEGISLAÇÃO REFERENTE À REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS OCUPADAS POR ENTIDADES RELIGIOSAS E ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A repartição de competências fixadas no texto constitucional assegurou ao Distrito Federal e aos municípios competência concorrente com a União para legislar sobre Direito Urbanístico, cabendo à União limitar-se às normas gerais (art. 24 da CF). Ao DF compete, ainda, legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, c/c 32 da CF).

A política de desenvolvimento urbano, por força das disposições contidas no capítulo da política urbana, disposta nos arts. 182 e 183 da CF, estabelece que o poder público distrital, conforme diretrizes gerais fixas em lei, deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A propriedade passa a cumprir uma função social, quando atende às exigências de ordenação expressas no plano diretor.

¹¹ ADI nº 2014 00 2 001299-4 – TJDFT, *Diário da Justiça* de 6/10/2014.

Segundo disposto no Estatuto da Cidade, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana se sustenta, dentre outros, no planejamento do desenvolvimento das cidades e na ordenação e controle do uso do solo, a fim de evitar utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes e a exposição da população a riscos de desastres.

As diretrizes foram, portanto, definidas pela Lei Nacional n. 12.527, de 2011 (Estatuto da Cidade), que criou as condições para que o Distrito Federal aprovasse seu plano diretor, o que, de fato, ocorreu por meio da Lei Complementar n. 803, de 2009.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, arts. 314 e 315, do mesmo modo, estabeleceu os objetivos da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em vista do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, da garantia do bem-estar dos habitantes e da ocupação ordenada do território. A propriedade urbana no Distrito Federal cumpre sua função social quando atende a exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial e nos instrumentos complementares, como os planos diretores locais e a legislação urbanística e ambiental.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF – PDOT, instrumento básico da política distrital de ordenamento territorial, estabeleceu o macrozoneamento, com critérios e regras gerais de uso e ocupação do solo, estratégias de intervenção no território, utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e coeficientes máximos de aproveitamento, além de outros regramentos necessários ao preenchimento das condições necessárias ao cumprimento da função social da propriedade. Fixou, ainda, estratégias de expansão urbana, com o propósito de ordenar o crescimento da cidade e fortalecer a ordem urbanística e a regularização fundiária, com a delimitação em tabelas de todos os parcelamentos do solo passíveis de regularização; tudo com o objetivo de construir cidades mais ordenadas e organizadas e reduzir a

informalidade urbana, no que tange ao uso do solo, ao funcionamento de atividades e ao cumprimento da legislação urbanística e edilícia.

O PDOT será oportunamente complementado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS e pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB, que deverão indicar os parâmetros para os parcelamentos consolidados ou já aprovados pelo Poder Público, tais como: (1) os usos dos lotes, de acordo com a Tabela de Classificação de Usos e Atividades do Distrito Federal, assegurando a localização adequada para as diferentes funções e atividades urbanas no Distrito Federal e (2) as alturas máximas das edificações.

Essas, portanto, são as bases jurídicas nacionais e distritais necessárias ao desenvolvimento da política local de regularização urbanística e fundiária, voltada às entidades religiosas e às entidades de assistência social. Entretanto, o nível de detalhamento desejado ao enfrentamento da informalidade urbana deve fazer parte do PPCUB e da LUOS, no que tange aos parcelamentos formais, e, ainda, aos projetos urbanísticos dos parcelamentos do solo em processo de regularização.

1 – Notas relativas ao projeto de lei complementar do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB

O PLC n. 52/2012 foi enviado à Câmara Legislativa pelo Governador do Distrito Federal. Após uma série de polêmicas, envolvendo oposições da sociedade a medidas contidas no plano, que previam intervenções com impactos diretos na área tombada, o projeto foi retirado em 7/3/2013.

Uma vez mais, por meio do PLC n. 78/2013, o Chefe do Poder Executivo encaminhou o plano, que voltou a sofrer forte pressão por parte da sociedade civil, a qual alegou tratar-se de proposta com forte teor imobiliário e reduzido valor patrimonial, bem como com dificuldades quanto à deliberação por parte do Conselho de Planejamento – Conplan. Finalmente, o projeto foi retirado em 12/12/2014.

O PLC 78/2013 promovia uma ampla atualização nas regras de uso e ocupação do solo no perímetro de tombamento – Brasília, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia –, equacionando problemas de zoneamento e edifícios (licenciamento de edificações), que afetam o funcionamento regular de entidades religiosas e entidades de assistência social instaladas em todas essas regiões.

2 – Notas relativas ao projeto de lei complementar da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS

O Projeto de Lei Complementar n. 57/2012 foi enviado à Câmara Legislativa pelo Governador do Distrito Federal e retirado após um período de intensa polêmica, motivada pela ausência de documentos instrutórios do projeto e pela incompreensão, por parte dos parlamentares, acerca dos limites

de intervenção proposto pelo Executivo. O projeto foi retirado em 7 de março de 2013.

Em seguida, o Poder Executivo enviou à Câmara Legislativa o PLC 79/2013, que, do mesmo modo, motivou uma série de polêmicas sobre o alcance dos dispositivos propostos pelo governo e ausência de documentação suficiente para instrução. Foram propostas 195 (cento e noventa e cinco) emendas ao projeto, o que dificultou ainda mais sua apreciação. Em 3 de fevereiro de 2015, o Chefe do Poder Executivo solicitou sua retirada.

Do mesmo modo que o PPCUB, a LUOS promovia uma série de atualizações nas regras de uso e ocupação do solo, fundamentais à regularização urbanística e fundiária de entidades religiosas e entidades de assistência social, desta feita com um escopo maior, uma vez que o projeto abrange todo o Distrito Federal, com exceção do perímetro de tombamento.

Problemas edilícios que, em muitos casos, impedem a concessão de licenciamento da edificação (alvará de construção e habite-se) e problemas relativos ao zoneamento seriam, em grande medida, equacionados pela norma.

V – DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, URBANÍSTICA E EDILÍCIA DE UNIDADES OCUPADAS POR ENTIDADES RELIGIOSAS E ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A LC 806/2006, com as alterações promovidas pelas LCs 816/2009, 834/2011 e 873/2013, estabeleceu a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou por entidades de assistência social.

A norma coaduna-se com as disposições contidas na política federal, expressa no Estatuto da Cidade, que prima por diretrizes como planejamento

do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população e das atividades, bem como pela ordenação e controle do uso do solo, combate à informalidade e à utilização inadequada dos imóveis urbanos, e, em consequência, pela promoção da ordem urbanística. Além disso, dialoga com as disposições contidas na Lei Orgânica e no Plano Diretor, que fortalecem o desenvolvimento ordenado das cidades do Distrito Federal.

Para a lei, entidades religiosas de qualquer culto são aquelas que apresentem 3 (três) características: (1) desenvolvem atividades de organizações religiosas; (2) funcionam como igreja, mosteiro, convento ou similar; e (3) realizam catequese, celebrações ou organizações de cultos.

A norma abrange, ainda, Povos e Comunidades Tradicionais, entendendo como tal os *“grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”*.

Constam nos anexos 1.191 imóveis a serem regularizados. Importante frisar que a LC nº 816, de 2009, incluiu áreas públicas aos anexos da norma.

Pode-se classificar o conjunto de imóveis passíveis de regularização em 5 (cinco) grupos distintos, no que tange a informalidades fundiárias e urbanísticas:

I – lotes pertencentes à Terracap cuja destinação de uso já admite atividade religiosa ou atividade de assistência social;

II – lotes pertencentes à Terracap cuja destinação de uso ainda não admite a atividade religiosa ou de assistência social;

III – lotes pertencentes ao Distrito Federal cuja destinação de uso já admite atividade religiosa ou de assistência social;

IV – lotes pertencentes ao Distrito Federal cuja destinação de uso ainda não admite atividade religiosa ou de assistência social;

V – áreas públicas ocupadas por entidades religiosas ou de assistência social.

Basicamente, a regularização fundiária ocorre por meio da compra ou concessão de direito real de uso do imóvel, mediante licitação, assegurando-se o direito de preferência à legítima ocupante. As áreas públicas devem passar pelo processo de desafetação¹² e registro imobiliário, após o qual serão disponibilizadas nos editais. A lei conceitua como legítimo ocupante, a entidade *“reconhecida e certificada pelos órgãos públicos competentes, que tenha se instalado no imóvel até 31 de dezembro de 2006 e esteja efetivamente realizando suas atividades no local”*.

A norma, com a redação dada pela LC 834/2011, permite, ainda, que entidades religiosas ou de assistência social não relacionadas nos anexos que se instalaram até a data limite de 31 de dezembro de 2006 solicitem os mesmos benefícios, visando à regularização.

Alguns dispositivos da norma foram julgados inconstitucionais por disporem que, mesmo nos casos em que não fosse urbanisticamente possível a fixação de atividade religiosa ou de assistência social, a Terracap ficaria autorizada a disponibilizar outro imóvel de seu estoque que admitisse a atividade religiosa ou de assistência social, conforme o caso, a ser transferido na forma da lei, de modo a atender a demanda da comunidade.

Também foram declarados inconstitucionais os dispositivos que versavam sobre desafetação de áreas públicas, apenas para manifestar a interpretação do tribunal de que seria necessária a aprovação de nova lei complementar, para tornar disponíveis os imóveis públicos. Nesse caso, não

¹² Trata-se do processo por meio do qual uma área pública de uso comum perde sua finalidade pública para tornar-se um bem disponível para fins de alienação. Depende de lei específica, precedida de comprovação de interesse público e ampla audiência à população interessada, nos termos do art. 51, §2º da LODF.

estavam preenchidos os requisitos do art. 56 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica, quais sejam: participação popular e estudos técnicos para avaliação de impactos. Por fim, o dispositivo que fixava a caução em 1% do valor do imóvel também teve sua eficácia suspensa¹³.

¹³ Art. 3º ...

...

§ 2º Nos casos em que não seja urbanisticamente possível a fixação de atividade religiosa ou de assistência social no local, fica a Terracap autorizada a disponibilizar outro imóvel de seu estoque que admita a atividade religiosa ou de assistência social, conforme o caso, a ser transferido na forma desta Lei Complementar, de modo a atender a demanda da comunidade. (Parágrafo declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 014347-2 – TJDF, *Diário de Justiça* de 2/12/2011.)

...

Art. 5º ...

Parágrafo único. Nos casos em que não seja urbanisticamente possível a fixação da atividade religiosa ou de assistência social no local, fica a Terracap autorizada a disponibilizar outro imóvel de seu estoque que admita a atividade religiosa ou de assistência social, conforme o caso, a ser transferido na forma desta Lei Complementar, de modo a atender a demanda da comunidade. (Parágrafo declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 014347-2 – TJDF, *Diário de Justiça* de 2/12/2011.)

...

Art. 7º ...

§ 1º Nas áreas públicas pertencentes ao Distrito Federal, incluídas nos Anexos V e X, referidos no caput, desde que observado o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal no que se refere aos estudos técnicos e à audiência pública à população interessada, considerando cada caso e as respectivas Regiões Administrativas, ficam desde já autorizadas a desafetação e a criação de unidades imobiliárias. (Parágrafo declarado inconstitucional, apenas para a interpretação que tornaria dispensável a aprovação de nova lei complementar efetivando a desafetação dos imóveis públicos a que se refere, em caso de não estarem preenchidos os requisitos do art. 56 dos ADT-LODF: ADI nº 2010 00 2 014347-2 – TJDF, *Diário de Justiça* de 2/12/2011).

...

Art. 10...

§ 1º No processo licitatório, as entidades religiosas ou de assistência social participantes da licitação deverão comprovar o recolhimento, em moeda corrente do país, a título de caução, do valor correspondente a 1% (um por cento) da avaliação do imóvel de que trata o caput, até o dia anterior ao da licitação, em qualquer agência do Banco de Brasília – BRB. (Parágrafo declarado inconstitucional: ADI nº 2010 00 2 014347-2 – TJDF, *Diário de Justiça* de 2/12/2011).

VI – CONCLUSÕES

De todo o exposto, é possível tecer algumas considerações a título de conclusão.

Primeiramente, o enfrentamento da informalidade deve passar pelos instrumentos complementares ao PDOT: LUOS e PPCUB.

Ambos os instrumentos possuem o escopo de alterar normas de uso e ocupação do solo ultrapassadas, editadas ainda na década de 80, e que, portanto, não reconhecem as dinâmicas sociais que passaram a pressionar os espaços urbanos nas décadas seguintes. Normas que contêm a lógica do zoneamento exclusivo e excludente, que impede que atividades compatíveis se instalem em um mesmo setor, promovendo um *mix* de atividades. É o que ocorre, por exemplo, com a proibição atual de que templos religiosos se instalem no Setor de Indústrias Gráficas ou com normas que, do mesmo modo, inviabilizam a abertura de escolas preparatórias na W3 sul (em que pese o grau de degradação do setor e a necessidade de revitalização dos espaços) ou *pet shops* e clínicas veterinárias no comércio local da Asa Sul e da Asa Norte.

Do mesmo modo, plantas de parcelamento (PRs) e normas de gabarito, uso e ocupação do solo (NGBs) foram editadas nas décadas de 70 e 80 para estabelecerem o uso de imóveis, numa lógica de zoneamento lote a lote, o que permitia, por exemplo, a instalação de um supermercado em uma quadra comercial, porém impedia a de um restaurante, muito embora se tratassem de atividades comerciais perfeitamente compatíveis. Novas atividades surgidas ao longo dos anos, como *pet shops* e clínicas veterinárias, ainda hoje não encontram guarida nas normas em vigor para o comércio local de Brasília.

Um segundo aspecto refere-se aos loteamentos (condomínios) em processo de regularização.

A Lei n. 5.280/2013, que dispõe sobre o licenciamento de atividades, como visto, permite a expedição da **autorização de funcionamento** nas

áreas passíveis de regularização fundiária ou urbanística, definidas no PDOT e nas demais legislações aplicáveis, em áreas de regularização de interesse social (ARIS) ou de interesse específico (ARINE) ou em parcelamento urbano isolado (PUI), **que dispuserem, dentre outros critérios, de parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com o PDOT e que estejam de acordo com a lista de atividades e diretrizes urbanísticas definidas para a área.** Os procedimentos, definidos em especial nos arts. 12 a 20, aplicam-se a entidades religiosas e entidades de assistência social instaladas nesses parcelamentos.

Um terceiro aspecto refere-se à avaliação da possibilidade de edição de novo projeto para regularização das entidades religiosas e entidades de assistência social que ocuparam áreas públicas após o ano de 2006.

Nesse tópico é preciso considerar que a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social, aprovada pela LC 806/2009, estabeleceu um limite temporal, fixado em 31 de dezembro de 2006.

Do ponto de vista jurídico, a princípio é possível incluir novas instituições que se instalaram em áreas públicas irregularmente após o prazo, por meio de alteração da lei complementar em comento. As condições são aquelas definidas no art. 56 do ADT da LODF, quais sejam: (1) projeto de lei complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo; (2) ampla audiência à população interessada; e (3) desafetação (em se tratando de área pública de uso comum). Além disso, deve haver licitação.

No mérito, por outro lado, a medida resultaria em um estímulo a novos casos de ocupações irregulares, parcelamentos e invasões de áreas públicas, criando um círculo vicioso de “invasão-ocupação-regularização”, que certamente traria reflexos negativos à ordem urbanística. É preciso registrar que a política de regularização, até o presente momento, sequer foi capaz de dar resposta adequada aos casos instalados até a data limite de 31 de

dezembro de 2006, situação que pode ficar ainda mais comprometida com a inclusão de novas ocupações informais.

Um quarto e último aspecto, igualmente importante, refere-se à análise da possibilidade de alteração da Lei n. 5.280, de 2013, que versa sobre o licenciamento para funcionamento de atividades econômicas ou de atividades sem fins lucrativos no DF, para: (a) afastar a exigência da licença; (b) sobrestar o início de fiscalização; (c) afastar a exigência de habite-se quando da entrada do pedido das licenças.

Como visto no tópico específico sobre a legislação relativa ao licenciamento de atividades, não parece possível, do ponto de vista jurídico, afastar das entidades religiosas e das entidades de assistência social a exigência de cumprimento de obrigações a todos impostas, que visam ao bem comum. Sobretudo a licença e a autorização de funcionamento são fundamentais, seja para a manutenção de condições necessárias de segurança, especialmente em entidades que reúnem grande quantidade de pessoas, como igrejas, creches, e asilos, seja, de forma mais abrangente, para a manutenção da ordem urbanística, no que se refere à necessidade de evitar usos incompatíveis, proximidade com locais de repouso, geração de tráfego e de ruídos, etc.

Sobre o tema, há várias decisões judiciais que suspenderam a eficácia dos instrumentos legais que perseguiram esse objetivo. Do mesmo modo, não parece legítimo admitir a possibilidade jurídica de afastar o poder de polícia do Estado, conforme discutimos no tópico sobre o exercício do poder de polícia administrativa.

A dispensa de habite-se, por outro lado, pode ocorrer nas hipóteses de licenciamento por meio da **autorização de funcionamento**, uma vez que nesse caso a apresentação do registro ou a anotação de responsabilidade técnica do profissional registrado e habilitado para atestar a segurança estrutural e a prevenção contra incêndio e pânico da edificação serve temporariamente de documento, até a formalização do parcelamento. Para

parcelamentos formais, que estão sujeitos à **licença de funcionamento**, permanece a exigência do licenciamento da edificação por meio do habite-se.

Por derradeiro, registre-se que o TJDFT declarou, em 20 de fevereiro de 2015, a inconstitucionalidade do art. 39 da Lei n. 5.280/2013, uma vez que este previa a definição de procedimentos administrativos diferenciados para a expedição de licença de funcionamento de atividades de uso institucional, como as de entidades religiosas e entidades de assistência social.

O licenciamento de atividades e edificações não incomodaria tanto os interessados nem motivaria tamanhas intervenções por parte do Poder Legislativo se não fosse tão moroso e burocrático. Gastam-se meses para licenciar atividades no Distrito Federal, o que deve ser revisto, sob o risco de se manter ou até ampliar o quadro de informalidade existente. As leis aprovadas pela Câmara Legislativa sobre o tema, embora de forma absolutamente equivocada, têm o escopo de afastar os excessos, permitir o funcionamento de atividades e manter edificações consolidadas, itens que seriam satisfatoriamente atendidos, se contássemos com regramentos de uso e ocupação do solo modernos e com formas de licenciamento mais ágeis, de acordo com a necessidade dos cidadãos, das entidades e do setor produtivo.

VII – FONTES DE PESQUISA

- CARVALHO Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. Ed. RJ: Lumen Juris, 2010.
- FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Regularização fundiária plena: referências conceituais. Rolnik, Raquel et al. Brasília. Ministério das Cidades, 2007.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Organizadores Raquel Rolnik... (et al.). Brasília: 2007.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES: ALIANÇA DAS CIDADES. O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary/ organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Roszbach. – São Paulo: 2010.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- Brasília-DF. Lei nº 1.171, de 1996. Dispõe sobre o alvará de funcionamento para estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-22466!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.
- Brasília-DF. Lei nº 2.103, de 1998. Dá nova redação ao art. 6º, § 5º, da Lei nº 1.171, de 24 de julho de 1996, que dispõe sobre o alvará de funcionamento para estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-44553!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.
- Brasília-DF. Lei nº 3.393, de 2004. Acrescenta alínea ao inciso III e suprime o inciso V do art. 2º da Lei nº 1.171, de 24 de julho de 1996, que dispõe sobre o alvará de funcionamento para estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-94417!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.
- Brasília-DF. Lei nº 3.704, de 2005. Altera o art. 1º da Lei nº 1.171, de 24 de julho de 1996, que Dispõe sobre o alvará de funcionamento para

estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-114075!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 1.350, de 1996. Dispensa da exigência de alvará de funcionamento os templos religiosos. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-26170!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 305, de 2000. Dispõe sobre a isenção da taxa de fiscalização de obras para os templos religiosos do Distrito Federal. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-59185!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 4.201, de 2008. Dispõe sobre o licenciamento para o exercício de atividades econômicas e sem fins lucrativos no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-119012!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 4.457, de 2009. Dispõe sobre o licenciamento para funcionamento de atividades econômicas e atividades sem fins lucrativos no âmbito do Distrito Federal. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-179370!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 5.280, de 2013. Dispõe sobre o licenciamento para funcionamento de atividades econômicas ou de atividades sem fins lucrativos e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-288369!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 5.235, de 2013. Dispensa, nos casos que especifica, a apresentação de Alvará de Construção e Carta de Habite-se de Edificação para a obtenção de Alvará de Localização e Funcionamento em Mobiliário Urbano. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-288369!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>

aNJUR-287114!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 806, de 2006. Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaaNJUR-162726!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 816, de 2009. Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaaNJUR-172534!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 834, de 2011. Altera os arts. 9º, 10 e 22 da Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, que Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaaNJUR-172534!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 873, de 2013. Altera a Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, que dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaaNJUR-286305!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 803, de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-149592!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 854, de 2012. Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-237190!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 12 de maio de 2015.