



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT

CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LUCAS RODRIGUES DANTAS

**A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL: APLICABILIDADE À
CIDADE DE PALMAS-TO**

PALMAS - TO

2018

LUCAS RODRIGUES DANTAS

**A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL: APLICABILIDADE À
CIDADE DE PALMAS-TO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional, da
Universidade Federal do Tocantins, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento
Regional
Orientador: Dr.º João Aparecido Bazolli.

PALMAS - TO

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

D192c Dantas, Lucas Rodrigues .

A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO SOCIO-ESPACIAL: APLICABILIDADE À CIDADE
DE PALMAS-TO. / Lucas Rodrigues Dantas. – Palmas, TO, 2018.

162 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Desenvolvimento Regional, 2018.

Orientador: João Aparecido Bazolli

1. Contribuição de Melhoria. 2. Tributação Urbana. 3. Instrumentos de
Recuperação de Mais-valias. 4. Desenvolvimento Sócio-espacial. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

LUCAS RODRIGUES DANTAS

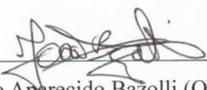
**“A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL: APLICABILIDADE À CIDADE DE
PALMAS - TO”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para obtenção do
título de Mestre.

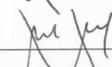
Orientador: Prof. Dr. João Aparecido Bazolli

Aprovada em 18/05/2018.

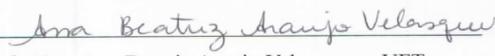
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. João Aparecido Bazolli (Orientador)



Prof. Dr. Nilton Marques de Oliveira - UFT



Prof. Dra. Ana Beatriz Araujo Velasquez – UFT

DEDICATÓRIA

Em memória de meu irmão Douglas Dantas Rodrigues, que me ensinou o real significado de ser um Mestre e Professor de verdade.

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas a quem devo agradecimentos ao findar deste trabalho.

Acima de todas as coisas, agradeço a Deus pelo dom da vida e por ter sido sempre o meu porto seguro em todas as adversidades no decorrer dessa caminhada.

Agradeço aos meus pais, Cleonice Rodrigues Dantas e Olavo Francisco Rodrigues Filho, que além de me darem todo carinho, amor e educação, nunca pouparam esforços para me incentivar a seguir em frente em cada desafio que a vida me propôs.

Agradeço também ao meu irmão Douglas Dantas Rodrigues (*in memoriam*) que mesmo tendo partindo no auge da juventude, deixou-me a lição de que uma pessoa pode tornar-se importante e transformar a vida das pessoas que o cercam, por mais curto que seja o tempo que elas têm para isso.

Agradeço ao meu filho João, que foi um ar de renovo nas minhas forças para superar os momentos de dificuldade. Peço desculpas por ter sacrificado muitos (e bons) momentos únicos, que desejaria estar ao seu lado nesse primeiro ano de vida, em favor desse mestrado. As madrugadas e finais de semana investidas na pesquisa e todo o desgaste físico e emocional que resultam de uma rotina tão espinhosa, fazem todo o sentido e se tornam muito pequenas quando vejo seu sorriso ao vê-lo acordar a cada manhã.

Agradeço em especial à minha esposa Fernanda Sousa Silva, a quem atribuo uma parte significativa do resultado dessa caminhada acadêmica. Se não fosse pelo seu amor, compreensão, carinho e perseverança para estar sempre ao meu lado, eu não teria condições de chegar a esse momento. Por mais que eu tente, palavras não são capazes de representar a importância que ela tem para a minha vida. Isso só é possível perceber no contato presencial, no companheirismo, no estar junto, do qual ela teve muitas vezes de abrir mão, em atos de que demonstram a sua grandiosidade, para que eu pudesse focar e concluir mais esse ciclo da minha vida.

Agradeço também a todos os professores, dos quais destaco o Prof. Dr. João Aparecido Bazolli, e colegas do Programa de Pós-graduação de Desenvolvimento Regional da UFT, que com suas visões e formações distintas, contribuíram para que eu desenvolvesse uma visão plural do mundo.

As ambições dos justos resultam em bem para muitos; a esperança dos ímpios, somente desgosto e ira.

Quem dá com generosidade, vê suas riquezas se multiplicarem; outros preferem reter o que deveriam ofertar, e caem na pobreza.

O generoso sempre prosperará; quem oferece ajuda ao necessitado, conforto receberá.

(Provérbios 11:23-25)

RESUMO

As cidades brasileiras, cada vez mais, assumem a condição de elemento estruturante da política territorial de desenvolvimento do país. Seu crescimento, tanto populacional quanto espacial, fizeram crescer as demandas por investimentos e melhorias e infraestrutura urbana. Entretanto o que se percebe é que a complexidade dos espaços urbanos, típicos do modelo de desenvolvimento tradicionalmente conhecido como Desenvolvimento Urbano, não é capaz de superar e, em muitos casos, pode inclusive acentuar mazelas sociais que se especializam nas cidades, como a concentração de investimento em certas áreas da cidade em detrimento de outras mais periféricas, ressaltando ainda mais segregação sócio-espacial. Nesse sentido, esta pesquisa procura explorar o instrumento político-tributário da Contribuição de Melhoria, previsto na legislação brasileira há mais de oitenta anos, não apenas como ferramenta de captação de recursos, através da recuperação de parte da valorização imobiliária causada pela implementação de melhorias e obras executadas pelo Poder Público em busca de maior autonomia financeira dos municípios brasileiros na promoção de investimentos, mas sim como um elemento indutor do modelo de Desenvolvimento Sócio-espacial, trabalhado por Marcelo Lopes de Souza em sua obra. Para isso, após uma análise do instrumento em questão, adotou-se a única experiência de aplicação da Contribuição de Melhoria, até o momento, na Cidade de Palmas/TO (Quadra ARSE 41), para verificar as relações entre o instrumento, o desenho institucional que ele sofreu, desdobramentos da sua aplicação e o modelo de desenvolvimento do espaço urbano alternativo proposto por Souza.

Palavras-chave: *Contribuição de Melhoria; Cidades; Tributação Urbana; Desenvolvimento Sócio-espacial;*

ABSTRACT

Brazilian cities increasingly assume the role of territorial policy structuring element in country's development. Their populational as well as spatial growth have increased demands for improvement and urban infrastructure investments. However, what can be observed is that the complexity of urban spaces, typical of the development model traditionally known as Urban Development, is not able to overcome and, in many cases, may even accentuate social problems related to specific places in cities, such as investment concentration in certain city areas instead of peripheral ones, yet emphasizing socio-spatial segregation. Thus, this research seeks to explore the Improvement Contribution tax-policy instrument, which is contained in Brazilian legislation for more than eighty years, not only as a tool for raising funds, through the real estate valuation recovery caused by improvement implementation and works built by the government in search of greater financial autonomy of Brazilian cities to foment investments, but also as an element that leads to Socio-spatial Development model, explored by Marcelo Lopes de Souza in his study. To do so, after analyzing the instrument under study, the only Improvement Contribution applying experience in Palmas / TO (Quadra ARSE 41) was used to verify the relations between the instrument, its institutional design, application repercussion and the alternative urban space development model proposed by Souza.

Key words: *Improvement Contribution; Cities; Urban Taxation; Socio-spatial development;*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo esquemático da Metodologia da Pesquisa.....	23
Figura 2 - Componentes do Valor do Solo Urbano e Incidência de Instrumentos de Recuperação de Mais-valias Fundiárias.....	53
Figura 3 - Categorias básicas de mais-valias imobiliárias ordenadas decrescentemente.....	59
Figura 4 - Linha do tempo dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias no Brasil e na América Latina.....	64
Figura 5 - Relação hipotética entre custos e valorização decorrentes de obra pública.....	87
Figura 6 - Valorização excedente decorrente de obra pública.....	88
Figura 7 - Excedente de custo em relação à valorização decorrente de obra pública.....	89
Figura 8 - Influência dos momentos na avaliação imobiliária para aplicação da Contribuição de Melhoria.....	90
Figura 9 - Mapa da distribuição da arrecadação com Contribuição de Melhoria no Brasil por município, 2000-2010.....	113
Figura 10 - Gráfico de levantamento dos municípios brasileiros com previsão da CM no Plano Diretor.....	114
Figura 11 - Gráfico de municípios brasileiros com previsão legal para aplicação da Contribuição de Melhoria.....	116
Figura 12 - Esquema demonstrativo da Contribuição de Melhoria aplicada como elo entre os elementos subordinados à Autonomia Coletiva e Autonomia Individual no Desenvolvimento Sócio-espacial, conforme SOUZA (2010).....	130
Figura 13 - Gráfico da representatividade da Contribuição de Melhoria nos valores arrecadados com tributos relacionados à propriedade imobiliária nos municípios brasileiros entre 2000 e 2010.....	131
Figura 14 - Gráfico do levantamento de municípios que registraram arrecadação com Contribuição de Melhoria no Brasil por Região no ano de 2015.....	132
Figura 15 - Gráfico do número de municípios que registraram arrecadação com Contribuição de Melhoria no ano de 2015 por Estado.....	133
Figura 16 - Gráfico dos valores arrecadados com Contribuição de Melhoria no ano de 2015 por Região.....	133
Figura 17 - Gráfico de análise do Índice de Investimento do IFGF de Palmas/TO no cenário brasileiro em 2016.....	137
Figura 18 - Parâmetros de cálculo do Indicador IFGF Investimentos.....	138
Figura 19 - Gráfico da evolução anual do índice de Investimento do IFGF de Palmas/TO no período de 2006 a 2016.....	138
Figura 20 - Estruturação da Malha Viária de Palmas.....	140
Figura 21 - Esquema de ocupação da cidade por faixas.....	141
Figura 22 - Contextualização urbana da Quadra ARSE 41 Palmas/TO.....	144
Figura 23 - Versão digitalizada do edital de notificação de lançamento da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 emitido em 03/08/2006.....	149
Figura 24 - Versão digitalizada do edital de notificação de lançamento da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 emitido em 15/09/2006.....	150
Figura 25 - Discrepâncias nas fases de implementação da Contribuição de Melhoria – Legislação Brasileira x Fases aplicadas na ARSE 41 em Palmas/TO.....	151
Figura 26 - Componentes do Valor do Solo Urbano e Parcela de incidência da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 em Palmas/TO.....	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação da Carga tributária brasileira no PIB	36
Tabela 2 - Instrumentos para recuperação da valorização constantes no Estatuto da Cidade	62
Tabela 3 - Mecanismos para recuperação de valorização imobiliária. Portugal e Brasil	104
Tabela 4 - Levantamento de Arrecadações Registradas com Contribuição de Melhoria no Brasil entre 2000 e 2015	112
Tabela 5 - Dados de Arrecadação com Contribuição de Melhoria no Brasil no ano de 2015..	115
Tabela 6 - Levantamento da arrecadação de Contribuição de Melhoria dos municípios tocaninenses no período de 2002 a 2015.....	134
Tabela 7 - Valor médio arrecadado por Contribuição de Melhoria/habitante	135
Tabela 8 - Análise comparativa de potencial não explorado na arrecadação com Contribuição de Melhoria no município de Palmas/TO entre 2002 e 2015.....	136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ARSE – Área Residencial Sudeste
- BSPN – Balanço do Setor Público Nacional
- CEM - Contribución Especial de Mejoras
- CF – Constituição Federal
- CTN – Código Tributário Nacional
- CV - Contribución de Valorización
- FPE - Fundo de Participação dos Estados
- FPM - Fundo de participação dos Municípios
- HAB/Ha – Habitantes por Hectare
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
- LC – Lei Complementar
- MTRC - Mass Transit Railway Corporation
- OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
- OUC – Operação Urbana Consorciada
- PDE - Plano Diretor Estratégico
- PEPE - Participation pour Réalisation d'Équipements Publics Exceptionnels
- PGV - Planta Genérica de Valores
- PIB – Produto Interno Bruto
- PPV - Participación em las PlusValías
- PUP - Projet Urbain Partenarial
- RGI - Registro Geral de Imóveis
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional
- TA - Taxe d'aménagement

TDC – Transferência do Direito de Construir

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
OBJETIVOS	21
METODOLOGIA	22
BASE TEÓRICA	27
Estrutura Federativa Brasileira - Cidade como elemento estruturante do processo de desenvolvimento do país e modelos de desenvolvimento aplicáveis.....	27
Financiamento Coletivo de Políticas Urbanas - Descompasso entre divisão de receitas e responsabilidades entre os níveis da estrutura federativa brasileira.....	36
Processo de Formação da Renda Imobiliária Urbana.....	39
CAPÍTULO I - MAIS-VALIAS IMOBILIÁRIAS URBANAS E SEUS INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO	46
1.1- Conceito de Mais-valia imobiliária urbana.....	46
1.2- Instrumentos de recuperação de Mais-valias imobiliárias.....	60
1.2.1 - IPTU.....	64
1.2.2 - Contribuição de Melhoria.....	66
1.2.3 - Direito de Preempção.....	67
1.2.4 - Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	70
1.2.5 - Transferência Do Direito De Construir.....	74
1.2.6 - Operações Urbanas Consorciadas.....	76
1.2.7 - Instrumentos de Recuperação de Mais-valias Imobiliárias Urbanas Alternativos.....	78
CAPÍTULO II - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	85
2.1- Origem histórica da Contribuição de Melhoria.....	95
2.2 - Instrumentos semelhantes à Contribuição de Melhoria em outros Países.....	100
2.3 - A Contribuição de Melhoria no Brasil.....	112
2.4 - Bases legais da Contribuição de Melhoria no Brasil.....	117
2.5 - Dificuldades a serem superadas para efetiva aplicação da Contribuição de Melhoria no Brasil.....	122
CAPÍTULO III – EXPERIÊNCIAS DA APLICAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NA CIDADE DE PALMAS/TO	127
3.1 –Breve contextualização urbana da Quadra ARSE 41 em Palmas/TO.....	139
3.2 - Análise da aplicação da Contribuição de Melhoria da ARSE 41.....	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157

INTRODUÇÃO

O Brasil vivencia um grande crescimento de sua população urbana, principalmente nos últimos 50 anos. Na década de 1960, das 70 milhões de pessoas que compunham a população brasileira, mais da metade vivia no meio rural. Já ao final da década de 1990, essa proporção inverte-se, onde 84,36% da população brasileira de cerca de 160 milhões de pessoas, vive nas cidades (IBGE – CENSO 2010)

Nesse contexto, os centros urbanos assumem de forma direta, o papel de elemento estruturante e de comando do território, sendo o ponto focal do desenvolvimento regional, cuja complexidade só tem ampliado nos últimos anos (FURTADO *apud* DINIZ, 2009, p. 243).

Entretanto, se as cidades brasileiras se tornaram o centro de convergência e influência regional mais expressivo, a sua capacidade de captar recursos e implementar a infraestrutura necessária ao atendimento das demandas desse incremento populacional recebido não acompanhou tal evolução.

No pacto federativo vigente, a principal parcela das arrecadações tributárias cobradas pelo poder público é vertida à União, para uma posterior distribuição verticalizada através de repasses para a esfera Estadual (Fundo de Participação dos Estados - FPE) e para a municipal (Fundo de participação dos Municípios – FPM). Contudo, cabe à municipalidade a responsabilidade direta de implantação, gestão, manutenção de serviços e infraestrutura do espaço urbano, que concorrem com as necessidades de investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança, mobilidade dentre outras demandas da sociedade, pelos escassos recursos.

[...] pode-se levantar uma série de outros problemas, ora objeto de debates e de preocupação dos meios técnicos, políticos e empresariais. Entre estes, podemos citar o problema do federalismo fiscal; os aspectos de distribuição da carga tributária; a controvérsia sobre o papel do Estado na economia; e o já mencionado fato da escassez de capitais privados para investimentos. (BIAVA, 1978)

Esse descompasso entre a necessidade de investimento e os recursos disponibilizados aos governos municipais, leva à realidade constatada por Clichevsky e

Herzer (1990)¹, de que pelo fato dos orçamentos municipais apresentarem um déficit sistemático, os serviços municipais muitas vezes são financiados, parcial ou integralmente, através do endividamento público. Esse modelo de execução de investimento compromete a autonomia orçamentária das futuras gestões administrativas, postergando e alimentando uma situação de colapso financeiro futuro de grande parte dos municípios brasileiros para manter a provisão dos serviços básicos de sua responsabilidade.

Além dos repasses federais, os principais instrumentos de captação direta de recursos que os municípios dispõem hoje são as arrecadações do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Não bastasse a limitada capacidade de investimento em infraestrutura da esfera municipal, uma abordagem histórica das experiências da gestão das áreas urbanas no Brasil leva à constatação de um *modus operandi* predominante na distribuição dessa infraestrutura. Os investimentos são executados de forma subsidiada pelo Estado e são instalados de forma lenta (pela limitação de recursos) e gratuita, para posterior cobrança de taxas pela prestação dos serviços correspondentes pelas concessionárias de serviços públicos e impostos pertinentes, conforme previsto no Código Tributário Nacional.

Segundo Furtado e Jorgensen (2006)², essa forma tradicional de atuação do Estado sempre beneficiou a população de maior renda, instalada nas áreas centrais.

Não sendo aleatória, a provisão atinge na maioria das vezes as mesmas áreas cumulativamente, ou visa à expansão dessas áreas das cidades. [...] as áreas beneficiadas são prioritariamente as que satisfazem majoritariamente as premissas da existência de mercados formais organizados, propriedades legalmente definidas, a concentração espacial de poder econômico e político, a população de mais alta renda e os mais altos valores da terra urbana. (FURTADO e JORGENSEN, 2006)

A coexistência de duas realidades tão distintas no espaço urbano, onde existem algumas poucas áreas beneficiadas recorrentemente com infraestrutura pública e

¹ CLICHEVSKY, N.; HERZER, H. M. **Construcción y Administración de La Ciudad Latinoamericana**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/IIED-LA, 1990.

² FURTADO, F.; JORGENSEN, P. **Recuperação de mais-valias fundiárias no Brasil**: questões e oportunidades, 2006. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2006/02/recuperacao-de-mais-valias-fundiarias.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

gratuita enquanto a maior parte das áreas urbanas ainda é carente de implantação dessa infraestrutura, só ressalta e espacializa a desigualdade social.

Nesse cenário, o Estado assume os ônus de implantação de infraestrutura executada com recursos angariados coletivamente pela sociedade e que resultará em valorização (ganho de capital) dos imóveis que sofrem influência direta pela existência dessas benfeitorias, enquanto os proprietários destes imóveis apenas colhem passivamente os frutos dessas melhorias, inclusive os terrenos ociosos que compõem os vazios urbanos.

[...] por estar perfeitamente absorvido culturalmente, o acesso de cada proprietário à valorização de seu imóvel é compreendido de modo geral como uma extensão do direito de propriedade [...]. Mais que isso, o proprietário urbano em geral se sente no “direito” à valorização de sua propriedade, impondo a responsabilidade desse processo ao poder público. (FURTADO e JORGENSEN, 2006)

Na América Latina, e em todos os países em desenvolvimento, é comum observar a distribuição desigual de recursos básicos à maior parte da população (OLIVEIRA, 2002, p. 47). E essa desigualdade, inerente ao processo de crescimento dessas regiões, deve ser combatida para gerar maiores e melhores benefícios para todos, de forma a reduzir a exclusão social.

Trazendo a questão à estrutura jurídica/legal brasileira, a Lei 10.257 (BRASIL, 2001) conhecida como Estatuto da Cidade, representa um grande marco na política urbana do Brasil, regulamentando as diretrizes dessas políticas previstas nos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O Estatuto apresenta diversos instrumentos de gestão do espaço urbano que possibilitam aos municípios a condução do desenvolvimento urbano.

Dentre as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, em seu Artigo 2º cabe ressaltar:

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:

[...] IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de

modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

Dentro dessas premissas do Estatuto da Cidade, sobre a égide da distribuição equitativa dos ônus e bônus do processo de urbanização, foram incorporados à lei instrumentos de políticas urbanas voltadas à recuperação e/ou captação de mais-valias aplicadas à terra urbana. Esses instrumentos permitem ao Estado (Federal, Estadual ou Municipal) captar ou recuperar uma parcela financeira da valorização de imóveis diretamente beneficiados por alteração nos índices urbanísticos que incrementam valor ou pela implementação de obra/equipamento urbano financiado pelos cofres públicos.

Essa possibilidade de captação de recursos, além de ser baseada na justiça distributiva dos recursos, possibilita que os municípios consigam viabilizar a retroalimentação dos recursos despendidos nas melhorias de infraestrutura, iniciando uma cadeia dinâmica de investimentos que seja menos dependente dos repasses financeiros das esferas Federal e Estadual para implantação de infraestrutura urbana.

Assim, como medida de boa administração, é preciso que o Poder Público promova eficazmente a recuperação da mais-valia da propriedade imobiliária gerada pela cidade, revertendo-a em benefício da coletividade, de maneira a evitar que a riqueza produzida por meio do esforço comum seja apropriada por poucos privilegiados, alimentando, dessa forma, a especulação imobiliária e, por consequência, acentuando as desigualdades sociais urbanas. (SOTTO, 2015, p. 2)

Um dos instrumentos da política urbana que corroboram com as diretrizes citadas anteriormente do Estatuto da Cidade é a Contribuição de Melhoria, prevista na Lei em seu Artigo 4º. Essa modalidade tributária possibilita ao Poder Público recuperar uma parcela financeira da valorização imobiliária que decorra da execução de obras públicas.

Trata-se de um tributo constitucionalmente previsto desde a Constituição de 1934, mas pouco utilizado. Segundo Guerreiro (2011)³, a Contribuição de Melhoria

³ GUERREIRO, S. M. **Contribuição de melhoria e renúncia fiscal**, 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/contribui%C3%A7%C3%A3o-de-melhoria-e-ren%C3%Bancia-fiscal>>. Acesso em: 12 out. 2015.

pode ser um importante instrumento para o aumento da percepção de recursos por parte do Poder Público, de forma a aperfeiçoar a gestão urbanística da Administração Pública. O autor complementa que os municípios buscam novas fontes de recursos e se esquecem dessa importante forma de arrecadação legal e justa, que equilibra a relação entre o investimento feito com recursos gerais do orçamento com aqueles beneficiários diretos dos efeitos dessa ação administrativa.

A Contribuição de Melhoria se apresenta como um instrumento de política urbana e tributária com potencialidades de exploração significativa para os municípios brasileiros, uma vez que pode ser trabalhada em conjunto e de forma complementar a outros instrumentos do Estatuto da Cidade, como o IPTU e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), possibilitando mais uma forma de captação de recursos para a aplicação em infraestrutura urbana, um dos problemas recorrentes nos municípios brasileiros (PEREIRA, 2012, p. 211).

Instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias, semelhantes à Contribuição de Melhoria são encontrados em diversos outros países como França, Estados Unidos, Argentina, Equador, dentre outros. Algumas dessas ferramentas construíram experiências bem sucedidas de aplicação e tem relevância expressiva nos orçamentos municipais destes países.

A cidade de Palmas/TO tem uma experiência de aplicação de Contribuição de Melhoria sobre a execução de infraestrutura (sistema de drenagem urbana e pavimentação de ruas) da quadra ARSE 41 (antiga 404 sul).

Para compreender os fatores que estão envolvidos direta ou indiretamente à experiência palmense com o instrumento, o presente trabalho foi desenvolvido em três capítulos que partem de uma abordagem ampla sobre os instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas onde está categorizada a Contribuição de Melhoria, até a análise da aplicação do tributo na ARSE 41. Essa estruturação permite que se pavimente um entendimento crítico sobre as exigências legais, dificuldades e possibilidades de aplicação da Contribuição de Melhoria.

O Capítulo I é dedicado à questão das mais-valias imobiliárias e seus instrumentos de recuperação. Em uma abordagem *lato sensu* sobre o tema, apresenta-se a origem conceitual da mais-valia da terra urbana. Abordou-se também os principais

instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias prevista na legislação urbana nacional, donde se destaca a Contribuição de Melhoria, temática principal desse estudo.

O Capítulo II é voltado à exploração do instituto da Contribuição de Melhoria, desde sua origem histórica à comparação com instrumentos semelhantes existentes na legislação de outros países. Essa fase do estudo tem por objetivo expandir a compreensão de formas de captação de mais-valias que possam contribuir criticamente no entendimento, funcionamento e alternativas existentes ao modelo adotado na legislação brasileira da Contribuição de Melhoria.

Será abordado ainda o histórico da Contribuição de Melhoria na Legislação brasileira, desde a Constituição Federal de 1934 até o presente momento. A abordagem incorporará além da análise das bases legais para a sua implementação, um levantamento dos pré-requisitos para sua aplicação, bem como o alcance do tributo no Brasil.

Para viabilizar a compreensão mais ampla do instrumento Contribuição de Melhoria, fez-se na forma de pesquisa exploratória a análise de experiências desse instrumento em outras cidades brasileiras e uma avaliação em nível nacional sobre a utilização dessa ferramenta como meio de captação de recursos à municipalidade.

No Capítulo III será analisada a única experiência relacionada à Contribuição de Melhoria aplicada à cidade de Palmas/TO (Quadra ARSE 41).

OBJETIVOS

Objetivo Geral:

- Compreender a importância da Contribuição de Melhoria quanto estratégia de promoção de Desenvolvimento Sócio-espacial e avaliar se a experiência palmense de aplicação do tributo refletiu a essência do tributo.

Objetivos Específicos:

- Analisar experiências anteriores de utilização de Instrumentos de Recuperação de mais-valias imobiliárias como instrumento de gestão de políticas urbanas municipais, no Brasil e em outros países, com ênfase na Contribuição de Melhoria;
- Avaliar os motivos da falha na experiência de aplicação da Contribuição de Melhoria na quadra ARSE 41 (antiga 404 Sul) em Palmas/TO;

METODOLOGIA

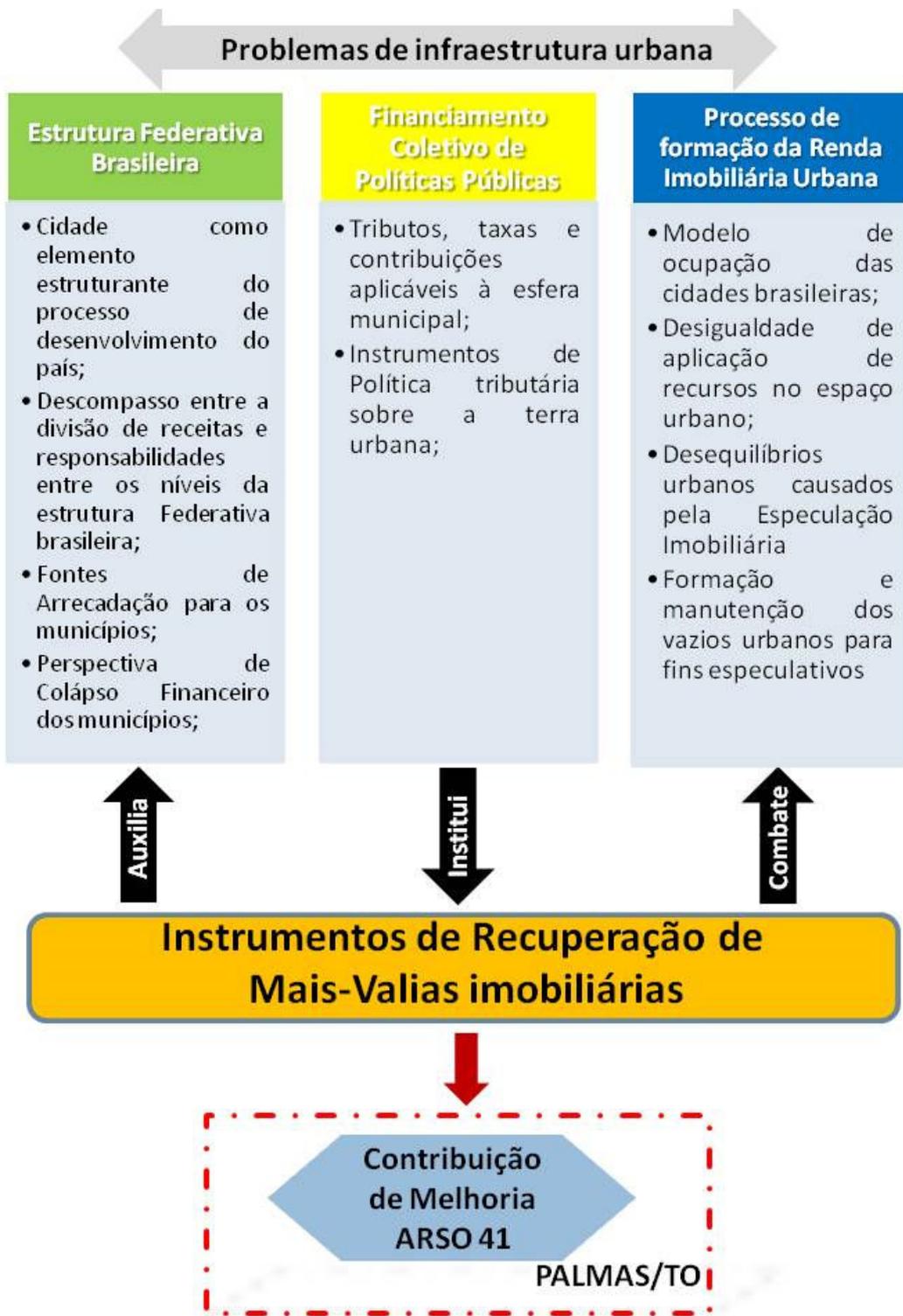
A metodologia adotada para esse estudo é descritiva e parte de pesquisas documentais de diversos níveis. Por tratar de instrumentos legais previstos na legislação federal sobre questões urbanas e tributárias, o ponto de partida natural é a exploração dos temas correlacionados à Contribuição de Melhoria na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no Código Tributário Nacional. Essa origem da pesquisa é fundamental para organizar a compreensão ampla do instrumento jurídico da Contribuição de Melhoria, que por sua natureza, requer conhecimento multi e interdisciplinar, transitando entre às áreas jurídica, tributária e urbana.

Outro nível da pesquisa documental se relaciona ao nível da municipalidade. O presente trabalho tem como perspectiva a análise da utilização da Contribuição de Melhoria como instrumento aplicado à esfera municipal para financiamento de infraestrutura urbana baseado no critério da justiça redistributiva dos recursos. Para tal, faz-se necessário expandir a pesquisa para possibilitar e confrontar a relação da legislação federal pertinente ao tema, com as leis municipais que a envolvem diretamente. Sobre esse quesito será incorporado à pesquisa documental a Lei Complementar nº 155/2007 que instituiu a revisão do Plano Diretor do município de Palmas e suas respectivas alterações, e as Leis Complementares nº 61/2002, 107/2005 e 285/2013 que instituem o Código Tributário Municipal.

Como o foco dessa pesquisa será a avaliação da experiência de aplicação da Contribuição de Melhoria na quadra ARSE 41 da cidade de Palmas/TO, faz-se necessário o resgate da lei vigente à época no que se refere ao código tributário municipal (LC nº 61/2002).

O presente trabalho parte de uma construção teórica sobre 03 (três) eixos temáticos, que são: a) Estrutura Federativa Brasileira; b) Financiamento Coletivo de políticas Urbanas; c) Formação da Renda imobiliária urbana. O entendimento desses elementos constitui a base da pesquisa aqui apresentada e estão compiladas de forma ilustrativa no esquema da Figura 1.

Figura 1 - Modelo esquemático da Metodologia da Pesquisa



Fonte: Autoria própria.

Sobre o eixo Estrutura Federativa Brasileira, será feita a análise da Cidade como elemento estruturante do processo desenvolvimentista do país e sua atuação dentro do pacto federativo vigente no Brasil.

O desenvolvimento das cidades brasileiras na produção de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços urbanos é muito aquém das reais necessidades da população (FERNANDES e ALFONSIN, 2009)⁴. Esse modelo é pautado basicamente pela debilidade de políticas fiscais adequadas, onde o formato tradicional de financiamento e provisão de itens pertinentes ao desenvolvimento urbano é espacial e socialmente demarcado, não abarcando a parte das cidades fora das áreas privilegiadas.

Nesse prisma, será trazida a discussão sobre as fontes de arrecadação disponíveis para as cidades brasileiras, que vão muito além das tradicionais cobranças do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI. Serão abordados os instrumentos de captação de mais-valias de caráter tributário e não tributário, que podem ser utilizados para ampliar as possibilidades de autonomia na gestão das cidades.

No eixo Financiamento Coletivo de Políticas Urbanas, será discutido o descompasso existente entre a divisão de receitas e responsabilidades entre os níveis da estrutura federativa, que colocam a esfera municipal em condições de ente fragilizado da estrutura.

Sotto (2015, p. 117) aponta que:

[...] no caso do Brasil, a concentração de receitas na esfera federal, somada à questionável emancipação de numerosos núcleos urbanos, alçados à condição de Municípios autônomos única e exclusivamente por razões de conveniência política, levou à crescente dependência municipal em relação às transferências intergovernamentais, comprometendo a capacidade dos Municípios Brasileiros de responder autonomamente às demandas locais, sobretudo aquelas pertinentes à gestão e planejamento urbanos, que pela própria natureza das intervenções demandam um dispêndio importante de recursos.

A construção teórica relacionada ao Eixo Financiamento Coletivo de Políticas Públicas se expande para o Capítulo I, que se vale da discussão sobre a estrutura

⁴ FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p.119-120.

tributária e seus elementos constitutivos (impostos, taxas e contribuições) aplicados à esfera municipal, diferenciando-os e analisando suas aplicações para a finalidade de financiamento de infraestrutura urbana, para aprofundar a análise sobre os instrumentos de Recuperação de Mais-valias imobiliárias.

Silva (2010)⁵ define a “fiscalidade urbanística” como subsistema tributário voltado especificamente ao financiamento do urbanismo. Apesar de o termo importado da legislação francesa não encontrar correspondente tributária na lei brasileira, não significa que inexistam instrumentos fiscais (tributários e não tributários) focados no financiamento do urbanismo. Os instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias são voltados, pelo menos conceitualmente, a esse propósito.

A Carta Mundial do Direito à Cidade (2005) contempla de forma expressa a questão da mais-valia urbanística em seu artigo II - Princípios e Fundamentos Estratégicos do Direito à Cidade:

2.5. As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco. (FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM SOCIAL URBANO; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005)

Conforme apontado no *Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, "a recuperação de mais-valias por parte do Estado é algo que deve considerar toda intervenção urbanística que favoreça ao setor privado" (UN-HABITAT, 2010, p. 50).

Dessa forma, serão abordados também os instrumentos de política tributária sobre a terra urbana, com ênfase nos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias.

No eixo Formação de Renda Imobiliária Urbana, é abordado o processo e o modelo de ocupação das cidades e seus reflexos na formulação do preço das terras urbanas.

⁵ SILVA, J. A. D. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Edição. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.455.

A desigualdade de aplicação de recursos no espaço urbano e seus desdobramentos na constituição de valorização diferenciada da terra na cidade, que desencadeiam o ciclo vicioso observado por (SANTOS, 2009a)⁶, ocorrem paralelamente à expansão territorial da cidade e à especulação imobiliária. Nesse cenário, os investimentos públicos em serviços e infraestrutura, ao invés de corrigir desigualdades, acabam por agravar e acelerar o processo de segregação social no espaço urbano.

Outra faceta desse ciclo é a manutenção dos vazios urbanos como prática extremamente comum nas cidades brasileiras, à espera de melhores oportunidades de mercado, sobretudo em áreas da cidade bem providas de infraestrutura e serviços. Essa prática tão presente na paisagem urbana de Palmas desencadeia a formação de graves desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais – os quais favorecem aos especuladores imobiliários em claro detrimento da população mais pobre, “que acaba ocupando as áreas periféricas, mais baratas justamente porque são desprovidas de serviços e infraestrutura, fomentando a expansão urbana desordenada a degradação ambiental” (SOTTO, 2015, p. 98).

⁶ SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada - o caso de São Paulo**. 2ª Edição. ed. São Paulo: Edusp, 2009. p.60.

BASE TEÓRICA

A Contribuição de Melhoria é um objeto de estudo que envolve diversos fatores de interesse, aplicação e resultados e que, portanto pode ser abordado por várias perspectivas distintas.

Como demonstrado no modelo esquemático da Metodologia de Pesquisa, nesse trabalho foi desenvolvida a análise do instrumento, partindo de três eixos temáticos. Que serão abordados individualmente nessa seção, a fim de gerar um panorama de sua utilidade para superar problemas enfrentados pelas cidades brasileiras no contexto do Pacto Federativo vigente (eixo Estrutura Federativa Brasileira), bem como da complexidade envolvida na instituição do tributo (eixo Financiamento Coletivo de Políticas Públicas,) e suas possibilidades de combate a alguns dos desequilíbrios urbanos causados pelo processo tradicional de ocupação das cidades brasileiras.

Estrutura Federativa Brasileira - Cidade como elemento estruturante do processo de desenvolvimento do país e modelos de desenvolvimento aplicáveis.

A execução da atividade urbanística no Estado Brasileiro encontra no nível municipal o seu ponto de destaque, apesar de ser uma função pública a ser desempenhada pelos três níveis federativos, dentro de suas respectivas áreas de competência (SOTTO, 2015)⁷. Entende-se como atividade urbanística a "intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis" (SILVA, 2010, p. 34).

A tendência de substituição do governo local como esfera privilegiada de interlocução entre o Estado e a sociedade, em detrimento ao governo nacional constitui o processo denominado por muitos como reforma ou "desmonte" da configuração prevista para o Estado brasileiro (BRAGA, 2004)⁸, que ganhou força a partir da década de 1990. Essa substituição de foro de relacionamento com a população é consequência das transformações do Estado que revê seu posicionamento não só com a coletividade, mas também com a economia, ao caminhar em direção ao espectro neoliberalista que se dispersou pelo Brasil e pelo mundo no período (BRAGA, 2004)⁹.

⁷ SOTTO, D. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2015. p.64.

⁸ BRAGA, R. **Política urbana, política fiscal e pacto federativo: limites e perspectivas do estatuto da cidade no contexto da reforma do estado**. Anais RII – VIII Seminário Internacional. Rio de Janeiro: 2004. p.2.

⁹ Obra citada, p.1.

Dessa forma, houve paulatinamente uma substituição de uma política econômica de alcance regional, regida pelo interesse e tutela da União, para adoção do espaço urbano como esfera de estruturação político-organizacional do espaço capitalista (DINIZ e CROCCO, 2006)¹⁰.

A influência que a economia exerce sobre as cidades não é fato novo. Araújo (1997)¹¹ já apontava em sua tese sobre a fragmentação espacial do país, que a dinâmica espacial das atividades econômicas tende a seguir o comportamento da economia brasileira, como um rebatimento. Dessa forma, a autora apresenta três momentos no desenvolvimento regional do país que merecem ser destacados:

- a. Abolição da escravatura e o início da industrialização concentrada na região sudeste do país, que repercutem no início do processo de urbanização brasileiro;
- b. A expansão da fronteira agroexportadora em direção às regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil na década de 1960, que coincide com o processo de formação/configuração das regiões metropolitanas;
- c. A concentração industrial na região Sudeste e a formação de “ilhas de especialização” nas demais regiões, no período pós-1990, que contribuíram para a conformação de macrorregiões internamente heterogêneas, caracterizadas pela estruturação de uma rede fraca de pequenos municípios que orbitam em volta dessas ilhas de especialização nas demais regiões do país.

Essas alterações nas dinâmicas econômicas regionais pavimentaram a caminhada do país em direção à adoção das cidades como principal elemento de estruturação do desenvolvimento brasileiro.

A migração do alcance regional para o local no planejamento nacional tem como marco de cisão à Constituição Federal de 1988. Essa cisão é reforçada com a posterior regulamentação trazida em 2001 pela Lei 10.257 que institui o Estatuto da Cidade e o processo de revisão dos planos diretores das médias e grandes cidades do país

¹⁰ DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

¹¹ ARAÚJO, T. B. **Dinâmica regional brasileira e integração competitiva**. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Recife: 1997. p. 1070-1097.

(CARLEIAL e RANDOLPH, 2011)¹². Como aponta Braga (2004, p. 2), “o resultado, na Constituição de 88, foi a ‘reiteração do conteúdo federativo do Estado Brasileiro’ que se manifestou [...] pelo aumento das competências dos níveis subnacionais de governo (estados e municípios)”.

Se por um lado o Estatuto da Cidade estabeleceu as condições do protagonismo do ambiente urbano quanto esfera de planejamento e transformação do território, incluindo elementos que possibilitam a correção de condições anômalas da cidade e possibilitando em algum grau a execução de uma reforma urbana, por outro, coloca sobre a esfera municipal o peso dessas ações (BRAGA, 2004)¹³. Vale ressaltar que apesar da ampliação da importância da municipalidade na condução do desenvolvimento territorial, não houve uma ampliação proporcional de recursos/repasses financeiros pela União, o que em última instância, compromete consideravelmente as chances de implementação das políticas urbanas no nível desejado.

Ao passo que o planejamento regional do território e da economia vem perdendo espaço, “o planejamento e a gestão urbanos (passam a existir) como principais estratégias para a promoção do desenvolvimento” (RODOVALHO, 2012, p. 29).

Desenvolvimento é um conceito extremamente amplo e difuso, sendo incorporado aos estudos da cidade normalmente como o que se entende como Desenvolvimento Urbano. Entretanto, o modelo denominado como Desenvolvimento Urbano tradicional apresenta uma gama de problemas amplos e é alvo de críticas de vários pesquisadores da temática urbana. Dentre essas críticas e reflexões, para esse trabalho adotou-se o conceito de Desenvolvimento Sócio-espacial desenvolvido por Souza (1998¹⁴; 2010¹⁵), como contraponto conceitual ao Desenvolvimento Urbano convencional.

¹² CARLEIAL, L.; RANDOLPH, R. **Por uma agenda de ensino e pesquisa para o desenvolvimento regional**. Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: 2011.

¹³ Obra citada, p. 10.

¹⁴ SOUZA, M. L. D. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema. **Revista TERRITÓRIO**, ano III jul./dez. 1998.

¹⁵ SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

Antes de iniciar a discussão entre os conflitos e antagonismos existentes entre o modelo de Desenvolvimento Urbano e o de Desenvolvimento Sócio-espacial, faz-se necessário partir do elemento comum a ambos: o conceito de Desenvolvimento.

A modernização da sociedade, em sentido capitalista e ocidental, é o que se entende por desenvolvimento, segundo Souza (2010). Por essa limitação da compreensão geral do que é Desenvolvimento, o autor reflete sobre os vícios carregados na discussão sobre o conceito como o economicismo, etnocentrismo, teleologismo (etapismo, historicismo) e conservadorismo. Basicamente toda a literatura teórica sobre Desenvolvimento, que despontou logo depois da Segunda Guerra Mundial, traz consigo uma combinação desses vícios, com variações de pesos entre eles (SOUZA, 2010)¹⁶.

Completando a crítica ao modelo entendido como Desenvolvimento, o autor coloca que “o desenvolvimento é entendido como uma mudança social positiva[...]. Um ‘desenvolvimento’ que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e portanto, não merece ser chamado como tal” (SOUZA, 2010, p. 60).

Sobre esses argumentos básicos sobre a temática do Desenvolvimento, é que o autor constrói uma ideia própria de desenvolvimento aplicado à cidade, denominado como Desenvolvimento Sócio-espacial, em contraponto à formulação do conceito de Desenvolvimento Urbano tradicional.

É compreendido como Desenvolvimento Urbano o processo de modernização da cidade através da transformação e adaptação do espaço urbano, normalmente mediante obras públicas. Estas, quando voltadas a melhorias viárias, de transporte, de serviços urbanos ou ainda obras de embelezamento, sempre estiveram ligadas ao Desenvolvimento Urbano e funcionam como elementos modernizantes da cidade. (SOUZA, 1998)¹⁷. O autor acrescenta ainda que o emprego de um discurso baseado no “bem comum”, característico do modelo tradicional de Desenvolvimento Urbano, na verdade camufla intervenções que têm como meta principal o atendimento de interesses de grupos sociais que usam de sua influência para moldar a urbe, mesmo quando afetam e a contragosto de grande parte da população.

Reformas urbanas de corte autoritário e conteúdo antipopular, pautadas em cirurgias urbanas, como a Reforma Passos no Rio de Janeiro (1902-1906); programas de "renovação urbana" (*urban renewal*) e eliminação de espaços

¹⁶ Obra citada, p. 60.

¹⁷ Obra citada, p. 9.

obsoletos (*slum-clearance*), no velho estilo norte-americano; programas de urbanização de favelas, mas igualmente de remoção; projetos de preservação e revitalização de sítios históricos em áreas centrais de cidades: tudo isso e muito mais era e ainda é passível de ser recoberto pela rubrica "desenvolvimento urbano" (SOUZA, 1998, p. 10).

Maricato (2008)¹⁸ afirma que o planejamento, principal ferramenta do Desenvolvimento Urbano, “é competência do Estado e esse é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário”.

Não por acaso, a ideia do Desenvolvimento Urbano traz a reboque fenômenos do crescimento da cidade como o processo de verticalização, a expansão horizontal e espraiamento do tecido urbano e execução de obras viárias, que são entendidos pelo senso comum como “sintomas do desenvolvimento urbano”. Não raramente esses sintomas carregam, além da percepção de crescimento da cidade, impactos negativos e/ou indesejáveis sobre a qualidade de vida, ao meio ambiente e destruição do patrimônio histórico-arquitetônico da cidade, “com os benefícios diluindo-se excessivamente ou mesmo inexistindo para uma parte da população urbana, embora outra parcela, amiúde francamente minoritária, possa beneficiar-se diretamente” (SOUZA, 1998, p. 8) dessas melhorias.

As características dessa modernização refletem na produção adicional da segregação sócio-espacial e na concentração de privilégios (voltadas aos interesses das elites urbanas), na geração de vazios urbanos oriundos da especulação imobiliária e outras formas de deformações do tecido urbano (SOUZA, 1998)¹⁹.

A modernização do espaço urbano acaba sendo tratada muitas vezes, dentro das discussões do Desenvolvimento Urbano, não como um meio, mas sim como um fim em si mesma. Essa idiosincrasia carrega consigo uma releitura da ideia dominante do desenvolvimento econômico, que se constrói pela conjugação do crescimento do produto (cidade) e a modernização tecnológica, aplicada em uma escala local-urbana (SOUZA, 1998)²⁰, na promoção continuada do produto/bem demandado pelo mercado consumidor.

¹⁸ MARICATO, E. **Brasil, Cidades:** alternativas para a crise urbana. 3ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. p.48.

¹⁹ Obra citada, p.11.

²⁰ Obra citada, p.12.

Via de regra, o Desenvolvimento Urbano está relacionado à expansão e a complexificação do tecido urbano no discurso cotidiano empregado pela classe política, gestores públicos e do público em geral. Souza (2010)²¹ expõem a seguinte reflexão sobre as benesses atribuídas ao conceito de Desenvolvimento Urbano tradicional:

O que ninguém se pergunta é sobre a sensatez de qualificar antecipadamente de ‘desenvolvimento urbano’ processos cuja positividade e conveniência, sob o ângulo social mais amplo (o que inclui considerações ecológicas), são muito comumente duvidosas. O que acontece é que a linguagem ordinária é modelada por uma ideologia modernizante que é a versão urbana da ideologia do ‘desenvolvimento’ capitalista em geral: desenvolver é dominar a natureza, fazer crescer, ‘modernizar’.

A complexidade é uma característica atrelada naturalmente ao urbano como objeto de estudo, reflexão e planejamento. É importante considerar que o planejamento urbano carrega em seu seio uma origem multidisciplinar, não se atendo exclusivamente a critérios econômicos e espaciais, mas incorporando à sua discussão, temáticas de cunho social, ambiental, sociológica, geográfica, dentre outras. Assim, o campo de conhecimento dedicado à ação planejadora do espaço urbano deve ser visto sempre sob uma perspectiva inter e transdisciplinar (RIBEIRO, 2002)²² (LACERDA, 2013)²³. Sobre essa proposta do planejamento urbano, Sotto (2015)²⁴ registra que “os termos ‘multidisciplinaridade’, ‘interdisciplinaridade’ e ‘transdisciplinaridade’ não são unívocos, tampouco intercambiáveis, embora todos os três almejem superar a fragmentação do conhecimento humano por meio da interação de disciplinas e saberes”.

Nesse mesmo sentido, MORIN (*apud* SOTTO, 2015, p. 78) acrescenta:

A cidade não pode ser deixada ao livre jogo dos promotores, dos construtores, dos tecnocratas, dos políticos incultos, ao seio de um mercado voltado ao lucro máximo. Uma tal complexidade viva necessita ser pensada e repensada. Um pensamento repensado deve se nutrir dos conhecimentos históricos, econômicos, ecológicos, sociológicos. Ela deve ter conta da geografia, do clima (chuva, vento, sol), englobar o urbanismo superando-o em todos os seus aspectos. Assim poderá emergir um "urbanismo reflexivo"

²¹ Obra citada, p.75.

²² RIBEIRO, A. C. T. O ensino do planejamento urbano e regional. Propostas à ANPUR.. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 4, n. 1, p. 63-72, maio/nov. 2002.

²³LACERDA, N. O campo do Planejamento Urbano e Regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 1, p. 77 a 93, maio 2013.

²⁴ Obra citada, p. 80.

que desenvolveria efetivamente uma reflexão sobre o presente e o futuro urbanos a partir de conhecimentos ligados de maneira transdisciplinar.

Souza (2005)²⁵ indica que, para se obter um Desenvolvimento genuíno da cidade, é necessário romper com a compreensão que o senso comum atrela à expressão Desenvolvimento Urbano. Sua ação deve extrapolar as questões ligadas apenas a simples expansão do tecido urbano ou ao crescimento da complexidade deste nos rastros do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Deve ser entendido com autêntico o modelo de desenvolvimento direcionado à conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas, ou seja, que leve em conta os interesses legítimos de toda a sociedade, e que promova cada vez mais justiça social.

Visando a discussão de um modelo de desenvolvimento da cidade que aplacasse essas questões é que Souza (1998; 2010) desenvolve o conceito de Desenvolvimento Sócio-espacial.

Legítimo falar de desenvolvimento sócio-espacial, em vez de somente desenvolvimento social. A referência, aqui, não é apenas ao 'desenvolvimento do espaço social', como se se tratasse de transformar apenas o próprio espaço (situação em que a grafia deveria ser socioespacial), mas à transformação das relações sociais e do espaço social simultaneamente. [...] o desenvolvimento é, nos termos mais simples, um processo de mudança para melhor, um processo incessante de busca de mais justiça social e melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas [...], não somente a consideração de várias dimensões que compõem as relações sociais, mas também uma visão de como essas se concretizam no espaço. (SOUZA, 2005)²⁶

Assim como é possível sintetizar a essência do urbanismo corbusiano (base do planejamento urbano tradicional) como uma busca da racionalidade e da ordem, o planejamento urbano alternativo, donde emerge o conceito de Desenvolvimento Sócio-espacial, tem como prioridade máxima a busca da justiça social na cidade (SOUZA, 1998)²⁷ e o protagonismo das pessoas como atores da mudança social (SOUZA, 2010)²⁸.

²⁵ SOUZA, M. L. D. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 101.

²⁶ Obra citada, p. 100.

²⁷ Obra citada, p. 17.

²⁸ Obra citada, p. 70.

O meio mais legítimo e democrático de se alcançar a justiça social e uma melhor qualidade de vida, na visão de Souza (2010)²⁹ é a adoção de uma postura decisória, seja de conteúdos concretos e/ou de estabelecimento de prioridades para essa finalidade, por parte dos indivíduos e grupos específicos que eles integram.

O princípio basilar do conceito de Desenvolvimento Sócio-espacial é a Autonomia. Essa autonomia se subdivide em duas facetas: a) Autonomia Individual; e b) Autonomia Coletiva.

A Autonomia Individual está diretamente relacionada à melhoria na qualidade de vida do indivíduo, na busca pela eliminação de fatores de sofrimento, desconforto, opressão e/ou discriminação negativa. Já a Autonomia Coletiva está voltada a capacidade de agir e influenciar nas decisões da esfera pública em prol de construir uma justiça social (SOUZA, 2010)³⁰. O autor aponta ainda que a justiça social e a qualidade de vida não são ideias antitéticas, mas sim interdependentes (SOUZA, 2010)³¹. Dessa forma deve existir uma relação de complementaridade essencial. “Qualquer um dos dois, se tomado isoladamente e sem o outro, é insuficiente para servir de base para avaliações e estratégias de Desenvolvimento Sócio-espacial” (SOUZA, 2010, p. 72).

Autonomia individual e coletiva são como os dois lados da mesma moeda. A autonomia individual, que é a capacidade de cada indivíduo de estabelecer metas para si próprio com lucidez, persegui-las com a máxima liberdade possível e refletir criticamente sobre a sua situação e sobre as informações de que dispõe, pressupõe não apenas condições favoráveis, sob o ângulo psicológico e intelectual, mas também instituições sociais que garantam uma igualdade efetiva de oportunidade para todos os indivíduos. [...] E a autonomia coletiva, de sua parte, depreende não somente instituições sociais que garantam a justiça, a liberdade e a possibilidade do pensamento crítico [...], mas também a constante formação de indivíduos lúcidos e críticos, dispostos a encarar e defender essas instituições (SOUZA, 2010, p. 64-65).

Segundo Doyal e Gough (1994)³², a Autonomia Individual é constituída por três elementos:

- a) O grau de compreensão que uma pessoa tem de si mesma, de sua cultura e do que se espera dela como indivíduo dentro da mesma;

²⁹ Obra citada, p. 66.

³⁰ Obra citada, p. 66-67.

³¹ Obra citada, p. 65

³² DOYAL, L.; GOUGH, I. **Teoría de las necesidades humanas**. Tradução de José Antônio Moyano e Alejandro Cólás. Barcelona: 1994. p. 90

- b) A capacidade psicológica que o indivíduo possui para formular opções para si mesmo;
- c) Existência de oportunidades objetivas que lhe permitam atuar em prol de seus interesses/necessidades.

Caso a instituição da sociedade seja, porém, fundamentalmente heterônoma, marcada por uma assimetria estrutural de poder e por uma desigualdade profunda de chances de satisfação de necessidades, inscritas ambas em uma relação dialética de alimentação e retroalimentação com privilégios econômicos e constantemente reproduzidas e sancionadas pelo imaginário social, a autonomia estritamente individual será uma ficção. (SOUZA, 1998, p. 22).

A conjugação da melhoria da qualidade de vida e do aumento da justiça social é o que caracterizam um processo de Desenvolvimento Sócio-espacial autêntico. Esses dois princípios devem permear tanto as relações sociais como também as relações espaciais na cidade (SOUZA, 2010)³³.

Mesmo quando embebido de progressismo característico do modelo de desenvolvimento Sócio-espacial voltado ao combate de problemas típicos do conceito do Desenvolvimento Urbano tradicional, quando desprovido das dimensões da autonomia o desenvolvimento “só pode ser, na melhor das hipóteses, uma espécie de modernização com redução da pobreza e de danos e riscos ambientais sob a tutela de elites dirigentes mais esclarecidas” (SOUZA, 1998)³⁴.

Como exposto anteriormente, o Desenvolvimento Sócio-espacial compõe o rol de estratégias de planejamento alternativo e como tal deve ser entendido como um processo perene, que fomenta a participação popular no planejamento da cidade e seu envolvimento na política de negociação do processo, “e não como a simples elaboração de um documento técnico” (SOUZA, 1998)³⁵.

O combate à especulação imobiliária e da apropriação privada muito desigual dos frutos dos investimentos públicos, a promoção de uma distribuição mais justa dos gastos públicos destinada à melhora da distribuição da infraestrutura urbana pelos espaços da cidade e a diminuição da segregação sócio-espacial no meio urbano são as

³³ Obra citada, p. 60.

³⁴ Obra citada, p. 23.

³⁵ Obra citada, p. 18

preocupações centrais do planejamento urbano alternativo. Nesse contexto, instrumentos de política urbano-tributárias como o IPTU progressivo no tempo e a Contribuição de Melhoria podem ser aplicados para alcançar o resultado esperado, mitigando os problemas que são o cerne da discussão do planejamento urbano alternativo, além de ainda resultar como subproduto, na ampliação da arrecadação do município (SOUZA, 1998)³⁶.

Financiamento Coletivo de Políticas Urbanas - Descompasso entre divisão de receitas e responsabilidades entre os níveis da estrutura federativa brasileira

Quando da formulação e aprovação da Constituição Federal de 1988 o pacto federativo e a descentralização fiscal eram vistos como pilares do processo de democratização uma vez que tal processo de fato iniciou-se nos níveis subnacionais, com a eleição de governadores e prefeitos quase dez anos antes de chegar ao núcleo central do Estado (AFFONSO, 2000)³⁷.

Esperar-se-ia que os três níveis federativos representassem uma proporção mais igualitária no que tange à captação/aplicação de recursos no atendimento de suas atribuições constitucionais.

Entretanto, o que se constatou no decorrer das três décadas seguintes à instituição da Carta Magna é que apesar de um crescente e expressivo aumento da carga tributária (Tabela 1), ocorreu uma retração da participação dos estados e municípios na divisão do bolo fiscal, gerando um processo de reconcentração fiscal em benefício da União (BRAGA, 2004)³⁸.

Tabela 1 – Participação da Carga tributária brasileira no PIB

Ano	1991	1996	2001	2006	2011	2016
Carga tributária (em %)	24,1	28,06	33,84	34,23	35,31	32,38

Fonte: Receita Federal – Ministério da Fazenda

³⁶ Obra citada, p. 18

³⁷ AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. **Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000**, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, jun. 2000. p. 21.

³⁸ Obra citada, p. 3

Esse processo de concentração de recursos no nível Federal, contudo, contraria a tendência do processo de municipalização que causou a desconcentração das funções sociais do Estado (com os municípios assumindo novas funções e gastos, principalmente nas áreas de educação, assistência, saúde e segurança pública), no que tange a atribuições e competências dos entes federativos.

Dessa forma, o desbalanço na relação recursos x atribuições dos entes federativos vem causando o que Oliveira (2013)³⁹ define como um pacto fiscal torto, devido ao notório desequilíbrio em favor na União. “A esta devem ser atribuídos recursos suficientes e necessários para atender a suas finalidades precípua (...). O mais é de ser repassado a Estados e Municípios, uma vez que destes é a dívida maior” (OLIVEIRA, 2013, p. 50).

Sob uma abordagem mais ampla sobre o processo de descompasso entre responsabilidades e recursos, voltada para uma análise internacional, Santos (2009b)⁴⁰, aponta como uma tendência mundial a ocorrência desse tipo de situações, mas que se destaca principalmente nos países em desenvolvimento.

A multinacionalização da economia consagrou, em todos os continentes (e sobretudo nos subdesenvolvidos), uma participação cada vez maior dos Estados federais ou centrais na coleta dos tributos e nas decisões concernentes à sua aplicação. Os Estados federados ou províncias e os municípios tornam-se cada vez menos capazes, seja de influenciar na formação dos "capitais fixos comuns", que possibilitam a instalação de novas atividades, seja de incentivá-las diretamente, segundo uma lógica própria. (SANTOS, 2009b, p. 120).

Em levantamento produzido por Afonso (2012), é possível verificar a concentração de receitas na esfera federal. Sobre o aspecto da arrecadação tributária direta no ano de 2011, a União respondia por 67,9% do montante (valor correspondente a 23,84% do PIB naquele ano), enquanto os Estados representavam 26,1% (cerca de 9,16% do PIB) e os Municípios 6,0% (aproximadamente 2,12% do PIB). Já sobre as receitas disponíveis, que incluem os repasses/transferências da União para Estados e Municípios os percentuais distribuídos resultaram na seguinte configuração: 57,1%

³⁹ OLIVEIRA, R. F. D. **Curso de Direito Financeiro**. 5ª edição revista, atualizada e ampliada. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 50.

⁴⁰ SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade: O Caso de São Paulo**. 2ª Edição. ed. São Paulo: Edusp, 2009b. p. 120.

(cerca de 20,04% do PIB) destinados à União; 24,6% (cerca de 8,66% do PIB) destinado aos Estados; e 18,3% (cerca de 6,42% do PIB) para os Municípios.

Sobre esses dados é possível mensurar a relevância que os repasses federais aos municípios, representam para a manutenção destes. Esses repasses correspondem a quase duas vezes as arrecadações diretas exploradas pelas municipalidades no período.

Nessa mesma linha, Mac Dowell (2007)⁴¹, aponta que o grau de dependência dos Municípios em relação às transferências intergovernamentais no ano de 2004 já apresentava um indicador de autonomia restrita das receitas próprias na ordem de 33%, enquanto que as transferências representavam aproximadamente 66,2% de todas as receitas municipais. A situação de dependência se agrava ainda mais quando verificado sobre o recorte de municípios com menos de 5 mil habitantes, onde a dependência dos repasses passa dos 92% de toda a arrecadação disponível para a gestão municipal.

Já em espectro oposto, os municípios com população superior a 1 milhão de habitantes tem seu grau de dependência de repasses reduzidos para algo em torno de 50% das receitas disponíveis. Apesar de ser um grau de dependência consideravelmente menor do que o constatado nos pequenos municípios, esses números ainda indicam uma autonomia restritiva bastante alta, mesmo para os municípios mais populosos, o que compromete substancialmente sua gestão e autonomia política.

A Constituição de 1988, em seu artigo 30 destaca como assuntos do interesse e competência local/municipal "o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (BRASIL, 1988, inciso VIII). Essa disposição se articula plenamente com o disposto no § 2º do artigo 182 do texto constitucional, que afeta aos Municípios a competência para executar a política de desenvolvimento urbano, através da edição de seus Planos Diretores (SOTTO, 2015)⁴². Entretanto o cenário desenhado pelo descompasso fiscal inviabiliza o pleno cumprimento da lei.

A emancipação de diversos núcleos urbanos ao status de municípios autônomos, baseados exclusivamente nas conveniências políticas, conjugadas à concentração de

⁴¹ MAC DOWELL, M. C. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: CUNHA, E. M. P.; DE CESARE, C. M. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 36.

⁴² Obra citada, p. 61.

receitas no nível federal, são os principais motivos apontados por Sotto (2015)⁴³ como causadores da crescente dependência municipal em relação às transferências intergovernamentais. Essa dependência põe em xeque a capacidade de autonomia na resposta às demandas locais, mormente as voltadas ao planejamento e gestão urbanos, que envolvem maiores vultos de recurso pela natureza de suas intervenções. Dessa forma se faz uma constante “a excessiva dependência de verbas federais para a realização de intervenções urbanísticas de maior porte, (que) portanto, compromete profundamente a autonomia municipal” (SOTTO, 2015)⁴⁴.

O Estudo elaborado pelo (BANCO MUNDIAL, 2006)⁴⁵ estimava um atraso na infraestrutura das cidades de cerca de 40 bilhões de dólares nos dez anos posteriores a sua publicação (2006 a 2016), para os municípios brasileiros. Entretanto o que constata Mac Dowell (2007) é que em média, apenas cerca de 18% da arrecadação municipal é empregada nas funções de habitação, urbanismo, saneamento e transportes, o que alarga ainda mais a distância entre o executado e o necessário sobre a infraestrutura urbana no contexto nacional.

Processo de Formação da Renda Imobiliária Urbana

Alguns dos principais agentes da formação da renda imobiliária aplicados nas cidades brasileiras são justamente o modelo de ocupação das cidades e a forma como se desenvolveu a urbanização destas no decorrer da história.

O processo de urbanização brasileiro é caracterizado pela expansão desordenada das cidades, tendo nas áreas periféricas da urbe o principal ponto de fixação da população de baixa renda, que encontra aí condições de acesso ao solo urbano justamente pelo seu menor custo, uma vez que a ausência de infraestrutura e serviços públicos (existentes nas áreas centrais) lhe confere essa situação. Ao passo que as áreas centrais da cidade, que são mais bem servidas encontram seu potencial de uso e

⁴³ Obra citada, p. 117.

⁴⁴ Obra citada, p. 117.

⁴⁵ BANCO MUNDIAL. Brazil: Inputs for a strategy for cities: A contribution with a focus on cities and municipalities. Tomo I: Informe principal N° 35749, Washington, 2006. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/536511468231894908/pdf/357490v1.pdf>>. Acesso em: 2017 dez 12. p. 10.

ocupação parcialmente ociosa pela retenção dos especuladores imobiliários que detêm a propriedade dessas áreas (SOTTO, 2015)⁴⁶.

Como apontam Furtado *et al.*, (2009)⁴⁷, quando se aborda o processo de desenvolvimento das cidades brasileira sobre o viés da participação do Poder Público quanto promotor de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços urbanos, constata-se que via de regra esse processo se dá de forma muito aquém das reais necessidades demandadas pela cidade e seus habitantes. Junto a essa constituição de uma demanda reprimida de melhoramentos urbanos, formada sobretudo por um forte ritmo de crescimento urbano, se junta o fato de perdurar nas instituições responsáveis pela condução da gestão e promoção do desenvolvimento urbano das cidades uma debilidade de adoção e aplicação de políticas fiscais adequadas. Dessa forma o alcance dessas melhorias urbanas é restrito, pelas limitações de recursos disponíveis, e historicamente é marcado pelo financiamento e provisão destes, de forma recorrente, em algumas áreas centrais das cidades, materializando e demarcando uma diferenciação clara entre as áreas privilegiadas e as demais no tecido urbano.

A provisão dos itens da urbanização nessas áreas ocorreu, via de regra, a cargo do poder público e de forma não onerosa aos proprietários dos terrenos beneficiados, sendo regida por uma naturalização da apropriação privada de valorização fundiária e sua incorporação à propriedade da terra. [...] A outra face dessa escassez socialmente criada de recursos públicos concretizou-se na genérica ausência de provisão de infraestrutura e serviços urbanos nas áreas periféricas destinadas à moradia de populações de menor renda. Essas áreas e populações desassistidas foram e seguem sendo eventualmente enfocadas pelo poder público com ações remediadoras tardias e parciais, além de quase sempre mais custosas para a sociedade que a alternativa da provisão antecipada. (FURTADO, *et al.*, 2009, p.119-120)

Sobre o ponto de vista urbanístico, o modelo tradicionalmente aplicado na constituição das cidades brasileiras é a causa do “padrão periférico do crescimento da metrópole com todas as suas características: baixa densidade da ocupação do solo urbano, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais

⁴⁶ Obra citada, p. 20.

⁴⁷ FURTADO, F. *et al.* Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública" (BOLAFFI, 1979, p. 58)⁴⁸.

Para Maricato (2000)⁴⁹, uma das determinantes que orienta a localização dos investimentos públicos na cidade é a valorização das propriedades beneficiadas por esses melhoramentos. A autora acrescenta ainda que mesmo a valorização causada por investimentos privados, na maioria dos casos, estes são precedidos pelo investimento público no fornecimento e disponibilização de infraestrutura urbana pelo Estado. Sobre esta dinâmica, acrescenta SMOLKA (1991)⁵⁰:

Portanto, embora certas ações realizadas diretamente por proprietários privados possam aumentar o valor da terra (SMOLKA e AMBORSKI, 2001: 37-38), o modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras obedece à seguinte lógica: inicialmente o Poder Público cria as condições necessárias para a estruturação e a expansão das cidades, e, posteriormente, o mercado imobiliário potencializa e incrementa as vantagens econômicas de acordo com as necessidades sociais.

O espaço urbano não é um reflexo da sociedade, mas sim a expressão da própria sociedade (CASTELLS, 2011)⁵¹. Dessa forma, a desigualdade de aplicação de recursos no espaço urbano nada mais é do que a materialização espacial de dinâmicas sociais que estruturam a sociedade. Lojkine (1979a, p. 15-16)⁵² corrobora com esse entendimento ao colocar que "as formas de urbanização são antes de mais nada, formas da divisão social (e territorial) do trabalho". Nesse mesmo sentido Lefebvre (traduzido por SOTTO 2015)⁵³ coloca que é a "projeção da sociedade sobre o terreno, quer dizer não apenas sobre o local sensível, mas sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano".

⁴⁸ BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, H. **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo: Alfa ômega, 1979. p.58.

⁴⁹ MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VEINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 157-158.

⁵⁰ SMOLKA, M. Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema. **Revista Interamericana de Planificación**, Bogotá, n. 60, 1991. p. 82.

⁵¹ CASTELLS, M. **The Rise of the Network Society: The information age: economy, society and culture**. 2ª Edição. ed. [S.l.]: versão Kindle, v. I, 2011. Posição 10334.

⁵² LOJKINE, J. O papel do Estado na urbanização capitalista. Da política estatal à política urbana. In: FORTI, R. **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979a.

⁵³ Obra citada, p.6

Castells (2001)⁵⁴ acrescenta que a estrutura social exerce influência sobre as formas espaciais e sobre seus processos de formação.

“Isso inclui tendências contraditórias derivadas de conflitos e estratégias entre atores sociais defendendo seus interesses e valores opostos. Mais ainda, processos sociais influenciam o espaço atuando no meio ambiente construído herdado de estruturas sócio-espaciais anteriores”

A segmentação populacional e econômica, que influencia diretamente na locação dos melhoramentos urbanos em certas áreas da cidade, caracteriza-se por um “duplo-movimento” onde os segmentos mais valiosos de território e pessoas conseguem se conectar e compor as redes econômicas globais, que compartilham entre si características semelhantes, enquanto tudo que for entendido como desprovido de valor é descartado e desconectado dessas redes (CASTELLS, 2011)⁵⁵. Mesmo que geograficamente essas duas realidades presentes nas cidades brasileiras, sejam siamesas, o processo de reavaliação e desvalorização desse duplo-movimento consegue colocá-las em condição diametralmente opostas e mais próximas ideologicamente às suas congêneres de outras localidades, apesar da distância física. Essas redes globais e suas discrepâncias levam ao que o autor nomeia como uma "geografia de desigualdade social, econômica e tecnológica” (CASTELLS, 2011)⁵⁶.

O Poder Público tem papel importante no processo de formação dos preços do solo urbano, que nas cidades latino-americanas são fatores de produção e reflexo da desigualdade sócio-espacial. Por esses motivos é que Lojkine (1979b)⁵⁷ considera impossível defender a neutralidade do planejamento urbano estatal (principal instrumento de condução/promoção do desenvolvimento da cidade), apesar do discurso oficial atuar em sentido contrário.

O relatório *State of the world's cities 2010/2011* (UN-HABITAT, 2008)⁵⁸ aponta que a aliança do processo de urbanização com o crescimento econômico e políticas distributivas eficientes, quando combinados, é capaz de contribuir para a redução geral

⁵⁴ Obra citada, posição 10340.

⁵⁵ Obra citada, posição 383.

⁵⁶ Obra citada, posição 383.

⁵⁷ LOJKINE, J. Existe uma renda fundiária urbana? In: FORTI, R. **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979b. p. 104-105.

⁵⁸ UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the Urban Divide**. London: Earthscan, 2008. p. XII.

da pobreza através da ampliação das opções de emprego, melhorias nos meios de vida e do padrão de renda das populações urbanas e rurais. Por outro lado, quando algum desses fatores é ausente da equação, a urbanização gerada tende a intensificar o processo de concentração de pessoas pobre em locais periféricos da cidade em vez de atuar na redução da pobreza.

Um cenário preocupante observado por (SANTOS, 2009a)⁵⁹, é quando coexistem paralelamente os processos de expansão territorial da cidade e a especulação imobiliária. Nessas condições, os investimentos públicos em infraestrutura e serviços formam um ciclo vicioso onde ao invés de corrigir desigualdades, estas tendem a acelerar, agravando a segregação sócio-espacial na urbe.

É prática bastante comum nas cidades brasileiras a manutenção de áreas e edificações ociosas, principalmente em locais bem providos de infraestrutura e serviços urbanos, à espera de valorização e melhores oportunidades de mercado. Como menciona GAIO (2012)⁶⁰, “o conjunto dos investimentos se concentra em algumas regiões da cidade, permitindo que o lucro imobiliário se acentue significativamente”. Essa dinâmica contraria a função social da propriedade, exigida no Estatuto da Cidade e contribui para a formação de graves desequilíbrios urbanos, sociais e ambientais.

Sobre a formação do preço da terra urbana, Sotto (2015)⁶¹ elenca que os atributos naturais (área, declividade, espécie e qualidade do solo, proximidade de corpos d'água, vegetação, etc.) e os atributos resultantes da ação do proprietário/possuidor (parcelamento do solo, obras, reformas, usos instalados) são influenciados especialmente por duas variáveis: a) *Localização do imóvel* – elemento determinante sobre a infraestrutura, utilidades públicas e serviços públicos disponíveis nas suas proximidades. b) *Máxima utilização possível permitida* – elemento da propriedade especificada pelo ordenamento urbanístico local em vigor, que determina os parâmetros construtivos e de ocupação do solo (natureza de atividades permitidas naquele terreno).

Como se vê, as duas variáveis tem como elemento formador principal a ação do Estado. Ao priorizar determinadas regiões da cidade para recebimento de obras,

⁵⁹ Obra citada, p.60.

⁶⁰ GAIO, D. A participação do estado na Formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. **Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad**, v. 12, n. 12, 2012. p.30.

⁶¹ Obra citada, p. 98.

infraestrutura e melhoramentos urbanos, o Poder Público determina quais áreas terão o fator Localização majorados com elemento de valorização diferencial. Já ao constituir a legislação urbana para normatizar a utilização das propriedades, o Estado determina quais regiões poderão ter uma utilização diferenciada e/ou mais intensiva da propriedade na produção de espaços construídos.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade colocam que os benefícios decorrentes do processo de urbanização devem ser distribuídos de forma justa (LEVY e CYMBALISTA, 2005)⁶². Como essa distribuição na prática se dá de forma diferencial, os autores acrescentam que uma alternativa para garantir a justiça distributiva dos benefícios da urbanização é a aplicação de instrumentos de recuperação social da valorização que revertam à comunidade e/ou coletividade uma parcela desses ganhos.

Para que a recuperação social da valorização imobiliária decorrente da ação estatal de fato alcance seu propósito, é necessário que esta seja aplicada com a finalidade de reverter à arrecadação conseguida para viabilizar melhorias em outras áreas da cidade carentes de infraestrutura e serviços urbanos. Caso contrário, como colocam LEVY e CYMBALISTA (2005)⁶³, “recuperar a valorização e reinvestir no mesmo local não promove a redistribuição de renda em termos espaciais, e pode, ao contrário do esperado, estar reconcentrando investimento (e geralmente também, população de melhor renda) em espaços privilegiados, foco de um volume maior de investimentos”.

[...] busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração e investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas os ônus (OLIVEIRA, 2001)⁶⁴.

A participação social no processo de instituição de medidas de recuperação social da valorização imobiliária traz ao processo duas condições que a viabilizam como estratégia voltadas à justiça distributiva dos ônus e bônus do processo de urbanização:

⁶² LEVY, M.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da Recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 24.

⁶³ Obra citada, p. 25.

⁶⁴ OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade**: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. p. 9.

Ela conduz e legitima a aplicação dos instrumentos na cidade, de forma a atender aos anseios da sociedade ao levar às regiões desassistidas as melhorias necessárias e ainda fiscaliza e controla para que tais instrumentos não resultem em sucesso do ponto de vista da arrecadação, mas produzindo resultados urbanísticos e sociais ruins (LEVY e CYMBALISTA, 2005).⁶⁵

⁶⁵ Obra citada, p. 30-31.

CAPÍTULO I - MAIS-VALIAS IMOBILIÁRIAS URBANAS E SEUS INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO

1.1- Conceito de Mais-valia imobiliária urbana

O Dicionário Houaiss (HOUAISS e VILLAR, 2011)⁶⁶ define mais-valia como:

“no liberalismo, aumento do valor de um bem ou de uma renda, após a sua avaliação ou aquisição, em virtude de fatores econômicos que independem de qualquer transformação intrínseca desse bem ou dessa renda”; ou “aumento do valor de um bem em razão da melhoria ou benfeitoria que lhe foi introduzida”.

Apesar dessa definição do conceito ser voltada para uma leitura liberal do termo, o conceito de mais-valia tem sua origem no pensamento marxista e corresponde ao “trabalho não pago” ou ao valor excedente que o trabalhador cria além do que é pago por sua força de trabalho (SOUZA, 2005)⁶⁷.

Sua compreensão inicial é aplicada ao contexto da produção fabril, sendo a peça motriz da dinâmica da luta de classes no regime capitalista exposto por Marx. Entretanto, o entendimento da mais-valia como o valor excedente que constitui o capital, extrapola as relações de produção e trabalho (capitalista x operários), alcançando outras áreas de atuação como a constituição do “valor da terra”.

O espaço urbano é um dos locais onde a valorização da terra se concentra. Harvey (*apud* GOTTDIENER, 2010, p. 94)⁶⁸ define a cidade como “um nó de interseção na economia do espaço, como um ambiente construído que surge da mobilização, extração e concentração geográfica de quantidades significativas de mais-valia”.

A literatura que trata sobre a mais-valia aplicada à terra urbana encontra algumas variações de terminologias para este conceito. São sinônimos de mais-valias aplicados à

⁶⁶ HOUAISS, A.; VILLAR, M. D. S. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011. p. 1815.

⁶⁷ Obra citada, p. 175.

⁶⁸ GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2010. p. 94.

terra urbana: a) Mais-valias fundiárias (FURTADO, 2005)⁶⁹; b) Gestão social da valorização da terra (SANTORO, *et al.*, 2005)⁷⁰; c) Mais-valias imobiliárias (LIMA NETO, 2006)⁷¹.

Sobre os termos utilizados para englobar o tema, cabe algumas considerações. Apesar de ser a terminologia mais usual, o termo *Mais-valias fundiárias* traz consigo um carga semântica de abrangência mais ampla, com significado que extrapola o universo da terra urbana. Segundo dicionário Aurélio (2011), *fundiário* significa “relativo a terrenos; terreal; agrário”. Apesar de ser possível o emprego do adjetivo “urbano” com o intuito de delimitar o conceito especificamente a questões das propriedades citadinas, a sua utilização seria em si um contrassenso, já que seu entendimento natural compreende a ideia ligada inclusive ao espaço rural. Mesmo não tendo esta conotação de sua aplicação nos trabalhos de Furtado (2005) e outros autores que a antecedem ou a acompanham, a sua utilização em última instância caberia também a questões relacionadas à valorização da terra rural, que apresenta fatores de valorização diferenciados em relação à terra urbana.

Já o termo *Gestão social da valorização da terra* é fruto de uma tentativa de “pactuação de conceitos” que surgiu na “Oficina Mais-valia Fundiária e Estatuto da Cidade” no Instituto Polis em 2005. Esta oficina reuniu técnicos e pesquisadores que trabalham com o tema, com a finalidade de reunir e adequar a construção conceitual existente da “recuperação de mais-valias”, “participação de mais-valias”, “gestão pública de valorização da terra” entre outros, para a situação brasileira, em especial às disposições do Estatuto da Cidade (SANTORO, *et al.*, 2005)⁷².

“Resumidamente, podemos dizer que entendemos como gestão social da valorização da terra a regulação que o poder público deve fazer para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo – que são absorvidas de forma privada.” (SANTORO *et al.*, 2005, p. 6)

⁶⁹ FURTADO, F. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

⁷⁰ SANTORO, P. (org.). *et al.* **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

⁷¹ LIMA NETO, V. C. **Uma metodologia para estimar a mais-valia imobiliária decorrente de intervenções em infra-estrutura de transporte público**. Dissertação (Mestrado em Transporte), Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

⁷² Obra citada.

Nessa terminologia, a “gestão social” se estende em direção à promoção de uma justiça social através da gestão participativa e ativa da sociedade, além da participação e controle social da gestão dos instrumentos de recuperação/participação de mais-valias aplicadas à terra urbana (SANTORO *et al.*, 2005)⁷³.

Dentre as justificativas apresentadas por Santaro e Cymbalista (2005)⁷⁴ para a adoção da nova terminologia estão:

- I. A dificuldade de compreensão da expressão “mais-valia fundiária” que exige o conhecimento do conceito marxista de “*mais-valia*” para possibilitar os arranjos e “manobras” para estabelecer as diferenças e semelhanças dele com a sua aplicação à terra urbana;
- II. A busca de uma expressão mais simples que possibilitasse a fácil assimilação nos processos de planejamento territorial para os diversos atores envolvidos nos espaços de construção participativa, sem carregar uma conotação de conflito que o termo mais-valia carrega para o público que o desconhece;
- III. Inserção da “recuperação de mais-valia fundiária” no contexto da luta pela implementação da legislação que atendem às diretrizes de justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação do investimento do poder público que resultam em valorização de imóveis urbanos, de acordo com Art. 2º do Estatuto das cidades;
- IV. Incorporar à percepção coletiva de que o termo Gestão social da valorização da terra urbana vai além do entendimento da aplicação de ferramentas de recuperação de mais-valias fundiárias, mas que a sua finalidade principal é a busca pela justiça distributiva dos ônus e benefícios da urbanização;

Em suma, a principal contribuição que o termo apresenta é a incorporação da participação social ao processo de recuperação da mais-valia. No mais, o termo pouco acrescenta ao conceito original da “recuperação de mais-valias da terra urbana”, sendo apresentado mais como um conceito “guarda-chuva” que cobriria diversos termos que

⁷³ Obra citada, p. 6.

⁷⁴ SANTARO, P.; CYMBALISTA, R. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 10-12.

tratam do mesmo assunto: a recuperação pela coletividade de parcela da valorização da terra urbana oriunda de benfeitorias feitas pelo poder público.

Por outro lado, pela função central exercida pelo Poder Público no âmbito da promoção das políticas urbanas, expressas no Estatuto das Cidades, mesmo que uma de suas premissas seja a participação popular em diversos níveis de atuação (fóruns e conselhos municipal, estadual e nacional) a atuação popular não é majoritária. Dessa forma, a opção pelo termo “Gestão Social”, campo das ciências sociais, definida por Cançado, Tenório e Pereira (2011)⁷⁵ como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”, parece não corresponder ao adotado na construção do conceito de *Gestão social da valorização da terra*.

Enquanto o conceito original parte de uma construção de caráter horizontal, onde todos participam de forma igualitária na construção das decisões e soluções de interesse comum, com peso e importância semelhante, a *Gestão social da valorização da terra*, ainda resgata a posição do Poder Público em um nível diferenciado ao restante dos envolvidos na construção das soluções, restando a ela em último caso o papel mais expressivo no processo de decisão das políticas. Obviamente que essa situação é construída por ser este conceito um espelhamento/adequação ao conteúdo da lei (Estatuto da Cidade), que apesar de trazer o aspecto da participação social no modelo de produção das soluções, ainda centraliza no Poder Público a função de estruturar essa participação, naturalmente impondo-lhe limites de atuação.

A outra terminologia adotada é a Mais-valia imobiliária definida por (LIMA NETO, 2006)⁷⁶ como:

“[...] efeito decorrente da implantação ou execução de projetos urbanos, sejam eles de provimento de infraestrutura urbana ou de qualificação do espaço urbano, devendo ser capturada pela iniciativa pública e distribuída para a sociedade, garantindo o efeito distributivo das ações do governo.”

Partindo da análise semântica do termo, “imobiliário” segundo dicionário Aurélio (2011) se refere a “todos os bens imóveis por natureza ou por disposição da

⁷⁵ CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011. p. 681.

⁷⁶ Obra citada, p. 54.

lei”. Apesar do sentido amplo do conceito, tal qual ocorre no caso da “mais-valia fundiária”, a complementação do adjetivo “urbano”, delimita seu entendimento à propriedade contida na cidade, sem maiores contratempos.

Sotto (2015)⁷⁷ acrescenta que ao se utilizar estratégias de reversão das mais-valias imobiliárias geradas pela valorização das propriedades particulares, advindas de benfeitorias públicas, a favor da coletividade, trata-se, em última instância, de “um desdobramento do princípio da justa distribuição dos ônus e bônus da atividade urbanística, consagrado entre nós como diretriz geral da política urbana pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, inciso IX”.

Considerando que o termo “mais-valia imobiliária urbana” consegue cooptar as principais premissas da construção teórica: **valorização** (mais-valia) aplicada à **propriedade imobiliária** dentro do **espaço urbano**. Considerando ainda que o seu entendimento acaba sendo simplificado para um grupo maior de pessoas e que sua utilização acaba gerando uma interface mais “amigável” para o público em geral. E por fim, considerando que as premissas de justa distribuição dos ônus e bônus das atividades urbanísticas, bem como seu caráter voltado à justiça distributiva são inerentes à ideia de recuperação de mais-valias da terra, pelo espírito da legislação que a rege, indiferentemente do termo/conceito alcunhado, neste trabalho optou-se por adotar o termo *mais-valia imobiliária urbana* para designar todo o arcabouço teórico do tema, distribuído nas mais diversas terminologias.

Resgatando o histórico conceitual da formação do capital fundiário, principal influenciador da mais-valia imobiliária, (VILLAÇA, 2011)⁷⁸ aborda que a análise de Marx sobre a valorização da terra urbana é superficial em sua obra. Ao entender a terra como meio de produção, sua compreensão é principalmente voltada à terra agrícola, cuja principal finalidade é a geração de produtos e cuja fertilidade é o principal fator de composição de renda. Já para a terra urbana, aceita-se que o fator localização é o principal componente de seu valor, mas o entendimento da “localização” é equivocado, sendo correlacionado analogamente ao que a fertilidade representa para a terra agrícola. Para Villaça, a localização é um valor de uso produzido, não um “dom gratuito da natureza”, o que o impossibilita sua comparação à fertilidade para a terra agrícola.

⁷⁷ Obra citada, p.179.

⁷⁸ VILLAÇA, F. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras**. 1ª. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2011.

Como valor de uso produzido, diversos são os fatores que impactam na formação da localização e por consequência no valor da terra urbana. Alterações no ambiente físico do território, no arranjo econômico-espacial, da sociedade, ambiental e até mesmo legais (alterações de leis e/ou normas de uso da terra) impactam diretamente sobre o valor da propriedade imobiliária urbana. Entretanto, todos esses fatores são alheios à ação dos proprietários das terras.

Sobre essas questões Marx aponta sobre renda proveniente da propriedade da terra:

“Justamente na valorização econômica da propriedade fundiária, no desenvolvimento da renda fundiária, aparece como sendo peculiar a circunstância de o montante dessa renda não ser determinado pela intervenção do beneficiário, mas pelo desenvolvimento do trabalho social, que dele não depende e em que não participa” (MARX, *apud* FURTADO, 2005, p. 59).

Via de regra, essas transformações que resultam na valorização/desvalorização da terra urbana são atribuídas à atuação urbanística do Poder Público e que, portanto são geradoras da “*mais-valia*” (valorização do imóvel) e/ou da “*minus-valia*” (desvalorização do imóvel). Sotto (2015, p. 98) coloca que todos os fatos urbanos capazes de causar a desvalorização ou a valorização de imóveis independentemente da atuação ou da vontade de seus proprietários, imputáveis ou não à atuação do Poder Público, correspondem, em termos econômicos, às chamadas externalidades: custos (as externalidades negativas) ou benefícios (as externalidades positivas).

Contudo, essas externalidades acabam orbitando no entorno do mercado da terra, que por uma falha institucional não consegue incorporar integralmente ao preço dos imóveis a ação dessas externalidades. Dessa maneira, uma mínima fração dos custos (externalidades negativas) e uma parcela significativa dos benefícios (externalidades positivas) que compõem o valor da terra, são absorvidas pelo mercado, recaindo sobre o Estado (promotor das externalidades) o saldo remanescente dessas externalidades.

Morales-Schechinger (2003)⁷⁹ expõe que o preço do solo não depende do proprietário, mas dos demandantes do solo, da acumulação de melhorias e das

⁷⁹ MORALES-SCHECHINGER, C. **Invitando al Debate sobre Recuperación de Plusvalías del suelo urbano.** Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy. Ciudad de México. 2003. Ponencia presentada en el Tercer Seminario Internacional: Recuperación de Plusvalías del Suelo Urbano organizado por la

condições de uso/apropriação do uso do solo construídas por um fazer coletivo (Poder Público). Esses três componentes são responsáveis por uma parcela significativa do preço final de um imóvel, representando a renda da terra (quantidade de dinheiro exigida pelo proprietário por ceder o direito de uso do terreno).

Furtado (2005)⁸⁰ compila os componentes que formam o valor da terra urbana, subdividindo-os em:

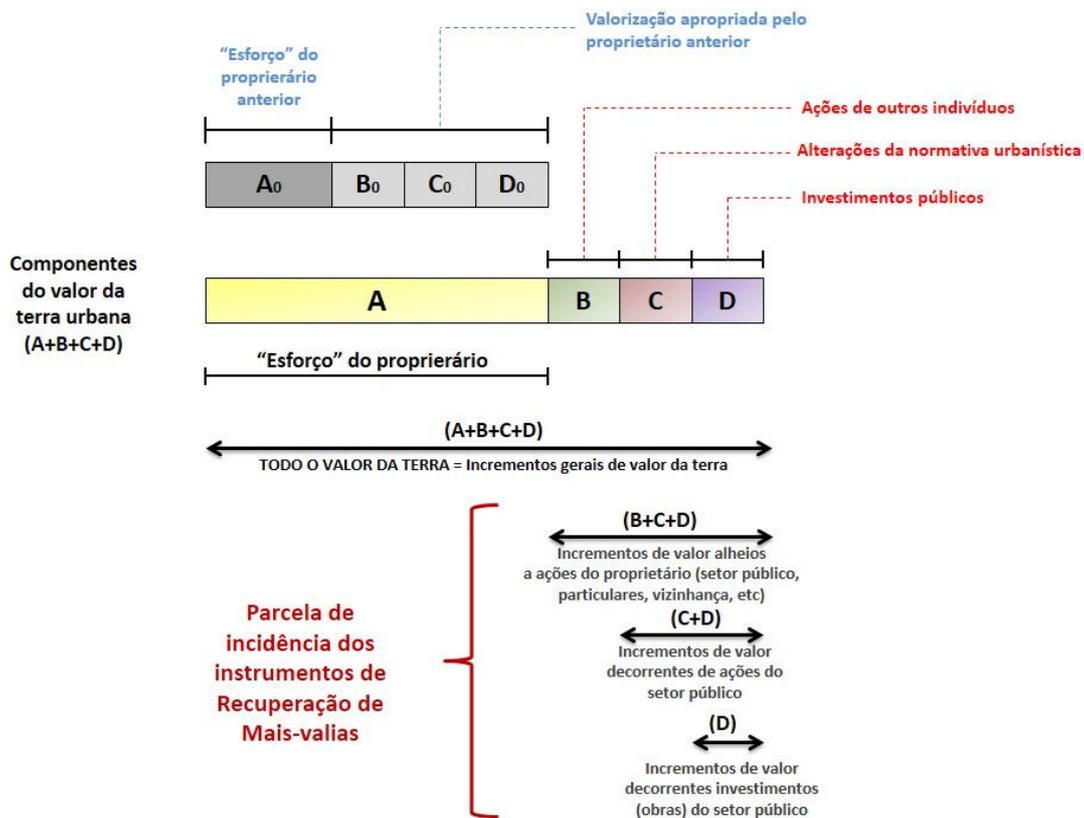
- a. “Esforço” do proprietário – consiste no “Esforço do(s) proprietário(s) anterior(es) acrescidos pelas valorizações apropriadas por eles. Além disso acrescentam-se as benfeitorias/melhorias feitas pelo proprietário do imóvel que resultem em sua valorização direta;
- b. Ações de outros indivíduos – consiste na parcela da valorização que se origina de benfeitorias/melhorias do entorno do imóvel promovida por outros particulares, mas que resultam em valorização de todo o contexto em que está inserido;
- c. Alterações de Normativas Urbanísticas – consiste na parcela da valorização que tem origem em alterações na legislação urbana e afetam o imóvel por mudança de categoria (de rural para urbano por exemplo); alterações de uso (mudança que permita um uso comercial/especial para terrenos residenciais por exemplo); Alterações no potencial construtivo (ampliação da taxa de ocupação e/ou índice de aproveitamento do terreno), alterações de gabarito máximo permitido para edificações (possibilita maior verticalização das construções possíveis para o terreno); dentre outros.
- d. Investimentos públicos – parcela da valorização originada por execução de obras, infraestrutura, serviços públicos e outras benfeitorias executadas pelo Poder Público através do financiamento coletivo (tributos) pago por toda a sociedade.

Esses componentes são melhor representados a seguir na Figura 2:

Coordinación de Humanidades y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México. p. 3.

⁸⁰ Obra citada, p. 69.

Figura 2 - Componentes do Valor do Solo Urbano e Incidência de Instrumentos de Recuperação de Mais-valias Fundiárias



Fonte: Adaptado de (FURTADO, 2005, p. 69)

Como se percebe na figura anterior, existem níveis diferenciados onde é possível aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas próprias para cada situação, aplicando os componentes do valor da terra “B”, “C” e “D”.

O que se deve ter em mente, ao pensar essas questões, é que essas ações que têm potencial para promover a alteração do valor do solo podem aumentar o preço de venda de algumas propriedades particulares (que são afetadas por essas ações públicas); nesse caso, uma ação pública – e que tem custos para toda a sociedade – resulta em benefícios para entes privados. Há vários instrumentos para regular essas ações públicas – de modo que elas não revertam em benefícios exclusivamente privados, e para recuperar e gerir, no interesse de toda a coletividade, a valorização que venha a ocorrer. [...]O principal objetivo desses instrumentos é redistribuir para a coletividade – para todos –, uma valorização que não pode beneficiar apenas alguns poucos proprietários privados, uma vez que, para obter aquela valorização mobilizaram-se fundos públicos (SANTARO e CYMBALISTA, 2005, p. 10).

Para Furtado (2005)⁸¹, é importante precisar o sentido de uso do termo “valor da terra”, pois dele derivam os usos de *mais-valias fundiárias*, *incremento de valor da terra* e *valorização*. Enquanto Brown e Smolka (*apud* FURTADO, 2005)⁸² tratam o termo “valor da terra” como equivalente à renda econômica da terra, Marx coloca a utilização do termo “valor” para o caso da terra em condição controversa dentro de sua teoria do valor.

“A renda é o preço pago ao proprietário de forças naturais ou simples produtos da natureza pelo direito de usar essas forças... Esta é de fato a forma na qual toda renda aparece originalmente. Mas então permanece por ser resolvida a questão de como coisas que não têm valor podem ter um preço e como isto é compatível com a teoria geral do valor.” (MARX *apud* CAMPANARIO, 1981, p. 167).

É nesse âmbito que aloca-se o “*fator localização*” como componente do valor da terra urbana. Apesar de não ser uma força natural ou produto da natureza de um terreno, a localização implica em valorização (melhor ganho de preço de mercado) diferenciada, conforme a sua disposição no espaço urbano.

Villaça (2011) destaca três condições que chamam a atenção sobre a terra urbana, sendo que destes, dois são relacionados diretamente ao fator localização:

- 1) A localização (principal valor de uso) sofre influência de trabalhos feitos fora de um determinado terreno;
- 2) A localização não pode ser aceita como um produto não produzido;
- 3) A terra urbana tem a capacidade de permanentemente conferir rendimentos a seu proprietário, mesmo quando nenhuma atividade produtiva seja exercida sobre ela (lotes e glebas vagos).

Sotto (2015)⁸³ ressalta que “grande parte das externalidades positivas urbanas decorrem dos assim chamados ‘meios coletivos de consumo’: infraestrutura e equipamentos urbanos destinados ao uso coletivo e implantados na cidade pelo Poder Público com o produto da arrecadação dos impostos”. Dessa forma, o Estado, através de suas ações, é um dos principais produtores do “*fator localização*” da terra urbana como elemento diferenciador de valorização.

⁸¹ Obra citada, p. 56.

⁸² Obra citada, p. 56.

⁸³ Obra citada, p. 102.

Compreender o conceito de mais-valia imobiliária urbana é importante para vislumbrar que a valorização da terra urbana é impulsionada por fatores externos à ação do proprietário, sendo o principal causador dela o Poder Público. Nesse sentido, é entendido como justa a aplicação pelo Poder Público de instrumentos voltados à retenção e/ou recuperação de parte dessa valorização, que em análise final advêm da coletividade, que possibilita seus investimentos através de tributos pagos por toda a sociedade.

Para Levy e Cymbalista (2005)⁸⁴, após a promulgação do Estatuto da Cidade, é necessário uma interpretação de mão dupla sobre o Estado e a mais-valia imobiliária urbana. Ao mesmo passo em que é dever do Estado promover a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e recuperar, para toda a sociedade, a valorização resultante de obras públicas, por outro lado, também é obrigação do Estado fazer um uso social dessa valorização do solo, com vistas à efetivação da função social da propriedade.

Para Pinto (1948)⁸⁵, não há como se interpretar como injusta a utilização de meios de recuperação de parte da valorização causada por investimento promovido pelo Poder Público, já que esses meios tendem “a recuperar uma valorização que abstrai da capacidade econômica do contribuinte, pois, este, a rigor, não sofre um ônus, mas apenas efetua uma restituição parcial de vantagem auferida”.

Por outro lado, Furtado (2005)⁸⁶ alerta sobre a necessidade de evitar o entendimento das formas de recuperação/captação de mais-valias imobiliárias serem instituídas pelo Poder Público baseados unicamente pelo princípio de *compensação*. Esses instrumentos devem ser fruto da conjugação dos princípios da *compensação* e da *justa distribuição* dos ônus e bônus do processo de urbanização.

O princípio da compensação dado por Venosa (2005, p.302-303)⁸⁷, é de que ele tem a finalidade de "contrabalancear, contrapesar, equilibrar, estabelecer ou restabelecer

⁸⁴ Obra citada, p. 15.

⁸⁵PINTO, C. A. A. D. C. Contribuição de melhoria. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1-31, abr. 1948. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10509/9507>>. Acesso em: 30 Nov. 2017. p. 16.

⁸⁶ Obra citada, p. 68.

⁸⁷ VENOSA, S. D. S. **Direito Civil – Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos**. 5ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 302-303.

um equilíbrio. [...] significa um acerto de débito e crédito entre duas pessoas que têm, ao mesmo tempo, a condição recíproca de credor e devedor”.

Por outro lado, o princípio da igualdade que “prevê a igualdade de aptidões e de possibilidades virtuais dos cidadãos de gozar de tratamento isonômico pela lei” (ANAJUS 2012)⁸⁸, é correspondente ao que Sotto (2005)⁸⁹, na análise aplicada à discussão da mais-valias imobiliárias urbanas, denomina como princípio da *justa distribuição* dos ônus e bônus do processo de urbanização.

No entendimento de Di Sarno (2004)⁹⁰ o princípio da *justa distribuição* se relaciona ao "tratamento isonômico que deve ser dado a todas as pessoas atingidas por atividades urbanísticas". Por esse princípio, o Poder Público tem o dever de contrapor a "socialização dos custos e privatização dos benefícios", ou seja, na intenção de equilibrar as externalidades positivas e/ou negativas decorrentes do processo de urbanização que possam gerar situações de desigualdade (SOTTO, 2015)⁹¹.

A preocupação elencada por Furtado (2005)⁹², na adoção dos princípios norteadores dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas tem por finalidade evitar que estes tenham seu caráter qualitativo deturpado por apropriação política de interesses particulares de grupos na sociedade. A assimilação desses instrumentos com intuítos voltados a interesses particulares pode se utilizar da aparência tecnicista que essas ferramentas carregam, principalmente os relacionados à alteração de normas urbanísticas, e que facilmente podem adquirir um viés “comercializante” dos instrumentos.

A justiça desses instrumentos consiste exatamente na redistribuição das vantagens espaciais alocadas privadamente, sem, no entanto, desconsiderar como essas vantagens especiais são alocadas nas cidades. Por essa perspectiva, a justiça é alcançada pela cobrança correspondente à valorização que algumas áreas recebem pelos

⁸⁸ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ANALISTAS JURÍDICOS DA UNIÃO - ANAJUS, 2012. Disponível em: <<https://anajus.jusbrasil.com.br/noticias/2803750/principio-constitucional-da-igualdade>>. Acesso em: 28 out. 2017.

⁸⁹ Obra citada, p. 123.

⁹⁰ DI SARNO, D. C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. p. 55.

⁹¹ Obra citada, p. 100.

⁹² Obra citada, p. 68.

recorrentes investimentos e melhorias financiadas pelo Estado, em detrimento a outras áreas que deixam de receber tais melhorias, mas contribuem com a coletividade.

“A imagem de ‘Robin Hood’ associada a essas políticas desaparece assim que se percebe que a parcela da valorização efetivamente recuperada tende a ser apenas uma pequena fração do que o proprietário recebe como benefício. [...] Na prática, a estratégia de uma comunidade de atrair a intervenção pública para sua vizinhança (ainda que signifique pagar por seus custos) é bem mais vantajosa que a alternativa de ser objeto de negligência pública.” (FURTADO e SMOLKA, 2005, p. 45-46)

Sotto (2005)⁹³ analisa a aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas sobre três pontos de vistas: I) Econômica; II) Ambiental; III) Social.

Sob o ponto de vista econômico a recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas contribui na regulação e controle dos preços dos imóveis da cidade. Também desestimula a retenção especulativa de imóveis vazios, subutilizados e não utilizados, uma vez que ela atua na subtração de parte dos rendimentos futuros esperados para a terra pelos proprietários, perdendo consideravelmente a vantajosidade dessa prática. Sua aplicação pode desdobrar em um aumento da oferta de solo urbano bem localizado a preços mais acessíveis, permitindo uma maior possibilidade de acesso da população mais pobre a essas áreas.

Sob o ponto de vista ambiental a recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas reforça a efetividade do planejamento urbanístico da cidade, gerando condições institucionais, sociais e políticas para viabilizar a implementação de outros instrumentos da política urbana voltados à realização do direito à moradia, por direcionar os proprietários dos imóveis urbanos ao cumprimento da sua função social. A ampliação da população atendida por essas políticas urbanas significa redução das áreas de ocupação irregular, normalmente localizadas em área de proteção ambiental e/ou em condições de fragilidade ambiental (morros, encostas, etc.).

Sob o ponto de vista social, pela sua função redistributiva, a recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas permite a aplicação dos recursos arrecadados em medidas voltadas à promoção de acesso dos mais pobres à terra urbanizada (regularização fundiária; projetos de reurbanização de favelas e assentamentos

⁹³ Obra citada, p. 270.

precários; expansão da rede local de infraestrutura e serviços públicos a bairros desassistidos, etc.).

Para Macon e Mañon (*apud* FURTADO 2005)⁹⁴, baseado no princípio axiomático de que se o Poder Público por alguma razão confere a um indivíduo uma vantagem especial mensurável, é justo para a comunidade que o indivíduo deva pagar por isso.

Pode-se concluir que o princípio da justa distribuição representa o cerne, o *genius loci* dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias.

Termo que significa “espírito do lugar” em latim, o *genius loci* representa na cultura/religião romana antiga o ente protetor do ambiente construído pelo homem, seja ele uma edificação ou cidade. Norberg-Schulz (1980)⁹⁵ resgata a ideia desse espírito protetor (que determina a sua essência), incorporando-o à teoria da arquitetura sobre uma abordagem que envolve a interação entre o local e a identidade. O *genius* “denota o que um objeto é ou o que este pretende ser” (KAHN *apud* NORBERG-SCHULZ, 1980)⁹⁶.

Sem essa essência, a recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas se restringiria a apenas mais um meio de arrecadação (função fiscal) para o Poder Público. Entretanto, a sua aplicação não pode abrir mão da sua função extrafiscal, ou seja, não pode afastar-se da sua característica de resgate à função social da propriedade urbana (COSTA *apud* LEVY e CYMBALISTA, 2005)⁹⁷.

Baltrusius (2006)⁹⁸ coloca que a recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas pode se dar através da via fiscal, em repasses financeiros, correspondentes à parcela da valorização (limitado ao valor da totalidade do investimento público) pelas benfeitorias feitas pelo Poder Público, ou ainda se dar diretamente através de ações de melhoramento *in loco* promovidas pelo(s) proprietário(s).

⁹⁴ Obra citada, p. 60.

⁹⁵ NORBERG-SCHULZ, C. **Genius Loci, Towards a Phenomenology of Architecture**. New York: Rizzoli, 1980.

⁹⁶ Obra citada, p. 18.

⁹⁷ Obra citada, p. 28.

⁹⁸ BALTRUSIUS, N. A valorização fundiária da propriedade urbana. **Cadernos Metrópole**, n. 16, 2º Semestre 2006. p. 124.

Logicamente, nem toda mais-valia imobiliária urbana é causada por ação do Poder Público. Outros agentes têm importância na construção da valorização da terra urbana.

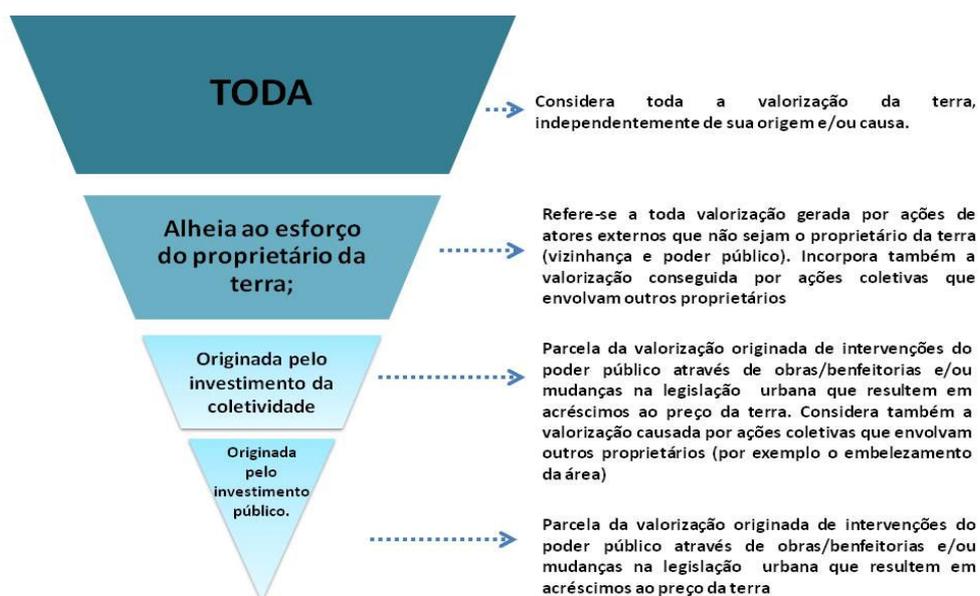
Furtado (2005)⁹⁹ conclui que existem dois níveis de classificação do conceito de mais-valias imobiliárias urbanas. O primeiro nível trata da distinção entre uma abordagem mais ampla (incluindo todo o “valor” da terra) e outro limitado aos incrementos de valor que a terra absorve por ação de diversos atores.

A própria autora traz o conceito da mais-valia restrito à valorização da terra:

[...] remete à valorização experimentada pelos terrenos no processo de urbanização, ou seja, aos acréscimos da renda econômica da terra, usualmente considerados como posteriores ao momento de aquisição da terra por um determinado proprietário. Trata-se, portanto, da valorização territorial ocorrida na constância da propriedade. (FURTADO 2005, p.57-58)

No segundo nível de classificação, Furtado faz a distinção decrescente de quatro categorias básicas de formas de mais-valias imobiliárias urbanas, sendo que a posterior representa um aspecto mais restrito que sua antecessora. Nesse entendimento, as categorias são dispostas da seguinte forma:

Figura 3 - Categorias básicas de mais-valias imobiliárias ordenadas decrescentemente



Fonte: Autoria própria, baseado no texto de FURTADO (2005, p 62-64)

⁹⁹ Obra citada, p. 56-58.

Como ressalta Sotto (2015)¹⁰⁰, a Constituição Federal do Brasil de 1988 protege e garante o direito à propriedade privada, tanto como instituição econômica quanto como direito fundamental. Nesse sentido, é permitido ao Poder Público recuperar tão somente o incremento do valor da terra alheio ao trabalho do proprietário e o que dependeu do esforço da coletividade para ocorrer. Dessa forma, a recuperação de mais-valia da primeira categoria elencada acima (Toda mais-valia imobiliária) é inexecutável pela legislação brasileira.

1.2- Instrumentos de recuperação de Mais-valias imobiliárias

O Estatuto da cidade trouxe para as estruturas institucionais de planejamento e da gestão urbana do país uma série de inovações como a renovação dos princípios e diretrizes que amparam as políticas urbanas, o esmiuçamento e resgate do conceito de função social da propriedade, a regulamentação de instrumentos com maior capacidade para intervir nos mercados de terra, a maior facilidade para conduzir processo de regularização fundiária e o imperativo de que o planejamento urbano vise sempre a construir a gestão democrática da cidade (LEVY e CYMBALISTA, 2005)¹⁰¹.

Nesse sentido, é sensato que a gestão urbana e a academia se voltem a essas possibilidades de inovação aplicáveis ao espaço urbano. Como se percebe, essas inovações são passíveis de aplicação individual, mas também de forma conjunta, uma vez que elas atuam inclusive de forma sinérgica uma a(s) outra(s).

[...] a recuperação eficiente das mais-valias urbanísticas, [...] permite às autoridades locais captar na própria cidade recursos financeiros e materiais para o desenvolvimento de projetos de habitação inclusiva, [...] de maneira autônoma em relação aos governos federal e estadual (SOTTO, 2015, p. 292).

Dessa forma, nesse capítulo será abordada a inovação trazida pelos instrumentos de intervenção nos mercados de terra, mais especificamente na valorização dessa terra (recuperação de mais-valias imobiliárias).

¹⁰⁰ Obra citada, p. 105.

¹⁰¹ Obra citada, p. 14.

A captura de mais-valias imobiliárias urbanas se refere ao processo pelo qual uma parcela (ou a totalidade) dos incrementos de valor da terra, atribuídos ao “esforço da comunidade” são recuperados pelo setor público. Essa recuperação se dá através da aplicação de diversos instrumentos relacionados a atividades fiscais (que atuam na conversão dessa valorização em receitas públicas através de impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais), ou por instrumentos de planejamento do uso do solo (SMOLKA e AMBORSKI, 2000)¹⁰².

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) compõe em seu Art. 4º um arcabouço de instrumentos subdividido em duas categorias (Institutos tributários e financeiros; Institutos jurídicos e políticos) que englobam os principais instrumentos voltados à recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas.

Por essa classificação, os institutos tributários e financeiros, que são voltados à conversão de arrecadação ao poder público, e estão elencados no parágrafo IV do Art. 4º da lei, relaciona os seguintes instrumentos ligados à recuperação de mais-valias imobiliárias:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;

Já no rol dos institutos jurídicos e políticos, que são voltados à gestão administrativa e/ou da terra urbana por parte do Poder Público, o parágrafo V do mesmo artigo da lei, elenca os seguintes instrumentos aplicáveis à recuperação de mais-valias imobiliárias:

- a) direito de preempção;
- b) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- c) transferência do direito de construir;
- d) operações urbanas consorciadas;

¹⁰² SMOLKA, M.; AMBORSKI, D. **Captura de Mais-valias para o Desenvolvimento Urbano**: uma comparação inter-americana. VII Curso de Recuperação de Mais-valias Fundiárias na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2000. Traduzido por FURTADO, Fernanda. p. 2.

Cada um desses instrumentos atua sobre um tipo de origem específica da valorização a ser recuperada pelo Poder Público. Dessa forma, Pereira e Würtrich (2016)¹⁰³ classificam os instrumentos para fins de recuperação da valorização da terra em dois grupos (Instrumentos Tributários e Instrumentos não Tributários), conforme visto no quadro a seguir:

Tabela 2 - Instrumentos para recuperação da valorização constantes no Estatuto da Cidade

INSTRUMENTOS		ORIGEM DA VALORIZAÇÃO A SER RECURPERADA
INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS	IPTU	Incrementos gerais no valor da terra, resultados da dinâmica urbana
	Contribuição de Melhoria	Valorização gerada por investimentos públicos
INSTRUMENTOS NÃO TRIBUTÁRIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); • Operação Urbana Consorciada; • Transferência do Direito de Construir; • Direito de Preempção. 	Valorização resultante de ação do poder público – permissão de maior uso ou diferenciada ocupação do solo

Fonte: PEREIRA e WÜRTRICH (2016, p.27)

Para Sotto (2015), a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas tem por função colocar o Poder Público como agente não apenas regulador, mas também como interventor ativo no mercado imobiliário. Essa posição do Poder Público se faz necessária para resgatar o princípio da justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, corrigindo os “desequilíbrios do desenvolvimento urbano e garantindo, na medida do possível, o acesso equânime a solo urbano bem localizado, provido de infraestrutura e serviços públicos de qualidade” (SOTTO, 2015, p. 321).

Os desequilíbrios apontados pela autora, advindos da exploração econômica dos imóveis beneficiados por ações do Poder Público, tende a se agravar caso não haja a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas. Por outro lado, a aplicação desses instrumentos além de ir de encontro com os fundamentos jurídicos dos incisos IX (voltado à promoção da justiça distributiva dos benefícios e ônus do processo de urbanização) e XI (destinado a recuperação dos investimentos realizados pelo Estado) do artigo 2º do Estatuto da Cidade, pode viabilizar o

¹⁰³ PEREIRA, G.; WÜRTRICH, F. 15 anos do Estatuto da Cidade: contribuição de Melhoria e a recuperação da valorização. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 37, p. 21-36, jul./dez. 2016. p.27.

autofinanciamento dos projetos de urbanização e requalificação urbana necessários ao Poder Público (SOTTO 2015)¹⁰⁴.

A utilização de instrumentos voltados à captação/recuperação de mais-valias imobiliárias não é uma prática exclusiva e/ou original da política urbana brasileira. Na verdade o primeiro registro de aplicação de um instrumento com essa finalidade remete, segundo Santiago (*apud* PEREIRA, 2012)¹⁰⁵, ao século XIII na Inglaterra.

No início do século XX, a adoção de instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas foi incorporada aos poucos na América. Entretanto, existe uma distinção entre o modelo de instrumentos desenvolvidos na América do Norte, do que os que foram produzidos na América Latina.

Focando as atenções ao contexto em que o Brasil se encontra, traçou-se uma linha do tempo do desenvolvimento dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas na América Latina e no Brasil:

¹⁰⁴ Obra citada, p. 257.

¹⁰⁵ PEREIRA, G. Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 4, n. 2, p. 207-213, jul./dez. 2012.

Figura 4 - Linha do tempo dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias no Brasil e na América Latina



Fonte: Autoria própria, baseado no texto de FURTADO E JOGENSEN (2006)¹⁰⁶

A seguir, serão apresentados os principais instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas existentes na legislação brasileira.

1.2.1 - IPTU

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é um dos principais instrumentos de gestão da valorização da terra, podendo ser aplicado a todos os imóveis urbanos. É o instrumento tributário de recuperação de mais-valias imobiliárias mais incorporado pelas gestões municipais.

¹⁰⁶ FURTADO, F.; JOGENSEN, P. Recuperação de mais-valias fundiárias no Brasil: questões e oportunidades, 2006. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2006/02/recuperacao-de-mais-valias-fundiarias.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

Regido pelos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional – CTN, tem sua constitucionalidade prevista no Artigo 156, inciso I da Constituição Federal de 1988. Tem como fato gerador para sua aplicação, a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do Município (BRASIL, 1996, CTN).

Pereira e Würtrich (2016)¹⁰⁷ acrescentam ainda que o fato gerador da incidência do IPTU é a possível valorização fundiária resultante da dinâmica urbana.

Adotado pelas municipalidades normalmente para fins arrecadatórios (fiscais), pode ser utilizado também com a finalidade urbanística, servindo como instrumento de indução de condutas (estímulo ou desestímulo de usos e modelos de ocupação do solo urbano) conforme os interesses sociais apontados pelo Plano Diretor municipal (SOTTO, 2015)¹⁰⁸. A forma mais tradicional de aplicação do tributo com finalidade urbanística se dá pela aplicação de progressivamente extrafiscal, no decorrer do tempo para imóveis inutilizados, subutilizados e/ou desocupados e que, portanto, não cumprem com a função social da terra urbana.

Enquanto a progressividade extrafiscal do IPTU tem a finalidade de conduzir a utilização da terra urbana aos interesses públicos expressos no Plano Diretor, a progressividade fiscal pode ser entendida como uma espécie de recuperação da valorização dos imóveis pela dinâmica de crescimento urbano. Neste caso as alíquotas podem/devem ser majoradas com a finalidade de restituir aos cofres públicos uma parcela dessa valorização promovida pela coletividade.

Tanto a progressividade fiscal, quanto a extrafiscal (IPTU Progressivo no tempo) devem obedecer, em absoluto, às diretrizes da política urbana, uma vez que essa lei coloca o IPTU no rol dos instrumentos da política urbana (PINHEIRO *et al.*, 2008)¹⁰⁹

Regulamentado pelo Art. 7º do Estatuto da Cidade, o IPTU Progressivo não tem como finalidade confiscar a propriedade, mas induzir uma obrigação de fazer (SAULE, *apud* PINHEIRO *et al* 2008, p.96)¹¹⁰. A sua aplicação prevê a majoração da alíquota do imposto anualmente pelo prazo de cinco anos, respeitando a limitação de o ano posterior não ser superior ao dobro da alíquota do ano anterior, e que esta não exceda à alíquota

¹⁰⁷ Obra citada, p. 27.

¹⁰⁸ Obra citada, p. 167.

¹⁰⁹ PINHEIRO, O. M. et al. **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 95).

¹¹⁰ Obra citada, p.96.

máxima de 15% do valor venal do imóvel. Essa progressão é aplicada a imóveis cujas condições de parcelamento, edificação e utilização compulsórias não sejam cumpridas. Não cumprida essas obrigações após a aplicação do IPTU Progressivo no tempo, o município poderá promover a desapropriação do imóvel com pagamento através de títulos da dívida pública.

O IPTU é um imposto cuja base de cálculo adotada é o valor do solo, fixada por meio da Planta Genérica de Valores - PGV. A PGV compila para o município uma base de dados com a estimativa do valor de mercado do bem, considerando solo e edificações (Valor Venal).

Como toda estimativa de valor de mercado, ela representa um recorte temporal dos preços praticados no mercado de terras urbanas em um determinado momento, sendo adequado ao Poder Público municipal, por exigência do princípio constitucional da estrita legalidade tributária (CF, artigo 150, inciso I) realizar sua revisão periodicamente. (SOTTO, 2015)¹¹¹.

Entretanto o que se constata na realidade das municipalidades, é que a revisão da PGV ocorre em intervalos longos de tempo, sendo adotado como fator de correção entre uma revisão e outra, a recomposição das perdas inflacionárias sobre o valor venal antigo. A consequência dessa frequência tão espaçada acaba gerando distorções entre o valor registrado na PGV e a realidade de mercado dos imóveis urbanos, geralmente a menor. Entretanto, em alguns casos essas distorções podem ocorrer para maior, como é o caso de áreas que enfrentam processos intensos de degradação urbana (SOTTO 2015)¹¹².

1.2.2 - Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é um instrumento incorporado à legislação brasileira na década de 1930, classificado pelo Estatuto da Cidade como instrumento tributário, cuja incidência se dá sobre a valorização gerada aos imóveis beneficiados por benfeitorias, seja ela de ordem física (infraestrutura, obras públicas, etc.) ou legal

¹¹¹ Obra citada, p. 155.

¹¹² Obra citada, p. 155.

(alteração ou incremento construtivo ao uso do solo original de imóveis), executadas pelo Poder Público.

Segundo Machado (2007)¹¹³ a Contribuição de Melhoria pode ser entendida como:

[...]espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar do tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis.

É um instrumento importante, em especial para os municípios, que auxilia na observância da função social da propriedade, além de representar um meio de resgatar a autonomia financeira dos mesmos (PEREIRA e WÜRTRICH 2016)¹¹⁴.

Dessa forma, sua aplicação tem como base as seguintes premissas:

- a) Realização de obra pública que valorize algum imóvel urbano e/ou rural, ou ainda a alteração na legislação urbana que resulte em alteração de usos ou amplificação do potencial de uso construtivo permitida ao terreno;
- b) Existência de lei que instrua a aplicação da Contribuição de Melhoria na unidade federativa que pretende utilizar este instrumento;
- c) Atendimento pleno das exigências/rotinas administrativas contidas no Código Tributário Nacional (Art. 82) e no Decreto-Lei 195/1967;

Esse instrumento, foco dessa pesquisa será discutido/apresentado de forma mais detalhada no Capítulo II.

1.2.3 - Direito de Preempção

Este instrumento, também denominado como Direito de Preferência, confere ao Poder Público Municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de

¹¹³ MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 28ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.455.

¹¹⁴ Obra citada, p.29.

alienação onerosa entre particulares, mediante a observância de condições previstas no Art. 25 do Estatuto da Cidade.

É um instituto já consolidado. Sua aplicabilidade pode ser encontrada na Lei do Inquilinato (Lei 8245/1991, artigo 27 e seguintes) (PINHEIRO, *et al.*, 2008)¹¹⁵. Tal fato se demonstra no levantamento elaborado por Santos Junior e Montandon (2011)¹¹⁶ em pesquisa sobre a implementação dos Planos Diretores Participativos que constatou que o direito de preempção foi um dos instrumentos mais citados nos Planos Diretores pesquisados.

Apresenta-se como uma opção à aquisição de áreas por parte do Poder Público. E tem como vantagem em relação ao instituto da desapropriação, o fato de afastar as infundáveis discussões acerca da “justa e prévia indenização em dinheiro” aplicável a este último instrumento.

Como indicam AUBY, *et al.* (*apud* SOTTO, 2015)¹¹⁷, o direito de preempção funciona como uma espécie de "mecanismo disciplinador". Apenas a sua existência, e a ameaça que ela representa, contribui para moderar os preços dos imóveis nas áreas demarcadas pelo instrumento.

O direito de preempção, portanto, não apenas permite adquirir solo mais barato, como também elimina adicionalmente, o risco judiciário relativo ao cálculo de indenizações, possibilitando, adicionalmente, a apropriação, pela coletividade, de toda a mais-valia eventualmente decorrente de melhorias futuras (SOTTO, 2015, p. 245).

Sua aplicação necessita de previsão na legislação urbana municipal. É necessário ainda que a lei que a institui, aponte as áreas demarcadas como passíveis de aplicação do direito de preempção, bem com a destinação a ser dada aos imóveis adquiridos pelo Poder Público, dentre as enumeradas pelo Artigo 26 do Estatuto da Cidade:

- 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;

¹¹⁵ Obra citada, p. 233.

¹¹⁶ SANTOS JUNIOR, O. A. D.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 88.

¹¹⁷ Obra citada, p. 245.

- 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.

Conforme apontado por Sotto (2015)¹¹⁸ o rito a ser adotado nas transações imobiliárias dentro de uma área definida como de Direito de Preempção, inicia com a necessidade de todo proprietário de imóvel localizado na área, notificar ao Poder Público da sua intenção de transacionar o imóvel (conforme previsto no Artigo 27 do Estatuto da Cidade), apresentando a proposta de compra assinada pelo interessado na aquisição do imóvel, informando o preço, condições de pagamento e prazo de validade da proposta.

O município tem o prazo de trinta dias para manifestar seu interesse em comprá-lo. Essa manifestação deverá ser publicada em órgão oficial e em jornal local ou regional de grande circulação, através de um edital de aviso da notificação recebida e intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta (artigo 27, §2º).

Caso não haja a referida manifestação do Município, após findado o prazo de trinta dias, fica autorizado ao proprietário a concretização da transação do imóvel com terceiro, nas condições da proposta, devendo apresentar cópia do correspondente instrumento público ao Município no prazo de trinta dias da sua formalização (artigo 27, §3º e §4º).

A alienação processada em condições diversas da proposta é nula de pleno direito, podendo, neste caso, o Município adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta, se este for inferior àquele (artigo 27, §§5º e 6º).

Como se vê esse instrumento fica à mercê de probabilidades de transação, devendo o Poder Público aguardar que esta se concretize (PINHEIRO *et al.*, 2008)¹¹⁹.

¹¹⁸ Obra citada, p. 244.

¹¹⁹ Obra citada, p. 125.

A principal dificuldade para aplicação efetiva do Direito de Preempção para os municípios está na indisponibilidade de recursos financeiros para exercer o direito de preferência no momento em que a proposta de venda do imóvel é noticiada pelo proprietário. Diversamente da desapropriação, em que o Poder Público determina o momento da aquisição, no direito de preempção a oportunidade de aquisição do imóvel depende de fatores externos, alheios à vontade da Administração (SOTTO, 2015)¹²⁰.

1.2.4 - Outorga Onerosa do Direito de Construir

Regulamentada pelos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, esse instrumento parte do conceito de Solo Criado definido na Carta de Embu de 1977 que “propunha criar mecanismos para recuperação [social] da valorização fundiária gerada pelos investimentos públicos, principalmente, por meio do Solo Criado, mediante o estabelecimento de coeficiente [de aproveitamento] único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional” (ROLNIK, 2002)¹²¹.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) significa a autorização do Poder Público para exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico estipulado no Plano Diretor municipal, mediante o pagamento de uma contrapartida pelo beneficiário, conforme previsto no Artigo 29 do Estatuto da Cidade (SOTTO, 2015)¹²².

Dessa forma, o coeficiente básico de aproveitamento indica a quantidade de área construída permitida “gratuitamente” ao proprietário de imóvel urbano, representando o conteúdo básico do direito de construir fixado pela legislação urbanística da cidade. Sotto (2015)¹²³ apresenta que “a edificabilidade não integra o conteúdo mínimo da propriedade imobiliária urbana: é uma concessão do Poder Público que depende da qualificação urbanística dos terrenos pelo Plano Diretor e demais leis urbanística”.

¹²⁰ Obra citada, p. 245.

¹²¹ ROLNIK, R. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSÓRIO, L. M. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

¹²² Obra citada, p. 184.

¹²³ Obra citada, p. 184

Corroborando com a autora, Pinheiro, *et al.* (2008)¹²⁴, apresentam como objetivo da OODC a separação dos direitos de propriedade e os de edificação.

A OODC parte do princípio de recuperação de mais-valias imobiliárias advindas de uso diferenciado do coeficiente de aproveitamento, e conseqüentemente o uso mais intenso da infraestrutura existente (e potencialmente ociosa) realizada pelo Poder Público. Dessa forma, sua aplicação permite um aumento de densidade na região, que resulta em valorização imobiliária diferenciada.

Esse instrumento se destina a atrair investimentos privados pela flexibilização onerosa de índices urbanísticos, sendo uma ferramenta interessante para usufruir do engajamento do setor privado nos processos de recuperação e desenvolvimento de áreas urbanas degradadas ou subaproveitadas (SOTTO, 2015)¹²⁵.

Levy e Cymbalista (2005)¹²⁶, colocam que é de competência do Plano Diretor o estabelecimento e destinação dos recursos levantados pela aplicação da OODC para um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deve ser gerido por um Conselho composto por representantes da sociedade civil e do poder público de forma democrática.

Esses recursos captados pela OODC, conforme estabelecido no Art. 26 (incisos I a VIII) do Estatuto da Cidade devem ser empregados exclusivamente nas seguintes finalidades:

- 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;

¹²⁴ Obra citada, p. 233.

¹²⁵ Obra citada, p. 176.

¹²⁶ Obra citada, p. 24.

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Compete ainda ao Plano Diretor a definição dos limites máximos a serem atingidos pelo coeficiente de aproveitamento, levando em consideração a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área, visando, assim, a controlar a expansão e o adensamento do solo urbano em garantia do desenvolvimento sustentável e para proteção da qualidade de vida da população (SOTTO 2015)¹²⁷.

Considerando que a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico implica em valorização da propriedade imobiliária, em relação ao que seria esperado sem as alterações dos parâmetros urbanísticos, a utilização da OODC estabelece a possibilidade de recuperação da mais-valia imobiliária urbana criada pela alteração de uso do solo.

Entretanto, para que isso ocorra, o valor da contrapartida a ser paga pelo beneficiário deve considerar, necessariamente, além do valor de mercado dos parâmetros urbanísticos pleiteados, também a especial valorização a ser experimentada pelo imóvel que receberá o potencial construtivo adicional ou cujo uso será alterado (SOTTO, 2015, p. 189).

Para Levy e Cymbalista (2005)¹²⁸, a utilização da OODC como instrumento político de gestão da terra urbana abre uma gama de possibilidades aos municípios brasileiros, principalmente àqueles acostumados a promover a expansão urbana através do redesenho constante do perímetro urbano e de mudanças de zoneamento de área rural para urbana. É também uma opção para os municípios que têm dificuldade para revisar com a frequência desejável a Planta Genérica de Valores.

Nesse sentido, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada como um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, na medida em que se baseia fundamentalmente na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infraestrutura. Implica, portanto, a recuperação pela coletividade da valorização fundiária decorrente da ação do poder público. [...]Com efeito, os proprietários que se beneficiarem com uma utilização maior do potencial

¹²⁷ Obra citada, p. 186.

¹²⁸ Obra citada, p. 22.

construtivo e, pois, da infraestrutura urbana deverão devolver parte da riqueza à coletividade (LEVY e CYMBALISTA, 2005, p. 21-22).

Conforme estabelecido no Estatuto da Cidade, a OODC só poderá ser aplicada em municípios onde o instrumento estiver previsto no Plano Diretor. Essa medida visa a combater a aplicação desvinculada do instrumento à política urbana do município, bem como evitar a negociação caso a caso da utilização do instrumento. Para isso, o Plano Diretor deverá considerar sua adequação à realidade do município, à infraestrutura implantada, se existe demanda ou previsão futura de desenvolvimento local e a compatibilidade com a política urbana municipal como um todo (CYMBALISTA *et al.*, 2007)¹²⁹.

Sotto (2015)¹³⁰ alerta que o instrumento não servirá “nem à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, nem ao controle do preço dos imóveis, e seu potencial arrecadatório - essencial para a programação financeira das atividades urbanísticas no Município - restará minimizado” caso a utilização da OODC seja praticada com cobrança de preços ínfimos.

Quanto aos critérios de cálculo da OODC, existe uma grande variação de técnicas e critérios de apuração praticados entre os municípios, conforme levantado por Furtado *et al.*, (2009)¹³¹. A falta de um critério de cálculo consagrado representa um dos pontos de fragilidade na instituição do instrumento.

Outro ponto de fragilidade do instrumento da OODC apontado pelos autores é o fato das Administrações Municipais privilegiarem o caráter fiscal do instituto, em detrimento à sua instrumentalidade extrafiscal. Dessa forma, o aumento da densidade esperado em cada área não encontra lastro de infraestrutura existente. Esse descolamento entre os coeficientes de aproveitamento adotados e a real infraestrutura instalada se dá normalmente pela associação da OODC no financiamento da

¹²⁹ CYMBALISTA, R. *et al.* A outorga onerosa do direito e construir após o Estatuto da Cidade. Um panorama de implementação nos Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, Nov. 2007. p. 75.

¹³⁰ Obra citada, p.189.

¹³¹ FURTADO, F. *et al.* Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

infraestrutura projetada (SOTTO, 2015)¹³², ou seja, baseada em um cenário hipotético, até a sua efetiva realização.

1.2.5 - Transferência Do Direito De Construir

Conforme define o art. 35 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir (PINHEIRO, *et al.*, 2008)¹³³.

As condições relativas à aplicação da Transferência do Direito de Construir – TDC deverão ser fixadas pela lei municipal, como dispõe o § 2º do mesmo artigo.

Essa possibilidade é facultada quando o referido imóvel de interesse público for considerado necessário para:

- I. A implantação de equipamentos urbanos e comunitários (inciso I);
- II. Preservação do patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural (inciso II);
- III. Ou ainda para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (inciso III).

O mesmo instrumento poderá ser utilizado com o(s) proprietário(s) que doar(em) ao Poder Público seu(s) imóvel(is), ou parte dele(s), para a implantação de equipamentos ou para regularização fundiária, conforme o §1º do mesmo artigo 35.

É, portanto um instrumento urbanístico destinado a diminuir o custo expropriatório e agilizar as desapropriações urbanísticas, evitando maiores discussões judiciais sobre as indenizações devidas, mas também a promover a preservação e a proteção do patrimônio histórico-cultural, compensando, em ambos os casos, os

¹³² Obra citada, p. 195.

¹³³ PINHEIRO, O. M. et al. **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p.233.

proprietários dos imóveis com a possibilidade de negociar, no mercado imobiliário, os correspondentes coeficientes de aproveitamento (SOTTO, 2015)¹³⁴.

Após a provação/autorização pelo Poder Público, a TDC se concretiza mediante negociação celebrada entre particulares, que transacionam o potencial construtivo a preços livremente negociados entre si. Compete ao Estado após a autorização da TDC, apenas a função de controle e registro dessas transferências realizadas entre os imóveis envolvidos (imóvel emissor x imóvel destinatário), observando os limites representados pelo coeficiente de aproveitamento máximo definido para a zona, pela legislação urbanística.

É necessária a atenção do Poder Público para garantir critérios compatíveis com o planejamento urbanístico da cidade, principalmente a compatibilidade entre a infraestrutura existente e a densidade urbana esperada para cada área, além da evitar fraudes.

De fato, a TDC abre a possibilidade para os proprietários de imóveis que pretendam construir acima do coeficiente básico prospectem no mercado imobiliário privado a compra de direitos de construir, a preços livremente acordados entre particulares por meio da TDC, erigindo, assim, edificações com uso do coeficiente de aproveitamento máximo sem recolher um único centavo aos cofres públicos a título de OODC. Nesse quadro, é possível que a economia em custos expropriatórios não compense as perdas arrecadatórias com a OODC, quer em termos estritamente financeiros, quer em termos regulatórios. Além do rigor legislativo para a autorização das transferências, o manejo da TDC exige, ainda, absoluta diligência do Poder Público no registro das operações, não só no intuito de coibir fraudes, mas também com o objetivo de monitorar o adensamento construtivo e populacional da cidade, em garantia da efetividade dos seus planos urbanísticos. (SOTTO, 2015, p. 202).

A esse respeito, Monteiro e Silveira (2006)¹³⁵, p. 292) ponderam acertadamente que:

[...]a matéria requer a avaliação precisa a respeito da capacidade de infraestrutura e adensamento da zona receptora. O ideal, para afastar possível comprometimento da relação infraestrutura/capacidade de adensamento e do

¹³⁴ Obra citada, p. 200.

¹³⁵ MONTEIRO, Y. D. P.; SILVEIRA, E. M. Transferência do Direito de Construir. In: DALLARI, A. E. A. E. F. S. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal no 10.257/2001)**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

equilíbrio áreas públicas/privadas, é delimitar a transferência do direito de construir à mesma área ou zona em que se encontra o imóvel doado ou tangido pela finalidade pública.

1.2.6 - Operações Urbanas Consorciadas

Trata-se de instrumento voltado à implementação de um projeto urbano em uma área específica, por meio de parceria entre proprietários, Poder Público, investidores privados, moradores e usuários permanentes da área (BRASIL, 2002)¹³⁶.

Seu ponto de partida é mesmo raciocínio que embasa a Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou seja, a permissão de alterações nos índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo. Entretanto o ponto que o difere da OODC é a vinculação das alterações de um plano urbanístico para um determinado perímetro. Isso significa que, se estabelece uma área dentro da qual a valorização recuperada deverá ser aplicada na própria área (LEVY e CYMBALISTA, 2005)¹³⁷.

Alfonsin (2004)¹³⁸, p. 3-5) destaca sobre a Operação Urbana Consorciada - OUC, que as “transformações urbanísticas estruturais” podem ser dos seguintes tipos:

- a. Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo;
- b. Alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- c. Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Levy e Cymbalista (2004, p.25) relacionam como conteúdo mínimo para viabilizar o plano de uma OUC envolve os seguinte passos:

I. Definição da área a ser atingida;

¹³⁶ BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª Edição. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p.78.

¹³⁷ Obra citada, p. 25.

¹³⁸ ALFONSIN, B. D. M. Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Direito Urbanístico no Brasil e no mundo**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2004. p.3-5.

- II. Programa básico de ocupação da área;
- III. Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação;
- IV. Estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos (alterações na norma e classificação do solo);
- V. Forma de controle da operação, obrigatoriamente, compartilhado com representação da sociedade civil (art. 33, incisos I a VII).

O Estatuto da Cidade especifica que a lei específica que institui uma OUC deve definir a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios concedidos

“(…) aqui se apresenta o desenho redistributivo de cargas e benefícios que tem toda a Operação Urbana, indicando QUE E QUANTO é possível ganhar com a mudança das regras urbanísticas, bem como O QUE, QUANTO E COMO SE PAGA para beneficiar-se delas. É aqui que será explicitada a forma como o poder público pretende calcular e captar as mais-valias geradas pela Operação Urbana aos terrenos privados” (LEVY e CYMBALISTA, 2005, p. 26).

Fix (2001)¹³⁹ mostra sobre as experiências de OUC anteriores ao Estatuto da Cidade, que em alguns casos há a recuperação da mais-valia imobiliária. Entretanto pela dinâmica do instrumento, que prevê o reinvestimentos da arrecadação no local beneficiado (onde já houve a valorização), acaba por reconcentrar os recursos/benfeitorias públicas, acentuando ainda mais o processo de segregação sócio-espacial e a exclusão territorial.

Dessa forma, em vez de atuar em prol da justiça redistributiva dos ônus e bônus do processo de urbanização, a OUC resulta na reconcentração dos investimentos, construindo espaços privilegiados, foco de um volume maior de investimentos (LEVY e CYMBALISTA, 2005)¹⁴⁰.

¹³⁹ FIX, M. **Parceiros da Exclusão**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo. 2001.

¹⁴⁰ Obra citada, p. 25.

1.2.7 - Instrumentos de Recuperação de Mais-valias Imobiliárias Urbanas Alternativos

Apesar da existência de diversos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliária urbana na legislação federal (Estatuto da Cidade), não há impeditivo para a criação de normas municipais com essa mesma finalidade. Sobre essa reflexão, Souza (2013)¹⁴¹ coloca que:

[...] é possível extrair das normas constitucionais que o Município tem plena competência para criar novos instrumentos urbanísticos necessários à implementação eficaz da política urbana em seu território, ante a necessidade de efetivar o direito à cidade, que consiste em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar e seus habitantes. [...]Entendemos que é possível aos municípios criar instrumentos urbanísticos, diversos dos previstos pelo Estatuto da Cidade, desde que na sua elaboração, implementação e execução sejam respeitados os princípios da atividade urbanística como uma função pública, obediente ao princípio da legalidade, e às diretrizes, princípios e normas gerais do Estatuto da Cidade (arts. 1º, 2º, e 3º).

Nesse sentido, a título de ampliar a visão sobre o alcance de aplicação e inovação político/institucional, Sotto (2015) produz um levantamento de outros instrumentos instituídos em diversos municípios brasileiros que podem ser entendidos como instrumentos alternativos de recuperação de mais-valia imobiliária urbana.

Os instrumentos elencados pela autora são classificados como Instrumentos Fiscais, ou seja, visam à recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas através de cobranças pecuniárias relativas à valorização causada pela coletividade.

O primeiro desses instrumentos é a Cobrança de Prestação *in natura* dos loteadores, antes da venda dos lotes.

Além das obrigações impostas aos loteadores, é possível captar mais-valias urbanísticas por meio de prestações *in natura* exigidas em contrapartida à concessão de parâmetros urbanísticos flexíveis, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas (SOTTO, 2015)¹⁴².

¹⁴¹ SOUZA, L. C. G. **O Poder normativo do Município na criação de novos instrumentos urbanísticos. O significado e o alcance da expressão "entre outros instrumentos" do artigo 4o do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/2001)**. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2013. p. 85-86

¹⁴² Obra citada, p. 234.

É um mecanismo regulador que permite financiar os serviços urbanos demandados pelos novos parcelamentos urbanos, ou seja, com recursos internos do próprio mercado de solo, de maneira “homeostática” (reguladas com a finalidade de manter o constante equilíbrio de diversas funções necessárias ao funcionamento ideal de um organismo ou sistema) e mais barata (SMOLKA e MORALES-SHECHINGER, 2005)¹⁴³.

Os autores ainda salientam que, se aplicado com sucesso, esse instrumento permite que outros instrumentos tributários fiscais de recuperação de mais-valia imobiliária urbana como o IPTU e a Contribuição de Melhoria tenham sua aplicação voltada à captação de recursos para manutenção de uma boa operação e ampliação dos serviços e infraestruturas já instalados, e não como forma de remediar a expensas da coletividade como um todo, a falta de infraestrutura e serviços de parcelamentos irregulares.

Outro uso interessante da Cobrança de Prestação *in natura* dos loteadores é o aplicado no Plano Diretor da Cidade de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) pela instituição da “Cota de Solidariedade”, que é aplicável quando da implementação de empreendimentos imobiliários residenciais e não-residenciais de grande porte, com a finalidade de captar prestações *in natura* destinadas especificamente à implementação de Habitações de Interesse Social.

[...] consiste na imposição ao promotor imobiliário da obrigação de produzir HIS ou, alternativamente, doar terrenos ou recursos à Municipalidade para fins de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia (SOTTO, 2015, p. 234).

Outro instrumento alternativo de recuperação de mais-valia imobiliária urbana é o Consórcio Imobiliário. Segundo Carmona (2007)¹⁴⁴, trata-se de uma espécie de convênio celebrado entre o Poder Público municipal e o proprietário de área retida em

¹⁴³ SMOLKA, M. O.; MORALES-SHECHINGER, C. **Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martin Smolka respecto del Mercado del Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. 2005. Documento de Trabajo. Curso de Financiamiento de Las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. p. 20-21.

¹⁴⁴ CARMONA, P. A. C. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p.123.

especulação imobiliária, que por esse motivo é alvo da obrigação de parcelar ou edificar compulsoriamente, para viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel.

O proprietário transfere a propriedade do imóvel ao Poder Público municipal, conforme o disposto nos §§1º e 2º do artigo 46 do Estatuto da Cidade, recebendo, após a realização das obras, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, em valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, calculado pelos mesmos critérios utilizados para cômputo da desapropriação-sanção (a mesma base de cálculo do IPTU, sem expectativas de ganhos, lucros cessantes ou juros compensatórios, descontado o montante incorporado em função de obras públicas realizadas na área onde o imóvel se localiza após a notificação para parcelar, edificar ou utilizar (artigo 8º, §2º).

Para Sotto (2015)¹⁴⁵, p. 247), o Consórcio Imobiliário assemelha-se ao "reajuste de terras", instrumento de política urbana com origem na Alemanha, previsto também em Portugal e na Espanha e utilizado de maneira especialmente intensa no Japão, cuja aplicação na América Latina mais expressiva se deu na Colômbia.

Sandroni (2004)¹⁴⁶ define o Reajuste de Terras como uma forma de financiar grandes projetos urbanos que visa, em suma, a obter terras para o desenvolvimento urbano, para a construção de estradas e ferrovias ou para áreas de preservação ambiental, e/ou capturar mais-valias para financiar obras de infraestrutura ou construção de moradias.

Um projeto de reajuste de terras pode ser iniciado tanto pelos proprietários dos lotes - isoladamente, reunidos em pequenos grupos ou em cooperativas, quanto pelo Poder Público. O projeto deve indicar a área em que se dará o reajuste e estabelecer, simultaneamente, a entidade legal responsável pela elaboração e implementação do projeto, com base no plano urbanístico da cidade.

É calculada a porcentagem de terras necessárias para as obras de infraestrutura e as contribuições em terras a serem feitas pelos proprietários participantes, estimando-se

¹⁴⁵ Obra citada, p. 247.

¹⁴⁶ SANDRONI, P. Financiamiento de grandes proyectos urbanos. In: LUNGO, M.; LUNGO, M. (). **Grandes proyectos urbanos**. Cambridge: UCA editores y Lincoln Institute of Land Policy, 2004. Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. p.17.

o preço de mercado dos lotes que poderão ser vendidos e o custo total da infraestrutura, fazendo o reajuste, ou parcelamento dos lotes que são, por fim, distribuídos aos proprietários originais segundo as suas cotas. Apenas os proprietários que se negarem a aderir ao projeto são submetidos a procedimentos de desapropriação, e suas cotas são absorvidas pelo ente expropriante. (SOTTO, 2015)¹⁴⁷.

A Concessão Urbanística é outro modelo de “parceria” entre os setores Público e Privado, sendo um instrumento introduzido pelo antigo Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo (Lei nº 13.430/2002), que foi revogado em julho de 2014 e não foi incorporado à última versão do Plano Diretor daquela cidade.

Na Concessão Urbanística, o Poder Público poderia delegar a empresas ou consórcio de empresas, devidamente selecionadas por processo licitatório, a realização de obras de urbanização ou reurbanização dentro das diretrizes do PDE. Ficando sobre a incumbência da(s) empresa(s) concessionária(s) a elaboração dos respectivos projetos básicos e executivos, o gerenciamento e execução das obras públicas objeto da Concessão Urbanística. Por esse instrumento, recai sobre a(s) empresa(s) a responsabilidade de pagar todos os custos, além das indenizações em decorrência das desapropriações e pelas aquisições de imóveis necessários à realização da obra. Como forma de remuneração, a empresa concessionária recebe o direito de explorar os terrenos, edificações privadas e os espaços públicos resultantes da obra, nos termos e condições firmados pelo edital de licitação e contrato de Concessão Urbanística (SOTTO, 2015)¹⁴⁸. Dessa forma, é compreensível o entendimento de vários autores de que aplicação desse instrumento equivaleria a “privatizar” o planejamento urbano em setores específicos da cidade.

Outros instrumentos de caráter fiscal que podem, eventualmente, ser manejados para a recuperação de mais-valias urbanísticas em prol da coletividade são os preços cobrados em razão da utilização de imóveis públicos urbanos por particulares. (SOTTO, 2015)¹⁴⁹.

A cobrança de preço público pela utilização exclusiva ou pela exploração econômica dos atributos de um imóvel público por um particular visa não só a

¹⁴⁷ Obra citada, p. 247-248.

¹⁴⁸ Obra citada, p. 252.

¹⁴⁹ Obra citada, p. 222.

recuperação de parcela do proveito econômico percebido a favor da coletividade, mas também, evitar o enriquecimento ilícito à custa do Poder Público (SOTTO, 2015)¹⁵⁰.

Desse modo, a cobrança de preços ou tarifas para a utilização privativa de bens públicos por particulares, com outras finalidades afora a passagem da infraestrutura necessária à prestação de serviços públicos concedidos, é absolutamente legítima e indispensável, sob pena de configurar, inclusive, improbidade administrativa para os administradores municipais que a dispensem indevidamente. (SOTTO, 2015, p. 224).

Existem cobranças do preço público para utilização de áreas públicas, cuja finalidade é voltada exclusivamente à retribuição financeira pela utilização de um bem público. Entretanto, existem modalidades voltadas à captação de mais-valias geradas pela própria cidade em favor da coletividade (SOTTO 2015)¹⁵¹, como é caso das:

- a. *Cobrança de preço público pela realização de filmagens cinematográficas ou publicitárias em áreas públicas do município*: recupera, em favor da comunidade, a mais-valia gerada pela ambiência ou pela paisagem composta pelos equipamentos públicos;
- b. *Cobrança de preço público sobre exploração publicitária de imobiliários urbanos*: reside na cobrança pela exploração publicitária do mobiliário urbano, como pontos de ônibus, relógios de rua, sanitários públicos, bancas de jornais, indicadores de logradouros, etc. Neste caso, o valor criado se dá pela visibilidade proporcionada pela grande circulação de carros e pessoas na cidade
- c. *Cobrança de preço público pela posição de anúncios em terrenos particulares voltados para vias expressas e avenidas de grande circulação*: aplicada sobre as empresas que exploram a publicidade. Estas empresas fazem pagamentos ao proprietário do terreno, para instalação do anúncio, e ao Município, em retribuição à projeção da publicidade sobre o espaço público (SILVA, 2012)¹⁵²;
- d. *Cobrança de preço público por Naming Rights de equipamentos públicos*: consiste na possibilidade de ceder onerosamente os “direitos de nomeação” de

¹⁵⁰ Obra citada, p. 223.

¹⁵¹ Obra citada, p.255.

¹⁵² SILVA, R. A. R. D. **Potencial para o aumento de fontes de receita: alternativas pouco exploradas no Brasil.** Palestra proferida em 22/08/2012 na Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização de Receita Municipal. IPTI; RICS Americas; Lincoln Institute of Land Policy. São Paulo. 2012.

equipamentos públicos, tais como arenas esportivas, ginásios, teatros, centros esportivos, parques e etc., a empreendedores privados, selecionados por licitação, mediante o pagamento de contrapartida financeira ao Município.

Furtado e Smolka (2005)¹⁵³ indicam que a crescente popularidade de novos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas pode ser atribuída, entre outros fatores, à existência de uma frustração com os resultados alcançados pela aplicação de impostos e outras contribuições tradicionais relacionados à terra urbana, tanto em termos de arrecadação como de outros objetivos da política urbana.

Dessa forma, necessário se faz incorporação dos instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas à realidade municipal, como também a preocupação de manter nesses instrumentos o caráter de aplicação voltado ao princípio da justiça redistributiva dos ônus e benefícios do processo de urbanização das cidades.

Ao explorar o conceito de mais-valias imobiliárias urbanas, verifica-se a ressignificação do conceito marxista da mais-valia, resgatando-o de seu contexto original da produção fabril, mas estendendo-o ao processo de formação do “valor da terra”.

Expressada na literatura sobre variações terminológicas como “mais-valias Fundiárias”, “gestão social da valorização da terra”, invariavelmente o conceito tem como objeto de ação a valorização aplicada à propriedade imobiliária no espaço urbano advinda de melhorias geradas pela coletividade (Poder Público).

Obviamente, o valor da terra urbana é constituído por diversos componentes que vão além da ação do poder público, como as benfeitorias feitas pelo proprietário do imóvel ou ainda a ação de outros indivíduos que resultam em valorização de todo contexto em que o imóvel está inserido.

Entretanto as ações mais significativas na formação da valorização da terra urbana são as geradas pelo Poder Público, seja através de investimentos e realizações de obras, infraestrutura, serviços públicos e outras benfeitorias ou ainda por alterações de

¹⁵³ FURTADO, F.; SMOLKA, M. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 47.

normativas urbanas como a mudança de categoria (de rural para urbano), alterações de usos, alterações no potencial construtivo, etc.

Compreender o conceito de mais-valia imobiliária urbana é importante para vislumbrar que a valorização da terra urbana é impulsionada por fatores externos à ação do proprietário, sendo o principal causador dela o Poder Público. Nesse sentido, é entendido como justa a aplicação pelo Poder Público de instrumentos voltados à retenção e/ou recuperação de parte dessa valorização, que em análise final advêm da coletividade, que possibilita seus investimentos através de tributos pagos por toda a sociedade.

CAPÍTULO II - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A Contribuição de Melhoria é um instrumento tributário e financeiro, previsto no Art. 4º parágrafo IV do Estatuto da Cidade, definido por Biava (1988)¹⁵⁴ como “pagamento compulsório, decretado pelo Poder Público, em consequência da valorização produzida por obra pública em imóvel do contribuinte, tendo tal pagamento por limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

Como tributo, tem sua vinculação diretamente ligada a uma atividade estatal que incorra em especial valorização sobre um imóvel particular, seja por realização de obra pública ou por mudanças na legislação que regulamenta o uso do solo (SOTTO, 2015)¹⁵⁵.

Gomide (2009)¹⁵⁶ sintetiza a essência institucional da Contribuição de Melhoria da seguinte forma:

Entende-se, então, que a filosofia da institucionalização e da arrecadação da contribuição de melhoria é precisa e simples: o proprietário beneficiado por um melhoramento público deve contribuir para o custo desse melhoramento, enquanto os contribuintes em geral não devem arcar com este específico ônus por um empreendimento que não lhes apresenta nenhum interesse especial ou contraprestação.

O princípio de sua aplicação está na valorização imobiliária decorrente de ação pública sobre imóveis de propriedade particular, sendo este o fato gerador da incidência do tributo. A sua instituição é prevista na Constituição Federal de 1988 em seu Artigo nº 145, inciso III. Sua complementação legislativa está no Código Tributário Nacional (CTN) nos Artigos 81 e 82 que disciplinam a sua aplicação, e no Decreto-lei nº 195 de 1967 que regulamenta o instrumento.

O CTN traz no Artigo nº 81 limites individuais e globais à cobrança da Contribuição de Melhoria. Já o Artigo 82 contempla alguns requisitos mínimos à cobrança.

¹⁵⁴ BIAVA, A. H. R. A Contribuição de Melhoria no Novo Código Tributário. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 Nov. 1988.

¹⁵⁵ Obra citada, p. 121.

¹⁵⁶ GOMIDE, T. R. **A aplicabilidade da Contribuição de Melhoria pela administração pública municipal**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. 2009. p. 33.

A Contribuição de Melhoria se apresenta como um instrumento de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas revestido da essência do Estatuto da Cidade e suas diretrizes contidas no Artigo 2º da Lei, a saber: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX), a 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 fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais (inciso X) e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI).

O requisito relevante, pois, para que uma obra pública enseje a instituição da contribuição de melhoria, é que ela altere positivamente o valor de mercado dos imóveis adjacentes a ela. Sendo assim, [...] é indispensável que haja valorização imobiliária no imóvel do contribuinte, tendo tal valorização uma relação de causa e de efeito com a obra pública. (GOMIDE 2009, p.40)

Concordando com a afirmação de Gomide, Carrazza (2009)¹⁵⁷ apresenta em sua formulação a matriz constitucional da Contribuição de Melhoria, que é composta pelos seguintes elementos:

- I. Hipótese de incidência possível: realização de uma obra pública que valorize um imóvel urbano ou rural;
- II. Base de cálculo possível: até o *quantum* da valorização experimentada pelo imóvel em razão da obra pública;
- III. Alíquota possível: um percentual da valorização, apontado na lei;
- IV. Sujeito ativo possível: a pessoa política que tiver levado a efeito a obra pública (Município, Estado, União);
- V. Sujeito passivo possível: o proprietário do imóvel valorizado pela obra pública.

Pela sua característica singular de envolver dois elementos essenciais como fato gerador (ação do poder público e valorização dos imóveis), a Contribuição de Melhoria é tida como um tributo autônomo, diferenciando-a dos impostos e das taxas.

Para que se configure o fato imponible, não basta que haja obra - que, em tese, ensejaria (taxa) - nem basta que haja incremento patrimonial, que ensejaria (imposto). É preciso haver direta relação de causa e efeito entre a obra e a valorização. (ATALIBA, 2005, p. 174)

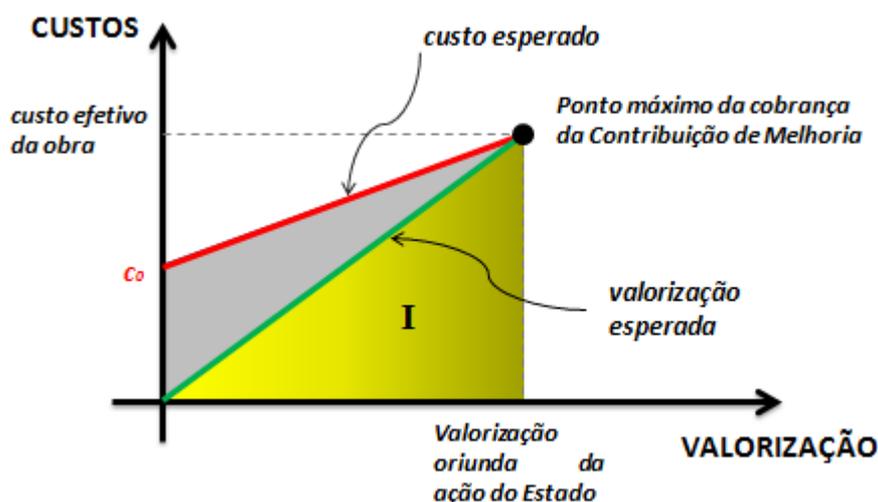
¹⁵⁷ CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 562.

Essa condição respalda a teoria tricotômica, amplamente adotada pelas instituições jurídicas do país (GOMIDE, 2009)¹⁵⁸. Essa compreensão vai de acordo com entendimento de Biava (1988)¹⁵⁹ de que a Contribuição de Melhoria é um tributo “com identidade econômica própria, pois implica, necessariamente, na abordagem simultânea da Receita e da Despesa (obra pública) que a justifica”.

A coexistência entre os fatos geradores do tributo é definida pelo sistema misto, característico da Contribuição de Melhoria brasileira, que é inspirado nos modelos anglo-saxão (que considera a valorização imobiliária como base de cálculo) e germânico (que considera o custo total da obra a ser distribuída entre os beneficiários da melhoria). Dessa forma, o modelo brasileiro adota o menor valor dentre as duas bases de cálculo (ALMEIDA, 2017)¹⁶⁰.

Essa relação é representada graficamente no modelo desenvolvido por Arruda (2016)¹⁶¹:

Figura 5 - Relação hipotética entre custos e valorização decorrentes de obra pública



Fonte: Adaptado de Arruda (2016)

¹⁵⁸ Obra citada.

¹⁵⁹ Obra citada.

¹⁶⁰ ALMEIDA, L. C. D. Contribuição de Melhoria: uma política de recuperação de mais-valias. **Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/9cbdu/51407-CONTRIBUICAO-DE-MELHORIA--UMA-POLITICA-DE-RECUPERACAO-DE-MAIS-VALIAS>>. Acesso em: 30 dez. 2017. p. 2.

¹⁶¹ ARRUDA, R. D. **Análise Jus Econômica da Contribuição de Melhoria**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Católica de Brasília. Brasília. 2016.

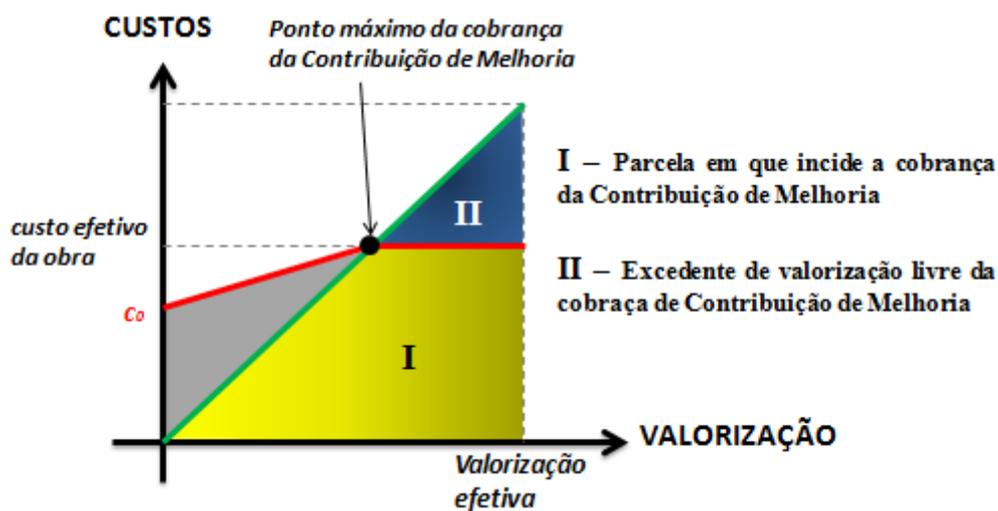
A área I representa a região de incidência da contribuição de melhoria. O ponto de interseção entre o custo efetivo da obra e a valorização oriunda da ação do Estado caracteriza o limite máximo a ser cobrado com a aplicação da Contribuição de Melhoria.

Nesta relação hipotética, o custo da obra será rateado integralmente entre os beneficiados, de forma proporcional as suas melhorias, haja vista que a valorização coincide com os custos da obra. Assim, “o Estado será reembolsado pela totalidade dos recursos gastos para a execução da obra, e os beneficiários assimilarão as melhorias recompensando-as em parcelas justas” (ARRUDA, 2016)¹⁶².

O cenário esboçado na Figura 5 representa uma situação ideal para aplicação da Contribuição de Melhoria, destinada a compreender as limitações impostas pela legislação quanto à cobrança deste tributo e, portanto, pouco afeta a realidade do mundo prático.

De fato, o que acontece normalmente quando da execução de uma benfeitoria por parte do Poder Público é que essa ação resulte em valorização superior aos custos da obra (Figura 6) ou que a valorização seja inferior aos custos da obra (Figura 7).

Figura 6 - Valorização excedente decorrente de obra pública



Fonte: Adaptado de Arruda (2016)

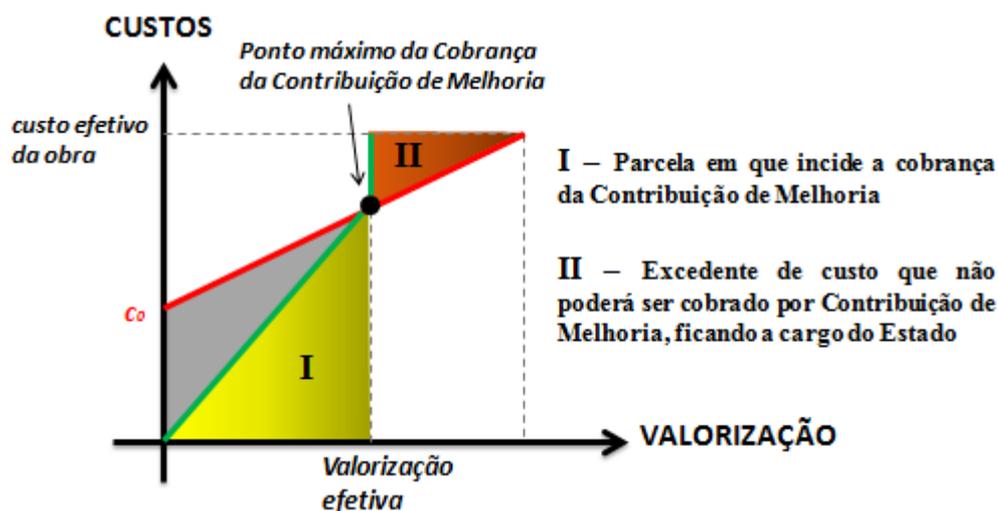
Enquanto a região I representa a área de incidência da cobrança da Contribuição de Melhoria, no cenário representado pela Figura 6, onde o custo efetivo da obra é superado pela valorização efetiva dos imóveis beneficiados pela ação do Poder Público,

¹⁶² Obra citada, p. 54-55.

a parte dessa valorização, contida na região II do gráfico, representa o excedente de valorização acima do que é permitido ser recuperado pela Contribuição de Melhoria. Dessa maneira “todos os benefícios gerados são livres aos proprietários beneficiados, e o Estado, que fez uso do mecanismo tributário para evitar exatamente o aumento patrimonial indevido do particular, nada poderá fazer” (ARRUDA, 2016)¹⁶³.

Já no cenário da Figura 7, onde a valorização dos imóveis é abaixo do custo efetivo da obra, a Contribuição de Melhoria deve ser empregada para custear parcialmente as despesas da obra, até o limite da valorização (área I), sendo que o excedente de custos (área II) deverá ser coberto pelo Poder Público.

Figura 7 - Excedente de custo em relação à valorização decorrente de obra pública



Fonte: Elaborado pelo Autor

Obviamente, ao se definir a valorização como um dos fatos geradores para incidência do tributo, faz-se necessário levantar em duas etapas distintas os valores praticados no mercado imobiliário, sendo uma primeira fase de levantamento anterior à realização da obra/benfeitoria e outra posterior à realização da obra/benfeitoria. Da diferença entre este último e o valor inicial é que se quantifica a valorização em decorrência da ação do Estado sobre os imóveis sob sua influência direta.

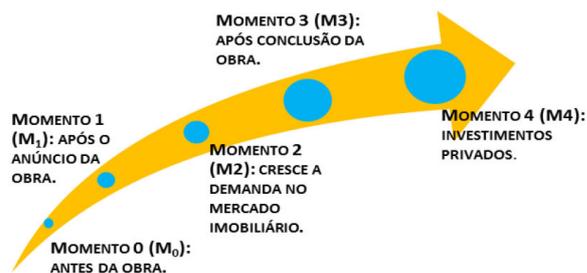
Almeida (2017)¹⁶⁴ coloca que a coleta de elementos amostrais para quantificação da valorização de fato se dá em dois momentos distintos, entretanto, apesar de

¹⁶³ Obra citada, p. 55-56.

¹⁶⁴ Obra citada, p. 3.

considerar o momento da primeira amostragem (M0) como sendo anterior à obra, de forma semelhante ao descrito anteriormente, para a segunda amostra ela classifica como possível a adoção de quatro momentos distintos (M1 a M4) como referência para determinar a valorização dos imóveis, conforme demonstrado no esquema da Figura 08.

Figura 8 - Influência dos momentos na avaliação imobiliária para aplicação da Contribuição de Melhoria



Fonte: ALMEIDA (2017 p. 4)

Cada momento da amostragem, posterior ao M0 (marco inicial da busca de valores dos imóveis), representa um grau de valorização diferenciada, sendo que, quanto mais avançado é o momento da segunda amostragem, maior será o montante da valorização ($M1 < M2 < M3 < M4$). Para a autora, a escolha do segundo momento de amostragem (M1 a M4) deve ser determinado pela lei instrutora do tributo (ALMEIDA, 2017)¹⁶⁵.

Esse entendimento abre a possibilidade de o Poder Público definir o prazo e intensidade do ciclo de cobrança do tributo. Estas variações são:

Opção pelo M1 como ponto da segunda amostragem: ciclo com prazo mais curto para a recuperação de mais-valias imobiliárias, mas com menor valorização apurada (e consequentemente menor arrecadação para o Poder Público). Nessa fase ainda não ocorreu a concretização da obra (fato gerador da valorização);

Opção pelo M2 como ponto da segunda amostragem: ciclo com prazo intermediário, mas com características especulativas, uma vez que a valorização apurada nesta etapa é baseada nas expectativas de valorização que o mercado imobiliário começa a incorporar ao valor da terra, sem a efetiva execução da obra (fato gerador de valorização);

¹⁶⁵ Obra citada, p. 4.

Opção pelo M3 como ponto da segunda amostragem: ciclo com prazo intermediário e ideal, pois atende as exigências colocadas pela legislação federal que instrui a Contribuição de Melhoria como instrumento, ao adotar a conclusão da obra como marco final da valorização dos imóveis influenciados pela mesma.

Opção pelo M4 como ponto da segunda amostragem: ciclo com prazo longo, mas com arrecadação superior e de caráter usurpador, uma vez que se vale de incrementos de valorização de agentes externos (investimentos privados) extrapolando a valorização gerada pela obra pública, para ampliar a arrecadação do Poder Público.

Nesse sentido, apesar de entender como uma alternativa a tornar o processo de recuperação de mais-valias imobiliárias mais dinâmico para o poder público, ao permitir a opção pela extensão do ciclo de valorização que ele opta como mais vantajoso, conclui-se que apenas na adoção do M3 como etapa final da amostragem de valorização é que atende tanto à legislação quanto à essência de justiça distributiva que o instrumento carrega.

Esse mesmo entendimento é captado por Baleeiro (2005, p. 576) ao definir que “o critério valorização é objetivo e capta o benefício no momento em que a mais-valia se materializa no mercado, quando o ganho está indiscutivelmente concretizado, pondo-se de lado qualquer subjetivismo na avaliação”.

Vale ressaltar ainda que o pagamento da Contribuição de Melhoria no Brasil se dá exclusivamente após a conclusão da obra/benfeitoria executada pelo Poder Público, oferecendo um período de carência (até que a avaliação da valorização seja concluída) e depois até cinco anos para o pagamento total do tributo, enquanto que em outros países, como é o caso da Colômbia, para projetos de menor vulto de investimento, o pagamento é feito parcial ou integralmente antes da obra iniciar (SMOLKA, 2014)¹⁶⁶.

Pelo disposto no Art. 2º do Decreto-Lei 195 de 1967 a Contribuição de Melhoria é devida no caso de valorização originada por qualquer das seguintes obras executadas pelo Poder Público:

I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;

II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

¹⁶⁶ SMOLKA, M. Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema. *Revista Interamericana de Planificación*, Bogotá, n. 60, 1991. p.30.

III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares ascensores e instalações de comodidade pública;

V - proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;

VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

Como se vê, o escopo de obras passíveis da aplicação da Contribuição de Melhoria é extremamente amplo, sendo este inclusive um fator de críticas tecidas por alguns autores que tratam do instrumento, como é o caso de Souza:

Todavia, uma vez que o provimento de infraestrutura técnica e social básica a todos os cidadãos é um dever do Estado, não seria razoável, portanto, satisfazer-se com uma definição tão genérica, como se valorizações decorrentes de toda e qualquer obra pública devessem ser consideradas como suficientes para justificar a aplicação do tributo. [...] Constitui flagrante distorção do espírito progressista do tributo. A ser adotada uma tal interpretação, tratar-se-ia a contribuição de melhoria de um tributo tão criticável quanto as *impact fees* americanas, cuja regressividade tem sido objeto de exame e condenação. (SOUZA, 2010, p. 241).

A aplicação da Contribuição de Melhoria a todos os tipos de obras previsto na legislação resultaria no fenômeno qualificado como hipertrofia do instrumento (PINTO, 1948)¹⁶⁷, sendo esse um efeito mais danoso à sociedade do que justo.

Abordando o tributo sob o viés da justiça redistributiva, visando à promoção da justiça social, Souza (2010)¹⁶⁸ aponta que a Contribuição de Melhoria deve ser aplicada no caso de obras referentes à instalação de infraestrutura não-elementar e sobretudo, nas obras suntuárias e/ou de embelezamento como as que existem em bairros privilegiados da cidade. Assim, o sujeito passivo do tributo seriam os proprietários de imóveis, via de regra de médio ou alto poder aquisitivo, que se beneficiam direta e/ou indiretamente

¹⁶⁷ Obra citada, p. 4.

¹⁶⁸ Obra citada, p.242.

pelas obras realizadas no entorno de sua propriedade, que resultam em aumento do valor de troca do imóvel (valorização). E os beneficiários finais do instrumento deveriam ser os moradores de espaços mal-dotados de infraestrutura técnica elementar (favelas, áreas de ocupação irregular, etc.) que deveriam ser tratadas como alvos prioritários para novos investimentos por parte do Estado.

[...] uma administração municipal progressista não precisaria furtar-se a realizar investimentos em áreas de status elevado; por outro lado, sempre que se tratasse de uma obra relativamente supérflua, ou que não vise à satisfação de qualquer necessidade básica que, de outro modo, não seria adequadamente atendida, o Poder Público captaria a valorização gerada pela intervenção, obtendo mais recursos para melhoramentos em áreas carentes. (SOUZA, 2010, p. 242)

Dessa forma, o autor coloca que a lista de obras passíveis de aplicação da Contribuição de Melhoria deveria ser atualizada e reduzida para aquelas voltadas a melhoramentos não essenciais. Nesse sentido, Tourinho (1988)¹⁶⁹ sugere que a cobrança de Contribuição de Melhoria se restrinja a: a) Construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos; b) Construção ou ampliação de sistemas de transporte rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema; c) Aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano paisagístico.

Outra preocupação abordada por Souza, sobre a aplicação da Contribuição de Melhoria é sobre a sua influência na população de baixa renda, quando da execução de alguma intervenção por parte do Estado que gere valorização de suas propriedades. “[...] Seria justo, portanto, dar um tratamento desigual a desiguais, isentando, total ou parcialmente, os proprietários desses imóveis do pagamento do tributo” (SOUZA, 2010)¹⁷⁰.

Caso não haja na lei municipal que constitui a Contribuição de Melhoria a previsão de isenção e/ou redução da cobrança para a população de menor renda, esse instrumento pode se tornar um promotor da gentrificação, expulsando a população de menor renda para outras regiões, novamente desassistidas de infraestrutura e condições de vida digna. Dessa forma, além de não atender os preceitos da justiça distributiva dos

¹⁶⁹ TOURINHO, A. Contribuição de Melhoria. In: MARTINS **Tributos municipais (ISS, IPTU e contribuição de melhoria)**. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p.173.

¹⁷⁰ Obra citada, p. 243.

ônus e bônus do processo de urbanização, a Contribuição de Melhoria pode acentuar ainda mais a segregação urbana e a espacialização da pobreza no entorno das cidades.

Com tantos fatores a serem considerados para aplicação deste instrumento, diversos autores como Sotto (2015)¹⁷¹, consideram a instituição e cobrança da Contribuição de Melhoria extremamente complicada, justamente pela sua condição de conjugar as variáveis de Custo do Investimento x Valorização e outros elementos como delimitação da zona de influência da obra, divisão justa e proporcional do tributo entre os proprietários, dentre outros.

Por outro lado Souza (2010)¹⁷² apresenta a seguinte reflexão sobre as dificuldades de implementação do instrumento:

A razão principal da não-implementação da cobrança da contribuição de melhoria pode ser buscada, indubitavelmente, na tensão entre as duas possíveis interpretações de sua natureza, cada uma delas trazendo seus próprios problemas: a interpretação ampliada é injusta, podendo ser incômoda politicamente, além de poder suscitar a acusação de bitributação por parte de munícipes que já pagam o IPTU e que podem alegar ter, com isso, o direito a saneamento básico e infraestrutura técnica e social fundamental sem ônus adicional. [...] A interpretação [...] (que) ressalta o caráter progressista do tributo, [...] desperta resistências entre os setores mais privilegiados da sociedade, dotados de forte capacidade de influência. Ademais, os problemas e dificuldades que envolvem o cálculo do tributo não devem ser subestimados, não obstante o fato de que tampouco devem ser exagerados, como tenderam alguns a fazer.

O Decreto-lei nº 195 de 1967 em seu Artigo 3º estipula a forma de cálculo da Contribuição de Melhoria da seguinte forma:

Art. 3º. A Contribuição de Melhoria a ser exigida pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios para fazer face ao custo das obras públicas, será cobrada pela Unidade Administrativa que as realizar, adotando-se como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência, a serem fixados em regulamentação deste Decreto-lei.

§ 1o. A apuração, dependendo da natureza das obras, far-se-á levando em conta a situação do imóvel na zona de influência, sua testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente.

§ 2o. A determinação da Contribuição de Melhoria far-se-á rateando, proporcionalmente, o custo parcial ou total das obras, entre todos os imóveis incluídos nas respectivas zonas de influência.

§ 3o. A Contribuição de Melhoria será cobrada dos proprietários de imóveis do domínio privado, situados nas áreas direta e indiretamente beneficiadas pela obra.

¹⁷¹ Obra citada, p.127.

¹⁷² Obra citada, p.243

Apesar das condições elencadas anteriormente para o cálculo de cobrança da Contribuição de Melhoria serem baseadas em critérios aparentemente de difícil mensuração, é possível a utilização de técnicas matemáticas, previstas na Norma Técnica de Avaliação de imóveis NBR nº 14653, para quantificar a valorização e distribuição desta sobre os imóveis beneficiados por uma melhoria executada pelo Poder Público.

Um dos métodos voltados a essa finalidade é o desenvolvido por Möller (2007) que se vale de estimativas econométricas hedônicas baseadas na aplicação de fatores de impacto tomados de experiências anteriores em situações comparáveis (situações paradigma). Esse método foi aplicado na cidade de Osório/RS em estudo apresentado para o Banco Mundial para o levantamento/estimativa de valorização/distribuição da valorização nos imóveis beneficiados pelas obras de um programa de pavimentação de ruas. (SMOLKA, 2014)¹⁷³.

Portanto, verifica-se que a implantação da Contribuição de Melhoria como instrumento tributário financeiro destinado à recuperação de mais-valias imobiliárias pela municipalidade é possível, desde que haja o atendimento aos quesitos legais para o tributo. Para tornar factível o cálculo de mensuração e instruir o processo de cobrança desse tributo, recomenda-se incorporar a estrutura institucional do município uma seção voltada à engenharia de avaliação, uma vez que a Contribuição de Melhoria exige um grau de refinamento de processo superior aos tributos normalmente aplicados sobre a propriedade urbana nos municípios (IPTU, ITBI, etc.).

2.1- Origem histórica da Contribuição de Melhoria

A matriz histórica de tributos destinados à recuperação de mais-valias imobiliárias, aos moldes da Contribuição de Melhoria brasileira, tem seu nascedouro na Europa. Apesar de existirem instrumentos semelhantes em diversos países desse continente, as duas origens mais influentes sobre o fundamento constituído para a Contribuição de Melhoria brasileira são a anglo-saxônica (*betterment tax*) e a germânica (*strassenanliegerebeitrag*).

¹⁷³ Obra citada, p. 30.

A literatura que trata da origem histórica desse tributo apresenta discordância sobre a data de origem desse tipo de tributo. Guerreiro (2011)¹⁷⁴ aponta o ano de 1605 como marco histórico de origem do tributo do modelo anglo-saxônico, onde a sua aplicação foi destinada para recuperar os investimentos aplicados no melhoramento (retificação do leito dos rios e construção de muros nas margens nos trechos citadinos) dos rios Tâmsa e Lea, nos arredores de Londres. Por outro lado, o estudo produzido por Santiago (2012)¹⁷⁵ aponta como origem do modelo anglo-saxão a cobrança aplicada para a reconstrução de diques do rio Tâmsa, em Londres no ano de 1250.

No *betterment tax*, o reconhecimento da valorização ocasionada pela realização da obra pública é a pedra fundamental do tributo (PEREIRA, 2012)¹⁷⁶. Ele surge do entendimento de que não seria justo que a sociedade em geral arcasse com a totalidade dos custos, sendo que os imóveis lindeiros à obra eram os principais beneficiados, incorporando valorização imediata.

Reza a lenda que a coroa britânica resolveu retificar o rio Tâmsa, nas imediações de Londres, e murar as suas margens no trecho citadino. E fez-se o empreendimento, a custos bem elevados. Terminada a obra, verificou-se que os súditos de sua majestade, especialmente os londrinos, tinham acabado de obter grande conforto. O rio já não transbordava, alagando a cidade. Logo se pôs o Parlamento britânico a discutir o caso e chegou à conclusão de que uma classe especial de súditos auferira especial vantagem patrimonial: os afortunados proprietários das áreas rurais próximas à cidade, agora ótimas (antes alagadiças e pantanosas e, por isso mesmo, inaproveitáveis).

[...] E a plus-valia, a valorização, não decorrerá do esforço próprio dos donos, nem de investimentos particulares em benfeitorias, nem da desvalorização de libra esterlina. Decorrerá, em verdade da realização da obra pública. Teria se resolvido, então, instituir um tributo específico com a finalidade de ‘capturar a mais-valia imobiliária decorrente daquela obra pública’, cuja base de cálculo seria precisamente a expressão da valorização obtida por cada um dos proprietários. Assim, teria ocorrido contribuição de melhoria em imóvel de particular, decorrente de obra pública [...] (GUERREIRO, 2011).

Dessa forma, o modelo anglo-saxão é ligado ao combate do enriquecimento sem merecimento, valendo-se do princípio da equidade, uma vez que sua aplicação incide especificamente sobre a valorização dos imóveis beneficiados.

¹⁷⁴ GUERREIRO, S. M. Contribuição de melhoria e renúncia fiscal, 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/contribui%C3%A7%C3%A3o-de-melhoria-e-ren%C3%Bancia-fiscal>>. Acesso em: 12 out. 2015.

¹⁷⁵ SANTIAGO, R. D. S. A contribuição de melhoria no direito brasileiro: a teoria de seu posicionamento no sistema tributário nacional, 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22144/a-contribuicao-de-melhoria-no-direito-brasileiro-a-teoria-de-seu-posicionamento-no-sistema-tributario-nacional>>. Acesso em: 16 set. 2016. p. 3.

¹⁷⁶ Obra citada, p. 208.

Já o modelo germânico tem sua origem na Prússia, no ano de 1875, com a instituição do tributo denominado *Strassenanliegerebeitrag*, livremente traduzido como ‘contribuição dos confinantes da rua’. Este tributo fundamenta-se em um princípio fiscal de repartição dos custos do investimento entre os proprietários dos imóveis beneficiados (GUERREIRO, 2011)¹⁷⁷, sem levar em consideração o fator valorização, como apontado por Coelho¹⁷⁸:

Outra matriz histórica da Contribuição de Melhoria nos vem da Alemanha, fulcrada juridicamente no direito romano, mas com sentidas influências do Direito Germânico, extremamente atento ao senso comunitário e a repartição dos custos sociais, na paz e na guerra. ‘Pragmaticamente, porém, deixaram de lado o fator “valorização”, para se fixarem no custo da obra’. O benefício não é tomado como base de cálculo, mas como indicativo do contribuinte (o dono do imóvel na área de interesse). Relatam os doutos que o "*Beitrag*" alemão liga-se aos planos de urbanização e às leis de construção, apresentando-se como um tributo destinado a recuperar a '*posteriori*' o gasto estatal com obras públicas, sem nenhuma finalidade equidosa, como ocorre com a contribuição de matriz inglesa (já que lá se invoca a equidade para cobrar dos que são valorizados em suas propriedades em razão de obras públicas financiadas por toda a sociedade, pois é óbvio, os recursos públicos advêm dos tributos pagos pela sociedade como um todo). (COELHO, 1999, p. 74-75).

Em resumo, a essência da aplicação do modelo germânico está diretamente ligada ao custo da obra executada pelo poder público e sua aplicação se restringe à recuperação destes gastos ao Estado.

Existe registro de imposições fiscais sobre a recuperação de mais-valias imobiliárias muito semelhantes à *betterment tax* britânica em diversos países europeus como a França que em 1807 instituiu a *Contribution sur les Plus-values* destinada às obras de terraplanagem, construção de pontes, cais e drenagem de pântanos. Na Itália em 1296 foi criada a *Contributi di Miglioria*, empregada para viabilizar através da contribuição da vizinhança imediata, a reforma/ampliação da praça onde se encontrava o Batistério de San Giovanni e a Igreja de Santa Reparata na cidade de Florença. (SANTIAGO, 2012, p. 3)¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Obra citada.

¹⁷⁸ COELHO, S. C. N. **Comentário a Constituição de 1988 - Sistema tributário**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

¹⁷⁹ Obra citada, p. 3.

Somente a partir dos séculos XVI e XVII é que surgem as primeiras versões de tributos destinados à recuperação de mais-valias imobiliárias na América espanhola (1562) e nos Estados Unidos (1691) (PINTO, 1947)¹⁸⁰.

Apesar do cerne da Contribuição de Melhoria derivar da mescla dos modelos anglo-saxão e germânico, adotando, portanto um duplo fato gerador/limitador para a aplicação do tributo (valorização x custo da obra), Pereira (2002)¹⁸¹ apresenta como origem desse tributo no Brasil à aplicação de fintas, tributo aplicado pela coroa portuguesa baseada nas Ordenações Filipinas, destinadas ao custeio de certas obras públicas com construção e reparo de pontes e construção de calçadas e fontes.

Dentro do modelo normatizado pelas Ordenações Filipinas, o Brasil durante a sua fase colonial, tem como primeiras iniciativas de aplicação do sistema de fintas as obras de calçamento de vias públicas na cidade de Jaguaribe (então Bahia) no ano de 1812, e as obras de recuperação de pontes na cidade de Mariana em Minas Gerais em 1818 (SANTIAGO, 2012)¹⁸².

O sistema de fintas do período colonial cedeu lugar, na fase republicana do país, às taxas de calçamento que se generalizaram por diversas cidades brasileiras. Pinto (1947)¹⁸³ aponta como nexos causais que ligam os dois modelos de tributo o fato de ambas terem por finalidade o financiamento de obras públicas beneficiadoras dos proprietários coletados, dando às taxas de calçamento um caráter de “herdeiro” do antecessor sistema de fintas.

Dessa amálgama de ideias contidas em diversos dos tributos voltados para a recuperação de mais-valias imobiliárias que a precederam é que surge a Contribuição de Melhoria brasileira, como bem coloca Pereira:

Verifica-se, portanto, no caso da cobrança da Contribuição de Melhoria no Brasil, uma mescla de formas de transmissão/assimilação de ideias. Primeiramente, a cobrança de fintas no país apenas replicava a prática contida nas Ordenações Filipinas. Num segundo momento, as fintas foram transformadas no tributo Contribuição de Melhoria, assumindo formato especificamente brasileiro, resultante de uma mescla de princípios legais historicamente assimilados. (PEREIRA, 2012, p. 212)

¹⁸⁰ PINTO, B. Contribuição de melhoria. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 396-415, jul. 1947. Disponível em: . Acesso em: 30 Nov. 2017. P. 398.

¹⁸¹ Obra citada, p. 207.

¹⁸² Obra citada.

¹⁸³ Obra citada, p. 399.

Quando das discussões da Assembleia Constituinte de 1934, Pinto (1947)¹⁸⁴, constatou que existiam três soluções técnico-fiscais para o problema das valorizações imobiliárias e que poderiam nortear a forma de tratamento da recuperação de mais-valias imobiliárias na legislação brasileira a ser instituída. Os três modelos discutidos são:

- I. Unearned increment – baseado no raciocínio econômico de Stuart Mill, esse instrumento consistia na tributação de todo aumento espontâneo de renda da terra, motivado por valorização para a qual o proprietário não tivesse contribuído, seja pelo trabalho ou pelo capital. Este instituto fiscal tem por fim a recuperação, para a coletividade, de toda e qualquer valorização imobiliária que não seja devida ao trabalho ou à inversão de capitais.

Pela amplitude de seu escopo, percebe-se que em sua doutrina carrega uma base extremamente voltada à socialização da propriedade. Para Pinto (1947), sua aplicação seria inexecutável na realidade brasileira e tal fato se concretiza pelo rechaçamento desse modelo durante as discussões da Constituinte de 1934;

- II. Excess condemnation – esse modelo de instrumento é caracterizado pela desapropriação por parte do Poder Público de área superior às necessidades da obra/melhoria a ser executada pelo Estado, abrangendo toda a zona a ser substancialmente valorizada pela ação estatal. Dessa forma, o Estado poderia se capitalizar através da revenda posterior da área, com o incremento da valorização advinda das benfeitorias promovidas por ele. A diferença entre o preço da indenização e o da revenda seria destinado a cobrir as despesas do melhoramento.

Esse modelo tem como desvantagens a sua limitada possibilidade de aplicação, restrita a poucas espécies de intervenção como abertura de ruas, praças e outros logradouros públicos e/ou na criação de cidades satélites e bairros periféricos em zonas despovoadas. Além disso, é desaconselhável sua aplicação porque requer grandes investimentos (indenizações pela desapropriação dos imóveis, custo da obra, etc.) por parte do Poder Público, além de colocá-lo na posição de especulador imobiliário com objetivo de auferir lucro.

¹⁸⁴ Obra citada, p.400-408

Apesar de não ser o modelo adotado pela Constituição Federal de 1934, esse instrumento chegou a ser colocado em prática quando das obras de abertura da Avenida Presidente Vargas no Rio de Janeiro, com a execução da revenda das áreas marginais da avenida após a valorização.

III. Contribuição de Melhoria – dentre os modelos discutidos à época, este é indiscutivelmente o modelo mais seguro e equitativo. Diferentemente do modelo *excess condemnation*, seu investimento por parte do Poder Público se restringem apenas aos custos da obra e sua aplicação visa à restituição aos cofres públicos dos valores investidos que resultem de valorização aos imóveis privados.

Dessa forma, o modelo da Contribuição de Melhoria foi incorporado à legislação brasileira, tendo sua constitucionalidade mantida até a Constituição Federal de 1988. Entretanto, como coloca Pereira (2002)¹⁸⁵, apesar da longa vigência no país e da tradição histórica de utilização, a Contribuição de Melhoria não tem conseguido se consolidar de forma amplamente aplicada.

Somente recentemente, por causa do contexto socioeconômico atual é que este instrumento vem recebendo atenção por parte das administrações municipais, que procuram alternativas para combater a falta de recursos para financiamento e promoção do desenvolvimento urbano.

2.2 - Instrumentos semelhantes à Contribuição de Melhoria em outros Países

Visando à compreensão ampla da Contribuição de Melhoria com instrumento de recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas, necessário se faz, além do resgate de suas bases históricas, a sua comparação com instrumentos semelhantes aplicados em outros países. A comparação de instrumentos permite uma avaliação crítica das dinâmicas empregadas no instrumento brasileiro, bem como possibilitar o vislumbre de alternativas existentes mundo afora, que possam influenciar ou servir de referência para um futuro ajuste do instrumento brasileiro.

¹⁸⁵ Obra citada, p.212-213

Nesse sentido serão abordados alguns instrumentos de política tributária e urbana semelhantes à Contribuição de Melhoria aplicada em três continentes distintos (Europa, Ásia e América). Obviamente, cada instrumento tem suas peculiaridades e contexto de formação e aplicação muito mais complexo em seu país, sendo que, um entendimento amplo de cada instrumento requereria uma pesquisa própria com grau de refinamento muito maior do que o que se propõe nesse trabalho. Entretanto, entende-se que mesmo em uma abordagem simplista, esses instrumentos podem contribuir na construção de um referencial crítico importante para as discussões sobre a Contribuição de Melhoria aos moldes brasileiros.

Considerando que anteriormente já foram apresentados os tributos aplicados na Inglaterra (*betterment tax*) e na Alemanha (*strassenanliegerebeitrag*), tidos como “antecessores espirituais” do tributo brasileiro que incorpora o fato gerador de incidência de ambos na sua formação, ampliar-se-á a discussão sobre os instrumentos de recuperação de mais-valias existentes na França e Portugal, complementando um panorama europeu sobre tais instrumentos.

A França compreende a tributação especificamente voltada ao financiamento de atividade urbanística do Poder Público como um subsistema tributário próprio voltado à “fiscalidade urbanística” (SOTTO, 2015)¹⁸⁶.

Justamente pela tradição na aplicação de exações voltadas ao financiamento da infraestrutura urbana e regulação do mercado fundiário, o subsistema tributário de fiscalidade urbanística ganhou um nível de complexidade que se demonstrava pelo vasto número de instrumentos (oito taxas/instrumentos) que compunham o seu rol de aplicação.

Entretanto, uma alteração no Código Geral de Impostos ocorrida em 2010, resultou na redução de oito para seis instrumentos da fiscalidade urbana voltados à recuperação de mais-valias:

- *Taxe d'aménagement* – *TA*: a taxa de ordenação urbana;
- *Projet Urbain Partenarial* – *PUP*: projeto urbano em parceria;
- *Financement em Zone d'Aménagement Concertée* – *ZAC*: o financiamento em zona de ordenação urbana concertada;

¹⁸⁶ Obra citada, p. 119.

- *Participation pour Réalisation d'Équipements Publics Exceptionnels – PEPE*: a participação para realização de equipamentos públicos excepcionais;
- *Versement pour Sous-Densités – VSD*: o pagamento pela subdensidade;
- *Redevance pour Création de Locaux de Bureaux*: taxa para criação de locais de escritório na Região Île-de-France.

Desses instrumentos, destaca-se este último que facultou a cobrança de taxas incidentes sobre o produto da especial valorização de terrenos e construções resultante da realização de infraestruturas de transporte coletivo na via e da realização de infraestruturas ferroviárias em toda a França, exceto na região de Île-de-France.

Segundo aponta Sotto (2015)¹⁸⁷, ambas as taxas incidem sobre as cessões a título oneroso de terrenos e construções localizados dentro de um perímetro inferior a 800 metros de uma estação de transporte coletivo urbano ou de 1500 metros de uma entrada de estação ferroviária. Nestes casos é aplicada e publicada a declaração de utilidade pública ou a declaração projeto.

Em ambos os casos, as taxas adotam como base impositiva o valor correspondente a 80% (oitenta por cento) da valorização causada pela melhoria executada pelo Poder Público.

Diferentemente do modelo brasileiro de Contribuição de Melhoria, as exações desses instrumentos se dão em uma única vez, na oportunidade da primeira cessão onerosa (transação/venda) que ocorrer no imóvel durante o período de 15 (quinze) anos após a data de entrada em vigor da exação.

A "taxa de mais-valia imobiliária", tributo semelhante ao nosso Imposto de Renda sobre o Lucro Imobiliário. O valor das exações não pode exceder o teto máximo de 5% do preço da cessão, e é distribuído à razão de 15% para as autoridades organizadoras de transportes urbanos, 5% para a região e 5% para o Estado francês, perfazendo a alíquota total de 30% da mais-valia apurada. O intuito é que o produto da arrecadação das taxas seja revertido para novos investimentos em transporte. (SOTTO, p.134-135)

A valorização causada pela melhoria executada pelo Poder Público é calculada pela apuração do preço em dois momentos. O primeiro momento é no ato da instituição

¹⁸⁷ Obra citada, p. 134.

da exação, estipulando o valor praticado pelo mercado antes da benfeitoria. O segundo momento se dá quando se concretizar a venda do imóvel a terceiro, estipulando o valor praticado pelo mercado após a aplicação da benfeitoria.

Como se vê, o instrumento em questão se difere do modelo brasileiro em dois aspectos principais: o momento de aplicação/cobrança e o formato de cálculo da valorização promovida pela Obra Pública.

Enquanto o momento de aplicação da Contribuição de Melhoria brasileira ocorre imediatamente após a conclusão da obra, o modelo francês vincula a sua cobrança ao momento da transação do imóvel. Dessa forma, se torna praticamente nula a possibilidade de não pagamento do instrumento de recuperação de mais-valia imobiliária.

Mais uma diferença constatada da análise do modelo francês de tributação é quanto à atualização dos valores acrescentados pela ação estatal. Conforme o tempo passa a valorização agregada ao imóvel já funciona como componente de atualização desses valores, dispensando o cálculo e aplicação de juros e multas para corrigir o lapso temporal entre a realização da obra e a efetiva aplicação do tributo (momento da venda do imóvel).

Outra vantagem verificada no modelo francês é que o instrumento funciona de alguma forma como um desincentivo ao processo de gentrificação, uma vez que para o morador da região beneficiada pela melhoria efetue a venda do imóvel, não haverá significativa remuneração pela valorização (captada no ato da transação). Por outro lado, a sua permanência no imóvel pelo período superior aos 15 anos estipulados pelo instrumento, resulta no não pagamento sobre a valorização obtida pelo imóvel.

Além disso, é interessante ressaltar que o instrumento francês já vincula a aplicação dos recursos captados pela sua existência a melhorias no sistema de transporte, prevendo inclusive o rateio desse valor entre os variados níveis da estrutura estatal francesa (para o Estado, Região e Autoridades locais)

Já em Portugal, dois tipos de instrumento de recuperação de mais-valias imobiliárias são praticados pela legislação atual: *Encargo de mais valia e Contribuição*

Especial. Como aponta Pereira (2012)¹⁸⁸, ambos os instrumentos se equivalem em objetivo à Contribuição de Melhoria brasileira, sendo que o fator que diferencia os instrumentos entre si são as situações de aplicação, conforme apontado na Tabela 3:

Tabela 3 - Mecanismos para recuperação de valorização imobiliária. Portugal e Brasil

País	Investimento público	Momento de cobrança	Incidência da cobrança do tributo	Legislação regulamentadora
PORTUGAL	Construção de pontes	Anterior e posterior à obra	Proprietários dentro da área de influência da obra	DL n. 46950, de 9/04/1966
	Construção de vias de circulação		Proprietários ao longo das vias	DR n. 4, de 25/1/1983
	Obras de urbanização		Proprietários dentro da área de influência da obra	Lei n. 168, de 18/9/1999
BRASIL	Obras de urbanização	Posterior à conclusão da obra	Proprietários dentro da área de influência da obra	- Constituição Federal/ 1988
	Abertura e consolidação de vias de circulação	Posterior à conclusão da obra	Proprietários ao longo das vias	- Código Tributário Nacional/67 e 2005 - Decreto Federal n.195/67 Códigos Tributários Municipais

Fonte: PEREIRA 2012, p. 211

A autora remete essa equivalência entre os instrumentos portugueses e o brasileiro à sua origem comum: o sistema de fintas aplicado pela coroa portuguesa no período colonial, baseado no formato das Ordens Filipinas.

A principal diferença entre os instrumentos portugueses em relação ao modelo brasileiro se dá no momento da cobrança do tributo. Em Portugal, pode-se cobrar o tributo antes ou após o término da obra, conservando o padrão estipulado pelo antigo sistema de fintas, enquanto que o tributo brasileiro tem sua fase de cobrança restrita ao momento posterior à conclusão da obra.

No continente asiático, uma experiência relevante de aplicação de instrumento de recuperação de mais-valia imobiliária é a da cidade de Hong Kong. Nessa cidade, o sistema de transporte público é operado por uma corporação, a *Mass Transit Railway Corporation* - MTRC, composta pela parceria público-privada. O que torna o arranjo institucional singular no mundo é que a captação das mais-valias imobiliárias originadas pelos investimentos em transporte é revertida diretamente à MTRC com a finalidade de ampliação da infraestrutura e operação do sistema, garantindo a sustentabilidade econômica desse modelo (UN-HABITAT, 2013)¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Obra citada, p. 210.

¹⁸⁹ UN-HABITAT. **Planning and Design for Sustainable Urban Mobility**. London: Routledge, 2013. p. 157-166.

No caso do continente americano, dois grupos de instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias foram concebidos. Esses grupos se diferem na essência dos tributos instituídos. Enquanto os instrumentos desenhados na América do Norte, mais especificamente nos Estados Unidos carregam como base de aplicação o fator valorização imobiliária, os instrumentos desenvolvidos na América Latina são de caráter misto, ou seja, incorporam tanto o fator custo da obra quanto o fator valorização advinda da ação do Poder Público.

Nos Estados Unidos, o instrumento de recuperação de mais-valia imobiliária mais significativo é o *special assessment* que se baseia na ocorrência de valorização imobiliária após a realização de obra pública, onde cada proprietário deverá retornar aos cofres públicos o valor excedente dessa valorização.

Na verdade, o *special assessment* se subdivide em cinco modalidades de instrumentos de recuperação de mais-valias, onde o que distingue uma modalidade da outra é o fato gerador e a abrangência das obras (LIMA, 1996)¹⁹⁰. As modalidades que compõem o *special assessment* são:

- I. *Cost Assessment*: destinada ao ressarcimento do Poder Público, não leva em consideração à existência ou não de benefício ou valorização dos imóveis lindeiros à obra;
- II. *Local Assessment*: aplicado sobre imóveis urbanos que são beneficiados diretamente, através de valorização obtida pela execução de obra/melhoria pelo Poder Público;
- III. *Zone Assessment*: aplicado sobre imóveis urbanos que são beneficiados indiretamente, através de valorização obtida pela execução de obra/melhoria pelo Poder Público;
- IV. *General Assessment*: aplicado sobre o restante dos imóveis da cidade que forem beneficiados e não estejam contidos no *local assesment* e *zone assesment*;
- V. *Benefit Assessment*: aplicado quando houver valorização dos imóveis como desdobramento de construção ou reforma promovida pelo poder

¹⁹⁰ LIMA, P. C. **Contribuição de melhoria: uma proposta de ação**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo. São Paulo. 1996. p. 38-39.

público. É a modalidade que mais se assemelha a Contribuição de Melhoria brasileira.

Pinto (1948)¹⁹¹ acrescenta que as cinco modalidades que compõem os *special assessment* se polarizam em torno de duas nítidas concepções. A concepção do *cost assessment* caracterizada pela distribuição do custo do melhoramento entre os contribuintes. Já a concepção do *benefit assessment* tem como característica a recuperação junto aos contribuintes do benefício (valorização) proporcionado pela ação estatal.

MacCleery e Peterson (2012)¹⁹² avaliam a *special assessment* como uma ferramenta interessante, que se vale da conjugação da captação de mais-valias urbanísticas por meio de tributos imobiliários e o financiamento de projetos de renovação e mobilidade urbana. Sobre esse aspecto, Sotto (2015)¹⁹³ complementa que com as devidas adaptações, esse tipo de instrumento poderia ser replicado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Sobre os instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias desenvolvidos na América Latina, resgataram-se os modelos praticados no Equador e na Colômbia. Ambos têm em seus instrumentos uma poderosa fonte de arrecadação e promoção de melhorias urbanas, bem aceitas e consolidadas como ferramentas de desenvolvimento urbano.

No Equador a *Contribución Especial de Mejoras – CEM*, é um instrumento de competência municipal, bastante semelhante à Contribuição de Melhoria brasileira, com a distinção que sua incidência se aplica sobre o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do incremento de valor dos imóveis originados pelas obras públicas efetivamente realizadas (SOTTO, 2015)¹⁹⁴. Sua aplicação é destacada no *Programa de Mejoramiento de Barrios* conduzido na cidade de Cuenca.

A dinâmica de aplicação da CEM, como relatado por Aulestia e Rodríguez (2014, p. 17-21), nasce da iniciativa dos moradores que solicitam formalmente junto à Administração Municipal a inclusão de seu bairro na programação de obras

¹⁹¹ Obra citada, p.2.

¹⁹² MACCLEERY, R.; PETERSON, C. Using Special Assessments to Fund Transit Investments. **Urbanland The Magazine of the Urban Land Institute**, out. 2012. Disponível em: <<http://urbanland.uli.org/infrastructure-transit/using-special-assessments-to-fund-transitinvestments/>>. Acesso em: 26/09/2017.

¹⁹³ Obra citada, p.178.

¹⁹⁴ Obra citada, p. 139.

(pavimentação, instalação de serviços básicos, iluminação pública, instalações de unidades de polícia, etc.). Na sequência, inicia-se um processo dialógico entre gestores municipais e a comunidade, com a finalidade de constatar a extensão das intervenções necessárias e estabelecer prioridades de execução.

Durante a fase de execução, as obras são acompanhadas por um “fiscal” eleito pela comunidade entre seus membros. Uma vez concluída a obra, seus custos (dentro do patamar máximo de 50% da valorização estipulado para o instrumento) são rateados entre os proprietários dos imóveis beneficiados pela ação estatal. Esse valor deverá ser pago no prazo máximo de sete anos e o valor arrecadado é revertido em novas obras.

Com a utilização da CEM, no período de cerca de 10 anos (1999 a 2010), foram executadas mais de 1800 contratos de obras, totalizando investimentos na ordem de 106 milhões de dólares. Foram executados cerca de 270 km de vias pavimentadas. Seu grau de inadimplência pelos contribuintes é baixíssimo, em torno de 3% (AULESTIA e RODRÍGUEZ, 2014)¹⁹⁵.

Os autores apontam como base do sucesso do instrumento na cidade de Cuenca os seguintes fatores:

- 1) A corresponsabilidade existente entre os cidadãos e a Municipalidade através de regras claras, prévias e conhecidas amplamente por todos;
- 2) A estabilidade políticas e a continuidade dos programas instituídos pelas administrações anteriores da cidade que utilizam esse instrumento;
- 3) A credibilidade institucional da Municipalidade perante as partes envolvidas no processo de urbanização (cidadãos, construtores e financiadores);
- 4) A participação ativa dos cidadãos em todo o processo.

A Colômbia é uma referência sobre a utilização de instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias na América Latina, tendo sua tradição no emprego desse tipo de ferramenta iniciada nos anos de 1920 através da instituição da *Contribución de Valorización - CV*. Essa modalidade tributária é voltada para o financiamento de obras

¹⁹⁵ AULESTIA, D.; RODRÍGUEZ, V. Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento e la infraestructura pública. In: FURTADO, F.; SMOLKA, M. O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 17-21.

de todo tipo, especialmente as de infraestrutura viária e vem sendo cobrada de maneira praticamente ininterrupta desde 1921 (SOTTO, 2015)¹⁹⁶.

A Constituição Colombiana de 1991 trata expressamente da CV, colocando aos municípios, únicos entes competentes da estrutura político-institucional do país para tributar a propriedade imobiliária, a sua aplicação. A Carta Magna desse país também coloca como dever da pessoa e do cidadão contribuir para o financiamento dos gastos e investimentos do Estado conforme critérios de justiça e igualdade (SOTTO 2015)¹⁹⁷.

A CV colombiana incide sobre a valorização gerada por obra pública sobre os imóveis lindeiros a esta. Tal qual ocorre com Contribuição de Melhoria brasileira, o valor a ser cobrado sobre a valorização fica limitado ao custo final da obra.

Dois fatores importantes diferem à CV do instrumento brasileiro. O tributo colombiano é fixado em três parâmetros que são: a) o custo da obra; b) a especial valorização gerada para os imóveis; e c) a capacidade de pagamento do contribuinte. Já o instrumento brasileiro incorpora apenas os dois primeiros parâmetros. O outro fator de distinção se dá pelo momento de aplicação/cobrança do tributo, que no caso colombiano pode ocorrer antes ou depois da conclusão da obra, enquanto no modelo brasileiro essa cobrança fica restrita ao momento posterior à conclusão da obra.

Sotto (2015, p.141) coloca que a adoção do parâmetro *capacidade de pagamento do contribuinte* à CV, permite que os gestores públicos possam manobrar o tributo de modo a distribuir os custos da obra entre seus beneficiários de maneira diferenciada, conforme as limitações de contribuição do tributo apuradas caso a caso, segundo dados demográficos e socioeconômicos.

Acosta (2010)¹⁹⁸, p. 26-27) aponta como a flexibilidade com os três parâmetros adotados para a constituição da CV formam uma “política engenhosa”:

De uma parte, a visibilidade dos resultados diretamente atribuíveis à cobrança a tornam, desde o ponto de vista tributário, uma política clara para a cidadania e sua gestão administrativa tende a manter assim o desempenho na sua execução. De outra parte, na evolução paralela do instrumento e da organização, é notável a persistência de uma grande flexibilidade na aplicação da CV, adaptando permanentemente aspectos de sua forma às demandas específicas dos problemas presentes e de seu contexto político.

¹⁹⁶ Obra citada, p. 140.

¹⁹⁷ Obra citada, p. 141

¹⁹⁸ ACOSTA, P. R. Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. **Lecciones y reflexiones**, Bogotá, v. 22, n. 1, 2010. Universidad del Rosario. p. 26-27.

Esta aproximação prática conjugada com a evolução técnica e administrativa do instrumento produziu uma variedade de escalas de programas e tipos de contribuição, como os programas de bairro e a contribuição por valorização em geral. Finalmente, na confecção mesma dos programas se viu refletida desde cedo a preocupação com a sensibilidade política e social na aplicação da CV. Tanto em sua definição técnica como nos arranjos institucionais para a cobrança é evidente no manejo da CV a resposta institucional às restrições de capacidade de pagamento de grupos específicos e ainda mais o manejo cuidadoso da percepção pública dessa sensibilidade do instrumento.

Outro ponto de destaque da CV é que cada município tem liberdade para praticar diferentes métodos de cálculo e cobrança da CV. Isso torna o instrumento muito mais flexível e moldável à realidade de cada cidade.

Como colocado por Acosta (2010)¹⁹⁹, a discussão em torno desse tipo de mecanismo de financiamento de desenvolvimento urbano na Colômbia se encontra em patamar diferenciado em relação a outros países latino-americanos. Enquanto estes últimos ainda concentram esforços nos desafios de construir a legitimidade de seus instrumentos dessa natureza, a realidade colombiana é de voltar seus esforços no intuito de otimizar sua operação, incorporando faces mais sofisticadas ao uso efetivo do tributo.

Apesar da tradição do instrumento e sua aplicação de forma perene, Furtado e Smoka (2005)²⁰⁰ apontam que foram produzidas tentativas de evoluir os instrumentos de captação de mais-valias imobiliárias neste país nas últimas quatro décadas, visando à superação de algumas limitações no uso da *Contribución de Valorización*.

Do resultado desse aprendizado é que surge a *Participación em las PlusValías* – PPV que é utilizado para a recuperação e mais-valias imobiliárias associadas a decisões administrativas referentes ao zoneamento urbano, às alterações nos níveis de densidade e outras regulações urbanísticas incidentes sobre o valor dos terrenos (FURTADO e SMOLKA, 2005, p. 48).

Assim como a Outorga Onerosa do Direito de Construir existente no Brasil, a PPV visa recuperar as mais-valias urbanísticas decorrentes da autorização para uma ocupação do solo mais intensa, pelo incremento da taxa de ocupação, do coeficiente de aproveitamento do terreno ou de ambos (SOTTO, 2015)²⁰¹.

¹⁹⁹ Obra citada, p.22.

²⁰⁰ Obra citada, p.48

²⁰¹ Obra citada, p. 189.

Entretanto, os instrumentos colombianos apresentam um caráter de complementaridade entre si, fator este não existente nos instrumentos brasileiros, como aponta Sotto:

Diversamente da experiência brasileira, em que a contribuição de melhoria e a OODC não guardam, a princípio, uma relação de complementaridade, parece haver uma interessante sinergia entre a *Contribución de Valorización* e a *Participación en Plusvalías*, tanto do ponto de vista estritamente fiscal, arrecadatória, como também do ponto de vista urbanístico, por meio da captação das mais-valias urbanísticas geradas pelas diversas frentes de atuação do Poder Público, quer esta se traduza em investimentos públicos, quer não. (SOTTO, 2015, p. 191)

Como levantado por Smolka (2014)²⁰², existe um variedade enorme de instrumentos e usos entre os países. Sobre a efetividade e sucesso do instrumento “não se verifica nenhuma relação robusta entre seu desempenho e o tamanho ou a riqueza das cidades, o que parece indicar que a determinação política pode estar representando um papel importante na explicação das diferenças observadas” (SMOLKA, 2014)²⁰³.

Esse apontamento é confirmado quando se verifica que mesmo em locais com aparente restrição técnico-administrativa quando comparadas às encontradas nas principais cidades brasileiras, que a arrecadação com instrumentos de mais-valias imobiliárias nas cidades de Bogotá (Colômbia) e Cuenca (Equador) no período de 2000 a 2010 foram superiores às alcançadas por qualquer cidade do Brasil. A título de comparação, o valor arrecadado em Cuenca nesses dez anos corresponde sozinho a 30,03% da arrecadação alcançada com a Contribuição de Melhoria em todo o Brasil no mesmo período, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional na base Finanças do Brasil (BRASIL, 2017)²⁰⁴.

A pouca efetividade da Contribuição de Melhoria no contexto jurídico-tributário brasileiro é muitas vezes classificado como consequência da dificuldade de atendimento de seus pré-requisitos, tidos como complexos e de mensuração impraticáveis.

Mas tanto são contribuições de melhoria aquelas em que se calcula rigorosamente a valorização advinda a cada imóvel, como aquelas em que, por conveniência de ordem prática, se reduz esse cálculo à aplicação de índices simplificados. É esta uma conclusão que, a despeito de seus notórios e elementares aspectos, se reveste para nós de particular importância, à vista do injustificável preconceito arraigado entre os nossos autores, de que seja

²⁰² Obra citada, p.255

²⁰³ Obra citada, p.255

²⁰⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 26 dez. 2017.

inerente à natureza científica do instituto a medição individualizada das valorizações. Nada, entretanto, mais inexato que essa suposição, a qual, na realidade, importa em confundir uma modalidade meramente processual de cálculo distributivo dos encargos, com os caracteres substanciais do tributo. (PINTO, 1948, p. 4)

Obviamente, é necessário entender que a necessidade de simplificar a aplicação da Contribuição de Melhoria, principalmente ao adotar critérios técnicos capazes de quantificar matematicamente características tidas pelo ordenamento jurídico como elementos qualitativos (valorização) sobre a terra urbana.

Outros países da Europa como é o caso da Inglaterra, um dos berços conceituais do modelo adotado no Brasil, e França não alcançaram um grau de desenvolvimento compatível com esperado para uma ferramenta tributária tão antiga, como aponta Pinto:

Na Europa, por exemplo, meio bem mais adiantado que o nosso, não conseguiu a contribuição um desenvolvimento compatível, com seu alto sentido social e financeiro. Na própria Inglaterra, que segundo uns foi o berço da contribuição, estacionária se manteve a mesma por mais de dois séculos e tímida se revela sua contemporânea aplicação. E a causa no-la aponta Bilac Pinto - "algumas dificuldades práticas, entre as quais ocupam lugar de destaque as relacionadas com o cálculo das contribuições, são talvez também responsáveis pela infrequente adoção do *'beterment'* na Inglaterra". Não foi maior o seu sucesso na França, onde disputas intermináveis lançaram o descrédito sobre o tributo, quando da aplicação da conhecida lei de 1807. 'Por essas razões', observa o autor supracitado 'e talvez por outras, em mais de um século não foi a lei aplicada senão cerca de 30 vezes. E só o foi quando o *plus-values* era de tal sorte vultoso que teria sido indesculpável não tê-los cobrado' (PINTO, 1948, p. 24-25)

Apesar das dificuldades existentes e registradas não só na aplicação da Contribuição de Melhoria brasileira, mas também de instrumentos assemelhados em outros países, advindas da complexidade com a qual esse instrumento foi desenhado, os casos registrados nos países americanos demonstram que uma tributação voltada à recuperação de mais-valias imobiliárias não é só viável, como pode representar um ponto de transformação e ampliação no desenvolvimento das cidades, na promoção de melhorias e infraestruturas necessária à população.

Resta ainda a reflexão de que instrumentos como os existentes na Colômbia e Equador, não só se equiparam em nível de dificuldade de implementação com a Contribuição de Melhoria brasileira pela sua adoção de modelo misto (conjugam o critério valorização e custo da obra), como ainda acrescentam, como no instrumento

colombiano, um terceiro critério (capacidade de pagamento pelo contribuinte), ou a participação efetiva da população no decorrer de todo o processo (modelo equatoriano) trazendo uma maior complexidade que o modelo do Brasil. Entretanto esses instrumentos são voltados à promoção de um desenvolvimento sócio-espacial que encontra respaldo na adoção pelos contribuintes sobre esses instrumentos e logram sucesso em sua aplicação.

2.3 - A Contribuição de Melhoria no Brasil

Instituída pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 145, inciso III, a Contribuição de Melhoria é um tributo aplicável por qualquer um dos entes políticos da estrutura federativa do país, quando da execução de obra pública que resulte na valorização imobiliária dos imóveis do decorrer mediato (BALTRUSIUS, 2006)²⁰⁵.

Entretanto, é notório que esse tributo é tradicionalmente municipalizado uma vez que a arrecadação de aplicação da Contribuição de Melhoria nos níveis estaduais e federal é irrelevante como verificado no levantamento dos dados do Balanço Do Setor Público Nacional - BSPN:

Tabela 4 - Levantamento de Arrecadações Registradas com Contribuição de Melhoria no Brasil entre 2000 e 2015

Ano	União	Estados	Municípios	TOTAL
2000	R\$ -	R\$ -	R\$ 82.707.217,91	R\$ 82.707.217,91
2001	R\$ -	R\$ 557,79	R\$ 43.082.913,18	R\$ 43.083.470,97
2002	R\$ -	R\$ 1.016,99	R\$ 57.431.198,22	R\$ 57.432.215,21
2003	R\$ -	R\$ 698,64	R\$ 104.005.918,32	R\$ 104.006.616,96
2004	R\$ -	R\$ 314,82	R\$ 118.533.806,12	R\$ 118.534.120,94
2005	R\$ -	R\$ 17.708,69	R\$ 76.561.258,55	R\$ 76.578.967,24
2006	R\$ -	R\$ 3.623,58	R\$ 97.578.623,78	R\$ 97.582.247,36
2007	R\$ -	R\$ 4.045,23	R\$ 100.828.684,42	R\$ 100.832.729,65
2008	R\$ -	R\$ 2.803,85	R\$ 106.988.046,89	R\$ 106.990.850,74
2009	R\$ -	R\$ 3.230,60	R\$ 199.352.037,81	R\$ 199.355.268,41
2010	R\$ -	R\$ 1.508,12	R\$ 142.538.406,04	R\$ 142.539.914,16
2011	R\$ -	R\$ 4.807,42	R\$ 153.005.287,87	R\$ 153.010.095,29

²⁰⁵ Obra citada, p. 124.

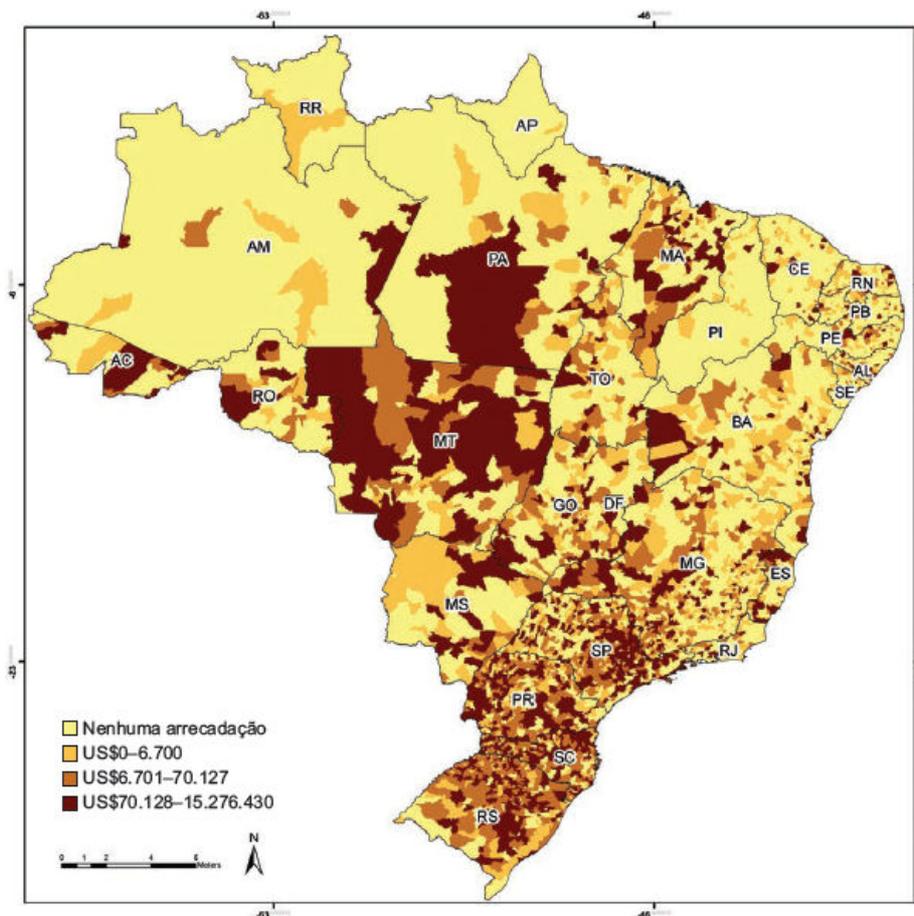
2012	R\$ -	R\$ 8.689,66	R\$ 169.038.757,25	R\$ 169.047.446,91
2013	R\$ -	R\$ 11.951,00	R\$ 159.439.945,00	R\$ 159.451.896,00
2014	R\$ -	R\$ 1.853,00	R\$ 113.335.820,00	R\$ 113.337.673,00
2015	R\$ 212,00	R\$ 708,00	R\$ 716.797.538,00	R\$ 716.798.458,00

Fonte: Balanço Do Setor Público Nacional (BSPN)

Smolka (2014)²⁰⁶ em seu levantamento do alcance do instrumento no território brasileiro, indica que do montante de 5.505 municípios brasileiros registrados à época, apenas 667 apresentaram arrecadação com a Contribuição de Melhoria superior a 10% (dez por cento) do total arrecadado com tributos sobre a propriedade imobiliária.

Já o levantamento da arrecadação da Contribuição de Melhoria no país no decorrer do período de 2000 a 2010, feito por Pereira (2012)²⁰⁷, resultou graficamente no mapa contido na Figura 9:

Figura 9 - Mapa da distribuição da arrecadação com Contribuição de Melhoria no Brasil por município, 2000-2010



Fonte: PEREIRA 2012, p.15

²⁰⁶ Obra citada, p. 25.

²⁰⁷ Obra citada.

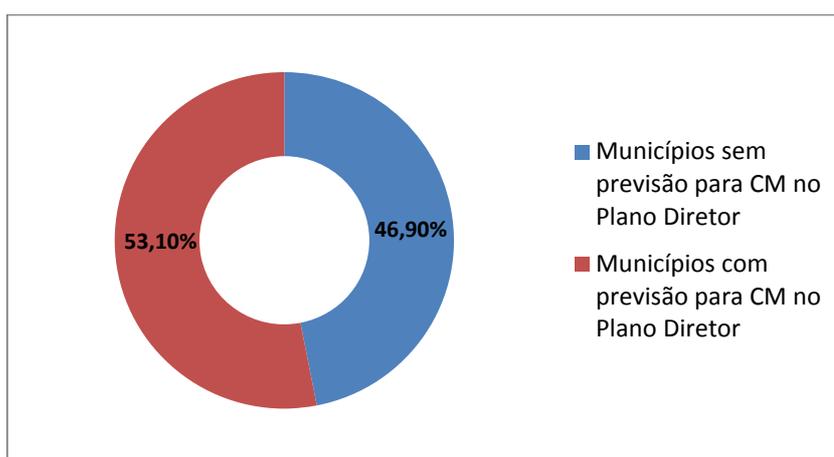
Como se nota, apesar de ser um instrumento com amplo respaldo histórico e institucional, a Contribuição de Melhoria não tem encontrado aderência e resultado expressivo no cenário brasileiro.

Entretanto, como aponta Pereira (2002)²⁰⁸, a carência de recursos financeiros, frente às demandas inerentes ao processo de desenvolvimento urbano, talvez seja o fator mais sensibilizante às administrações públicas para os potenciais não explorados do tributo.

As possibilidades de incorporação da Contribuição de Melhoria como instrumento de política urbano-tributária no país ainda são muito grandes. Com base nos dados coletados junto à Secretaria do Tesouro Nacional, relativos à realização das contas anuais dos Municípios de todo o país no ano de 2015, constatou-se que apenas 18,04% (1005 do total de 5570) municípios brasileiros apresentou alguma arrecadação relativa à Contribuição de Melhoria.

O levantamento executado por Pereira e Würtrich (2016)²⁰⁹ sobre a previsão da Contribuição de Melhoria em Planos Diretores no país, indica que 2955, ou seja, cerca de 53,10% dos municípios brasileiros em 2015 afirmam possuir previsão em seu Plano Diretor para implementação do tributo.

Figura 10 - Gráfico de levantamento dos municípios brasileiros com previsão da CM no Plano Diretor



Fonte: Autoria própria, com bases no texto de PEREIRA e WÜRTRICH (2016, p.29)

²⁰⁸ Obra citada, p. 213.

²⁰⁹ Obra citada, p. 29.

Um fator que influencia para a pouca aplicação da Contribuição de Melhoria é a falta de familiaridade das prefeituras com esse instrumento político-tributário. A isto se acrescenta que uma implementação exitosa do tributo “exige habilidades de gestão para lidar com muitos fatores complexos e os diversos grupos de interesse envolvidos” (SMOLKA, 2014)²¹⁰.

Para romper com o cenário hostil para a implantação da Contribuição de Melhoria, é interessante a existência de iniciativas como a praticada no estado do Paraná, que através do programa denominado “Paraná-Urbano” desde 1985 promove a capacitação de diversas prefeituras para a aplicação do tributo (PEREIRA, 2012)²¹¹. Smolka (2014)²¹² acrescenta que essas capacitações permitiram que as gestões municipais se valessem da Contribuição de Melhoria para reforçar as arrecadações ao mesmo tempo em que diminuiu a necessidade de empréstimos e endividamentos dos municípios na promoção do desenvolvimento urbano.

A Contribuição de Melhoria equivale, na média nacional, a 0,4 % da receita disponível dos municípios como aponta o estudo de Afonso e Araújo (2000)²¹³.

Os dados sobre a arrecadação da Contribuição de Melhoria no ano de 2015 no Brasil permitem uma visão geral do alcance que o tributo tem em nível nacional, onde a arrecadação total do tributo representou R\$ 191.538.307,29 aos cofres públicos municipais, distribuídos nos estados da federação conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Dados de Arrecadação com Contribuição de Melhoria no Brasil no ano de 2015

Região	Estado	Nº de Municípios com Arrecadação de CM	Valor Arrecadado por estado em CM
Centro Oeste	GO	19	R\$ 16.915.979,52
	MS	15	R\$ 2.602.064,70
	MT	36	R\$ 6.976.087,37
Nordeste	AL	6	R\$ 819.681,42
	BA	14	R\$ 8.238.101,59

²¹⁰ Obra citada, p. 62.

²¹¹ Obra citada.

²¹² Obra citada, p.30-31.

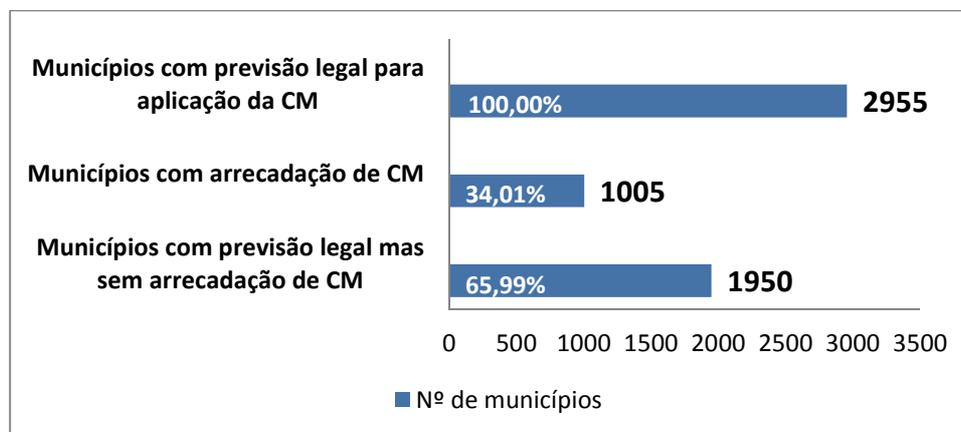
²¹³ AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. **Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000**, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, jun. 2000. 35-57.

	CE	6	R\$ 353.063,19
	MA	42	R\$ 9.698.438,10
	PB	8	R\$ 1.544.577,55
	PE	20	R\$ 5.983.585,87
	PI	4	R\$ 455.841,66
	RN	14	R\$ 468.702,31
	SE	3	R\$ 186.791,54
Norte	AC	5	R\$ 1.444.274,05
	AM	12	R\$ 4.424.554,05
	PA	7	R\$ 2.110.705,36
	RO	5	R\$ 39.553,69
	TO	12	R\$ 759.531,80
Sudeste	ES	11	R\$ 6.089.647,94
	MG	82	R\$ 7.017.845,49
	RJ	13	R\$ 1.605.946,53
	SP	146	R\$ 45.202.815,90
Sul	PR	159	R\$ 22.796.176,09
	RS	235	R\$ 12.011.696,09
	SC	131	R\$ 33.792.645,48
TOTAL		1005	R\$ 191.538.307,29

Fonte: STN 2017

Considerando que apenas um terço dos municípios que preveem a aplicação do tributo em sua política urbana local de fato registrou arrecadação de Contribuição de Melhoria no ano de 2015 (Figura 11), é possível vislumbrar uma grande possibilidade de ampliação de cidades que a utilize como ferramenta para viabilizar a execução de infraestrutura urbana e outras melhorias nas cidades brasileira.

Figura 11 - Gráfico de municípios brasileiros com previsão legal para aplicação da Contribuição de Melhoria



Fonte: PEREIRA e WÜRTRICH (2016)

2.4 - Bases legais da Contribuição de Melhoria no Brasil

O Código Tributário Nacional (1966) define como sujeito ativo e sujeito passivo as partes envolvidas na aplicação de um tributo. Pelo disposto no artigo 119 da lei, é considerada como sujeito ativo do tributo a pessoa jurídica de direito público com a competência titular para exigir o seu cumprimento. Já o sujeito passivo é definido no artigo 121 como a pessoa (física ou jurídica) obrigada ao pagamento do tributo.

Feitas essas considerações sobre a aplicação/cobrança da Contribuição de Melhoria, é possível classificar como sujeito ativo o ente Federativo (União, Estado ou Município) que realizar obra pública. É classificado como sujeito passivo o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor de qualquer título, herdeiros ou sucessores de bens imóveis beneficiados, que estejam contidos na área de influência de benfeitorias causadas pela execução de obra pública (PEREIRA e WÜRTRICH, 2016)²¹⁴.

A possibilidade de aplicação da Contribuição de Melhoria por parte de qualquer ente da Federação está estipulada na Constituição Federal de 1988 no artigo 145:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...] III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Sendo a execução de obra pública que resulte em valorização imobiliária de seu entorno condição *sine qua non* para a aplicação do tributo, cuja base de cálculo para sua aplicação conforme apontam Pereira e Wültrich (2016)²¹⁵, está definida em três entendimentos distintos que são:

- I. Limite geral - considera-se o custo parcial ou total da obra pública, rateado proporcionalmente entre os imóveis incluídos na zona de influência, de acordo com a situação do imóvel (testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente);

²¹⁴ Obra citada, p. 30.

²¹⁵ Obra citada, p. 30.

- II. Limite individual - considera-se apenas o valor resultante da valorização do imóvel;
- III. Limite geral e limite individual – considera-se tanto a valorização do imóvel como o custo da obra pública para a apuração da base de cálculo.

Entretanto, como coloca o Art. 18 da Constituição Federal de 1967, a aplicação de Contribuição de Melhoria dever ser baseada nos limites geral e individual obrigatoriamente:

Art. 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir:

[...] II - contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Esse entendimento foi absorvido pelo Decreto-Lei 195/1967, que dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria e estendido ao impresso pela Constituição Federal de 1988.

Alguns juristas como é o caso de Coelho (1991)²¹⁶ entendem que a regulamentação instituída pelo Decreto-lei 195/1967 “caducou” com a promulgação da Carta Magna de 1988, perdendo a obrigatoriedade de adoção do critério valorização como base de cálculo. No entanto, Rosa Jr. (2005)²¹⁷ rebate essa formulação ao considerar que a cobrança do tributo requer necessariamente ser precedida pela valorização ou melhoria do imóvel e que a referência ao custo da obra como base de cálculo também se mantêm, de forma implícita no artigo 145, inciso III da Constituição Federal, através da expressão “decorrente de obras públicas”.

O artigo 3º do Decreto-lei nº 195, estipula as condições para realização do cálculo da Contribuição de Melhoria da seguinte maneira:

Art. 3º. A Contribuição de Melhoria a ser exigida pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios para fazer face ao custo das obras públicas, será cobrada pela Unidade Administrativa que as realizar, adotando-se como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais

²¹⁶ Obra citada, p. 423.

²¹⁷ ROSA JÚNIOR, L. E. F. **Manual de direito financeiro e Direito Tributário**. 18ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 413.

das respectivas zonas de influência, a serem fixados em regulamentação deste Decreto-lei.

§ 1o. A apuração, dependendo da natureza das obras, far-se-á levando em conta a situação do imóvel na zona de influência, sua testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente.

§ 2o. A determinação da Contribuição de Melhoria far-se-á rateando, proporcionalmente, o custo parcial ou total das obras, entre todos os imóveis incluídos nas respectivas zonas de influência.

§ 3o. A Contribuição de Melhoria será cobrada dos proprietários de imóveis do domínio privado, situados nas áreas direta e indiretamente beneficiadas pela obra. [...] (BRASIL, 1967).

O artigo 12 do Decreto-lei 195/1967 acrescenta ainda, além dos limites individual e total para a cobrança do tributo, que a Contribuição de Melhoria deverá ser paga pelo contribuinte de forma que a sua parcela anual não exceda a 3% (três por cento) do maior valor fiscal do imóvel adotado na época da cobrança.

Como aponta Takaki (2012, p.46), outra característica peculiar que deve ser ressaltada é o fato de ser concedida ao contribuinte a possibilidade de dedução do valor pago na forma de Contribuição de Melhoria do Imposto de Renda sobre a valorização imobiliária, conforme disposto no artigo 17 do Decreto-lei 195/1967:

Art. 17. Para efeito do imposto sobre a renda, devido, sobre a valorização imobiliária resultante de obra pública, deduzir-se-á a importância que o contribuinte houver pago, o título de Contribuição de Melhorias.

Sobre a aplicação da Contribuição de Melhoria, Sotto (2015, p.117-118) entende como poder-dever dos entes tributantes a instituição de cobrança desse tributo. Caso contrário, além de produzir consequências danosas ao equilíbrio das contas públicas, contrariando a Lei de responsabilidade fiscal, sua inação representa um desgaste do equilíbrio federativo.

O Decreto-lei n.º 195/1967, diz que “a contribuição de melhoria será cobrada dos proprietários de imóveis do domínio privado, situados nas áreas direta e indiretamente beneficiadas pela obra”. Embora seja clara a delimitação do alcance da aplicação do tributo restrita aos imóveis de propriedade privada, ainda surgem questionamentos quanto à incidência de contribuição de melhoria sobre o patrimônio público, já que a imunidade constitucional, prevista no art. 150 da CF-88, diz respeito somente a impostos incidentes sobre patrimônio, rendas ou serviços (inciso VI, “a”). A

partir daí, alguns autores defendem que há tributação de contribuição de melhoria sobre os bens de propriedade de entes públicos, eis que não estão contidas expressamente no rol de proteção do instituto da imunidade recíproca. Por outro lado, seria antagônica a ocupação dupla por parte do Poder Público como sujeito passivo e ativo do tributo, como coloca PELLINI (2009):

As razões pelas quais o legislador não incluiu o poder público como sujeito passivo da mesma podem ser a falta da finalidade lucrativa ou enriquecimento do ente estatal ou, simplesmente, o fato de não ter sentido um Município cobrar, por exemplo, contribuição de melhoria por valorização de imóvel que pertence ao próprio, ou à União, quando a obra pública for efetuada com recursos de ambos.

Em conclusão, o sujeito passivo da contribuição de melhoria é somente o proprietário de imóveis de domínio privado e a imunidade recíproca não é cabível. O que pode ocorrer é uma caracterização do sujeito passivo de modo que não haja incidência de contribuição de melhoria relacionada às pessoas dotadas de imunidade a impostos; ou, como de fato ocorre em leis estaduais e municipais, o legislador competente as coloca como isentas de tributação.

Nesse mesmo sentido, Pereira e Würtrich (2016)²¹⁸ elencam como passíveis de isenção da cobrança da Contribuição de Melhoria, os seguintes casos:

- I. Imóveis de propriedade do Poder Público, exceto os prometidos à venda e os submetidos ao regime de concessão de uso;
- II. Imóveis pertencentes a templos de qualquer culto e residências pastorais de propriedade das igrejas;
- III. Imóveis integrantes do patrimônio dos partidos políticos;
- IV. Imóveis de propriedade de instituições de educação e de assistência social, devidamente reconhecida, sem fins lucrativos, que comprovadamente prestem serviços de tal natureza;
- V. Os contribuintes proprietários de um único imóvel, rural ou urbano, que residam no mesmo.

O artigo 82 do Decreto-lei 195/1967 elenca os requisitos mínimos à cobrança da Contribuição de Melhoria, agrupando-os em três conjuntos:

- Requisitos que requerem publicação prévia à cobrança da Contribuição de Melhoria: Previsto no inciso I do artigo, esses documentos deverão ser publicados previamente para dar ciência aos cidadãos/contribuintes que receberão as melhorias da obra pública.
 - a. Memorial descritivo do projeto;

²¹⁸ Obra citada, p.31.

- b. Orçamento do custo da obra;
 - c. Determinação do custo da obra a ser financiado pela contribuição de melhoria;
 - d. Delimitação da zona beneficiada (onde incidirá a cobrança da Contribuição de Melhoria);
 - e. Determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas (conforme grau de absorção das melhorias), nela contidas.
- Fixação de prazos para impugnação dos elementos previamente publicados para a cobrança da Contribuição de Melhoria: Conforme disposto no inciso II do artigo, este prazo não deve ser inferior a trinta dias, sendo que durante a sua vigência, qualquer dos elementos publicados previamente pode(m) ser impugnado(s).
 - Regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento das solicitações de impugnação: Essa regulamentação trata dos procedimentos de questionamento/impugnação dos documentos publicados previamente à cobrança da Contribuição de Melhoria na esfera administrativa, conforme disposição do inciso III do artigo. Não impossibilita a apreciação judicial da demanda apresentada para impugnação.

O Artigo 82 determina ainda que no ato do lançamento da Contribuição de Melhoria, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo.

Por fim, para início da cobrança, é necessária a publicação do demonstrativo de custos por imóvel e lançá-lo vinculando-a à matrícula do Registro Geral de Imóveis – RGI (ALMEIDA, 2017)²¹⁹.

Sendo além de um instrumento de função tributária, e tendo também seu caráter de normativo urbanístico, a Contribuição de Melhoria deve estar prevista e se fundir ao Plano Diretor da cidade. As disposições do Plano Diretor municipal interferem

²¹⁹ Obra citada, p. 3.

diretamente nos investimentos públicos ou nas normas de uso e ocupação do solo, sendo promotora/indutora de valorização imobiliária gerada pela sua normatividade.

Da mesma forma, um Plano Diretor que possui instrumentos de recuperação da valorização fundiária deve associar essas receitas ao cumprimento da recuperação para toda a sociedade, como parte da efetiva função social da propriedade e da cidade, exigida por lei, no Brasil, depois de promulgado o Estatuto da Cidade. Caso contrário, caberá, inclusive, questionamento judicial. O Plano Diretor como instrumento da política urbana, deve respeitar todas diretrizes gerais, especialmente a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a necessidade de recuperação social da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público. (LEVY e CYMBALISTA, 2005, p. 21)

Além disso, é necessário se ater à ponderação feita por Sotto (2015)²²⁰ de que a recuperação de mais-valias imobiliárias urbanas, onde está contida a Contribuição de Melhoria, não deve ser tomada como um fim em si mesma, mas compor um dos múltiplos eixos da política fundiária urbana, orientados à realização dos objetivos apontados pelos Planos Urbanísticos da cidade. Ou seja, quando conjugadas, a Contribuição de Melhoria e o Plano Diretor funcionam em caráter de complementaridade prática. O Plano Diretor guia e valida a aplicação da Contribuição de Melhoria dentro de suas intenções de desenvolvimento para a cidade, enquanto a Contribuição de Melhoria possibilita financeiramente a realização dos investimentos apontados no planejamento do Plano Diretor.

2.5 - Dificuldades a serem superadas para efetiva aplicação da Contribuição de Melhoria no Brasil

As dificuldades para fazer da Contribuição de Melhoria um instrumento de importância significativa de recuperação de mais-valias imobiliárias nas cidades brasileiras envolve diversos fatores. Como explicita Santoro (2005)²²¹, existe a resistência por parte do Poder Público à sua aplicação embasada na ignorância das potencialidades que a Contribuição de Melhoria e outros instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliárias. A falta de estrutura técnico-administrativa em muitas das prefeituras corrobora com manutenção dessa rejeição. Mas para o autor, o fator

²²⁰ Obra citada, p. 231.

²²¹ Obra citada.

principal de resistência, exercido pela sociedade, para a pouca aplicação do tributo se deve à existência de “uma visão patrimonialista que considera que a valorização da terra absorvida por poucos é dada, tem uma origem histórica e (que) não deve ser modificada” (SANTORO 2005)²²².

Para a resistência por parte do Poder Público, Furtado e Smolka (2005)²²³ colocam que ao contrário do que frequentemente é alegado, o problema não é o da falta de acesso legal ou prático dos planejadores urbanos a esses instrumentos, mas a prevalência das seguintes condições:

- I. A legislação e os instrumentos são muitas vezes formatados de modo tão confuso e/ou contraditório que em termos práticos, paralisam qualquer iniciativa de aplicação;
- II. Mesmo quando a lei é aplicável, ela nem sempre é de fácil interpretação;
- III. As possibilidades da legislação em geral não são amplamente conhecidas, sendo muitas vezes ignoradas, ainda que resultem em experiências exitosas.

Mesmo para o caso de gestões municipais mais progressistas, encontra-se resistência para aplicação da Contribuição de Melhoria baseados no entendimento equivocado de que o instrumento funciona como mecanismos de imposição adicional de tributos, sem levar em consideração seu impacto como política redistributiva. Além disso, resta o entendimento de que mesmo que os recursos angariados pela aplicação da Contribuição de Melhoria sejam voltados para investimentos de melhorias urbanas nas regiões que mais necessitam destas, estes são insuficientes para minimizar as diferenças de acesso a serviços entre as áreas ricas e pobres da cidade. Por fim, resiste ainda à percepção de que a aplicação da Contribuição de Melhoria é injusta porque seus custos recairão principalmente nas benfeitorias executadas nas áreas mais pobres da cidade, onde se concentra a maior demanda pela realização de obras e infraestrutura (FURTADO e SMOLKA, 2005)²²⁴.

De fato, essa última formulação tenta construir um contraponto argumentativo ao caráter redistributivo dos ônus e bônus do processo de urbanização, inerente da

²²² Obra citada, p. 7.

²²³ Obra citada, p. 43.

²²⁴ Obra citada, p. 45.

lógica da Contribuição de Melhoria através do questionamento: A Contribuição de Melhoria é um instrumento justo para os pobres?

A censura ao instrumento personificada nessa pergunta se desdobra no entendimento de SMOLKA (2014)²²⁵, de que a crítica à cobrança que incidirá sobre a valorização oriunda de projetos de provisão de infraestrutura urbana e/ou serviços, ou sobre os investimentos de projetos de regularização/requalificação urbana afetariam especificamente a parcela mais vulnerável economicamente da sociedade, enquanto a população instalada nas regiões historicamente mais privilegiadas com essas benfeitorias as conseguiu sem nenhuma contrapartida ao Poder Público.

Por trás dessa construção argumentativa, se encontram mascaradas duas condições de manutenção do *status quo* urbano. A primeira condição é de que, apesar das áreas mais carentes da cidade serem as principais demandantes de serviços de infraestrutura e melhorias, a prática real mostra que essas benfeitorias ainda se concentram de forma recorrente e desproporcionalmente em certas áreas privilegiadas da cidade, reforçando continuamente sua valorização.

Essa condição se assemelha analogamente ao Efeito Mateus desenvolvido por Robert Merton (1968)²²⁶. Em seu estudo sociológico sobre a influência do reconhecimento de autores na produção acadêmica, Merton descreve o processo em que as vantagens e prestígio que são adquiridos no meio acadêmico, sempre o são em favor de quem já os possui. Para nomear esse efeito, o autor se vale da referência ao texto bíblico do evangelho de Mateus capítulo 25, versículo 29: “Pois a quem tem, mais será dado, e terá em grande quantidade. Mas a quem não tem, até o que tem lhe será tirado.”

De maneira bastante resumida, pode-se dizer que os estudos [...] sobre Efeito Mateus - de onde decorre o processo de acumulação de vantagens - têm como preocupação o esclarecimento do processo social de diferenciação e desigualdade que se estabelece [...] e os mecanismos pelos quais ele pode se perpetuar. Além disso, o conceito indica os caminhos pelos quais a acumulação de vantagens se faz pessoal e institucionalmente numa relação que se caracteriza como de uma espiral ascendente (VICTOR, 2014, p. 47).

²²⁵ Obra citada, p.31.

²²⁶ MERTON, R. K. The Matthew Effect in Science: The reward and communication systems of science are considered. *Science*, v. 159, jan. 1968.

Smolka (2014)²²⁷ coloca como segunda condição, que a alegada incapacidade das populações mais pobres de pagar por melhorias e acesso a serviços públicos parece ser um mito. “Na prática, a estratégia dos moradores de atrair alguma intervenção pública para o seu bairro, mesmo que isto signifique pagar parte dos custos, é vista como melhor do que não contar com serviço nenhum” (SMOLKA, 2014, p. 31).

Além disso, vale ressaltar que a Contribuição de Melhoria pode e deve se valer de condições de redução e/ou isenção da cobrança do tributo sobre a população de baixa renda, baseados no princípio da justiça distributiva das vantagens e desvantagens do processo de urbanização, como abordado anteriormente. De outra maneira, além de se contrapor a sua essência, o instrumento seria uma ferramenta de agravamento das diferenças sócio-espaciais, reforçando a manutenção da segregação social na cidade.

A cobrança, entretanto, deve ser razoável, porque em alguns casos a política não é aplicada em áreas de baixa renda para beneficiar os ocupantes, mas na verdade para justificar remoções ou forçar a saída daqueles que não podem pagar pelas melhorias. (SMOLKA 2014, p.31)

Como coloca Biava (1988)²²⁸, a Contribuição de Melhoria é um tributo de repartição, que apresenta características e problemas distintos daqueles constatados na prática tradicional das administrações tributárias municipais, habituadas a tributos de quotização ou por alíquotas.

Nesse sentido, um ponto de dificuldade encontrado para implementação da Contribuição de Melhoria se dá pela necessidade de ter/manter uma base de dados cadastrais e de valores de mercado da terra urbana atualizada e confiável. Essa base de dados é o ponto de partida para a apuração da valorização causada pela obra pública e caso seu conteúdo não seja compatível com a realidade, as distorções e incoerências para aplicação da Contribuição de Melhoria tendem a ser agravadas. Vale a ressalva de que esse mesmo banco de dados serve para o acompanhamento e atualizações de outros tributos ligados à propriedade urbana mais tradicionais como o IPTU e ITBI. Mas o fato é que existe pouca ação pela maioria dos municípios em manter essa base cadastral de imóveis atualizados, sendo muito comum a sua revisão em períodos muito extensos, deixando-a obsoleta e pouco efetiva para aplicação da Contribuição de Melhoria. Outro problema existente é a revisão dos valores dessa base de dados de forma aleatória e sem

²²⁷ Obra citada.

²²⁸ Obra citada, p.4.

aplicação de métodos científicos que as qualifiquem como instrumento de espelhamento da realidade do mercado de terras urbanas.

Nesse sentido, a adoção da Contribuição de Melhoria como instrumento de política urbano-tributária pode ter uma importância significativa na manutenção e atualização do cadastro de imóveis dos municípios. Pela sua dinâmica de execução, que demanda a realização de avaliações dos preços praticados no mercado de terras urbanas, essas mesmas avaliações podem ser utilizadas como parâmetro de atualização da Planta de Valores Genérica do município, permitindo ao Poder Público não só a atualização mais frequente da base cadastral, mas também torná-la mais factível à realidade do mercado.

Obviamente, as avaliações executadas para a apuração de valores da Contribuição de Melhoria devem ser executadas sob critérios técnicos corretos, baseados na Norma Técnica NBR 14653 que trata dos procedimentos para avaliação de imóveis. Essa mesma exigência deveria ser atendida quando da construção ou atualização da base cadastral do município, evitando assim questionamentos e contestações baseados na arbitrariedade e ou influência de interesses particulares na condução das políticas urbano-tributárias.

Também se faz necessária a definição de critérios claros e operacionais para a delimitação das áreas de influência de melhorias causados pelas obras públicas, bem como a incidência da contribuição de melhoria, com o rateio devido à parcela da valorização recebida em cada imóvel.

Como é possível notar, a dificuldade para implementação do tributo para os municípios tem como solução parcial, a adoção/criação de uma estrutura técnico-administrativa voltada à Engenharia de Avaliação, com capacidade de atender todos os pré-requisitos para a aplicabilidade da Contribuição de Melhoria, evitando assim experiências frustradas de uso desse tributo.

CAPÍTULO III – EXPERIÊNCIAS DA APLICAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NA CIDADE DE PALMAS/TO

A Contribuição de Melhoria se mostra um instrumento político-tributário aplicado à gestão urbana em função dupla (quando não dúbia). A essência progressista do tributo, voltada à busca de uma justiça distributiva dos ônus e bônus do processo de urbanização das cidades coexiste paralelamente com a possibilidade do tributo se tornar uma forma de reforço aos orçamentos municipais.

A primeira abordagem vislumbra a democratização do acesso à urbanização através da captura parcial da valorização da terra urbana oriunda de intervenções públicas, sendo esta arrecadação apenas um meio de viabilizar a implantação de melhorias em áreas da cidade desassistidas por esse tipo de ação estatal. Já a segunda compreende o instrumento como um meio alternativo e moderno (se é possível adjetivar dessa maneira um tributo regulamentado pela lei a mais oitenta anos) de dinamizar a arrecadação municipal, permitindo à municipalidade caminhar em direção à autonomia decisória sobre a implantação de melhorias urbanas, que atualmente é bastante dependente de aportes e repasses de outros níveis da federação, sem necessariamente vincular a aplicação desses recursos a ações voltadas às áreas mais precarizadas da cidade.

Essas contraposições do entendimento/aplicação da Contribuição de Melhoria se assemelham figurativamente ao relato descrito pelo viajante Marco Polo ao imperador sino-mongol Kublai Khan na descrição da mítica cidade de Despina apresentada na obra literária de Ítalo Calvino:

Há duas maneiras de se alcançar Despina: de navio ou de camelo. A cidade se apresenta de forma diferente para quem chega por terra ou por mar.

O cameleiro que vê despontar no horizonte do planalto os pináculos dos arranha-céus, as antenas de radar, os sobressaltos das birutas brancas e vermelhas, a fumaça das chaminés, imagina um navio; sabe que é uma cidade, mas a imagina como uma embarcação que pode afastá-lo do deserto, um veleiro que esteja para zarpar, com o vento que enche as suas velas ainda não completamente soltas, ou um navio a vapor com a caldeira que vibra na carena de ferro, e imagina todos os portos, as mercadorias ultramarinas que os guindastes descarregam nos cais, as tabernas em que tripulações de diferentes bandeiras quebram garrafas na cabeça umas das outras, as janelas térreas iluminadas, cada uma com uma mulher que se penteia.

Na neblina costeira, o marinheiro distingue a forma da corcunda de um camelo, de uma sela bordada de franjas refulgentes entre duas corcundas malhadas que avançam balançando; sabe que é uma cidade, mas a imagina como um camelo de cuja albarda pendem odres e alforjes de fruta cristalizada, vinho de tâmaras, folhas de tabaco, e vê-se ao comando de uma longa caravana que o afasta do deserto do mar rumo a um oásis de água doce à sombra cerrada das palmeiras, rumo a palácios de espessas paredes caiadas, de pátios azulejados onde as bailarinas dançam descalças e movem os braços para dentro e para fora do véu.

Cada cidade recebe a forma do deserto a que se opõe; é assim que o cameleiro e o marinheiro veem Despina, cidade de confim entre dois desertos. (CALVINO 1990, p. 16)²²⁹.

Assim como a cidade lendária representada pelo autor, a Contribuição de Melhoria assume significâncias diferenciadas conforme a intenção utilizada em sua aplicação, sem, no entanto, negar os argumentos existentes sustentados por sua contraparte.

Apesar de ter sua origem voltada a uma aplicação mais de cunho equitativo das benesses originadas pela urbanização (PINTO, 1947)²³⁰ em busca da justiça distributiva dessas melhorias (SOUZA, 2010)²³¹, quando verificado o motivo gerador da adoção da Contribuição de Melhoria e/ou seu sucesso enquanto instrumento político-tributário perene da administração municipal, percebe-se que na grande maioria das vezes a sustentação se dá pela abordagem mais pragmática do tributo como fonte alternativa de recursos para a municipalidade (FURTADO e SMOLKA, 2005)²³².

Sobre a perspectiva da justiça distributiva do tributo, a Contribuição de Melhoria é uma ferramenta que se coaduna com as ideias de desenvolvimento continuado do espaço urbano, uma vez que se vale de um movimento inicial nesse sentido, que desencadeia em um momento futuro a possibilidade de reversão dos investimentos executados pelo Poder Público para iniciar um novo movimento de melhoria na infraestrutura da cidade, possibilitando um ciclo constante de renovação dessa cadeia e permitindo levar a pontos da cidade nunca alcançados os benefícios da urbanização.

Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento que pode ser iniciado com a utilização perene da Contribuição de Melhoria tende a ser voltado a uma mudança social positiva sem carregar consigo a mácula de trazer os efeitos colaterais da produção dessas mudanças, típicos do modelo tradicionalmente entendido como Desenvolvimento

²²⁹ CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. 2ª. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. p. 16.

²³⁰ Obra citada.

²³¹ Obra citada.

²³² Obra citada, p. 47.

Urbano (SOUZA, 2010)²³³. E mais, quando utilizada com a intenção de democratizar o acesso à urbanização nas áreas da cidade, a Contribuição de Melhoria se torna um instrumento direcionado à ampliação da qualidade de vida de um número crescente de pessoas, sendo, portanto, um instrumento promotor da justiça social.

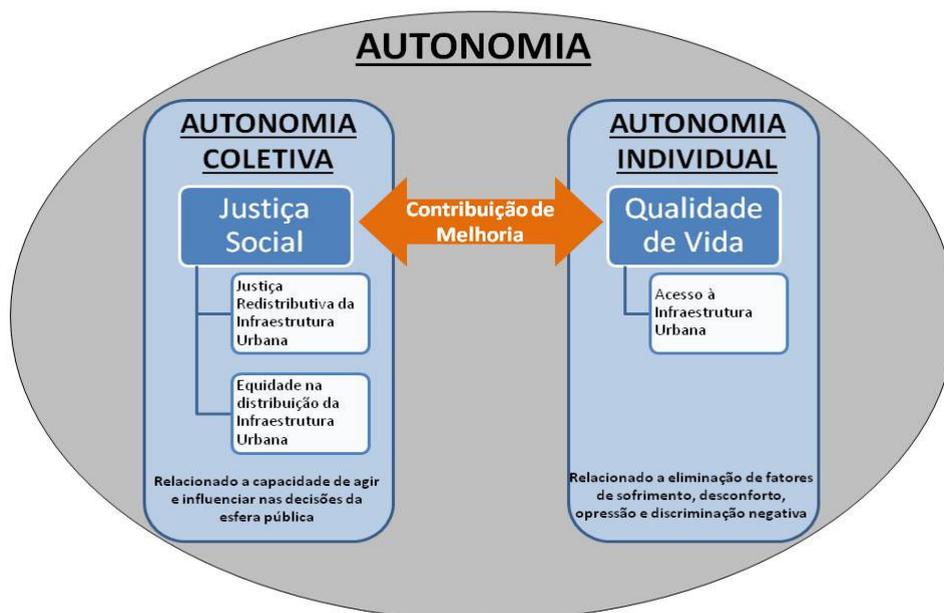
A busca da Justiça Social é a essência do conceito defendido por SOUZA (2010) como Desenvolvimento Sócio-espacial. O outro elemento que sustenta este modelo de desenvolvimento é a adoção da população como protagonista no processo da mudança social.

Apesar de não estar diretamente voltada a este segundo sustentáculo do conceito de Desenvolvimento Sócio-espacial, quando conjugada com um modelo voltado à participação social na tomada de decisões, como a formação/manutenção de conselhos, promoção de audiências públicas e/ou ainda a aplicação de ferramentas como o orçamento participativo na discussão e decisão das prioridades de investimento de melhorias junto da população, a Contribuição de Melhoria assume esse novo alcance, sendo uma ferramenta interessante para a promoção da Justiça Social de forma ampla.

Sendo o princípio basilar do modelo de Desenvolvimento Sócio-espacial, a Autonomia, que por sua vez se subdivide no nível da individualidade e na coletividade (SOUZA, 2010), onde a autonomia individual se manifesta na melhoria da qualidade de vida da pessoa, na busca pela eliminação de fatores que gerem desconforto, sofrimento e etc., e a autonomia coletiva se manifesta na criação de estruturas que possibilitem a ação e influência da população nas decisões da esfera pública. A Contribuição de Melhoria, quando conjugada com elementos de participação social na tomada de decisões, pode funcionar como elo entre os dois níveis de autonomia.

²³³ Obra citada, p. 60.

Figura 12 - Esquema demonstrativo da Contribuição de Melhoria aplicada como elo entre os elementos subordinados à Autonomia Coletiva e Autonomia Individual no Desenvolvimento Sócio-espacial, conforme SOUZA (2010)



Fonte: Autoria própria

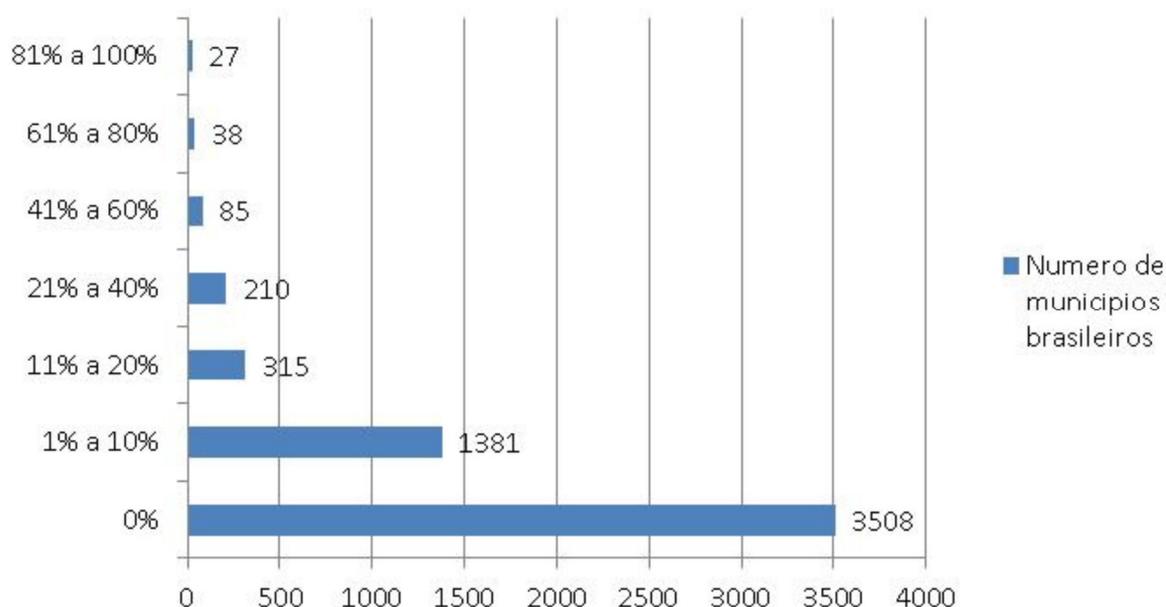
Enquanto a Autonomia Individual é contemplada pelo processo de democratização do acesso à infraestrutura urbana e das melhorias urbanas que impactam positivamente na promoção da qualidade de vida de uma parcela mais ampla da população da cidade que se pode beneficiar diretamente com a aplicação da Contribuição de Melhoria, por outro lado, a Autonomia Coletiva é alcançada pela promoção da justiça redistributiva da infraestrutura urbana, que no modelo tradicional de concentração em pontos privilegiados da cidade, visando a uma maior equidade na distribuição das melhorias em todo o tecido urbano.

Por outro lado, pelo viés do potencial de arrecadação que a Contribuição de Melhoria pode significar para as gestões municipais, vale ressaltar que atualmente tais arrecadações são responsáveis por menos de 1% da totalidade dos tributos municipais relacionados à propriedade imobiliária, enquanto a principal arrecadação se concentra no IPTU (aproximadamente 79% do total) e ITBI (aproximadamente 20% do total), conforme apontado no levantamento elaborado por PEREIRA (2012).²³⁴

Alguns municípios brasileiros, no entanto, rompem com esse paradigma geral, se destacando com arrecadações de cifras expressivas com a aplicação da Contribuição de Melhoria.

²³⁴ Obra citada, p.17.

Figura 13 - Gráfico da representatividade da Contribuição de Melhoria nos valores arrecadados com tributos relacionados à propriedade imobiliária nos municípios brasileiros entre 2000 e 2010



Autor: PEREIRA 2012 com dados extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2011)

Em uma análise mais aprofundada no trabalho de PEREIRA (2012) é possível distinguir que parte do sucesso em tornar a Contribuição de Melhoria um tributo mais expressivo nas fontes municipais se dá através de dois fatores: simplificação do processo de aplicação do tributo e redução dos casos de aplicação a tipos específicos de obras executadas pelo Poder Público, principalmente obras de pavimentação de ruas.

Através da adoção desses elementos no rito administrativo de cobrança do tributo, a aplicação da Contribuição de Melhoria possibilita a implementação progressiva até em municípios com pequena população (PEREIRA, 2012)²³⁵.

Entretanto, a simplificação não pode representar o não atendimento, seja completo ou parcial, das exigências legais para a aplicação da Contribuição de Melhoria. Como aponta Balthazar, um dos fatores que torna impraticável aplicação da Contribuição de Melhoria nos municípios é justamente o descumprimento de algum destes preceitos legais do instrumento:

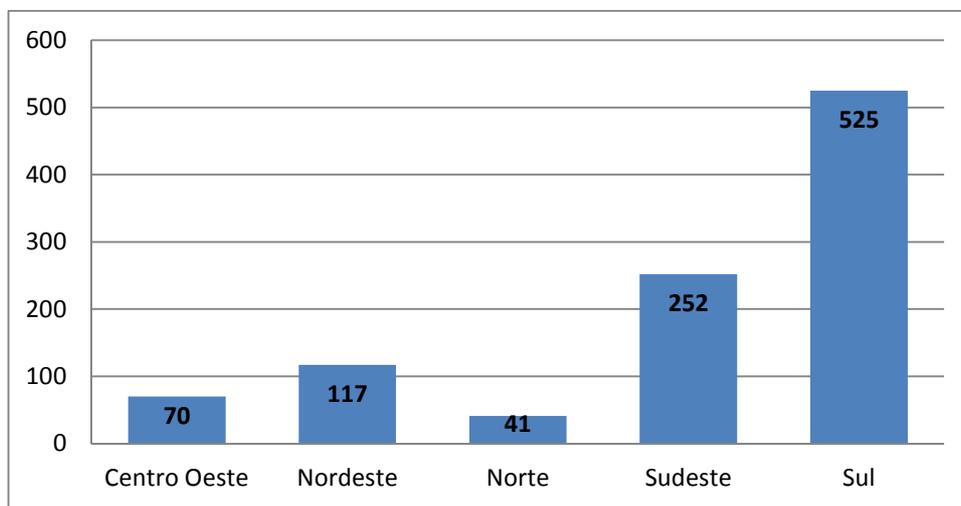
Um aspecto importante relativo à contribuição de melhoria diz respeito à sua crescente utilização atualmente, principalmente pelos Municípios brasileiros, tão necessitados de recursos. Contudo, temos verificado que a quase totalidade dos mesmos instituem o tributo afrontando o texto constitucional, e mesmo contrariando as exigências do Decreto-Lei 195/67, diploma que,

²³⁵ Obra citada, p. 29.

como vimos antes, foi recepcionado pela Carta de 88 (BALTHAZAR *apud* CHIARA, 2008, p. 164)²³⁶.

Notadamente, os estados das Regiões Sul e Sudeste do Brasil concentram a maioria dos municípios que aplicam a Contribuição de Melhoria. Nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do ano de 2015, verifica-se que dos 1005 municípios que registraram arrecadação com o tributo, 53,24% estão na Região Sul e 25,07% na Região Sudeste.

Figura 14 - Gráfico do levantamento de municípios que registraram arrecadação com Contribuição de Melhoria no Brasil por Região no ano de 2015

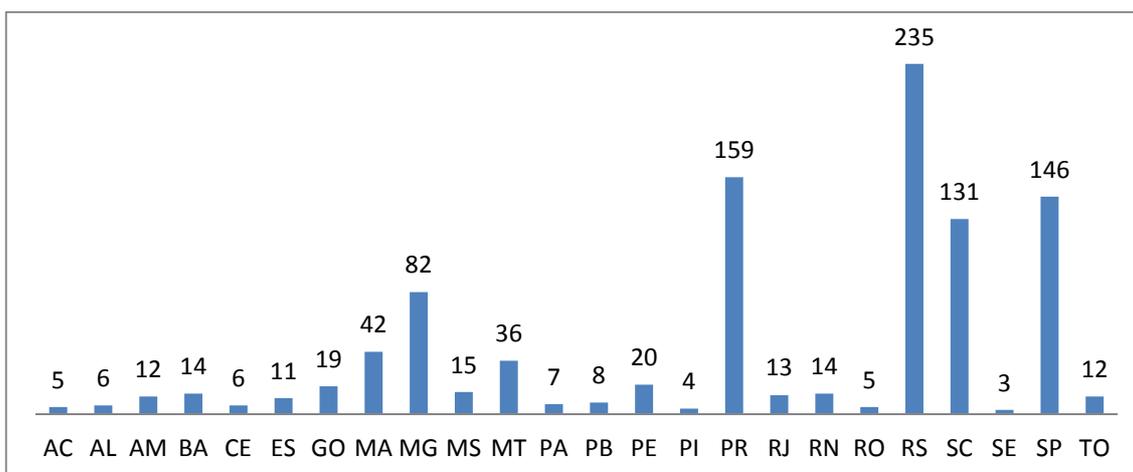


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2017)

Aproximadamente 67% dos municípios brasileiros que arrecadaram com Contribuição de Melhoria no ano de 2015 estão nos estados do Rio Grande do Sul (23,38%), Paraná (15,82%), São Paulo (14,53%) e Santa Catarina (13,03%).

²³⁶ CHIARA, R. G. D. *A Contribuição de Melhoria – razões de sua pouca utilização pelos entes federativos*. Monografia (Bacharelado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2008.

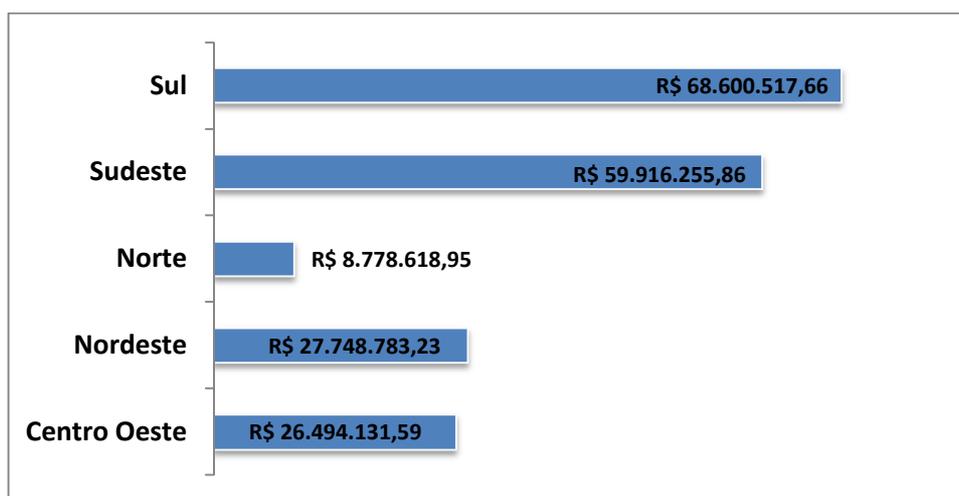
Figura 15 - Gráfico do número de municípios que registraram arrecadação com Contribuição de Melhoria no ano de 2015 por Estado



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2017)

Quando verificados os valores arrecadados com a Contribuição de Melhoria no mesmo período, a concentração permanece nas Regiões Sul e Sudeste, entretanto os valores apresentam disparidades menores entres essas regiões, mesmo com o número de municípios que aplicam o tributo na Região Sul sendo superior ao dobro dos que a utilizam na Região Sudeste.

Figura 16 - Gráfico dos valores arrecadados com Contribuição de Melhoria no ano de 2015 por Região



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2017)

Tecendo uma análise da importância da arrecadação da Contribuição de Melhoria à realidade dos municípios do estado do Tocantins, onde Palmas, foco desse

estudo está contextualizada, verifica-se que no ano de 2015 doze municípios registraram arrecadação com o tributo, totalizando o montante de R\$ 759.531,80 (BRASIL, 2017)²³⁷

Ao examinar o histórico de arrecadação da Contribuição de Melhoria no período de 2002 a 2015, foi possível constatar que a cidade de Palmas tem pouca participação nessa modalidade tributária no estado do Tocantins com valores que correspondem a 1,37% do total coletado, ficando classificada apenas como a 15ª maior arrecadação dentre os municípios do estado. A título de comparação, os valores coletados pelo município de Gurupi, que registrou as maiores arrecadações no período levantado, correspondem a aproximadamente 34 vezes a arrecadação obtida na capital tocaninense.

No período levantado, verificou-se que 86 municípios tocaninenses registraram alguma arrecadação por essa fonte tributária, perfazendo o valor de R\$19.790.548,54. Apenas 18 destes municípios registraram valores superiores a 1% do total arrecadado com essa modalidade tributária no estado, demonstrando que em muitos casos sua relevância para o orçamento municipal foi pífia.

Tabela 6 - Levantamento da arrecadação de Contribuição de Melhoria dos municípios tocaninenses no período de 2002 a 2015

MUNICÍPIOS	Ranking de arrecadação de CM no Tocantins	% da arrecadação com CM no Tocantins	2002 a 2005	2006 a 2010	2011 a 2015	TOTAL	Arrecadação média de CM por ano
GURUPI	1º	46,00%	R\$ 928.555,72	R\$ 6.001.190,50	R\$ 2.174.333,28	R\$ 9.104.079,50	R\$ 700.313,81
MIRANORTE	2º	5,85%	R\$ 54.611,74	R\$ 895.120,44	R\$ 207.409,15	R\$ 1.157.141,33	R\$ 89.010,87
PALMEIROPOLIS	3º	4,09%	R\$ 699.983,94	R\$ 81.695,55	R\$ 28.063,58	R\$ 809.743,07	R\$ 62.287,93
PARAISO DO TOCANTINS	4º	3,63%	R\$ 718.032,00	R\$ -	R\$ -	R\$ 718.032,00	R\$ 55.233,23
CASEARA	5º	3,21%	R\$ -	R\$ 236.368,89	R\$ 398.967,26	R\$ 635.336,15	R\$ 48.872,01
PRESIDENTE KENNEDY	6º	3,09%	R\$ 16.163,48	R\$ 232.828,16	R\$ 362.482,17	R\$ 611.473,81	R\$ 47.036,45
ARAGUAINA	7º	2,17%	R\$ 278.668,29	R\$ 149.901,24	R\$ -	R\$ 428.569,53	R\$ 32.966,89
BARROLANDIA	8º	2,12%	R\$ 40.737,18	R\$ 253.662,85	R\$ 125.371,79	R\$ 419.771,82	R\$ 32.290,14
BURITI DO TOCANTINS	9º	1,73%	R\$ -	R\$ 66.073,02	R\$ 277.123,03	R\$ 343.196,05	R\$ 26.399,70
PEIXE	10º	1,73%	R\$ -	R\$ 117.218,08	R\$ 224.686,39	R\$ 341.904,47	R\$ 26.300,34
WANDERLANDIA	11º	1,73%	R\$ -	R\$ 106.155,12	R\$ 235.250,96	R\$ 341.406,08	R\$ 26.262,01
ALVORADA	12º	1,66%	R\$ 186.461,51	R\$ 142.694,53	R\$ -	R\$ 329.156,04	R\$ 25.319,70
ARAGUACU	13º	1,64%	R\$ 85.666,29	R\$ -	R\$ 238.477,32	R\$ 324.143,61	R\$ 24.934,12
COLMEIA	14º	1,51%	R\$ -	R\$ 121.476,01	R\$ 177.940,45	R\$ 299.416,46	R\$ 23.032,04

²³⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - **Finanças do Brasil**, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 26 dez. 2017.

PALMAS	15°	1,37%	R\$ 186.421,76	R\$ 74.780,92	R\$ 9.585,11	R\$ 270.787,79	R\$ 20.829,83
TAGUATINGA	16°	1,26%	R\$ -	R\$ 28.122,76	R\$ 221.466,68	R\$ 249.589,44	R\$ 19.199,19
LAGOA DA CONFUSAO	17°	1,17%	R\$ -	R\$ -	R\$ 230.915,99	R\$ 230.915,99	R\$ 17.762,77
DIVINOPOLIS DO TOCANTINS	18°	1,16%	R\$ 13.504,83	R\$ 83.317,13	R\$ 132.479,00	R\$ 229.300,96	R\$ 17.638,54
OLIVEIRA DE FATIMA	19°	0,99%	R\$ 196.071,32	R\$ -	R\$ -	R\$ 196.071,32	R\$ 15.082,41
COLINAS DE TOCANTINS	20°	0,96%	R\$ 190.722,07	R\$ -	R\$ -	R\$ 190.722,07	R\$ 14.670,93
DEMAIS MUNICÍPIOS		12,93%	R\$ 135.090,48	R\$ 1.292.685,22	R\$ 1.132.015,35	R\$ 2.559.791,05	R\$ 196.907,00
TOTAL			R\$ 3.730.690,61	R\$ 9.883.290,42	R\$ 6.176.567,51	R\$ 19.790.548,54	R\$ 1.522.349,89

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2017)

Diferentemente do que empiricamente se esperava, os dados demonstram que muitos municípios que dispõem de uma estruturação administrativa mais tacanha do que a capital tocantinense se destacam na arrecadação desse tributo. Essa afirmação corrobora com o ponto levantado por Pereira (2012)²³⁸ de que a arrecadação com Contribuição de Melhoria não apresenta nenhuma relação direta com o número de habitantes do município.

Ainda no nível de análise sobre os números de arrecadação com Contribuição de Melhoria nos municípios tocantinenses, um número que desperta a atenção é a média de arrecadação por municípe. Enquanto a média praticada no estado do Tocantins gira na ordem de R\$ 0,98/habitante os números verificados na cidade de Palmas indicam menos de 10% dessa média (R\$ 0,09/habitante).

Segundo SMOLKA (2014 p.25) as Contribuições de Melhoria per capita no Brasil como um todo registram uma média de US\$1,50, ou seja, em conversão direta com valores cambiais aplicados para a data desse estudo, algo em torno de R\$ 4,93/habitante²³⁹. Dessa forma, apenas sete municípios tocantinenses superam a média nacional de arrecadação per capita do tributo.

Tabela 7 - Valor médio arrecadado por Contribuição de Melhoria/habitante

ENTE FEDERATIVO	Arrecadação média anual (período de 2002 a 2015) com CM	População (Estimada pelo IBGE para o ano de 2017)	Relação Valor arrecadado por CM / habitante
Gurupi	R\$ 700.313,81	76.755	R\$ 9,12

²³⁸ Obra citada.

²³⁹ Valores obtidos pela cotação do dólar comercial na data de 19/03/2017 que registrou valor de R\$ 3,2905 Fonte: Banco Central em < <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/batch/taxas.asp?id=txdolar>>

Miranorte	R\$	89.010,87	12.623	R\$	7,05
Palmeirópolis	R\$	62.287,93	7.339	R\$	8,49
Paraíso do Tocantins	R\$	55.233,23	44.417	R\$	1,24
Caseara	R\$	48.872,01	4.601	R\$	10,62
Presidente Kennedy	R\$	47.036,45	3.681	R\$	12,78
Araguaína	R\$	32.966,89	150.484	R\$	0,22
Barrolândia	R\$	32.290,14	5.349	R\$	6,04
Buriti do Tocantins	R\$	26.399,70	9.768	R\$	2,70
Peixe	R\$	26.300,34	10.384	R\$	2,53
Wanderlândia	R\$	26.262,01	10.981	R\$	2,39
Alvorada	R\$	25.319,70	8.374	R\$	3,02
Araguaçu	R\$	24.934,12	8.786	R\$	2,84
Colmeia	R\$	23.032,04	8.611	R\$	2,67
Palmas	R\$	20.829,83	228.332	R\$	0,09
Taguatinga	R\$	19.199,19	15.051	R\$	1,28
Lagoa da Confusão	R\$	17.762,77	10.210	R\$	1,74
Divinópolis do Tocantins	R\$	17.638,54	6.363	R\$	2,77
Oliveira de Fátima	R\$	15.082,41	1.037	R\$	14,54
Colinas de Tocantins	R\$	14.670,93	30.838	R\$	0,48
Demais municípios	R\$	196.907,00	896.210	R\$	0,22
Estado do Tocantins	R\$	1.522.349,89	1.550.194	R\$	0,98

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2017)

O que se pode verificar dos dados listados acima é que a cidade de Palmas apresenta muito potencial de incremento de arrecadação com a Contribuição de Melhoria a ser explorado, uma vez que tal arrecadação encontra-se muito aquém das possibilidades para a gestão municipal.

Adotando os valores verificados para o município de Gurupi, terceira maior cidade do estado do Tocantins como parâmetro de comparação do potencial não explorado com a aplicação da Contribuição de Melhoria, verifica-se que quase R\$ 27 milhões poderiam ter sido arrecadados aos cofres públicos do município de Palmas no período entre 2002 e 2015, caso o tributo tivesse sido implantado como instrumento perene da política urbano-tributária.

Tabela 8 - Análise comparativa de potencial não explorado na arrecadação com Contribuição de Melhoria no município de Palmas/TO entre 2002 e 2015

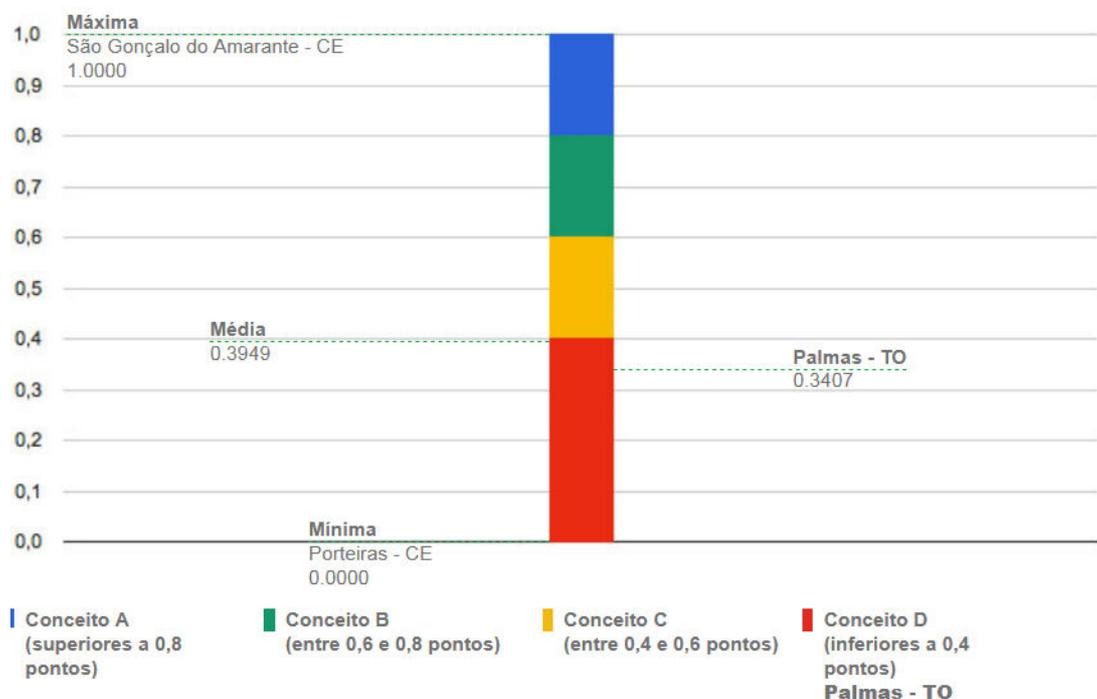
Cidade	População	Arrecadação média anual per capita	Arrecadação projetada (adotando a média <i>per capita</i> praticada em Gurupi/TO)	Potencial de arrecadação não explorada <i>per capita</i>	Potencial de arrecadação não explorada no período de 2002 a 2015
--------	-----------	------------------------------------	---	--	--

Palmas	228.332	R\$ 0,09	R\$ 9,12	R\$ 9,03	R\$ 26.803.893,48
--------	---------	----------	----------	----------	-------------------

Autoria própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN 2017) e IBGE (2017)

Ao mesmo passo em que se verifica o potencial não explorado deste tributo na gestão municipal, os dados levantados pela Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro no Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF (FIRJAN, 2017)²⁴⁰ que analisa a partir de cinco indicadores (Receita própria, Gastos com pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida) a situação da gestão pública dos municípios brasileiros, indica que os investimentos em equipamentos públicos, infraestrutura e outras melhorias urbanas na cidade de Palmas/TO estão abaixo da média nacional, como aponta o gráfico a seguir:

Figura 17 - Gráfico de análise do Índice de Investimento do IFGF de Palmas/TO no cenário brasileiro em 2016

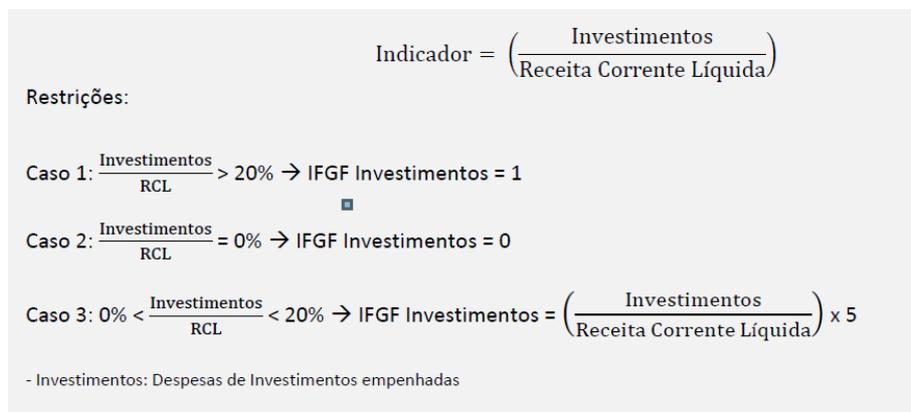


Fonte: FIRJAN (2017)

No índice de Investimentos do IFGF, quanto mais próximo do valor 1,00 significa que mais investimentos foram realizados pela gestão municipal. O IFGF adota como metodologia para formação deste indicador o parâmetro de 20% da receita corrente líquida aplicada na finalidade de melhorias urbanas e infraestrutura como referência para a nota 1,00, sendo que a nota aplicada a cada município é resultante da aplicação do cálculo contido na Figura 18:

²⁴⁰ FIRJAN, FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro. 2017.

Figura 18 - Parâmetros de cálculo do Indicador IFGF Investimentos

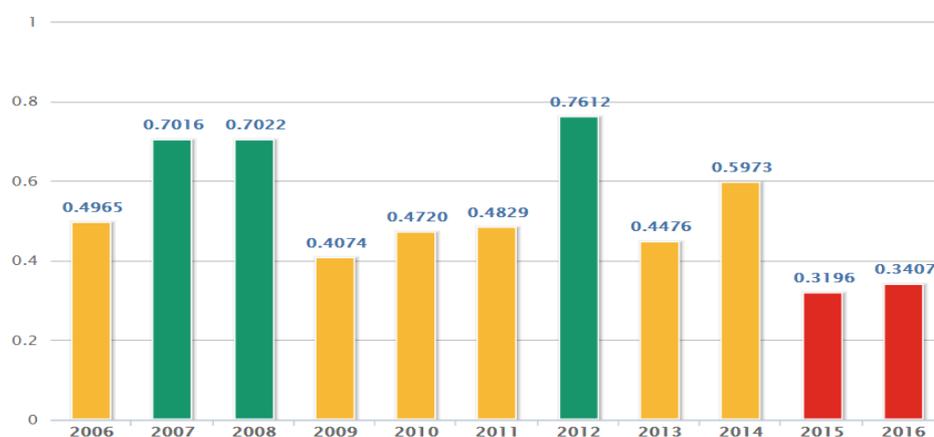


Fonte: FIRJAN (2017)

Esses dados colocam Palmas/TO na 72ª posição do ranking estadual e 2275ª posição nacional de melhores índices do IFGF de investimentos no ano de 2016.

Quando avaliado no decorrer do tempo, verifica-se que o índice IFGF de Investimentos do município de Palmas/TO encontra-se em uma tendência de retração nos últimos quatro anos, com exceção do ano de 2014.

Figura 19 - Gráfico da evolução anual do índice de Investimento do IFGF de Palmas/TO no período de 2006 a 2016



Fonte: FIRJAN (2017)

Nesse contexto, a retomada da utilização da Contribuição de Melhoria como ferramenta político-tributária não só é viável, mas necessária para incrementar a realização de investimentos em melhorias urbanas, como é apontado nos relatórios técnicos nº 65 (Leitura técnica dos instrumentos da política urbana – contribuição de

melhoria) e 104 (Leitura técnica – Contribuição de melhoria 2007-2016) que compõem o Diagnóstico Municipal Preliminar da Revisão do Plano Diretor de Palmas 2017.

Como descrito nos relatórios citados, a cidade de Palmas apresenta uma única experiência de aplicação direta da Contribuição de Melhoria em seu histórico. Essa experiência foi destinada a cobrança/recuperação dos valores aplicados nas obras de drenagem, terraplanagem e pavimentação asfáltica da Quadra 404 sul (Antiga ARSE 41) que foram concluídas em setembro de 2013.

3.1 –Breve contextualização urbana da Quadra ARSE 41 em Palmas/TO

Após décadas de tentativas, num processo de luta separatista pleiteada pelo Norte de Goiás a favor da criação de um estado independente, com a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi criado o Estado do Tocantins. Para a instalação da capital do novo estado, optou-se por criar uma nova cidade planejada *ex nihilo*. Dessa ideia surge Palmas, a última capital planejada do século XX.

A concepção do Planejamento Urbano da cidade de Palmas deriva de uma série de correntes de pensamentos, legislações federais e acontecimentos de contexto nacional e internacional.

Fighera (2005)²⁴¹ afirma que a filosofia do Plano Urbanístico de Palmas deriva das propostas do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933 (CIAM), em seu manifesto mais significativo, a Carta de Atenas. Essa afirmação da autora fica mais clara quando comparada às separações funcionais definidas entre áreas residenciais, de comércio, industrial, áreas verdes, entre outras e as quatro funções básicas pregadas na Carta de Atenas: moradia, trabalho, lazer e circulação.

O urbanismo adotado em Palmas, com a utilização de um tipo de estrutura de organização baseada nas quadras independentes e a preocupação de previsão e manutenção de amplas áreas verdes, tanto no interior como no entorno das quadras, também tiveram inspiração nas questões abordadas pelo CIAM, em sua ideia de submeter a cidade ‘às condições naturais de sol, vegetação e espaço’. Sendo que estas questões já haviam sido propostas pelo Barão Haussmann no sentido de dotar os centros urbanos de ‘espaço, ar, luz, áreas

²⁴¹ FIGHERA, D. R. A efetividade do projeto de cidade ecológica de Palmas (TO) pelos seus espaços verdes. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente), Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2005.

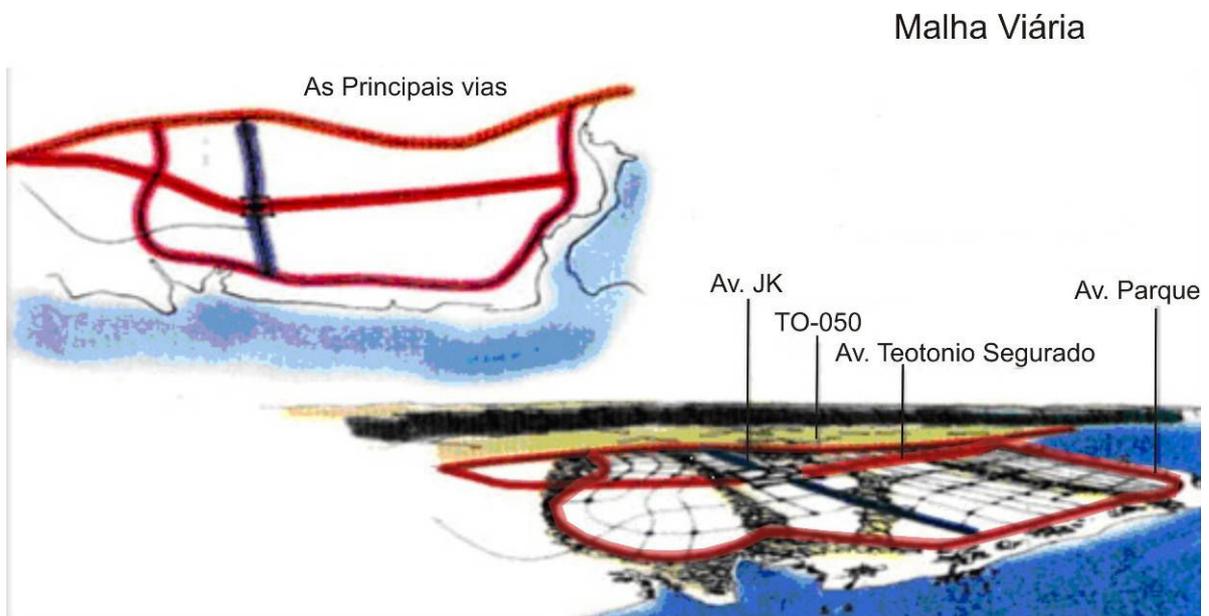
verdes e flores, em suma, tudo aquilo que traz saúde” (HOLSTON, apud FIGHERA 2005, p.97).

O projeto ainda remete ao modelo de cidade-jardim, caracterizado por “amplas ruas arborizadas, para sombra e ornamentação, criando microclimas mais amenos; [...] um grande parque no limite da cidade; pequenos parques e uma praça no local de união das avenidas” (FIGHERA, 2005. p.32).

O projeto urbanístico foi elaborado com base em algumas diretrizes pautadas pelo GRUPO QUATRO, empresa goiana contratada para a elaboração do projeto da nova capital do estado do Tocantins. Essas diretrizes foram delimitadas em um conjunto de leis que delinearam a política urbana municipal e foram inspiradas nas constituições Federal e Estadual. Estas diretrizes embasaram a Lei Orgânica do Município (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 1990). São elas:

- a. Estruturação na forma de macro malha viária, que garante a acessibilidade e a continuidade e conexão entre os corredores de ligação e os espaços públicos (Figura 20);

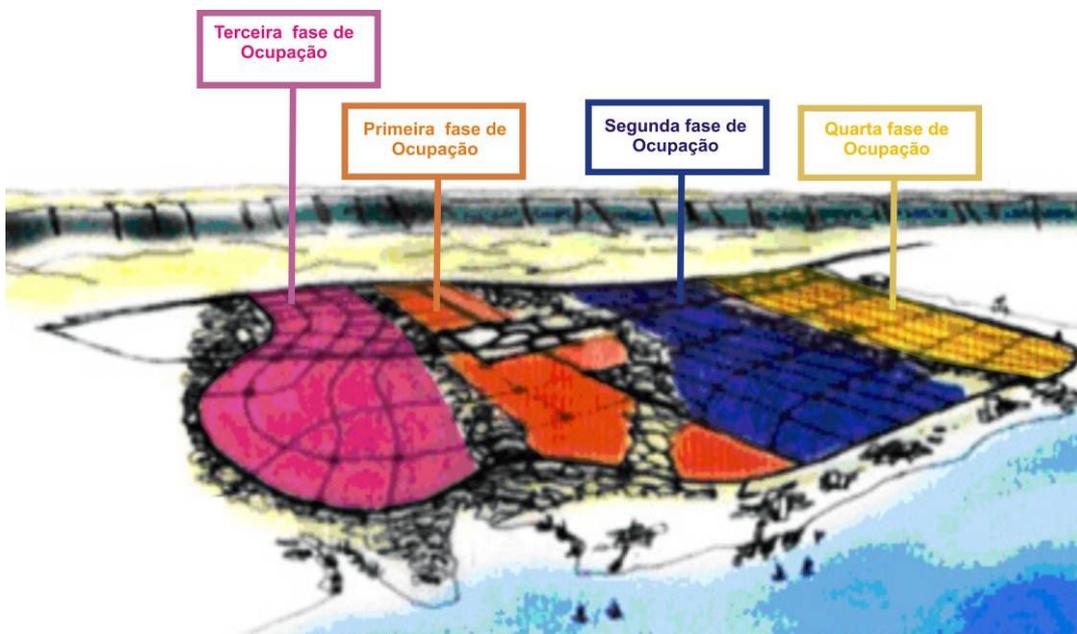
Figura 20 - Estruturação da Malha Viária de Palmas



Fonte: Grupo Quatro, 1990

- b. Proteção, preservação e restauração do ambiente natural, através da formação de áreas de proteção e parques lineares para a preservação das matas de galerias e dos fundos de vales e corpos d'água.
- c. Uso de duas escalas distintas. A do pedestre, empregada no interior das quadras e no centro da cidade e outra de caráter urbano, mais dinâmica e predominante na imagem da cidade, possibilitando a criação de diversidade de usos, espaço público bem caracterizado e centro identificável.
- d. Articulação e Hierarquização dos espaços públicos e privados, cívico e comercial.
- e. Flexibilidade na transformação do solo garantindo a expansão ordenada. Implantação de infraestruturas a partir do centro urbano e posteriormente a expansão da ocupação em faixas no sentido Leste/Oeste, a fim de viabilizar a sua implantação, evitando a presença de vazios urbanos, e maximizando a utilização da Infra-estrutura instalada (Figura 21).

Figura 21 - Esquema de ocupação da cidade por faixas



Fonte: Grupo Quatro, 1990

- f. Utilização das técnicas bioclimáticas inseridas no desenho urbano para amenizar o impacto do clima.
- g. Densidade bruta de 300 hab/hectar, para viabilizar a implantação de infraestrutura, permitindo estabelecer custo de implantação economicamente viável.
- h. Acesso da população ao lago.
- i. Promoção de usos mistos, evitando a espacialização das funções urbanas.
- j. Integração da linha expressa com as linhas alimentadoras do sistema viário.

Entretanto, algumas das diretrizes apresentadas no projeto não foram postas em prática durante a execução. A maior mudança entre o projetado e o executado, ocorreu quanto a ocupação em faixas a partir do centro.

O Governo Estadual, o grande regulador fundiário das áreas do município, foi o primeiro a contrariar o projeto, quando liberou lotes para funcionários públicos na região sul da cidade, enquanto essas deveriam ser ocupadas apenas depois que a área central já estivesse efetivamente ocupada.

Palmas foi planejada pra ficar entre o córrego Brejo comprido e o Sussuapara, mas no início, o próprio governo da época fugiu ao plano ele separou por classes as quadras, ele não uniu os funcionários [...] O funcionário com menor qualificação foi pra Taquaralto. [...] O que tinha nível mais alto ficou, os deputados e secretários ficaram na ARSE 14. Depois ele abriu a 51 que já saiu fora do Plano original [...] coordenadores, assessores e chefes foram pra ARSE 72 e depois foram feitos os sorteios dos lotes, em 1990, das ARSES com final 1[...] ARSE 61, 71, 81, 91, 101, 111 então ficou de forma linear para o Sul, e desrespeitou o plano original que previa a implantação da cidade nessa área central, então, todos os problemas que nós enfrentamos hoje começaram no não seguimento do plano original, que previa que 200 mil pessoas, toda a população de Palmas hoje, poderia estar entre esses dois córregos [...] o maior problema de Palmas hoje é o crescimento desordenado, o crescimento desordenado gera todos os outros problemas [...]. Também as pessoas que vinham pra Palmas sem recursos, eles não permitiam que essas pessoas ficassem na área central (XAVIER, 2007, p. 87).

A diretriz do projeto de manter uma densidade de 300 hab/hectare, para viabilizar a instalação de infraestrutura a um custo economicamente viável perdeu a

razão com a dispersão do crescimento da cidade fora do padrão de ocupação por faixas proposto originalmente.

As ocupações dispersas fizeram com que as infraestruturas tivessem que ser instaladas devido à necessidade da população, porém as áreas a serem atendidas são mais extensas e as densidades da população atendida são menores, tornando o custo de instalação dessas infraestruturas proporcionalmente mais cara.

Os vazios urbanos, consequência direta da adoção da ocupação dispersa da cidade, também geram um outro agravante que é a descontinuidade da escala humana no espaço urbano. As distâncias entre uma área ocupada e outra se tornam maiores viabilizando o caminhar. Uma consequência direta disso é o aumento da necessidade de transportes motorizados, sejam eles públicos ou particulares.

A quadra ARSE 41 é um quadra destinada predominantemente a uso residencial, localizada na região sudeste do plano urbanístico original da cidade e está contida na segunda fase de ocupação prevista neste (Figura 21).

Tem como limites as Avenidas NS-02 (oeste), LO-01 (sul), NS-04 (leste) e a Área de Proteção Permanente do Parque Cesamar (principal parque urbano da cidade).

Figura 22 - Contextualização urbana da Quadra ARSE 41 Palmas/TO

Representação esquemática do Macroparcelamento da cidade de Palmas

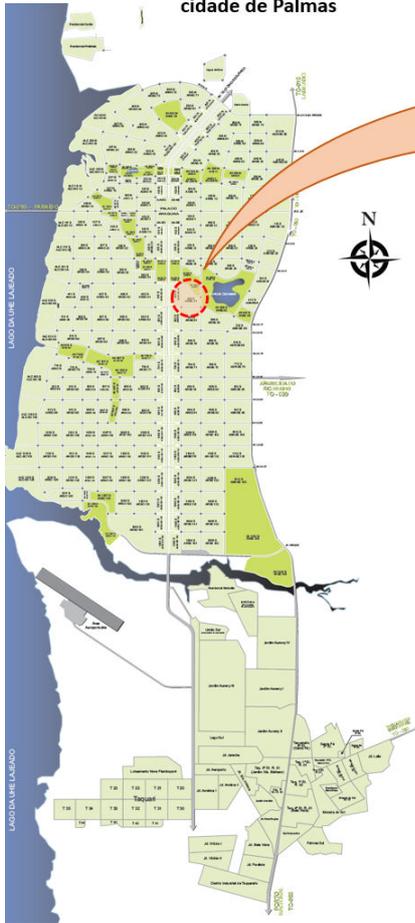


Imagem de Satélite da Qd. ARSE 41 (16/08/2017)



Projeto urbanístico de microparcelamento da Qd. ARSE 41

Fonte: GeoPalmas e Google Earth

Sua localização é privilegiada com a proximidade de equipamentos públicos relevantes ao contexto urbano como o Parque Cesamar, Espaço Cultural, Feira da 304 Sul, antigo Paço Municipal. Também é bem servida por estruturas de serviços como escolas, faculdades, clínicas, além de comércios de grande e pequeno porte.

A topografia da quadra é levemente irregular, fugindo ao padrão plano presente no restante da cidade. Apesar disso, o relevo não representa fatores de risco ou instabilidade geológica, tampouco representa um fator de desvalorização dos imóveis que compõem a quadra.

A ARSE 41 foi configurada a atender um padrão residencial voltada para a classe média e alta da cidade. Esse tipo de ocupação é reiterado pela opção por lotes unifamiliares de metragem maior no seu microparcelamento e pela disposição de lotes multifamiliares voltados para a área de preservação permanente, conferindo-lhe valorização cênica da paisagem.

3.2 - Análise da aplicação da Contribuição de Melhoria da ARSE 41

Quando da implementação de infraestrutura da quadra, a gestão municipal optou por colocar em prática a aplicação da Contribuição de Melhoria com a finalidade de recuperar a valorização gerada pelas benfeitorias promovidas com essas obras públicas. Vale a ressalva que o instrumento já encontrava previsão no Código Tributário Municipal desde 1995 pela Lei Complementar nº 002/1995 e foi mantida na sua revisão (Lei Complementar 61/2002) vigente à época da aplicação na ARSE 41.

Apesar de compor o processo administrativo nº 2037547/2002 na Secretaria de Finanças do Município de Palmas, não foi possível no decorrer desta pesquisa o acesso integral às informações do referido processo. Por isso a avaliação do histórico de implantação, desenvolvimento da aplicação do instrumento e os desdobramentos jurídicos que culminaram na sua invalidação judicial foram limitadas neste estudo às informações contidas nos documentos públicos disponíveis no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Palmas, editais de notificação publicados na internet e relatórios técnicos contidos nos estudos da Revisão do Plano Diretor municipal elaborados em 2017.

O Relatório Técnico nº 104 do Diagnóstico Municipal Preliminar da Revisão do Plano Diretor de Palmas 2017 (MARCIANO JÚNIOR e AIRES, 2017)²⁴², ligado ao eixo temático “Fiscal e Governança”, apresenta um sucinto histórico da experiência de implementação da Contribuição de Melhoria na quadra ARSE 41.

Segundo consta no relatório, as obras de infraestrutura a que o tributo estava vinculado foram concluídas no ano de 2003 e no mesmo ano teria sido feito o lançamento do tributo. Em 2007 houve por parte da Administração Tributária Municipal uma revisão dos valores lançados para o tributo, em decorrência de erros no valor da obra a ser distribuído entre os beneficiados pelas melhorias advindas nas obras executadas pelo Poder Público.

Entretanto, o lançamento do tributo originário de 2003 e sua revisão em 2007 foram tornados nulos judicialmente, através de diversas ações individuais impetradas por proprietários de imóveis contidos na área de influência delimitada no processo de

²⁴² MARCIANO JÚNIOR, J.; AIRES, L. M. F. **Relatório Técnico nº 104: Leitura técnica – Contribuição de melhoria 2007-2016**. Prefeitura Municipal - Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. Palmas. 2017.

implementação da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 e que obtiveram ganho de causa.

Pela anulação judicial concedida a muitos dos imóveis beneficiados pelas melhorias executadas, a arrecadação proveniente do tributo se mostrou inexpressiva, uma vez que se limitou apenas aos valores relativos à regularização dos contribuintes que não contestaram judicialmente o tributo.

O Relatório ainda afirma a necessidade de que o município aprove uma lei específica para cada nova obra que resulte em aplicação da cobrança da Contribuição de Melhoria.

Por fim, o relatório nº 104 conclui em suas contribuições técnicas que “a Contribuição de Melhoria não é um instrumento de arrecadação tributária utilizado pelo Município de Palmas, em especial na última década, embora seja plenamente possível, deste que todos os detalhes legais sejam observados, inclusive lei específica para cada obra.” (MARCIANO JÚNIOR e AIRES, 2017, p. 2).

O Relatório Técnico nº 65, ligado ao eixo temático “Desenvolvimento Territorial” do Diagnóstico Municipal Preliminar da Revisão do Plano Diretor de Palmas 2017, reitera que após o ano de 2007 não houvera novos lançamentos de Contribuição de Melhoria no município de Palmas, por considerá-lo um tributo de complexa utilização pelo Poder Público. A dificuldade de implementar a correta aplicação do tributo teria sido demonstrada nas diversas ações individuais de contestação do tributo que resultaram na anulação da cobrança de uma grande parte das cobranças do instrumento no caso da ARSE 41.

O mesmo relatório ainda aborda que mesmo sem lançamentos posteriores às de 2003/2007, o tributo continua sendo respaldado e regulamentado através dos artigos 97 a 111 da Lei Complementar nº 285/2012 – Código Tributário Municipal de Palmas.

Apesar de abordar a complexidade da cobrança do tributo, na conclusão das contribuições técnicas do relatório, considerou-se sobre a Contribuição de Melhoria que “a implementação deste instrumento é de suma importância para o Município de Palmas” (CORREA, 2017, p. 3-4)²⁴³, sugerindo a regulamentação do tributo de forma a superar os motivos que levaram a sua contestação judicial e que sua utilização deverá

²⁴³ CORREA, R. F. **Relatório Técnico nº 65: Leitura técnica dos instrumentos da política urbana – contribuição de melhoria**. Prefeitura Municipal - Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. Palmas. 2017.

ser preferencialmente voltada para a execução de infraestrutura nas quadras residenciais.

O Relatório Técnico da Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas – Diagnóstico municipal Preliminar aponta que o instrumento da Contribuição de Melhoria deve ser colocado como prioritário no novo Plano Diretor municipal em discussão, devendo encontrar neste, respaldo em estabelecimento de situações e demarcação de áreas de incidência do tributo, a fim de fortalecer e garantir-lhe a efetiva utilidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2017, p. 249). Considera ainda a Contribuição de Melhoria como “um dos tributos mais justos, vez que alcança somente a valorização imobiliária decorrente de obra pública realizada” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2017, p. 183).

O mesmo documento já aponta a necessidade de cumprir não só as exigências legais contidas no artigo 145 da Constituição Federal, nos artigos 81 e 82 do CTN, no Decreto-lei Federal nº 195/1967 e Código Tributário Municipal, mas também a aprovação de lei específica para cada obra que se deseja aplicar a Contribuição de Melhoria (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2017, p. 183), conforme vem sendo decidido e consolidado em entendimento do Supremo Tribunal de Justiça:

É assente nesta Corte o entendimento segundo o qual é imprescindível para a instituição da contribuição de melhoria lei prévia e específica (AgRg no AREsp 539.760/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 23/09/2014).

A contribuição de melhoria é tributo cujo fato imponible decorre da valorização imobiliária que se segue a uma obra pública, ressoando inequívoca a necessidade de sua instituição por lei específica, emanada do Poder Público construtor, obra por obra, nos termos do art. 150, I, da CF/88 c/c art. 82 do CTN, uma vez que a legalidade estrita é incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação.

(REsp 927846 RS 2007/0038580-3, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 03/08/2010, DJe 20/08/2010)

Ao passo que essa exigência de aprovação de lei específica para cada obra em que se almeja a cobrança da Contribuição de Melhoria tornar o processo ainda mais melindroso, sendo, portanto, mais um dificultador da implementação efetiva do tributo, por outro lado permite que no processo dos estudos e discussões para a aprovação desta lei, seja envolvida a população na tomada de decisões sobre a efetiva aplicação do tributo e aprovação das obras a serem executadas pela gestão municipal, quer seja através de audiências públicas ou outros meios de participação popular, aproximando

assim o instrumento da Autonomia Coletiva defendida no modelo de Desenvolvimento Sócio-espacial.

Outro ponto indicado no relatório que demonstra a intenção de voltar a Contribuição de Melhoria à sua essência de justiça distributiva dos ônus e bônus do processo de urbanização da cidade sem impactar diretamente as regiões que concentram a população de menor renda, está na indicação de que as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e as áreas de regularização fundiária, que devem permanecer inalcançáveis à cobrança da Contribuição de Melhoria. Dessa forma o princípio da capacidade contributiva da população estaria salvaguardado para os cidadãos dessas áreas.

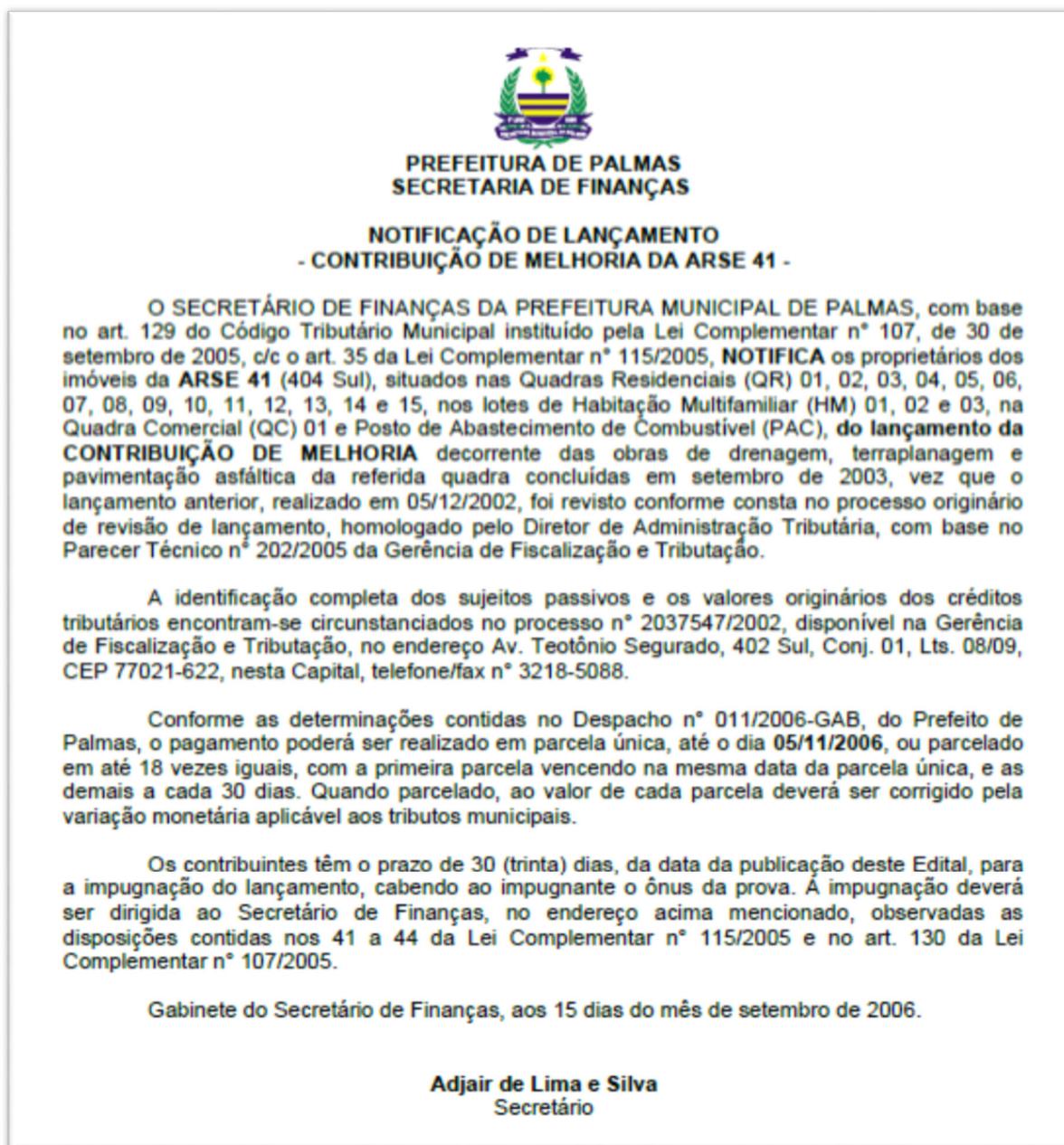
Dois documentos são bastante importantes na apuração e identificação de alguns fatores decisivos no insucesso da experiência palmense na quadra ARSE 41 da cobrança da Contribuição de Melhoria: os Editais de Notificação da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 emitidos em 03/08/2006 (Figura 23) e 15/07/2006 (Figura 24).

Figura 23 - Versão digitalizada do edital de notificação de lançamento da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 emitido em 03/08/2006

 PREFEITURA DE PALMAS SECRETARIA DE FINANÇAS EDITAL DE NOTIFICAÇÃO - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA DA ARSE 41 -
<p>A PREFEITURA DE PALMAS, através da Secretaria de Finanças, com base no inciso VIII do art. 149 do Código Tributário Nacional, c/c o inciso I do art. 41 da Lei Complementar nº 115/2005, torna pública a REVISÃO DE LANÇAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA DA ARSE 41, decorrente das obras de drenagem, terraplanagem e pavimentação asfáltica, visto que o lançamento anterior, realizado em 05/12/2002, foi efetuado antes do término da execução da obra, com valor superior ao efetivamente gasto nos serviços e sem a comprovação da valorização dos imóveis decorrente das obras públicas, conforme processo nº 2037547/2002.</p>
<p>Considerando que, efetivamente, houve a valorização dos imóveis em decorrência das obras de drenagem, terraplanagem e pavimentação asfáltica da ARSE 41, conforme Laudo de Avaliação nº 042/2006, da Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Tocantins, o novo lançamento da Contribuição de Melhoria levará em consideração os seguintes elementos (art. 309 da Lei Complementar nº 061/2002, vigente à época do fato gerador):</p>
<p>Memorial Descritivo do Projeto: Obras de drenagem pluvial, terraplanagem e pavimentação asfáltica (com regularização de sub-leito, base estabilizada granulometricamente, imprimação e tratamento superficial duplo) das Alamedas 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13 e 14, todas da ARSE 41. As especificações técnicas constam no processo nº 2037547/2002.</p>
<p>Orçamento Total do Custo da Obra: A obra teve o custo total de R\$ 830.540,55 (oitocentos e trinta mil, quinhentos e quarenta reais e cinquenta e cinco centavos), conforme medições, liquidações e pagamentos realizados no processo nº 93001426/2003.</p>
<p>Parcela do custo da obra a ser financiada pela Contribuição de Melhoria: Nos termos da determinação do Chefe do Poder Executivo, conforme Despacho nº 011/2006-GAB, deverá ser financiado o valor total da obra efetivamente gasto, excluídas, para cômputo final, as áreas públicas também beneficiadas pelos serviços, o que perfaz o valor final de R\$ 711.774,39 (setecentos e onze mil, setecentos e setenta e quatro reais e trinta e nove centavos).</p>
<p>Plano de Rateio: De acordo com a definição contida no art. 306 da Lei Complementar nº 061/2002, a determinação da Contribuição de Melhoria de cada contribuinte far-se-á rateando, proporcionalmente, o custo total da obra entre todos os imóveis incluídos na zona de influência, levando em conta a área do imóvel (terreno ou fração ideal).</p>
<p>Delimitação da zona a ser beneficiada e a relação dos imóveis nela compreendidos: Todos os imóveis da ARSE 41 foram beneficiados pelos serviços, conforme se segue: - Unifamiliares: Quadras Residenciais (QR) 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14 e 15; - Multifamiliares: Habitação Multifamiliar (HM) 01, 02 e 03; - Comerciais: Quadra Comercial (QC) 01; - Posto de Abastecimento de Combustível (PAC); - Áreas Públicas (APM) 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10 e 11.</p>
<p>Os proprietários dos imóveis situados na zona beneficiada pelas obras públicas têm o prazo de 30 (trinta) dias, da data da publicação deste Edital, para a impugnação de qualquer dos elementos nele constantes, cabendo ao impugnante o ônus da prova. A impugnação deverá ser dirigida ao Secretário de Finanças, no endereço Av. Teotônio Segurado, 402 Sul, Conj. 01, Lts. 08/09, Palmas-TO, CEP 77021-622, através de petição fundamentada, que servirá para o início do processo administrativo fiscal e não terá efeito suspensivo na cobrança da Contribuição de Melhoria, conforme disciplina o art. 128 da Lei Complementar nº 107/2005.</p>
<p>Gabinete do Secretário de Finanças, aos 03 dias do mês de agosto de 2006.</p>
<p style="text-align: center;">Adjair de Lima e Silva Secretário</p>

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Palmas/TO (2006)

Figura 24 - Versão digitalizada do edital de notificação de lançamento da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 emitido em 15/09/2006



Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Palmas/TO (2006)

As contradições apontadas nesses documentos permitem tecer algumas conjecturas sobre os vícios no processo da aplicação do tributo.

O primeiro ponto que se destaca dentre os problemas no rito de aplicação da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 é o fato de o lançamento inicial do tributo ter ocorrido em 05/12/2002, em data anterior à conclusão da obra (Figura 23) a que o instrumento está vinculado.

Além disso, o valor lançado foi superior ao efetivamente gasto nos serviços realizados, contrariando a regra de que a incidência do tributo tem seu teto limitado ao custo da obra.

Não houve ainda a comprovação de valorização dos imóveis decorrentes das obras executadas pelo poder público no ato do lançamento inicial da cobrança da Contribuição de Melhoria da ARSE 41. Tal situação foi atendida, conforme indicado no documento (Figura 23) quando da realização do laudo de Avaliação nº 042/2006 elaborado pela Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Tocantins, ou seja, cerca de 04 anos após o lançamento inicial do tributo.

Esse contexto leva a crer que a realização dessa avaliação apresentada teve por finalidade apenas o atendimento do requisito basilar do tributo, que é a comprovação de valorização dos imóveis, mas com a finalidade única de tentar resgatar o processo de cobrança da Contribuição de Melhoria, que já encontrava diversos questionamentos judiciais apontando a sua inadequação de procedimentos e solicitando a sua invalidação.

Outro ponto que tornou questionável a tentativa da gestão municipal de corrigir as falhas processuais/administrativas na aplicação da Contribuição de Melhoria na ARSE 41 é esse hiato de quatro anos entre o lançamento inicial do tributo e a realização da avaliação comprovando a valorização dos imóveis.

Figura 25 - Discrepâncias nas fases de implementação da Contribuição de Melhoria – Legislação Brasileira x Fases aplicadas na ARSE 41 em Palmas/TO



*Apesar de nos documentos acessados na pesquisa não ficar demonstrada a efetiva realização da avaliação anterior à realização da Obra/Melhoria, tomou-se como atendida essa fase, uma vez que nos registros não existe informação em sentido contrário

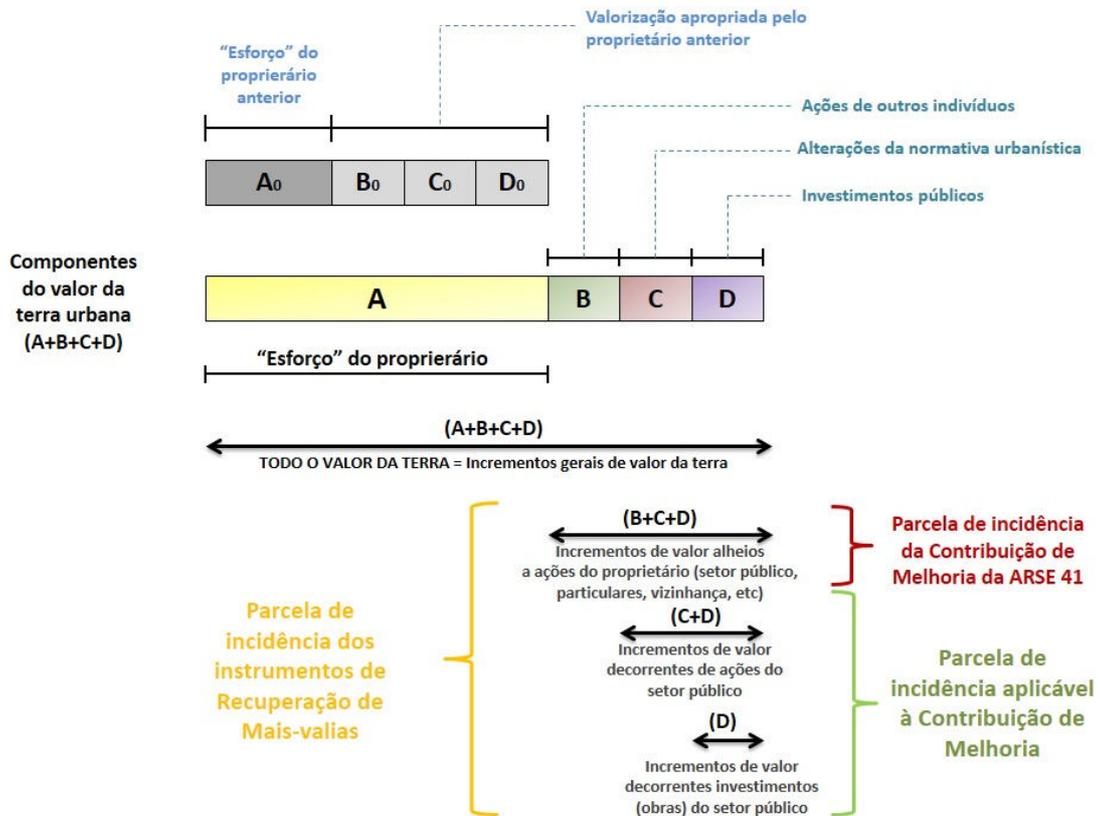
Fonte: Autoria própria

Excluindo o fato de que as etapas finais deveriam ser realizadas em sequência invertida para seguir os procedimentos expressos pela legislação que norteia tal instrumento, resta ainda a análise de que um intervalo tão elástico entre a conclusão das obras de melhoria urbana e a realização da avaliação da valorização, por si só gera questionamentos se a valorização constatada no estudo está diretamente vinculada às melhorias promovidas pelo Poder Público.

Por se tratar de uma análise temporal dos preços praticados no mercado imobiliário na região analisada no laudo de avaliação e que o mercado de terras urbanas é extremamente dinâmico, o vácuo temporal existente entre uma fase e outra não permite aferir que a valorização é consequência direta das obras realizadas.

Sobre essa observação, pode-se concluir que a experiência da cobrança da Contribuição de Melhoria da ARSE 41, dentre outros tantos equívocos abordados anteriormente, estendeu a sua incidência além das etapas que lhe são pertinentes, quais sejam a valorização dos imóveis provenientes de alterações nas normativas urbanísticas e/ou a gerada por investimentos públicos. No formato praticado na experiência palmense é possível verificar que a gestão municipal tenta incorporar parte da valorização proveniente de “ações de outros indivíduos” que não a municipalidade, fato esse que desvirtua o propósito do instrumento e que seria descartado caso a avaliação de valorização tivesse sido realizada imediatamente à conclusão das obras.

Figura 26 - Componentes do Valor do Solo Urbano e Parcela de incidência da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 em Palmas/TO



Fonte: Adaptado de FURTADO (2005, p.69)

No caso da ARSE 41, inexistem ainda registros que demonstram alguma forma de participação social no processo de tomada de decisão sobre a realização das obras de melhorias urbanas da quadra, ou ainda sobre a decisão de utilização da Contribuição de Melhoria como ferramenta para viabilizar financeiramente as intervenções. Os documentos analisados apontam sempre a gestão municipal como única condutora do processo de adoção/aplicação do tributo.

Pode-se conjecturar que a falta de espaços para a apreciação, discussão, contribuições e tomadas de decisões sobre a aplicação do instrumento como forma de financiar a realização de infraestrutura desta região, pode ter sido um dos elementos que geraram a falta de reconhecimento dos contribuintes alcançados pela cobrança da Contribuição de Melhoria como parte integrante no processo de melhoria da quadra. E que os questionamentos judiciais impetrados individualmente por eles reiteram esse fato.

No desenho institucional desenvolvido para a experiência da aplicação da Contribuição de Melhoria palmense, verificou-se que dos elementos voltados à

promoção de um modelo de Desenvolvimento Sócio-espacial, como defendido por Souza (2010), apenas a promoção parcial da Autonomia individual foi atendida. Esse nível de Autonomia diz respeito à eliminação de fatores de sofrimento/desconforto (falta de ruas pavimentadas, falta de sistema de drenagem urbana, etc.) para a população beneficiada pela melhoria.

O outro aspecto relacionado à Autonomia Individual, ligado à eliminação de fatores de opressão e discriminação negativa dos habitantes da região não se aplica à realidade da ARSE 41, uma vez que a quadra em questão desde seu nascedouro foi destinada à uma classe social de padrão médio/alto, que no modelo de Desenvolvimento Urbano tradicional abordado no decorrer da pesquisa, classifica-se como uma região privilegiada da cidade. Essa condição de influência da região estudada, denota que as melhorias urbanas executadas na ARSE 41 tenderiam a ser feitas mesmo sem a aplicação de ferramentas/política alternativas como a Contribuição de Melhoria para concretizá-las.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como verificado no capítulo anterior, o desenho institucional desenvolvido para a aplicação da Contribuição de Melhoria da ARSE 41 na cidade de Palmas/TO não atendeu exigências mínimas previstas no Código Tributário Nacional e no Decreto-lei nº 195/1967 de procedimentos para aplicação do tributo.

A aplicação da cobrança inicial do tributo em valor superior ao efetivamente gasto nas benfeitorias promovidas pelo Poder Público Municipal, desrespeitando o princípio legal de que tal tributo tem seu teto limitado ao custo da obra geradora da valorização imobiliária.

Acrescenta-se ainda o lançamento do tributo antes da conclusão da melhoria promovida pelo Poder Público e a não realização da avaliação dos imóveis contidos na área de influência da melhoria logo após a sua efetiva conclusão.

Todos esses elementos constituem flagrantes vícios no processo de aplicação da Contribuição de Melhoria, e que foram ratificadas pelas decisões judiciais que praticamente tornaram nulo de efeito o instrumento como ferramenta de recuperação de mais-valias geradas pela coletividade.

Entretanto, apesar de frustrada a experiência palmense de aplicação do instrumento, foi possível concluir sobre a Contribuição de Melhoria pode atuar como uma ferramenta voltada a uma mudança social positiva sem carregar consigo a mácula de trazer os efeitos colaterais da produção dessas mudanças, típicos do modelo tradicionalmente entendido como Desenvolvimento Urbano. E mais, quando utilizada com a intenção de democratizar o acesso à urbanização nas áreas da cidade, a Contribuição de Melhoria se torna um instrumento direcionado à ampliação da qualidade de vida de um número crescente de pessoas, sendo, portanto, um instrumento promotor da justiça social.

A Justiça Social é a essência do conceito defendido por SOUZA (2010) como Desenvolvimento Sócio-espacial. O outro elemento que sustenta este modelo de desenvolvimento é a adoção da população como protagonista no processo da mudança social.

Apesar de não estar diretamente voltada a este segundo sustentáculo do conceito de Desenvolvimento Sócio-espacial, quando conjugada com um modelo voltado à participação social na tomada de decisões, como a formação/manutenção de conselhos, promoção de audiências públicas e/ou ainda a aplicação de ferramentas como o

orçamento participativo na discussão e decisão das prioridades de investimento de melhorias junto da população, a Contribuição de Melhoria assume esse novo alcance, sendo uma ferramenta interessante para a promoção da Justiça Social de forma ampla.

Sendo o princípio basilar do modelo de Desenvolvimento Sócio-espacial, a Autonomia, que por sua vez se subdivide no nível da individualidade e na coletividade (SOUZA, 2010), onde a autonomia individual se manifesta na melhoria da qualidade de vida da pessoa, na busca pela eliminação de fatores que gerem desconforto, sofrimento e etc., e a autonomia coletiva se manifesta na criação de estruturas que possibilitem a ação e influência da população nas decisões da esfera pública. A Contribuição de Melhoria, quando conjugada com elementos de participação social na tomada de decisões, pode funcionar como elo entre os dois níveis de autonomia.

Por fim, restam ainda algumas perspectivas a serem explorados em pesquisas futuras voltadas à temática abordada neste trabalho:

- Avaliação das potencialidades de incremento de arrecadação municipal oriunda da implantação da Contribuição de Melhoria;
- Comparação dos instrumentos de Contribuição de Melhoria e o “Programa Cidadania – 507 de Pavimentação Pró-Cidade” na cidade de Palmas/TO, previsto na Lei municipal nº 1764/2010;
- Estudar os efeitos da conjugação da Contribuição de Melhoria com outros instrumentos de gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade;
- Avaliar os impactos da adoção da Contribuição de Melhoria como ferramenta de desincentivo à manutenção de vazios urbanos (causados pela especulação imobiliária).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, P. R. Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. **Lecciones y reflexiones**, Bogotá, v. 22, n. 1, 2010. Universidad del Rosario.

AFFONSO, R. D. B. Á. **Descentralização, desenvolvimento local e criso da federação no Brasil**. Santiago: CEPAL, 2000.

AFONSO, J. R. Reforma Tributária no Brasil: Avaliação das propostas com ênfase na tributação imobiliária, 2012. Disponível em: <http://www.esdm.com.br/arquivo/downloads/Conferencia/Sessao%204_6-Jose%20Roberto%20Afonso.pdf>. Acesso em: 2017 out 26.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. **Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000**, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, jun. 2000. 35-57.

ALFONSIN, B. D. M. Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Direito Urbanístico no Brasil e no mundo**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2004.

ALMEIDA, L. C. D. Contribuição de Melhoria: uma política de recuperação de mais-valias. **Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/9cbdu/51407-CONTRIBUICAO-DE-MELHORIA--UMA-POLITICA-DE-RECUPERACAO-DE-MAIS-VALIAS>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

ARAÚJO, T. B. **Dinâmica regional brasileira e integração competitiva**. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Recife: 1997. p. 1070-1097.

ARRUDA, R. D. **Análise Jus Econômica da Contribuição de Melhoria**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Católica de Brasília. Brasília. 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ANALISTAS JURÍDICOS DA UNIÃO - ANAJUS, 2012. Disponível em: <<https://anajus.jusbrasil.com.br/noticias/2803750/principio-constitucional-da-igualdade>>. Acesso em: 2017 OUT 28.

ATALIBA, G. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

AULESTIA, D.; RODRÍGUEZ, V. Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento e la infraestructura pública. In: FURTADO, F.; SMOLKA, M. O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014.

- BALEEIRO, A. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.
- BALTRUSIUS, N. A valorização fundiária da propriedade urbana. **Cadernos Metrópole**, n. 16, 2º Semestre 2006.
- BANCO MUNDIAL. Brazil: Inputs for a strategy for cities: A contribution with a focus on cities and municipalities. Tomo I: Informe principal N° 35749, Washington, 2006. Disponivel em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/536511468231894908/pdf/357490v1.pdf>>. Acesso em: 2017 dez 12.
- BAZOLLI, J. A. **Os efeitos dos vazios Urbanos no custo de urbaniza o da Cidade de Palmas-TO**. Disserta o (Mestrado em Ciências do Ambiente), Universidade Federal do Tocantins. Palmas. 2017.
- BIAVA, A. H. R. Contribui o de melhoria, um tributo esquecido. **Revista de Administra o Municipal**, v. Ano XXV, n. 148, jul/set 1978. Disponivel em: <http://www.fea.usp.br/feaecon/incs/download.php?i=130&file=../media/livros/file_130.pdf>. Acesso em 17 de out/2015.
- BIAVA, A. H. R. A Contribui o de Melhoria no Novo Código Tributário. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 Nov. 1988.
- BOLAFFI, G. Habita o e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, H. **A produ o capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo: Alfa  mega, 1979.
- BRAGA, R. **Política urbana, política fiscal e pacto federativo: limites e perspectivas do estatuto da cidade no contexto da reforma do estado**. Anais RII – VIII Seminário Internacional. Rio de Janeiro: 2004.
- BRASIL. Decreto-Lei 195 de 24 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a cobrança da Contribui o de Melhoria**, Brasília, 1967.
- BRASIL. **Constitui o da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as altera es determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas EC n  1/92 a 91/2016 e pelo DL n  186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordena o de Edi es Técnicas, 1988.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade - Estabelece diretrizes gerais da política Urbana**, Brasília, 2001.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementa o pelos municípios e cidadãos. 2ª Edi o. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordena o de Publica es, 2002.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil, 2017. Disponivel em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 26 dez. 2017.
- CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. 2ª. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

- CAMPANARIO, M. **Land Rent and the Reproduction of Labor Force: Some Evidence from São Paulo**. Tese (Doutorado), Cornell University. 1981.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.
- CARLEIAL, L.; RANDOLPH, R. **Por uma agenda de ensino e pesquisa para o desenvolvimento regional**. Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: 2011.
- CARMONA, P. A. C. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.
- CARMONA, P. A. C. **Intervenção do Estado na propriedade**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.
- CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- CASTELLS, M. **The Rise of the Network Society: The information age: economy, society and culture**. 2ª Edição. ed. [S.l.]: versão Kindle, v. I, 2011.
- CHIARA, R. G. D. **A Contribuição de Melhoria – razões de sua pouca utilização pelos entes federativos**. Monografia (Bacharelado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2008.
- CLICHEVSKY, N.; HERZER, H. M. **Construcción y Administración de La Ciudad Latinoamericana**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/IIED-LA, 1990.
- COELHO, S. C. N. **Comentário a Constituição de 1988 - Sistema tributário**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.
- CORREA, R. F. **Relatório Técnico nº 65: Leitura técnica dos instrumentos da política urbana – contribuição de melhoria**. Prefeitura Municipal - Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. Palmas. 2017.
- CYMBALISTA, R. et al. A outorga onerosa do direito e construir após o Estatuto da Cidade. Um panorama de implementação nos Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, Nov. 2007.
- DI SARNO, D. C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.
- DINIZ, C. C. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. **Nova Economia**, v. 19, n. 2, maio/set. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2.pdf>>. Acesso em 15 de out/2015.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.).

Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

DOYAL, L.; GOUGH, I. **Teoría de las necesidades humanas.** Tradução de José Antônio Moyano e Alejandro Cólás. Barcelona: 1994.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Revisitando o instituto da desapropriação.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

FIGHERA, D. R. **A efetividade do projeto de cidade ecológica de Palmas (TO) pelos seus espaços verdes.** Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente), Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2005.

FIRJAN, FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Rio de Janeiro. 2017.

FIX, M. **Parceiros da Exclusão.** 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM SOCIAL URBANO; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2004-2005.** Porto Alegre: 2005.

FURTADO, F. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo: Instituto Polis, 2005.

FURTADO, F. *et al.* Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). **Revisitando o instituto da desapropriação.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

FURTADO, F.; JORGENSEN, P. Recuperação de mais-valias fundiárias no Brasil: questões e oportunidades, 2006. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2006/02/recuperacao-de-mais-valias-fundiarias.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

FURTADO, F.; SMOLKA, M. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo: Instituto Polis, 2005.

GAIO, D. A participação do estado na Formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. **Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad**, v. 12, n. 12, 2012.

GOMIDE, T. R. **A aplicabilidade da Contribuição de Melhoria pela administração pública municipal.** Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. 2009.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2010.

GUERREIRO, S. M. Contribuição de melhoria e renúncia fiscal, 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/contribui%C3%A7%C3%A3o-de-melhoria-e-ren%C3%Aancia-fiscal>>. Acesso em: 12 out. 2015.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. D. S. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinótese do Censo Demográfico 2010 Brasil – População Urbana em 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 17 out 2015.

LACERDA, N. O campo do Planejamento Urbano e Regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 1, p. 77 a 93, maio 2013.

LEVY, M.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da Recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

LIMA NETO, V. C. **Uma metodologia para estimar a mais-valia imobiliária decorrente de intervenções em infra-estrutura de transporte público**. Dissertação (Mestrado em Transporte), Universidade de Brasília. Brasília. 2006.

LIMA, P. C. **Contribuição de melhoria: uma proposta de ação**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo. São Paulo. 1996.

LOJKINE, J. O papel do Estado na urbanização capitalista. Da política estatal à política urbana. In: FORTI, R. **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979a.

LOJKINE, J. Existe uma renda fundiária urbana? In: FORTI, R. **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979b.

MAC DOWELL, M. C. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: CUNHA, E. M. P.; DE CESARE, C. M. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MACCLEERY, R.; PETERSON, C. Using Special Assessments to Fund Transit Investments. **Urbanland The Magazine of the Urban Land Institute**, out. 2012. Disponível em: <<http://urbanland.uli.org/infrastructure-transit/using-special-assessments-to-fund-transitinvestments/>>. Acesso em: 26/09/2017.

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 28ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARCIANO JÚNIOR, J.; AIRES, L. M. F. **Relatório Técnico nº 104: Leitura técnica – Contribuição de melhoria 2007-2016**. Prefeitura Municipal - Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. Palmas. 2017.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VEINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. 3ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

MERTON, R. K. The Matthew Effect in Science: The reward and communication systems of science are considered. **Science**, v. 159, jan. 1968.

MÖLLER, L. F. C. Contribución de Mejoras: un caso real en Brasil. In: ALVORADO, M. C. V. **Movilización Social de la valorización de la terra: casos latinoamericanos**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

MONTEIRO, Y. D. P.; SILVEIRA, E. M. Transferência do Direito de Construir. In: DALLARI, A. E. A. E. F. S. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORALES-SCHECHINGER, C. **Invitando al Debate sobre Recuperación de Plusvalías del suelo urbano**. Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy. Ciudad de México. 2003. Ponencia presentada en el Tercer Seminario Internacional: Recuperación de Plusvalías del Suelo Urbano organizado por la Coordinación de Humanidades y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

NORBERG-SCHULZ, C. **Genius Loci, Towards a Phenomenology of Architecture**. New York: Rizzoli, 1980.

OLIVEIRA, G. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/uma_discussao_sobre.pdf> Acesso em 12 de out/2015.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, R. F. D. **Curso de Direito Financeiro**. 5ª edição revista, atualizada e ampliada. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PELLINI, F. C. A. CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA - ASPECTOS CONTROVERTIDOS, 2009. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1289>. Acesso em: 28 dez. 2017.

PEREIRA, G. Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 4, n. 2, p. 207-213, jul./dez. 2012.

PEREIRA, G.; WÜRTRICH, F. 15 anos do Estatuto da Cidade: contribuição de Melhoria e a recuperação da valorização. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 37, p. 21-36, jul./dez. 2016.

PINHEIRO, O. M. et al. **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

PINTO, B. Contribuição de melhoria. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 396-415, jul. 1947. Disponível em: Acesso em: 30 Nov. 2017..

PINTO, C. A. A. D. C. Contribuição de melhoria. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1-31, abr. 1948. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10509/9507>>. Acesso em: 30 Nov. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas - Diagnóstico Municipal Preliminar**. Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. Palmas. 2017.

RIBEIRO, A. C. T. O ensino do planejamento urbano e regional. Propostas à ANPUR.. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 4, n. 1, p. 63-72, maio/nov. 2002.

RODOVALHO, S. A. **Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Federal do Tocantins. Palmas. 2012.

ROLNIK, R. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSÓRIO, L. M. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

ROSA JÚNIOR, L. E. F. **Manual de direito financeiro e Direito Tributário**. 18ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SANDRONI, P. Financiamento de grandes proyectos urbanos. In: LUNGO, M.; LUNGO, M. (.). **Grandes proyectos urbanos**. Cambridge: UCA editores y Lincoln Institute of Land Policy, 2004. Curso de Financiamento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano.

SANTARO, P.; CYMBALISTA, R. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTIAGO, R. D. S. A contribuição de melhoria no direito brasileiro: a teoria de seu posicionamento no sistema tributário nacional, 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22144/a-contribuicao-de-melhoria-no-direito-brasileiro-a-teoria-de-seu-posicionamento-no-sistema-tributario-nacional>>. Acesso em: 16 set. 2016.

SANTORO, P. (.). et al. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS JUNIOR, O. A. D.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada - o caso de São Paulo**. 2ª Edição. ed. São Paulo: Edusp, 2009a.

SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade: O Caso de São Paulo**. 2ª Edição. ed. São Paulo: Edusp, 2009b.

SILVA, J. A. D. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Edição. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, R. A. R. D. **Potencial para o aumento de fontes de receita: alternativas pouco exploradas no Brasil**. Palestra proferida em 22/08/2012 na Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização de Receita Municipal. IPTI; RICS Americas; Lincoln Institute of Land Policy. São Paulo. 2012.

SMOLKA, M. Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema. **Revista Interamericana de Planificación**, Bogotá, n. 60, 1991.

SMOLKA, M. O. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SMOLKA, M. O. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SMOLKA, M. O.; MORALES-SHECHINGER, C. **Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del Mercado del Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. 2005. Documento de Trabajo. Curso de Financiamiento de Las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano.

SMOLKA, M.; AMBORSKI, D. **Captura de Mais-valias para o Desenvolvimento Urbano: uma comparação inter-americana**. VII Curso de Recuperação de Mais-valias Fundiárias na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2000. Traduzido por FURTADO, Fernanda.

SOTTO, D. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica.** Tese (Doutorado em Direito Urbanístico), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2015.

SOUZA, L. C. G. **O Poder normativo do Município na criação de novos instrumentos urbanísticos. O significado e o alcance da expressão "entre outros instrumentos" do artigo 4o do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/2001).** Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2013.

SOUZA, M. L. D. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema. **Revista TERRITÓRIO**, ano III jul./dez. 1998.

SOUZA, M. L. D. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TOURINHO, A. Contribuição de Melhoria. In: MARTINS **Tributos municipais (ISS, IPTU e contribuição de melhoria).** Rio de Janeiro: Forense, 1988.

UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the Urban Divide.** London: Earthscan, 2008.

UN-HABITAT. **Guía para la prevención en barrios:** hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago: Universidad Alerto Hurtado de Chile, 2010.

UN-HABITAT. **Planning and Design for Sustainable Urban Mobility.** London: Routledge, 2013.

VENOSA, S. D. S. **Direito Civil – Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos.** 5ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VICTOR, A. D. **DESIGUALDADE E ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL:Um estudo de caso sobre o Efeito Mateus a partir da Bolsa de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para o campo da Sociologia (2002/2012).** Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade de Brasília. Brasília. 2014.

VILLAÇA, F. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras.** 1ª. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2011.

XAVIER, F. O. R. **Palmas: Uma Capital para todos?** Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2007.