



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES E
GESTÃO TERRITORIAL

Eliézer Conceição

**Limites e possibilidades para implementação da Contribuição de Melhoria em
municípios brasileiros**

Florianópolis
2021

Eliézer Conceição

Limites e possibilidades para implementação da Contribuição de Melhoria em municípios brasileiros

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de mestre em Gestão Territorial
Orientador: Prof. Everton da Silva, Dr.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Conceição, Eliézer
Limites e possibilidades para implementação da
Contribuição de Melhoria em municípios brasileiros / Eliézer
Conceição ; orientador, Everton da Silva, 2021.
109 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Transportes e Gestão Territorial,
Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Engenharia de Transportes e Gestão Territorial. 2.
Contribuição de Melhoria. 3. Gestão Territorial. 4. Plano
Diretor. 5. Cadastro Territorial Multifinalitário. I. da
Silva, Everton. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de
Transportes e Gestão Territorial. III. Título.

Eliézer Conceição

Limites e possibilidades para implementação da Contribuição de Melhoria em municípios brasileiros

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Adriana Marques Rossetto, Dr.(a)
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof.(a) Diego Alfonso Erba, Dr.(a)
Red Académica de Catastro Multifinalitario - RACAM

Prof.(a) Samuel Steiner dos Santos, Dr.(a)
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Gestão Territorial.

Prof.(a) Ana Maria Benciveni Franzoni, Dr.(a)
Coordenador(a) do Programa

Prof. Everton da Silva, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2021.

Este trabalho é dedicado aos meus colegas de classe e aos meus queridos pais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Deus, pelo dom da vida, por ter me dado força para buscar meus objetivos, além de nunca me abandonar.

Em segundo lugar, agradecer aos meus pais por todo o apoio e pelas palavras de incentivo.

À minha família, minhas irmãs, cunhados e sobrinhos, que alegraram meus dias e ajudaram a descontrair nos períodos mais difíceis.

Ao meu orientador, e amigo, Everton da Silva, por ter aceitado meu convite para ser orientador deste trabalho, além de todo o apoio nas pesquisas e as horas de conversas que ajudaram a enriquecer ainda mais meus conhecimentos.

Aos professores, membros da banca, por aceitarem meu convite e por enviar contribuições para melhorar o trabalho.

Aos meus professores ao longo do percurso que trilhei durante o mestrado, pelos ensinamentos, elogios e críticas, que me motivaram a me aprimorar ainda mais.

Aos meus colegas que dividiram aulas ao longo do processo de formação, alimentando os debates de ideia e construindo um percurso enriquecedor, em especial ao Rodrigo S. Bogo.

Aos membros do Grupo de Observação e Transformação do Território, grupo de pesquisa que formamos ao longo desses últimos 3 anos, que proporcionaram muitas trocas de saberes e de conhecimento. Em especial à Caroline B. Silva e Eduardo S. Longo pelas sugestões e trocas de ideias.

Gostaria de agradecer à Renata B. G. Machado, pela parceria e apoio durante o período em que compartilhamos sala de aula, grupo de pesquisa e fomos colegas de trabalho, além da sua amizade que guardarei comigo.

Gostaria de agradecer à Fernanda M. D'Ávila, por todos os conselhos, por alegrar meus dias e pela amizade, além das contribuições na execução do trabalho.

Aos demais amigos, colegas, e demais pessoas que de alguma forma contribuíram com dicas, sugestões e trocas de ideias.

RESUMO

A expansão da área urbana das cidades, ligadas ao processo de êxodo rural, e ao tardio processo de industrialização brasileira, pode pressionar o uso de áreas pouco propícias para edificações. A demanda por moradia, aliada a retenção de terras urbanizáveis como estoque especulativo nas proximidades dos centros urbanos, favorece a desigualdade de acesso à moradia, que por sua vez, tende ocasionar a periferação das cidades. A especulação imobiliária pode ser percebida durante a subutilização de imóveis (terrenos/edificações), os quais não contam com os usos mínimos enunciados no plano diretor, visando à valorização ao longo de um período. Por outro lado, da administração dos municípios é cobrado constantemente para que invista em melhoramentos, em obras de saneamento e distribuição de água, bem como criação de espaços públicos de uso coletivo. O processo acaba onerando a administração, sendo a responsável pela criação da infraestrutura mínima, enquanto alguns proprietários que mantêm os imóveis subutilizados se beneficiam destes investimentos. Nesse contexto surge o Estatuto das Cidades, onde regulamenta os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana. O Estatuto gera desdobramentos de extrema relevância para as cidades, como por exemplo, a exigência de que municípios com mais de 20.000 habitantes elaborem seus planos diretores. Além disso, incentiva a aplicação de Instrumentos Urbanísticos de gestão territorial, entre eles, a Contribuição de Melhoria. Trata-se de um instrumento com caráter de fonte de financiamento coletivo de melhoramentos e de obras públicas, onde permite que o custo destas obras seja rateado entre os habitantes do município. O presente trabalho busca investigar os limites e possibilidades para a aplicação da Contribuição de Melhoria, que pode ser utilizada como ferramenta de suporte para a gestão social da valorização da terra. Busca também entender quais as principais contribuições do Cadastro Territorial Multifinalitário, além de apresentar alternativas para tornar operacional a Contribuição de Melhoria. Como resultados, observamos que as potencialidades da implementação da Contribuição de Melhoria são expressivas, já que na maioria dos municípios brasileiros o tributo é subutilizado. Em última instância, a Contribuição de Melhoria materializa a relação entre o benefício recebido pelo proprietário, sua propriedade e o custo do trabalho, o que de certa forma legitima ao cidadão em aceitar essa cobrança, que consegue compreender a relação entre o que ele paga, o trabalho e o benefício que receberá em seu imóvel.

Palavras-chave: Contribuição de Melhoria; Plano Diretor; Cadastro Territorial Multifinalitário.

ABSTRACT

The expansion of urban areas in cities, linked to the process of rural exodus, and the belated process of Brazilian industrialization, may put pressure on the use of areas that are not suitable for buildings. The demand for housing, together with the retention of urbanized land as a speculative stock in the vicinity of urban centers, favors the inequality of access to housing, which in turn tends to lead to the peripheralization of cities. Real estate speculation can be perceived during the underutilization of properties (land/buildings), which do not have the minimum uses set out in the master plan, aiming at valorization over a period of time. On the other hand, the municipal administration is constantly asked to invest in improvements, in sanitation and water distribution works, as well as in the creation of public spaces for collective use. The process ends up burdening the administration, being responsible for creating the minimum infrastructure, while some owners who maintain underutilized properties benefit from these investments. In this context, the Statute of Cities arises, which regulates articles 182 and 183 of the Federal Constitution, establishing general guidelines for urban policy. The Statute generates extremely relevant developments for cities, such as the requirement that municipalities with more than 20,000 inhabitants prepare their master plans. In addition, it encourages the application of Urban Instruments for territorial management, including the Contribution for Improvement. It is an instrument with the character of a source of collective financing for improvements and public works, which allows the cost of these works to be shared among the inhabitants of the municipality. The present work seeks to investigate the limits and possibilities for the application of the Improvement Contribution, which can be used as a support tool for the social management of land valuation. It also seeks to understand the main contributions of the Multipurpose Territorial Registry, in addition to presenting alternatives to make the Improvement Contribution operational. As a result, we observe that the potential for implementing the Contribution for Improvement is significant, since in most Brazilian municipalities the tax is underused. Ultimately, the Improvement Contribution materializes the relationship between the benefit received by the owner, his property and the cost of labor, which in a way legitimizes the citizen to accept this charge, who can understand the relationship between what he pays, the work and the benefit you will receive in your property.

Keywords: Improvement Contribution; Master Plan; Multipurpose Territorial Register.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do Cadastro Multifinalitário ao longo do Tempo	34
Figura 2 – Exemplo de sobreposição de camadas nos SIG.....	39
Figura 3 – Os SIG possibilitam o manuseio dos dados através de camadas	40
Figura 4 – Fluxo de coleta de dados de mercado	50
Figura 5 – Elementos fundamentais para a implantação de um observatório	51
Figura 6 – Componentes do Valor da Terra Urbana	54
Figura 7 – Distribuição da CM para o beneficiado	71
Figura 8: Comportamento Teórico da Valorização Produzida pela Construção de uma Via	81
Figura 9 – Demonstrativo receitas orçamentárias das capitais brasileiras com Contribuição de Melhoria.....	84
Figura 10 – Arrecadação de CM por município. Brasil, 2000 – 2010	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios com a maior arrecadação de CM, entre 2000 e 2010.....	86
Tabela 2 – Municípios que recentemente instituíram a Cobrança de Melhoria.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CA – Coeficiente de Aproveitamento
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CEF – Caixa Econômica Federal
CEM – Contribución Especial de Mejoras
CF – Constituição Federal
COOTAD – Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CTM – Cadastro Territorial Multifinalitário
CTN – Código Tributário Nacional
EUA – Estados Unidos da América
FNP – Frente Nacional dos Prefeitos
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
hab – Habitantes
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITBI – Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis
m² – Metro Quadrado
MCidades – Ministério das Cidades
OGN – Ordenanza General Normativa
OGU – Orçamento Geral da União
OIC – Observatorio Inmobiliario Catastral de Bogotá
OIME – Observatorio Inmobiliario Catastral de Medellín
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC – Operação Urbana Consorciada
OUV – Observatório Urbano de Valores
OVI – Observatório de Valores Imobiliários

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PD – Plano Diretor
PDE – Plano Diretor Estratégico
PDP – Plano Diretor Participativo
PEUC – Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsórios
PIB – Produto Interno Bruto
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PMAT – Programa de Modernização Administrativa e Tributária
PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal
PVG – Planta de Valores Genéricos
R\$ – Real Brasileiro
RCO – Rateio do custo total ou parcial da obra
SICART – Sistema de Cadastro e Registro Territorial
SIG – Sistema de Informações Geográficas
STN – Sistema Tributário Nacional
TDC – Transferência do Direito de Construir
US\$ – Dólar Americano
VI – Cálculo da Valorização Imobiliária
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Justificativa	19
2	OBJETIVOS	21
2.1	Objetivo Geral.....	21
2.1.1	Objetivos Específicos	21
2.2	Método e Estrutura.....	22
3	O PLANO DIRETOR ENQUANTO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO	24
3.1	Planos diretores a partir do estatuto da cidade	25
3.1.1	Plano Diretor Participativo.....	29
4	O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL NA GESTÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO	32
4.1	Histórico.....	32
4.2	Cadastro e as Geotecnologias	35
4.3	Potencialidades do Cadastro Territorial Multifinalitário no Plano Diretor Participativo	41
4.3.1	Planta de Valores Genéricos	45
4.3.2	Observatório de Valores Imobiliários.....	48
5	GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA	53
5.1	Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU).....	56
5.2	Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsório (PEUC)	58
5.3	Iptu Progressivo No Tempo	59
5.4	Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis (ITBI)	60
5.5	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).....	61
5.6	Transferência do Direito de Construir (TDC)	64
5.7	Direito de Preempção	65

5.8	Operações Urbanas Consorciadas (OUC).....	66
6	CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA ENQUANTO INSTRUMENTO FISCAL E DE PLANEJAMENTO URBANO	69
6.1	Histórico.....	72
6.2	A Contribuição De Melhoria No Brasil	74
6.3	Fragilidades ou limites da Contribuição de Melhoria.....	77
6.4	Prontos fortes ou potencialidades da Contribuição de Melhoria.....	83
6.5	Casos De Sucesso Na Aplicação Da CM Na América Do Sul	88
6.5.1	Colômbia:	89
6.5.2	Equador:.....	92
6.6	Síntese e conclusões:	97
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
	REFERÊNCIAS.....	104

1 INTRODUÇÃO

O conflito na ocupação do Espaço Urbano: qual a contribuição dos instrumentos urbanísticos na recuperação de mais-valias fundiárias? É este questionamento que traça o fio condutor do trabalho.

A expansão da área urbana das cidades, ligadas ao processo de êxodo rural, e ao tardio processo de industrialização brasileira, pode pressionar o uso de áreas pouco propícias para edificações. A demanda por moradia, com a retenção de terras urbanizáveis como estoque especulativo, favorece a desigualdade de acesso à habitação, que por sua vez, tende ocasionar a periferização nos grandes centros urbanos, resultando em distintos problemas sociais (MAHFUS; CREMONESE, 2003).

Ocupações em áreas de risco ambiental, superlotação das moradias, aglomerados subnormais e insegurança jurídica são os principais reflexos da situação de vulnerabilidade social. Para atuar no sentido oposto foi necessário a implementação de políticas públicas que auxiliassem no acesso à moradia, assim como enfrentamento de combate à pobreza, entre outras situações presentes nas cidades brasileiras.

Neste contexto, o Estatuto da Cidade (EC), como ficou conhecida a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, foi um grande marco para o país. O EC, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF), estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana. O estatuto gera desdobramentos de extrema relevância para as cidades, exemplo disso é a exigência de que municípios com mais de 20.000 habitantes elaborem seus planos diretores. O EC, pautou a criação do Ministério das Cidades, em 2003 visando o combate às desigualdades, estrutura em 2019 foi destituída da prerrogativa ministerial e inserida no Ministério de Desenvolvimento Regional.

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹ (IBGE, 2019) “em 2019, pouco mais da metade da população brasileira (57,4% ou 120,7 milhões de habitantes) se concentra em apenas 5,8% dos municípios (324 municípios), que são aqueles com mais de 100 mil habitantes [...] Por outro lado, na maior parte dos municípios (68,2%, ou 3.670 municípios), com até 20 mil pessoas, residem apenas 15,2% da população do país (32,0 milhões de pessoas)”. Esses dados do IBGE evidenciam que cerca de 94% dos municípios brasileiros possuem menos

¹ IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>

de 100.000 habitantes, o que mostra que embora a promulgação do Estatuto da Cidade seja um avanço incontestável para as políticas urbanas, grande parte dos municípios brasileiros podem continuar a margem de um processo de planejamento mais estruturado. De qualquer forma, planejar e fazer a gestão destes municípios requer instrumentos legais que balizem e orientem seu crescimento.

Para reduzir o déficit habitacional que surgiu nas cidades em todo o Brasil, fruto das migrações e do êxodo rural, se deu início ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), iniciativa do Governo Federal em 2008/2009, no qual o Ministério das Cidades (MCidades) repassava subsídios para a Caixa Econômica Federal (CEF), a qual viabilizava a aquisição e construção de habitações para algumas faixas salariais, bem como facilitava o financiamento para as demais faixas.

O Programa foi bastante relevante, já que seu impacto econômico se refletiu em todos os segmentos do mercado. Drum (2010, p.10) estima que somente em 2009 e 2010, foram realizadas a construção de 51.795 unidades habitacionais, no Estado do Rio Grande do Sul, “multiplicando-se o custo pelo número de unidades a serem construídas no Estado, alcança-se um montante de $51.795 \times R\$33.689,10 = R\$ 1.744.921.755,00$ ”. Ou seja, um bilhão e setecentos e quarenta e quatro milhões e novecentos e vinte e um mil e setecentos e cinquenta e cinco reais, injetados diretamente no setor de construção civil.

O PMCMV teve relevante papel no fomento e crescimento do setor de construção imobiliária e de vários outros setores nas cidades. O programa proporcionou a possibilidade de que as famílias conseguissem acesso ao financiamento para aquisição de moradia, visando a independência do aluguel.

Porém, a especulação imobiliária proporcionou a maximização dos valores dos terrenos. O processo de expansão das cidades horizontalmente aumentou, e imóveis bem localizados geograficamente dentro da mancha urbana por vezes deixaram de ser edificados/parcelados, e passaram para o status de subutilização (não cumprindo a função social da propriedade) acreditando no potencial de valorização destes imóveis.

A especulação imobiliária, nesse contexto, pode ser percebida durante a subutilização de imóveis (terrenos/edificações), os quais não contam com os usos mínimos enunciados no plano diretor, visando à valorização ao longo de um período.

Por outro lado, da administração dos municípios é cobrado constantemente para que invista em melhoramentos, em obras de saneamento e distribuição de água, bem como criação de espaços públicos de uso coletivo. Esse processo acaba onerando a administração, que passa

a ser responsável pela criação da infraestrutura, enquanto os proprietários que mantêm os imóveis subutilizados se beneficiam destes investimentos.

A escassez de informações organizadas a respeito dos lotes (geometria, área, valor anterior/atual) dificultou também a atuação da administração pública no sentido de fiscalização. Mostra-se cada vez mais necessário mecanismos que busquem frear a especulação e tornar o acesso ao solo urbano mais democrático.

O que poderia auxiliar nesse ponto é a estruturação de um Sistema de Informações Territoriais, organizado, dinâmico, capaz de integrar diferentes órgãos municipais de planejamento. Esse sistema, integrante de um Cadastro Territorial Multifinalitário, serviria de fonte de dados (georreferenciados ou alfanuméricos) para a implementação de diferentes planos e projetos.

O Cadastro Municipal é um dos elementos centrais no planejamento de ações no município. Entendemos que é desejável que os municípios constituam e mantenham um cadastro que permita sua atualização à medida que o município cresça demograficamente, financeiramente ou territorialmente (no sentido de expandir sua área urbana). Por outro lado, sabemos que a manutenção de uma ferramenta assim, que envolva tantos aspectos e diferentes secretarias municipais, pode envolver altos custos financeiros em algumas situações, além de também demandar pessoal qualificado e, portanto, não é a realidade de todos os municípios no país.

Considerando esse caráter centralizador das informações, pode proporcionar uma melhor tomada de decisões ao ser acessado por uma equipe técnica preparada, além de suportar a aplicação de instrumentos de gestão territorial, como por exemplo a Contribuição de Melhoria. Essa interface se daria por conta do fornecimento de dados relativos à dimensão dos imóveis, valor de mercado, além dos dados para a emissão da cobrança da Contribuição.

A Contribuição de Melhoria colabora na gestão territorial, principalmente sendo uma fonte de financiamento coletivo de melhoramentos e de obras públicas, onde somente as parcelas que se mostram como principais afetados, arcam com os custos destas obras, visto que os demais habitantes que não recebem algum tipo de vantagem, diretamente, não são responsáveis pelo pagamento de impostos indevidos.

Conforme Borrero (2013), a Contribuição de Melhoria tem um papel fundamental na gestão territorial, visto que racionaliza os custos investidos em obras de melhoria, já que esse mecanismo viabiliza a recuperação do investimento despendido. O valor recuperado pode ser reaplicado em novas obra de melhoramento, alimentando um ciclo de melhorias no município.

Dito isso, a questão condutora desta pesquisa é: quais aspectos da Contribuição de Melhoria proporcionam suporte para a gestão social da valorização da terra?

Visando evidenciar tais aspectos, foi realizada uma pesquisa científica em referenciais bibliográficos acadêmicos, em teses e dissertações, além dos documentos de trabalho disponibilizados pelo Ministério das Cidades e pelo *Lincoln Institute of Land Policy*, acerca da temática de cadastro, plano diretor, recuperação de mais-valias fundiárias e da Contribuição de Melhoria.

1.1 JUSTIFICATIVA

O tema é de relevância, pois as cidades brasileiras tendem à expansão urbana, considerando é claro os percalços do momento de (pós) pandemia em que nos encontramos, e a valorização dos terrenos pode ser um dos principais resultados a curto-prazo. Nesse momento, o investimento em imóveis se apresenta mais seguro do que investir em aplicações financeiras, já que a taxa Selic caiu abaixo de 2,5%, refletindo em juros mais baixos, por conseguinte, expectativa de ganhos mais baixos. Essa forma de o mercado se recompor pode servir para alavancar a expansão urbana.

A expansão dos limites urbanos sobre a área rural, que se transforma em espaço para as novas ocupações, possibilita o surgimento de novos loteamentos e leva a definição do zoneamento das novas áreas. Este processo certamente resulta de pressões de uma fatia da sociedade interessada em manter/ampliar seus lucros com a produção de espaço, que necessita de estreito acompanhamento do poder público no sentido de que tal transformação procure atender às necessidades de toda população, não beneficiando um setor específico.

Diante desse contexto, as cidades, sobretudo as de maior tamanho, de modo geral, ocupando vasto espaço territorial, são entremeadas de vazios. Há nelas, características de uma urbanização corporativa – de certa forma seletiva – onde ocorre especulação fundiária, extroversão e periferização da população, podendo gerar, diante das dimensões da pobreza, um modelo específico denominado centro-periferia (MAHFUS; CREMONESE, 2003).

O papel do cadastro se mostra fundamental nessa gestão territorial, já que permite, associado a servidores capacitados, a atualização constante das transformações do espaço e permitindo que a administração pública acompanhe as dinâmicas, além de estar adequadamente preparada para planejar o crescimento. A longo prazo, viabilizar investimentos de forma integrada, através deste planejamento.

A dinâmica urbana, sobretudo as resultantes dos investimentos públicos, exerce uma considerável influência nos aspectos econômicos e sociais da população e, quando voltados para oferta ou ampliação das infraestruturas e serviços públicos, na maioria das vezes, acabam por valorizar os imóveis das áreas de influência deles por conta dos melhoramentos resultantes. Este fato poder proporcionar ganhos imobiliários a alguns proprietários (SILVA, 2006).

Nesse contexto, entende-se que a cidade, para o cumprimento de suas funções sociais, deveria permitir a distribuição, para todos aqueles que nela vivem, dos benefícios decorrentes desta melhoria proveniente de inversão de recursos públicos de forma equitativa. Deveria lhes

assegurar o direito à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, lazer, enfim, aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade (MAHFUS; CREMONESE, 2003).

Permitir que a cidade cresça desordenadamente pode causar perdas consideráveis ao erário público, em elevados montantes com desapropriações futuramente, bem como problemas de mobilidade. Então, o planejamento deste crescimento se mostra essencial a médio e a longo prazos. Na maioria das vezes, mitigar um problema resulta em gastos maiores do que o de planejar com antecedência, já que frequentemente causam demasiadas intervenções, remoções e realocações de pessoas.

Dito isso, a Contribuição de Melhoria pode ser utilizada como ferramenta de planejamento e implementação de políticas de gestão territorial e financiamento, visto que ela pode promover a justiça social. A CM pode, ainda, diminuir os impactos nos cofres públicos, quando necessário intervenções de melhoramento ou criação de infraestrutura e ameniza a especulação fundiária.

Ainda, entre os benefícios esperados decorrentes da aplicação da CM, se pode incluir o fato de que, geralmente, a Contribuição de Melhoria é vista com melhores olhos pela população do que a criação de um novo imposto. Esse fato se dá pelo caráter de que se pode visualizar e mensurar onde o tributo é investido. Torna-se palpável ao cidadão, enquanto em muitos impostos não se têm esse discernimento e na maioria das vezes nem se sabe qual a destinação dos mesmos (BORRERO, 2013).

Pretende-se explorar as características da CM buscando identificar os elementos que proporcionem sua viabilidade ou inviabilidade, como os entraves à sua utilização, tributo que, embora justo nos seus princípios, vem sendo subutilizado no Brasil.

Cabe ainda ressaltar que na gestão municipal, inclusive para a cobrança da Contribuição de Melhoria, é essencial o papel do cadastro, sempre buscando alcançar o caráter multifinalitário. Sua não implementação ou frágil condução, faz com que boa parte do planejamento fique comprometido, já que o cadastro é a ferramenta central onde são armazenados os dados que representam o uso e ocupação do território. É o que permite “ler” a cidade, traçar estratégias e planejar o município.

2 OBJETIVOS

A seguir estão descritos o objetivo geral e os objetivos específicos desta dissertação.

2.1 OBJETIVO GERAL

Caracterizar a Contribuição de Melhoria identificando seu papel como instrumento de suporte à gestão social da valorização da terra.

2.1.1 Objetivos Específicos

- a) Analisar a legislação que define a Contribuição de Melhoria frente às implicações de sua aplicação prática no Brasil;
- b) Identificar as principais contribuições do Cadastro Territorial Multifinalitário para a gestão social da valorização da terra, tendo como foco a Contribuição de Melhoria;
- c) Apresentar alternativas para tornar operacional a cobrança de Contribuição de Melhoria para os municípios brasileiros.

2.2 MÉTODO E ESTRUTURA

No que diz respeito à metodologia, foi adotada no presente trabalho a de pesquisa bibliográfica, sendo um trabalho essencialmente teórico, baseado em pesquisa de referenciais científicos, de teses, dissertações, artigos científicos, livros e publicações de cadernos científicos.

Inicialmente, buscou-se as pesquisas mais recentes dentro da temática; seguindo para os estudos que se aprofundam em determinados pontos relevantes e mais próximos do problema a ser estudado neste trabalho; passando pelas citações diretas e localizando tais artigos/publicações citadas para a realização de sua leitura. Tal roteiro aqui descrito é recomendado por Alves (1992, nas p. 54 - 55).

Utilizaram-se trabalhos recentes publicados para obtenção de palavras-chave as quais suscitaram buscas por bibliografia complementar. Uma ferramenta que se mostrou relevante na busca foi o portal scholar.google.com, onde, através das palavras-chave, retornou diversas publicações sobre os temas buscados, sendo escolhidas as publicações com mais citações para a realização de leitura e fichamento.

Do ponto de vista das dimensões da pesquisa, partiu-se da leitura de referenciais que abordassem a Contribuição de Melhoria como objeto de estudo, voltado para a gestão social da valorização da terra. A pesquisa busca proporcionar uma compreensão de como esse instrumento de planejamento urbano pode contribuir para os municípios brasileiros no aporte de investimentos para a execução de novas obras de melhoramento.

Inicialmente será abordada a questão da desigualdade de acesso à habitação, além do papel do Plano Diretor de proporcionar o planejamento de medidas que visem a minimização dessas desigualdades. Em segundo momento será tratado como o Cadastro e as geotecnologias estão ligadas a esse planejamento, proporcionando um meio de “ler” a cidade. A partir desse ponto será realizado um paralelo com outros instrumentos de planejamento podem ser aplicados, até chegar na Contribuição de Melhoria.

Nessa etapa a Contribuição de Melhoria será abordada do ponto de vista jurídico, além de apresentar histórico de sua aplicação. Em seguida, as potencialidades e limitações desse instrumento serão explorados, buscando evidenciar alternativas para a viabilização da aplicação deste instrumento. Por fim, serão apresentados exemplos de aplicação deste instrumento que alcançaram êxito, buscando apontar situações que possam encorajar a busca pela sua aplicação.

A dissertação está estruturada em capítulos de temas que dão aporte para a pesquisa, onde estes possuem subtítulos que detalham os temas e ampliam a discussão. O primeiro capítulo é a Introdução, seguido dos Objetivos, Geral e Específicos. O terceiro se trata de capítulo acerca do Plano Diretor, contextualizando o Estatuto da Cidade e seus principais desdobramentos. O próximo capítulo trata do Cadastro Territorial Multifinalitário, relatando sua importância e os principais elementos que o compõem, bem como a sua importância para a Gestão Territorial.

O quinto capítulo discorre sobre a Gestão Social da Valorização da Terra, abordando-se os principais instrumentos urbanísticos constantes no Estatuto da Cidade que a viabilizam. O próximo capítulo, central na temática, aborda a Contribuição de Melhoria, enquanto instrumentos de gestão disponível aos municípios para viabilizar a socialização do valor da terra, trazendo seu histórico de aplicação, definição, principais limitações ou fragilidades, potencialidades, principais exemplos de sua aplicação no Brasil e na América do Sul. O último capítulo, que consiste no fechamento da pesquisa, é o de Considerações Finais, abordando as conclusões sobre os resultados da pesquisa. Após as considerações finais, foi listada toda a bibliografia consultada para a elaboração do trabalho, nas Referências Bibliográficas.

3 O PLANO DIRETOR ENQUANTO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

O Brasil tem na sua Constituição Federal (CF), como Carta Magna, as diretrizes básicas para o convívio harmônico da sociedade. O texto traz elementos que orientam diversas áreas da sociedade, dentre elas está a política de desenvolvimento e expansão urbana. Os Artigos básicos que regem a temática são o 182 e 183.

A Constituição Federal de 1988, no Artigo 182, parágrafos 1 e 2, estabelece que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O Estatuto da Cidade, como ficou denominada a Lei nº 10. 257, de 2001, é o que regulamenta de fato os dois artigos da CF, trazendo as diretrizes gerais que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo.

Entretanto, é necessário que tenhamos em conta que a ocupação, desenvolvimento e crescimento das cidades se deu, historicamente, de forma desigual. “Os espaços de desigualdade são produzidos como reflexo de uma organização econômica que prioriza investimentos públicos em áreas prioritárias para a produção, em detrimento do conjunto da população” (ROLNIK; PINHEIRO, 2004, p. 37).

Nesse sentido, o Estatuto das Cidades se mostra também como um conjunto de instrumentos que proporcionam a busca pela justiça social. Via de regra, o Estatuto das Cidades reforça a supremacia do interesse coletivo sobre o individual. Possui uma longa lista de diretrizes que inclui a distribuição justa de benefícios e impostos como consequência do processo de urbanização; a adaptação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e de gastos públicos com o objetivo de desenvolvimento urbano como forma de privilegiar o bem-estar geral e o gozo dos bens pelas diferentes classes sociais; e a recuperação dos investimentos públicos responsáveis pela valorização dos imóveis urbanos. O Estatuto menciona ainda que a política urbana deve ser orientada para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (CESARE, 2016).

Desta forma, é de responsabilidade do Poder Público municipal o ordenamento do território de forma que se garanta o bem-estar dos habitantes e o desenvolvimento da função social da propriedade. A ferramenta utilizada para viabilizar o cumprimento desse objetivo, portanto, é o Plano Diretor Municipal (PD). Neste sentido, a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender as exigências expressas no PD, o qual é o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana.

Para Cymbalista e Santoro (2009), ele teria a capacidade de estabelecer características de definição dos direitos de propriedade no município. Dessa forma, não apenas como um objeto técnico, mas como uma peça política que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, evitando a criação de mais desigualdades. Para tanto, em sua elaboração, se necessita fazer parte também os setores populares (movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros), geralmente ignorados na construção da política urbana.

O Estatuto da Cidade ainda estabeleceu como prazo final para a implantação dos PD's municipais o ano de 2006 (prazo não cumprido em muitos municípios brasileiros), para municípios com população acima de 20.000 habitantes.

3.1 PLANOS DIRETORES A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

O Plano Diretor não é algo novo, há registros de diversas culturas que trazem o ordenamento, o zoneamento e o planejamento em seus registros históricos. Registros de cidades planejadas, com planos de reordenamento e revitalização podem ser vistos nas maiores cidades do mundo. Exemplo disso é o plano de revitalização e reordenamento de Paris, o planejamento da ocupação da ilha de Manhattan, registros das enormes cidades Maias e Astecas, e até mesmo durante a implantação dos aquedutos no império romano.

Nesse contexto, pode ser entendido como um conjunto de regras, diretrizes e normas criadas pensando no ordenamento territorial e no desenvolvimento de um município. É onde se define preceitos, zoneamento e alíquotas, visando à construção de um município mais eficiente, justo e igualitário (ROLNIK; PINHEIRO, 2004; ROLNIK; SCHASBERG e PINHEIRO, 2005).

No Brasil, desde o início da ocupação no país, pela disputa de terras entre Portugal e Espanha, o planejamento não foi encarado como prioridade, visto que o que havia era a disputa pelo domínio das terras, havendo assim as expedições ao interior do país buscando a instalação

das primeiras vilas. A maior relevância, até então, no planejamento urbano pode ser identificada durante a fase de colonização, quando o já instalado governo brasileiro incentivava a migração para colonização de europeus visando reforçar a ocupação dos territórios ainda em disputa.

Junto desse processo começam a surgir as primeiras reivindicações das classes mais abastadas por melhorias e um processo de “higienização” nas cidades, visto que vinha ocorrendo o processo de abolição da escravatura de forma escalonada, surgindo os primeiros cortiços/favelas, já que os recém-libertos passam a ocupar as margens das áreas urbanizadas. Desse momento em diante passa a ser mais comum planejamentos através de plantas de zoneamento, culminando na década de 1920-1930 no primeiro Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro.

O plano acima citado foi um dos primeiros no Brasil, buscando a aplicação de regras básicas de ordenamento. Exemplo disso foi o surgimento de diversos municípios planejados como Boa Vista, Londrina, Maringá, e mais tarde Cianorte. Na década de 1950, um marco importante no planejamento urbano foi a construção de Brasília.

Entre as décadas de 1960 e 1980 o país experimentou um largo processo de migração, inicialmente do Nordeste para o Sudeste e em seguida para o Norte; depois do Sul para o Centro-Oeste; além das migrações dentro dos próprios estados, mas, via-de-regra, do interior para os novos centros urbanos, que se adensaram de forma muito rápida, sendo que o planejamento urbano muitas das vezes não conseguiu acompanhar.

A “desproporção entre o crescimento da população urbana com relação aos habitantes da área rural, em um verdadeiro processo de urbanização, leva a ocorrência de uma intensa concentração urbana, implicando a ocorrência de problemas urbanos” (MAHFUS; CREMONESE, 2003, p. 394). Reflexo disso foi a dificuldade de acesso à moradia, já que a demanda era alta e a oferta de terras/casas sofreu grande pressão. A periferização nesses casos aconteceu em busca de preços mais acessíveis, mas que traziam outras situações, como por exemplo, a distância das áreas com disponibilidade de empregos e dotadas de equipamentos que permitissem a realização da vida urbana.

O papel do Estatuto da Cidade surge como meio de se fazer cumprir o que foi exposto na constituição de 1988, de assegurar o bem-estar da coletividade, reforçando o caráter de mediador do Estado. Nele, se regulamenta artigos chave das questões sociais, dando provimentos a diversos temas, o que viabilizaria em seguida diversas políticas sociais de acesso à moradia e saneamento.

A partir do Estatuto da Cidade há o rompimento de que o Plano Diretor é instrumento exclusivamente técnico, dominado somente por engenheiros, arquitetos, geógrafos e “sábios” que com seus conhecimentos iriam organizar a cidade ideal (ROLNIK; SCHASBERG; PINHEIRO, 2005).

O Plano Diretor passa a ser a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território. Mais do que isso, para o Estatuto da Cidade o Plano Diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Desta forma, torna-se um processo político de formação da cidadania (ROLNIK; SCHASBERG; PINHEIRO, 2005).

Para auxiliar nesse processo foi criado o Ministério das Cidades (MCidades). O intuito foi contribuir no planejamento do crescimento das cidades, dando condições de capacitação para a atualização e modernização das gestões das cidades. O advento mostrava-se necessário visto que, desde a década de 1970 as cidades começaram a se desenvolver mais aceleradamente, por vezes sem a devida atenção necessária, também por conta do baixo teor de integração entre a administração do Estado e dos municípios (ROLNIK; SCHASBERG; PINHEIRO, 2005).

O desenrolar da criação do MCidades foi a oferta de diversos cursos de capacitação, destinação de verbas para a elaboração de obras de melhoramentos em infraestrutura e saneamento, mais tarde culminando no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Boa parte das cidades acima de 20.000 habitantes não possuíam planos diretores atualizados, até mesmo, sem considerar de fato as demandas sociais ou munidos de ferramentas eficazes na prevenção da especulação de valores imobiliários. Esse processo evidenciou ainda mais as desigualdades sociais no país.

Os resultados puderam ser vistos por meio de uma elevada alta nos preços das terras, após contarem com investimento nas imediações, com obras de melhoramentos, com instalação de redes elétricas, de abastecimento de água e de coleta de esgoto, de melhoramentos nos entornos de rios/córregos. Além, ainda, de investimento em infraestrutura viária, após a implantação de conjuntos habitacionais viabilizados pelo programa. Nesse sentido, o que se observa é que os Planos Diretores se mostraram limitados, quando vistos pela ótica da gestão territorial.

O problema, inicialmente, é conseguir estabelecer uma regra mais clara sobre quem perde e quem ganha com o crescimento das cidades. Exemplo desse problema temos quando se

aumenta o perímetro urbano e uma gleba antes na zona rural passa a poder ser loteada como área urbana, seu valor muda drasticamente. Antes era vendida por hectares, com um baixo valor por m², agora passa a ser vendida em metros, com lotes menores. Mas ao incorporar esta área à cidade, vai ser preciso equipá-la com espaços e equipamentos públicos para todos (ROLNIK; SCHASBERG e PINHEIRO, 2005).

É o Plano Diretor que define qual é a destinação de cada pedaço do território do município. Deve conter o zoneamento que delimite todos os seus usos, sendo assim, a ocupação de todas as áreas deverá considerar o bem-estar coletivo, de todos os habitantes do município, seja ela residência, comércio, indústria, serviços, área pública, área para equipamentos coletivos (ROLNIK; SCHASBERG e PINHEIRO, 2005).

O PD é, também, um elemento que se utilizado de forma incorreta pode gerar diversos problemas para a sociedade, sejam eles ambientais, de mobilidade ou até mesmo sociais. Como se trata de uma ferramenta que possui um caráter político, devendo ser votado em plenário municipal, pode ser influenciado devido aos interesses dos legisladores, portanto, é necessário que se exerça o papel de cobrança da sociedade para que as normas atendam as necessidades do bem coletivo. Caso contrário, o zoneamento, previsto no PD, pode proporcionar a valorização ou desvalorização de determinados espaços no município, gerando assim injustiças sociais. O resultado pode ser um grande estoque de imóveis vazios, e, por outro lado, déficit habitacional para famílias menos abastadas.

O papel da administração pública pode ser tanto de um elemento alheio a esse processo, no sentido de não ter intencionalidade de propiciar ganhos com essa valorização, quanto passar a representar grupos de interesses normalmente os de maior poder de articulação e influência, criando bairros elitizados. Smolka (2014) cita o exemplo do Bairro Barra da Tijuca, na cidade de Rio de Janeiro, onde a administração teve um papel ativo, cedendo à pressão dos empreendedores imobiliários por áreas urbanizáveis mais atrativas. Neste caso, a administração atua gerando benefícios extraordinários decorrentes de investimentos em infraestrutura urbana.

O incremento do valor da terra poderia representar uma fonte importante de financiamento para mitigar os problemas crônicos de falta de estrutura em locais já urbanizados, conforme Smolka (2014), diminuindo a desigualdade de oferta de serviços (abastecimento de água, luz, esgoto, recolhimento de lixo, dentre outros) entre diferentes espaços na cidade.

O que se sucede é que boa parte dos proprietários de áreas adjacentes às urbanizadas preferem não investir em infraestrutura e aguardar a demanda, quando empreendedores

imobiliários despertarem interesse, em que estes pressionarão a administração pública por investimentos em infraestrutura.

Por outro lado, a boa aplicação do plano diretor, aliada à utilização de ferramentas computacionais, e técnicas de geoprocessamento, visando o monitoramento dos preços dos imóveis ofertados, os valores declarados nas transações imobiliárias, viabilizaria a implementação de instrumentos de recuperação das mais valias geradas durante essas obras públicas, assegurando que os maiores beneficiários também sejam os maiores contribuintes. Observa-se que seja justo o valor ser redistribuído para a sociedade, desde que de forma que reflita o quanto o contribuinte se beneficiou de determinada obra.

Averbeck (2003) considera que a relação da administração municipal com o cidadão ainda é bastante distante. Não são disponibilizadas de forma sistemática informações à sociedade sobre o território do município, sobre os imóveis, sobre as propostas de investimento público, sobre o orçamento, tornando essas informações, que deveriam ser públicas e de fácil acesso, por muitas vezes, inacessíveis. Para o autor, o cidadão ainda não se sente participante no processo de decisão de seu próprio futuro. A disponibilização de informações ao cidadão, portanto, aumentaria sua participação e valorizaria as ações da administração pública.

3.1.1 Plano Diretor Participativo

O Plano Diretor Participativo, também conhecido como PDP, demanda uma construção coletiva, com participação efetiva da população. Dentro desse contexto, a propriedade tem que ser produtiva, socialmente útil, e que garanta o pleno exercício do direito à cidade por todos os seus habitantes. Portanto, o PDP deve considerar os anseios e desejos, aliados com as vocações de cada área da cidade, desejos dos investidores/construtores, desejos dos compradores/usuários, capacidade da infraestrutura e dos equipamentos sociais, sustentabilidade ambiental, e com a técnica ao se planejar a orientação aos rumos que se quer dar ao crescimento da cidade.

O Plano Diretor Participativo, neste sentido, “é um pacto da sociedade para, a partir de uma leitura coletiva da realidade, traçar as diretrizes, os instrumentos e os meios para alterar esta realidade e alcançar os objetivos acordados” (ROLNIK; SCHASBERG; PINHEIRO, 2005, p. 73).

Segundo Rolnik, Schasberg e Pinheiro (2005), o Plano Diretor serve, prioritariamente, para definir a função social da cidade e da propriedade, e com isso conseguir soluções para os problemas que afligem os moradores das cidades brasileiras que cresceram de forma excludente e desequilibrada, evitando a penalização da população mais pobre e destruição do meio ambiente.

Para a elaboração de Plano Diretor é imprescindível duas coisas: a prévia atualização do cadastro; e da planta de valores. Os quais, servirão para conhecer a realidade existente, a tendência de ocupação do solo, as áreas de risco, as áreas de proteção ambiental, as áreas de ocupações precárias, as áreas para expansão urbana, a distribuição da riqueza, além do rateio dos eventuais custos dos investimentos (AVERBECK, 2003).

Dentre os ganhos estimados pela sua implementação, se pode destacar: a alteração da dinâmica imobiliária, valorizando ou desvalorizando áreas e propriedades e reduzindo desigualdades; ajudar a geração de oportunidades de trabalho e emprego; democratização do acesso à moradia digna, à infraestrutura, aos equipamentos urbanos e espaços públicos e à mobilidade urbana; além de servir como base legal e estímulo para a gestão participativa e cidadã do município (ROLNIK; SCHASBERG e PINHEIRO, 2005).

Esse processo de construção se mostra como sendo ideal ao se planejar uma cidade, diferentemente do Plano Diretor tradicional, implementado por parte da administração pública, por técnicos que muitas vezes estão descolados da realidade e vivência da comunidade.

Rolnik, Schasberg, Pinheiro (2005, p. 74), destacam que o PDP deve indicar, no mínimo:

- as ações e medidas para que a função social da cidade seja cumprida, tanto na área urbana quanto na rural;
- para que a função social da propriedade seja também cumprida seja ela pública ou privada;
- os objetivos e estratégias de desenvolvimento da cidade e da reorganização territorial do município, levando em conta os territórios adjacentes;
- os instrumentos da política urbana, dentre aqueles previstos no Estatuto das Cidades, que serão usados para alcançar os objetivos definidos no Plano.

Averbeck, (2003) alerta que o investimento em cadastro e planta de valores permitirá estabelecer uma política tributária justa. A expectativa é que a arrecadação municipal cresça, devido à atualização do cadastro e ao melhor desempenho da cobrança, diminuindo as iniquidades. Porém, o crescimento da arrecadação não deve ser sinônimo de aumento dos tributos para a população, a não ser nos casos de flagrante desatualização. Com política

tributária justa e carga razoável, o cidadão aceitará melhor os “impostos” e aumentará a adimplência.

Ressalta-se ainda que cada Plano Diretor trata de realidades distintas e, portanto, utiliza instrumentos diferenciados para respeitar as diferenças entre municípios, seu porte, economia, a estrutura e concentração fundiária, as tendências de expansão e verticalização, a capacidade de gestão do município, a região onde se insere. Sendo assim, cada cidade tem suas peculiaridades e características comuns à sua localização geográfica e cultura, e por isso seu Plano precisa ser diferenciado e individualizado (ROLNIK; SCHASBERG e PINHEIRO, 2005).

Tumelero (2015) conclui que a função social da cidade só pode ser alcançada pela adoção de metas indicadas no Plano Diretor. Portanto, é necessário a viabilização da participação da sociedade em programas e de projetos de desenvolvimento urbano. Desta forma, para cumprir sua função social o município deve conceber um plano com objetivos que quer atingir e buscar obter tais resultados.

4 O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL NA GESTÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO

Na América Latina, o território foi descoberto, ocupado e administrado em condições altamente variáveis. Cada ocupação seguiu uma lógica diferente. Porém, alguns fatos são comuns na região: a presença de cadastros que são mais antigos que a conquista; a importação de sistemas europeus que inspiram amplamente os cadastros de hoje; declarações de independência e criação de novos que modificaram os limites e marcos legais dos países da região (ERBA; PIUMETTO, 2021).

O Cadastro Territorial possui um grande histórico enquanto ferramenta de controle e gestão da terra. Normalmente é utilizado para fins fiscais, e tradicionalmente foi assim.

4.1 HISTÓRICO

Há relatos de que os egípcios utilizavam um inventário descritivo das terras, com características das parcelas limítrofes, dotados de sistema de coordenadas, em decorrência das cheias do Rio Nilo (HEOFACKER, 2004; LOCH; ERBA, 2007). Na Itália, no império romano, era utilizado para conhecimento e ordenamento do território. Na Inglaterra, já no século XI foi instituído o cadastramento fundiário. Na França o registro de terras foi utilizado principalmente para fins fiscais e de taxaço.

Por volta da metade de 1820 a Argentina já teria organizado seu primeiro cadastro, com efeitos jurídicos. No Uruguai, em 1931, surge a primeira comissão topográfica do país. Em 1845 a República Dominicana promulga a “*Ley de Bienes Nacionales*”, dando origem, na metade do século, ao registro de imóveis, de propriedade e de direitos. Mais recentemente, o país reconhecido como tendo maior contribuição na temática do cadastro é a Alemanha (LOCH; ERBA, 2007).

No Brasil, os primeiros registros no que se refere a cadastro só foram surgir a partir da década de 1850, em decorrência da Lei de Terras (Lei 601/1850), até então a propriedade se dava por regime de posse, daí em diante o governo brasileiro passa adotar o registro de terras viabilizando a compra-venda de terras devolutas, além de especificar o que era terra do governo e o que passava a ser propriedade privada. Nesse momento passa a exigir um registro dos proprietários para a cobrança de impostos.

Outros países da América Latina seguiram essa linha, Costa Rica, Paraguai, Argentina, El Salvador e Bolívia, adotam medidas para o controle de terras, até que em 1896 o México promulga sua primeira “*Ley de Catastro del Distrito Federal*”. Mais tarde, em 1900, São Paulo institui o registro estadual de terras, sendo dali em diante difundido por diversos outros estados (HEOFACKER, 2004).

A maioria dos governos da América Latina, em dadas proporções, continua a estruturar e gerenciar seus cadastros de acordo com o modelo importado da Europa há quase dois séculos. Esse modelo pode ser reconhecido como “cadastro ortodoxo”, ou como “Cadastro Napoleônico”, devido à sua longa tradição de aplicação e a sua origem é bastante antiga. Os dados gerenciados pelo cadastro ortodoxo - valor, dimensões, localização e proprietário ou inquilino da propriedade - eram essenciais para os novos países da América, e permitiam organizar seus territórios (ERBA; PIUMETTO, 2021).

Atualmente, no Brasil, há o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), estabelecido para agregar dados de outras bases cadastrais e tornar-se a principal referência do cadastro rural no país, de responsabilidade da União, sendo administrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; e o cadastro urbano, de responsabilidade das municipalidades. Portanto, uma diversidade de formas de registro. Daí a importância da criação, por parte do Ministério das Cidades, das Diretrizes Nacionais para a instituição do Cadastro Multifinalitário, servindo de base de referência para inúmeros municípios.

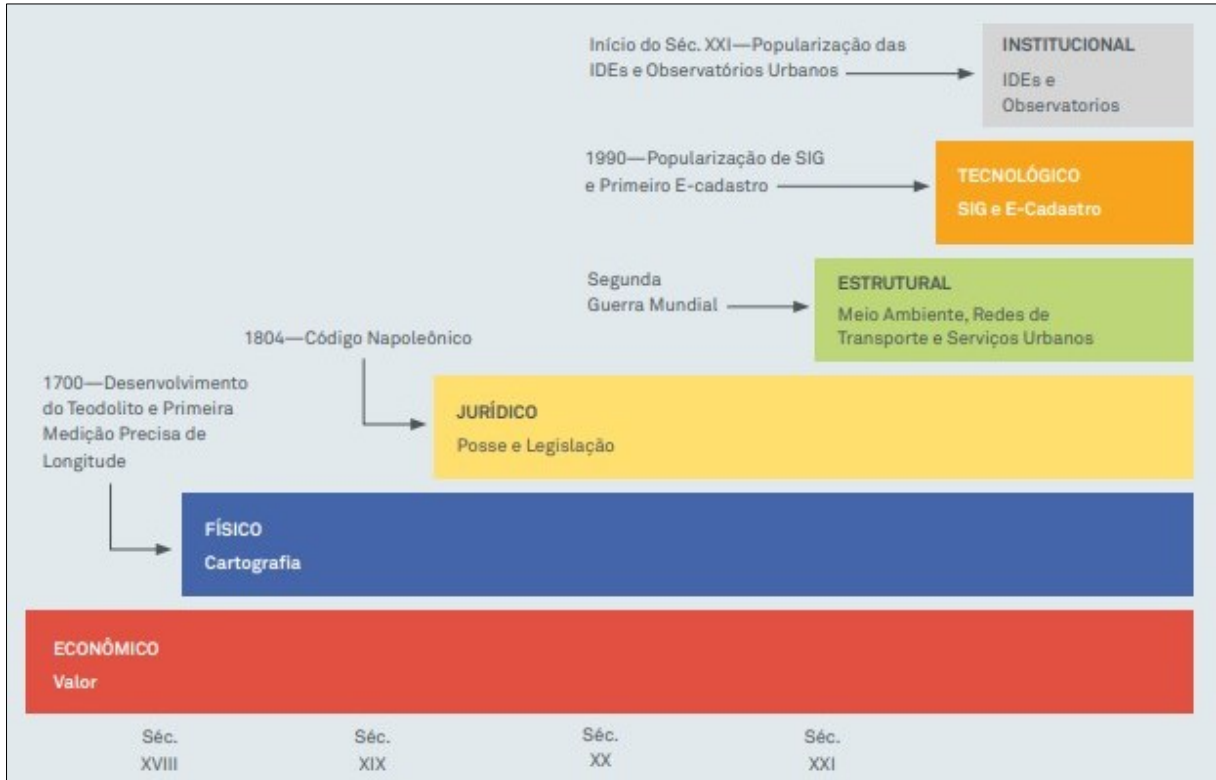
A unidade registrada nos cadastros ortodoxos foi identificada nas diferentes legislações com vários nomes, mas todos eles referiram para o mesmo objeto. A literatura internacional sugere uma forte convergência no termo **parcela**, que também é usado em outras línguas românicas e anglo-saxãs: *parcelle* (francês), *particella* (italiano) e *parcel* (inglês) (ERBA; PIUMETTO, 2021).

Os cadastros contêm dois tipos de limites. O primeiro é estabelecido pela posse da parcela, determinada pelo uso e marcada por **limites naturais ou impostos** pelo homem. O segundo é o **limite legal** determinado por uma linha imaginária desenhada no terreno. Portanto, para estabelecer o limite legal, é necessário estudar o título da propriedade, bem como os títulos de propriedades vizinhas (ERBA; PIUMETTO, 2021).

A estrutura modular destes sistemas, interconectam cadastros ortodoxos com cadastros temáticos, ou seja, sistemas de parcelamento que incluem dados sobre o meio ambiente, infraestrutura, equipamentos urbanos e a realidade socioeconômica dos habitantes, que são mantidos por diferentes órgãos públicos ou empresas privadas, passíveis de relacionamento

através de suas localizações geográficas e por sobreposição (ERBA; PIUMETTO, 2021). A seguir a Figura 1 ilustra a evolução do cadastro ortodoxo até chegar ao multifinalitário:

Figura 1 – Evolução do Cadastro Multifinalitário ao longo do Tempo



Fonte: Adaptado de Erba e Piumetto (2021, p. 9).

Averbeck (2003) sugere que os instrumentos de cadastro e planta de valores podem inicialmente ser implantados a partir de projetos simples e evolutivos, priorizando-se o cadastro imobiliário e de infraestrutura por sua relação com a sustentabilidade financeira e sua importância para o planejamento e gestão urbanos.

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) pode ser compreendido por um Sistema de Informação Territorial, estruturado a partir de um banco de dados, capaz de integrar as parcelas cadastrais, identificadas geométrica e geograficamente. Deve ser viabilizado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), por meio do processamento eletrônico de dados cartográficos e temáticos, integrados em estruturas de redes, em forma de Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE). Portanto, é conformado pela interconexão do Cadastro Territorial aos demais Cadastros Temáticos e Setoriais, não devendo ser excludente e não tendo apenas uma forma de estruturação, podendo ser adequado às necessidades de cada município. Não obstante, se observa a necessidade desse cadastro ser sucinto, visto que, com grande quantidade

de dados atrelados à parcela, pode tornar o cadastro pouco manejável, sendo bastante complexo e de difícil atualização (SILVA, 2005; ERBA, 2016; DANTAS, 2017).

Neste mesmo sentido, um cadastro multifinalitário pode ser construído por meio de uma parceria entre as muitas partes interessadas que estão comprometidas em gerar dados precisos, detalhados e atualizados sobre uma cidade. Devendo então ser estruturado para compartilhar recursos humanos e financeiros, como também dados alfanuméricos e mapas, o que tornaria então seu custo baixo, porque se baseia em acordos voluntários. Os dados contidos são essenciais para monitorar o crescimento de cidades, definir estratégias de financiamento urbano e analisar o impacto das intervenções dos governos antes ou depois de ocorrerem (ERBA; PIUMETTO, 2021).

A bibliografia sugere que cadastros multifinalitários facilitam a gestão e o desenvolvimento urbano em algumas jurisdições latino-americanas, melhorando as perspectivas de políticas fundiárias para fornecer melhores soluções para as necessidades dos cidadãos. A realidade modelada pelo CTM correlaciona as informações da terra, apoia o planejamento urbano e o torna mais eficaz, expande as alternativas de financiamento urbano, estimula o mercado imobiliário a responder melhor aos estímulos de gestão e otimiza a utilização de recursos técnicos e humanos.

Dentre os benefícios da implantação de um Cadastro Territorial Multifinalitário podemos destacar: dados territoriais correlacionáveis; planejamento urbano mais efetivo; mais alternativas de financiamento urbano; maior transparência e agilidade para o mercado e recursos técnicos e humanos otimizados.

4.2 CADASTRO E AS GEOTECNOLOGIAS

É possível observar avanços, nos países latino-americanos, em termos de implementação dos SIG para melhorar a gestão do cadastro, a integração entre o cadastro e os dados do Registro Público de Imóveis e a otimização dos níveis de arrecadação. Alguns países, como o Chile, apresentaram avanços no entendimento de que as avaliações para fins fiscais devem ser realizadas periodicamente e livres de qualquer influência política. Outros países avançaram na criação de bancos de dados e/ou observatórios de valor no mercado imobiliário, incluindo a Colômbia e vários municípios brasileiros. Mais recentemente, a elaboração de recadastramentos digitais. Porém, ainda há muito a melhorar (CESARE, 2016).

De forma técnica, o cadastro pode ser definido como um inventário público, metodicamente organizado, de dados concernentes às propriedades dentro de um certo país, região ou município. Se baseia no levantamento de seus limites, e em informação documentada das características físicas, jurídicas e econômicas, de cada um dos imóveis, com fins de ordenamento territorial, e cuja informação georreferenciada é vital para o gerenciamento da coisa pública (BÄR, 1997; apud SILVA, 2006, p. 39).

Observando o que diz o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo é o principal meio de construir a cidade equilibrada, acessível e justa. Nesse ponto a cartografia cadastral tem um papel muito importante de possibilitar que a gestão pública tenha o mínimo de conhecimento a respeito do uso e ocupação do solo no município. Heofacker (2004) aponta que o uso da tecnologia SIG traz grandes benefícios nas tomadas de decisões de administradores dos mais variados setores, evidenciando assim o caráter Multifinalitário.

A integração de dados fornecida pelo modelo CTM” é a forma mais rápida de identificar e monitorar as características econômicas, físicas, jurídicas, ambientais e sociais das parcelas e seus ocupantes” (ERBA; PIUMETTO, 2021, p. 3).

Contrastante a isso, cadastros ortodoxos são implementados por órgãos públicos que utilizam Sistemas de Informação Geográfico (SIG) e são atualizados com dados coletados por censos periódicos. Em contrapartida, um CTM é construído dentro de uma Infraestrutura de Dados Espaciais. Seus vários componentes são continuamente atualizados com os dados obtidos de observatórios urbanos e outras fontes. Muitos SIG, assim como IDEs, podem ser implementados com aplicativos computacionais gratuitos. Esta é uma das chaves para o sucesso do modelo CTM (ERBA; PIUMETTO, 2021).

Exemplos desses aplicativos, podemos citar o *Libre Calc*, para o manuseio de dados tabelares, o *MongoDB*, que serve de gerenciador de banco de dados, além do *QGIS*. Este último se trata de *software* livre voltado para o manuseio de camadas geográficas, mas que permite a integração de dados tabelares com bancos de dados, proporcionando uma visão de camadas de informações sobrepostas, organizáveis. Além do mais, permite consultas e edições às camadas, assim como a preparação de leiautes de cartogramas.

A integração de diversas fontes de dados no cadastro é vantajosa porque todos os usuários podem trabalhar com informações corretas e atualizadas, sem a necessidade de refazer banco de dados que tratam de um mesmo objeto. Deste modo um CTM, que disponha de dados atualizados e acurados, juntamente com as geotecnologias, se mostram essenciais para esse processo (MACHADO, 2006, apud FRANCESCHI, 2019, p. 36).

Em diferentes empresas brasileiras que trabalham com cadastro, se trabalha com a integração das informações cadastrais em ambiente *html*. Nesse caso, um *framework* é desenvolvido para possibilitar a realização do desenho das edificações por meio do navegador, de forma que lembra um pouco as regras de desenho nos SIG. Ao finalizar o desenho retorna um formulário com as características básicas do imóvel em questão, que podem ser preenchidas utilizando como base fotos da fachada do imóvel, obtidas através de imageamento previamente realizado ao nível do solo, e complementado com o *google streetview* quando necessário.

Nesse processo de desenho da edificação, por localização espacial, já se vincula as informações acerca dos lotes, novamente trazendo do cadastro informações de zoneamento do PDP, pedologia, condicionantes ambientais, bairro, distrito, quadra, logradouro e etc. Nesse momento, quando o CTM está totalmente integrado, é possível visualizar dados de Imposto sobre Transação de Bens Imobiliários (ITBI), da Planta de Valores Genéricos (PVG) e do mercado imobiliário como um todo, permitindo a interpretação, por parte dos técnicos que trabalham com o planejamento urbano, do contexto em que o imóvel está inserido.

Ainda em meio *web*, a geração de vistas/camadas, mosaicos de imagens de satélite, *basemaps*, permitem a visualização por mais pessoas por vez, integrando o corpo técnico, em diferentes setores das prefeituras. As geotecnologias então apoiam na validação dos dados, na atualização e gestão, além da geração de relatórios e cartogramas.

É possível/desejável ainda a integração dos dados de cartório de registro de imóveis, trazendo informações para o cadastro, reforçando o exercício da posse. Para que essa cumpra a função social faz-se necessário o registro formal da propriedade, trazendo os possuidores de imóveis para o âmbito do sistema registral para dentro do mercado imobiliário [...]. Pois, ainda existem inúmeros imóveis que estão fora do sistema registral, sem matrícula individualizada, sem a titulação necessária, e por óbvio sem impostos e tributos cobrados (VIEIRA, 2019).

Vieira (2019) ainda argumenta sobre a importância de que a publicidade e a segurança, aplicada pelos registradores em seus atos na formalização da propriedade, não trazem somente proteção aos proprietários e terceiros interessados, mas também faz cumprir a função social da propriedade em si. Mesmo que a função social da propriedade esteja ligada preliminarmente a posse, por outro lado, a real função social da propriedade vai além da posse. A posse é uma das vertentes da função social da propriedade, mas para sua efetivação é preciso que se tenha a propriedade formal.

Os SIG são ferramentas que “permitem desenvolver análises espaciais e simular cenários alternativos, gerando um novo horizonte aos técnicos e responsáveis pelo ordenamento

do território” (LOCH; ERBA, 2007, p. 92). Outro ponto importante é que permitem “parametrizar modelos de planejamento e visualizar os dados de forma gráfica (ou cartográfica), facilitando a compreensão em comparação com os tabulares e relatórios” (LOCH; ERBA, 2007, p. 105). Assim, o processamento dos dados alfanuméricos junto aos cartográficos em ambiente SIG facilita enormemente a geração das cartas temáticas, economizando tempo e dinheiro na sua elaboração.

Quando os dados do CTM são correlacionados às informações que contam no Registro de Imóveis, constituem o Sistema de Cadastro e Registro Territorial – O SICART. O CTM, conforme Philips (2010, p. 24-25), consta as informações *quanto* e *onde* e o Registro as informações de *quem* e *como*. *Onde*, se referindo à localização geográfica da parcela territorial; *Quanto*, referindo-se ao valor venal agregado a parcela e ao imóvel; *Quem*, referindo-se a descrição do proprietário; e, *Como*, referindo-se ao processo de aquisição, como a parcela territorial foi adquirida (Portaria 511/2009).

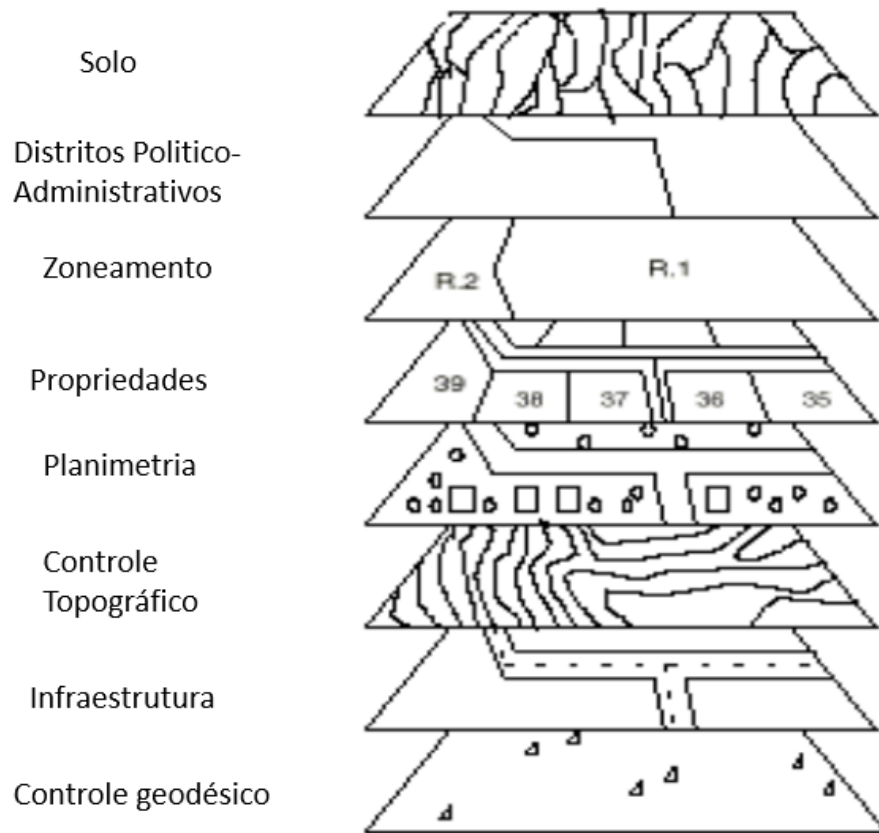
Segundo Silva (2006, p.32) “um Sistema de Informações Geográficas é uma poderosa ferramenta para armazenar, manipular e analisar uma grande quantidade de dados sobre o relacionamento espacial entre oferta e demanda”. Ele não trata somente das medidas cartográficas, mas também integra as muitas variáveis que dão características ao uso e ocupação da parcela individualizada e das pessoas que a habitam (LOCH; ERBA, 2007, p. 41).

Cunha e Erba (2010, p. 45) discorrem que o uso do sistema SIG também amplia a possibilidade de aplicação do CTM, pois ele é “um recurso tecnológico catalisador dos documentos cartográficos e que permite a integração, análise, atualização, visualização e impressão dos mesmos de modo eficiente” (CUNHA; ERBA, 2010, p. 45).

Quanto aos SIG, cabe a eles o papel de viabilizar a gestão, manutenção e consulta das tabelas e dos elementos temáticos através da visualização em camadas, com dados vetoriais sobrepondo dados matriciais. A elaboração de um banco de dados com os dados cadastrais passa diretamente pelo uso do SIG. Ao detalhar uma imagem aérea em diferentes instâncias de informações é possível visualizar o conjunto separadamente, selecionando cada classe em um plano, conforme ilustra a Figura 2² a seguir:

² SIG (TIMES, Valéria Cesário, 2015). <https://www.cin.ufpe.br/~if695/arquivos/aulas/sig_bd.pdf>.

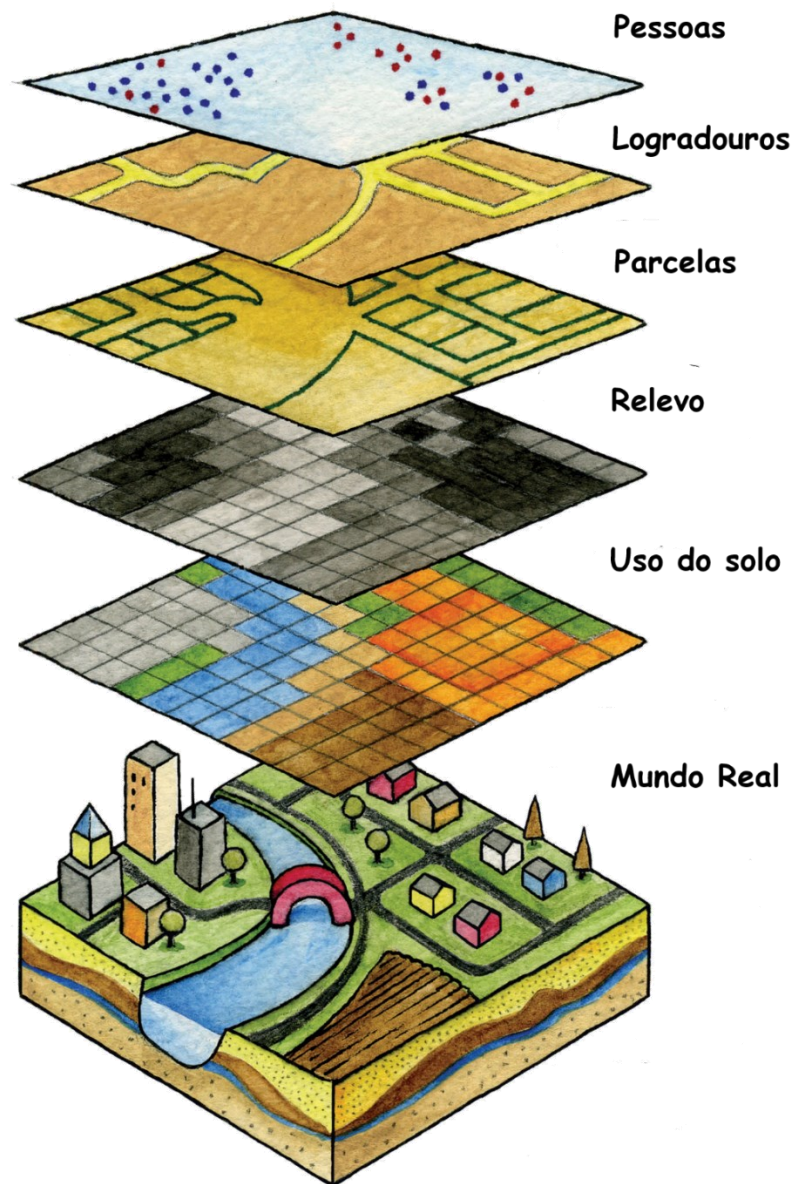
Figura 2 – Exemplo de sobreposição de camadas nos SIG



Fonte: Adaptado de TIMES (2015).

Loch, Erba (2007, p. 41) ainda destacam que o mais importante é que exista boa vontade de todos os níveis da administração e de todo o setor público para compartilhar a informação, do que ter equipamentos computacionais sofisticados. Deste modo, é possível evitar que ocorra a duplicação dos dados e investimentos, possibilitando uma democratização na utilização onde todos possam gerar novas camadas temáticas que resolvam problemas específicos, derrubando a ideia de que o sistema tem um único proprietário (LOCH; ERBA, 2007).

Figura 3 – Os SIG possibilitam o manuseio dos dados através de camadas



Fonte: Adaptado³.

³ VISCON, SAGA (2016). <<https://www.viconsaga.com.br/site/>>.

4.3 POTENCIALIDADES DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

No final do século 20, boa parte das famílias de baixa renda da América Latina, localizadas nas grandes cidades, estavam concentradas principalmente em favelas e assentamentos informais, cada vez se expandindo mais nas cidades. A incerteza sobre a posse da terra é uma das condicionantes que pode ter limitado a realização de investimentos em áreas urbanas. A governança e o desenvolvimento coordenado foram prejudicados devido à falta de planejamento e gestão do uso do solo; a vulnerabilidade crescente das populações em locais de risco de desastres naturais e degradação ambiental. A necessidade de reduzir a pobreza, o incentivo ao crescimento econômico e o apoio ao desenvolvimento sustentável levou a uma reestruturação gradual dos sistemas de gestão de terras na região (ERBA; PIUMETTO, 2021).

O CTM, segundo Heofacker (2004), nesse sentido pode ser visto como uma ferramenta ativa no processo de planejamento, capaz de fornecer informações confiáveis, precisas e atualizadas, dos meios físicos, jurídicos, ambientais, sociais e econômicos que fazem parte da realidade.

A informação gerada com o CTM serve de auxílio para o saneamento dos títulos de propriedade, problemas de limites, prevenção de futuros conflitos causados pela sobreposição de títulos. Ainda contribui na distribuição de cargas tributárias de forma mais justa, manutenção de documentos cartográficos em escala grande, elaborados por profissionais habilitados, que são imprescindíveis para o conhecimento e aplicação do título no terreno relacionado à posse efetiva (HEOFACKER, 2004).

Silva (2006) argumenta que a importância do CTM vem sendo cada vez mais reconhecida pelas administrações públicas municipais brasileiras, seja por informações provenientes de congressos científicos, experiências de outros municípios ou pela necessidade gerada por tarefas cotidianas. Complementa que, este reconhecimento, vem da necessidade de respostas técnicas à crescente complexidade das cidades que atropelam a gestão pública, dada à fraqueza das ferramentas empregadas até então.

É preciso que as prefeituras trabalhem com clareza no processo de atualização do CTM e de elaboração da PVG, já que servem para fins fiscais, principalmente para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Por isso também é necessário que exista uma desmistificação do IPTU, para que a população consiga perceber a importância do tributo para

o município, bem como o real impacto que ele exerce nas contas públicas (FRANCESCHI, 2019).

Para Silva (2006), os imóveis são considerados bens compostos, já que existem múltiplos atributos que despertam interesses, impedindo a comparação direta das unidades. Entre os fatores que diferenciam os imóveis, os mais importantes são a grande vida útil (durabilidade), a fixação espacial (localização), a singularidade, o alto custo das unidades e o elevado número de agentes no mercado.

Conforme Silva (2006), o mercado imobiliário é espacialmente dependente, tornando a localização um fator muito importante na composição do valor de uma propriedade. Os efeitos deste fator podem ser divididos em dois aspectos: circunvizinhança e acessibilidade. Estes aspectos envolvem vários fatores influentes, tais como: taxa de criminalidade; poluição; renda e grau de escolaridade dos vizinhos; disponibilidade de transporte público; acessibilidade a shopping, locais para lazer e trabalho, dentre outros.

O CTM deve incluir informações atualizadas sobre o território e os principais atributos que determinam a formação dos preços dos imóveis. Entretanto é necessário buscar uma relação de custo-benefício na modelagem do CTM: o excesso de dados ou a inserção de informações de difícil obtenção (como as que necessitam de vistoria interna à edificação) podem tornar demasiadamente oneroso e dificultar a atualização do CTM, tornando uma espécie de “elefante branco”. É importante perceber que as variáveis que deverão ser incluídas nos modelos de avaliação desenvolvidos são limitadas aos atributos existentes no CTM do município (FRANCESCHI, 2019).

Silva (2006, p. 35) orienta que estabelecer uma constante coleta de dados do mercado imobiliário pode ser uma alternativa para poder se identificar os erros mais marcantes do mercado e, assim, possibilitar, com amostras amplas e menos subjetivas, uma mais adequada avaliação dos imóveis. Garante também uma maior assertividade nas análises, por estar mais coerente com a realidade. Mas, para tal tarefa, um Observatório de Valores Imobiliários se mostra de bastante relevância, visto que o OVI realiza a coleta constante dos dados de valores do mercado imobiliário.

Com os referidos dados em mãos é necessário realizar alguns procedimentos de tratamento dos dados. Franceschi (2019) indica que para o tratamento dos dados e homogeneização das amostras realiza-se o tratamento por fatores, conforme recomendação da norma, que sugere que os dados de mercado da amostra sejam os mais semelhantes ao imóvel paradigma, no caso da Planta de Valores Genéricos (PVG) deveriam ser os mais semelhantes

às tipologias em que se havia a necessidade de obter um valor. Recomenda-se ainda que para qualquer avaliação de um imóvel se utilize como referência a NBR-14.653⁴, que traz regras básicas e precisas para a avaliação de imóveis.

O processo de avaliação se depara com a necessidade de determinar os efeitos de numerosos fatores sobre o valor de mercado dos imóveis. Estes fatores influenciam, em diferentes graus, o nível de explicação da variável dependente (valor). Uma fonte de dificuldade pode ser a não linearidade definida pelas variáveis independentes (características dos imóveis), visto que devido às características de ocupação e culturais, não há um padrão para todo o país (SILVA, 2006).

Nesse sentido, o modelo mais indicado para se iniciar a avaliação em massa de imóveis é a elaboração de uma Planta de Valores Genéricos. É ela que permitirá a inserção de valores absolutos que representem bem a realidade.

Portanto, o valor do imóvel deve ser calculado de acordo com a planta de valores. Um fato que deve ser enfatizado é a ausência de eventos de mercado envolvendo terrenos baldios nas zonas centrais das cidades, pois, normalmente, são bastante adensadas, por serem polos de comércio e prestação de serviços; ou mesmo em outras áreas com alto índice de adensamento, características de grandes cidades. Fato este que se contrapõe aos modelos de avaliação, até então, empregados na determinação dos valores fiscais, já que tem por referência de mercado o valor unitário de um lote padrão (SILVA, 2006).

É importante frisar que para a elaboração e atualização do CTM, e, principalmente, da Planta de Valores Genéricos, “é de suma importância que exista uma equipe competente e com conhecimento prévio sobre CTM e PVG” (FRANCESCHI, 2019, p.76).

Com o propósito de oportunizar a maior utilidade do Cadastro Técnico Multifinalitário, tendo um banco de dados à disposição do processo decisório, no que diz respeito à multiplicidade de ações gerenciais que podem ser implementadas com elevado grau de acerto. Há uma diversidade de fatores intrínsecos e extrínsecos na abrangência da gestão, que carece de conhecer e fazer público a percepção de sua atuação, inclusive em perfeita sintonia com as características regionais produzidas pelos efeitos da conturbação (HEOFACKER, 2004).

Posto isso, é possível reconhecer que um cadastro e as informações contidas nele são as bases para o gestor municipal, bem como qualquer pessoa ligada ao planejamento territorial

⁴ NBR 14653, ABNT. <<https://abre.ai/nbr14653-abnt>>.

de um município. Antes de planejar é necessário conhecer o município, refletir sobre seu uso e ocupação, como o mercado e as pessoas se relacionam, além das infraestruturas que o compõem.

Quando se planeja a elaboração de um trabalho que vá afetar diretamente estas relações de uso e ocupação, como é o caso do plano diretor, o cadastro territorial é uma peça-chave. Embora não defina as políticas fundiárias, um cadastro multifuncional é um instrumento fundamental para esse fim. A integração de dados fornecida pelo modelo CTM é a maneira mais rápida de identificar e monitorar os meios econômico, físico, legais, ambientais e sociais dos lotes e seus ocupantes. Os planejadores precisam dessas informações para gerenciar o crescimento de cidades, definir estratégias de financiamento urbano, reduzir a informalidade e analisar o impacto de intervenções do governo (ERBA; PIUMETTO, 2021).

A finalidade do cadastro ortodoxo era, até então, estruturar dados econômicos, físicos e jurídicos do imóvel. O conceito de Cadastro Territorial como um repositório de informações para salvaguardar direitos de propriedade, ou como uma "massa de dados" sobre o que as avaliações poderiam ser determinadas para o imposto sobre a propriedade, evolui para uma visão mais ampla. Este novo modelo de cadastro – o CTM – compreendendo dados de várias fontes correlacionados uns com os outros, a fim de gerar informações para vários usuários, certamente ajudaria planejadores e economistas para entender melhor a dinâmica do mercado imobiliário do que gerou as condições problemáticas que existem em muitas cidades latino-americanas hoje (ERBA; PIUMETTO, 2021).

Informações sobre as mudanças no uso do solo, benfeitorias e propriedade, são cruciais para uma eficiente operação dos sistemas de tributação sobre a propriedade. Essas informações contribuem para minimizar a possibilidade de evasão fiscal, reduzir o custo de coleta de informações e propiciar uma avaliação mais precisa dos imóveis (SILVA, 2006).

Pazolini (2019) aponta que os dados e informações oriundos da coleta e monitoramento do mercado imobiliário podem contribuir para a implementação da política urbana nos municípios. Seja auxiliando na elaboração/atualização dos planos diretores, ou na elaboração da PVG, cobrança do ITBI conforme o mercado imobiliário, recuperação de mais valias fundiárias, através da CM, e retenção especulativa dos imóveis.

Averbeck (2003, p. 128) finaliza dizendo que “o controle das políticas públicas e programas sociais do governo, em todos os níveis, dependem da participação popular e do conhecimento da realidade local. A disponibilização de informações à sociedade facilitaria a execução dos projetos do governo, assim como o acompanhamento dos resultados.” A

divulgação da realidade observada inibe favorecimentos ilícitos e desvios de recursos, pois confere transparência às ações e permite a participação de qualquer cidadão.

4.3.1 Planta de Valores Genéricos

Os códigos tributários estaduais estabelecem critérios e regras para a cobrança de impostos, visando o cumprimento de tais objetivos, além de prever sanções aos que não se esforçarem nesse sentido (FRANCESCHI, 2019).

Em decorrência da implementação desta lei e dos códigos tributários, os municípios passaram a dar mais atenção a suas receitas, no sentido de não existir renúncia fiscal e nem injustiças fiscais, tornando indispensável que a atualização dos Valores Venais, base dos impostos municipais, fosse realizada. Para tal fim, a atualização é efetuada por meio das Plantas de Valores Genéricos (FRANCESCHI, 2019).

O lançamento correto do Imposto Predial e Territorial Urbano e do Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis, além da atualização do PDP, impõe a necessidade do conhecimento do espaço urbano, por meio de um cadastro imobiliário atualizado e da realidade do mercado imobiliário (NUNES, 2019).

No que se refere à tributação imobiliária, Silva (2006) argumenta que a definição de uma carga equitativa depende da existência de uma base de cálculo adequada à realidade do mercado imobiliário de cada município. Esta base é obtida mediante a avaliação coletiva dos imóveis, calcada em procedimentos objetivos e em legislação específica, levando-se em consideração dados gráficos e descritivos, e acima de tudo, com a criação de uma cultura técnica acerca do assunto, mostrando que este é o único caminho para que haja justiça tributária.

A base de cálculo do IPTU deve ser balizada por planta de valores genéricos e atualizada periodicamente. As alíquotas (%) deverão estar definidas em lei municipal e poderão ser proporcionais, progressivas fiscais, diferenciadas em razão do uso e da localização e progressivas no tempo (CESARE; FERNANDES 2016 apud NUNES, 2019).

A Planta de Valores Genéricos, ou simplesmente Planta de Valores, é um conjunto de cartas analógicas ou digitais, em escala topográfica, onde constam as características espaciais da cidade ou região, como a malha viária e as quadras, sendo registradas, em suas posições por face de quadra, os valores unitários dos terrenos calculados, após pesquisa de mercado e análise

do cadastro urbano, bem como equipamentos públicos existentes (energia, telefonia, pavimentação, etc.) (NUNES, 2019).

Franceschi (2019, p. 38) conceitua Plantas de Valores Genéricos como sendo “plantas da zona urbana e/ou zona de expansão da cidade, onde cada face de quadra urbana possui um valor básico: do m² dos terrenos devidamente homogêneos quanto aos seus diversos atributos (topografia, pedologia, etc.), atendendo a critérios técnicos e uniformes para toda a cidade”.

Várias são as suas formas de apresentação, ou seja, pode ser através de listagem de valores unitários especializados por face de quadra, por setor, por seção de logradouro, dentre outras. Em relação às edificações, os valores unitários ou custos de reprodução são geralmente referenciados a tipos e padrões construtivos (SILVA, 2006).

Porém, tal elemento, requer elevado grau de atenção e constante atualização, para que se mantenha relevante e condizente com a realidade do mercado imobiliário. “Geralmente, os administradores municipais compensam a desatualização dos valores de mercado usados para tributação imobiliária através de uma prática comum de elevação de alíquotas, buscando recuperar ou manter a arrecadação municipal” (AVERBECK, 2003, p. 8).

Silva (2006) critica a tributação atual dizendo que a forma como vem se atualizando a base de cálculo, utilizando índices inflacionários ou coeficientes zonais, não traduz a importância do valor das propriedades para a economia municipal, uma vez que corrige os valores a serem lançados, mas introduz iniquidades causadas pela valorização desigual dos imóveis.

Não são raras as ocorrências de alíquotas de Imposto Predial e Territorial Urbano “acima de 5%, chegando até a 10%, que, em situação de valores de mercado corretos, seriam verdadeiras usurpações de recursos da coletividade” (AVERBECK, 2003, p. 8).

Averbeck (2003) pondera que, para os municípios pequenos predomina outra lógica: a receita dos tributos locais é relativamente pequena frente às transferências intergovernamentais, onde se destacam o Imposto Sobre Serviços (ISS), através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de repasse federal, e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de repasse estadual.

A Contribuição de Melhoria busca então compensar a carência de recursos de outras fontes. Nas cidades maiores, bem representadas politicamente, os recursos não onerosos (a fundo perdido) do Orçamento Geral da União (OGU) são constantes, inclusive para obras seletivas e não prioritárias ao conjunto da população (que pagou tributos e recolheu esses

recursos). Entretanto, questiona-se: por qual motivo criarão uma impopularidade, mexendo em tributos (IPTU, ITBI, CM e etc) com reflexo menor que 5% de toda a arrecadação do município? (AVERBECK, 2003).

Dito isso, cabe ressaltar que o fato contrário também é relevante, quando os municípios não reavaliam as suas plantas de valores com razoável frequência, ocorre a transferência permanente de riqueza para os proprietários de imóveis que se beneficiaram de valorização em razão de melhorias feitas com recursos públicos na região onde se localizam, sendo este um claro modelo concentrador de renda. Nas regiões de queda dos valores dos imóveis o efeito é o contrário, com prejuízo aos proprietários (AVERBECK, 2003).

Nunes (2019) ainda acrescenta que a consequência adicional é possível queda do valor da arrecadação a cada exercício progressivamente, quando não for atualizada a base de cálculo do IPTU, e, ainda mais grave a ocorrência de prejuízos aos cidadãos. O resultado é uma arrecadação mais baixa do que a que realmente deveria ter tido, em que o valor da arrecadação que efetivamente ingressa nos cofres públicos da municipalidade fica aquém do que aquilo que de fato ocorreria se a base de cálculo do IPTU fosse atualizada e reajustada em cada ano fiscal. Fato esse que pode incorrer em crime de Responsabilidade Fiscal, ou renúncia fiscal de receita pública⁵, ao gestor municipal, visto que estaria deixando de arrecadar os impostos.

Entre os elementos essenciais para a elaboração de uma Planta de Valores estão os dados de valores de imóveis disponíveis no mercado. Sendo que a coleta e gestão desses dados deve ter uma considerável periodicidade, assim como o Cadastro Territorial, tendo em vista a dinâmica do uso e ocupação do solo nos municípios. Associado a ambos, o cadastro de imóveis com lançamento de ITBI pode ser uma ferramenta interessante, retroalimentando e aproximando cada vez mais da realidade do mercado (LOCH; ERBA, 2007).

O valor estimado para cada imóvel é geralmente armazenado no CTM, sendo uma das temáticas tradicionalmente definidas no seu contexto multifinalitário. É também usual que o cadastro inclua o valor unitário por face de quadra seguindo setorização definida no município, a qual é ilustrada por meio da preparação de mapas temáticos (FRANCESCHI, 2019).

A utilização de métodos que empreguem mais variáveis no modelo, conforme refere a norma 14.563-2:2011, “acabam tornando a PVG mais justa, pois as particularidades dos imóveis são mais passíveis de serem analisadas” (FRANCESCHI, 2019, p.75).

⁵ Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Federal nº. 101 de 4 de maio de 2000.

É de suma importância que o município tenha um cadastro dinâmico para que as atualizações da PVG sejam possíveis e que o planejamento urbano da cidade seja mais adequado, para que só assim se possa elaborar um plano diretor (planejamento urbano) realmente eficiente e de acordo com as necessidades do município. “A atualização cadastral concede ao município a visão da cidade real, fundamental para a execução de políticas públicas e uma tributação imobiliária eficiente, pois com ele novas construções ou aumentos de área irregulares são verificados e passíveis de tributação” (FRANCESCHI, 2019, p.75).

Machado (2006, apud FRANCESCHI, 2019, p. 36) sugere que “a elaboração da PVG deva considerar a associação de tecnologias computacionais aos métodos científicos de determinação dos valores unitários que, por sua vez, servirão para o cálculo do valor venal de imóveis, sendo o procedimento mais promissor”.

4.3.2 Observatório de Valores Imobiliários

No Brasil, em termos legais, o Ministério das Cidades publicou em 2009 a portaria 511 que recomenda a estruturação do Observatório Urbano de Valores - OUV, sendo o documento que embasa, até o momento, a aplicação e implantação nos municípios brasileiros. Na América Latina, a Colômbia é um dos primeiros países no tocante as experiências com os Observatórios, sobretudo com o exemplo do *Observatorio Inmobiliario Catastral de Bogotá - OIC* e do *Observatorio Inmobiliario Catastral de Medellín - OIME*. (CUNHA; ERBA, 2010; PAZOLINI, SILVA e SILVA, 2018).

Para Nery (2014, p. 57), um observatório “é um sistema de informações criado por organismos como universidades, governos ou empresas privadas, para acompanhar a evolução de um fenômeno, de um domínio ou de um tema estratégico, no tempo e no espaço”. Podem ter diversas temáticas, dentre elas, destaca-se “os de caráter territorial: ambiental, social ou legal, sendo estes ligados às políticas públicas; ou de valores, mais relacionados a políticas tributárias”.

Dentre os temas possíveis, temos o Observatório de Valores Imobiliários – OVI, o qual pode ser definido como um sistema destinado à coleta periódica e sistemática dos valores imobiliários (valor de mercado dos imóveis). Neste caso dos observatórios de valores, a previsão do seu bom funcionamento está na sua integração com o cadastro municipal, bancos,

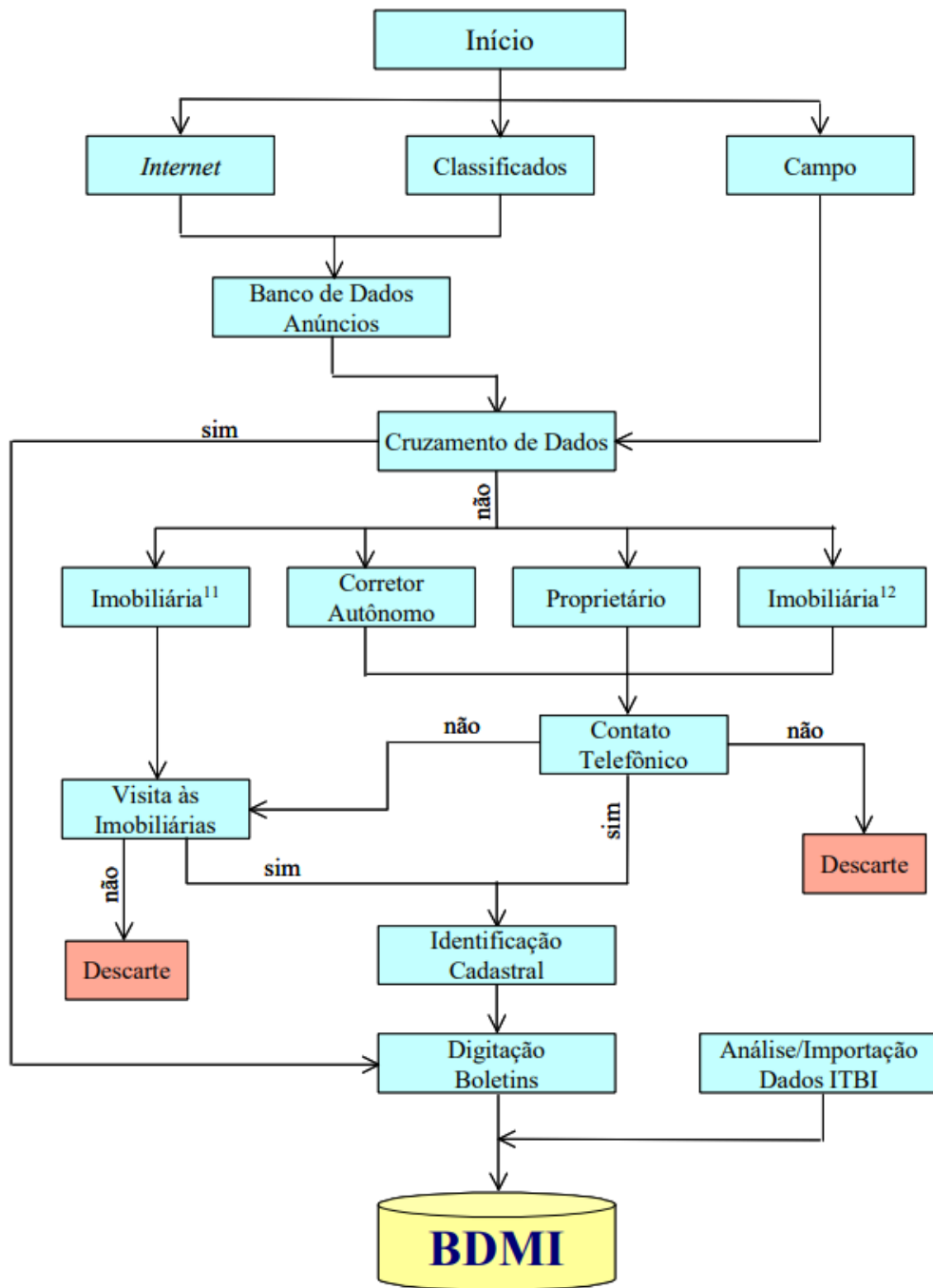
imobiliárias e cartórios no intuito de absorver informações do mercado provenientes destes órgãos e/ou empresas (NERY, 2014).

A concepção e utilização de um banco de dados do mercado imobiliário, que tenha integração com o cadastro municipal “pode ser bastante útil para a administração municipal no que diz respeito a uma tributação mais justa qualificando a base de cálculo dos tributos imobiliários municipais” (NERY, 2014, p. 58).

Os dados do mercado “que alimentam o sistema podem ser de distintas fontes, tais como, pesquisas de campo, ofertas na internet, imobiliárias, registro de imóveis, guias de ITBI, autodeclarações, entre outros” (PAZOLINI, 2019, p. 13).

Silva (2006, p. 67) propõe o seguinte fluxo de atividades para a coleta de dados que pode ser usada para alimentar o OVI:

Figura 4 – Fluxo de coleta de dados de mercado



Fonte: Silva (2006, p. 67).

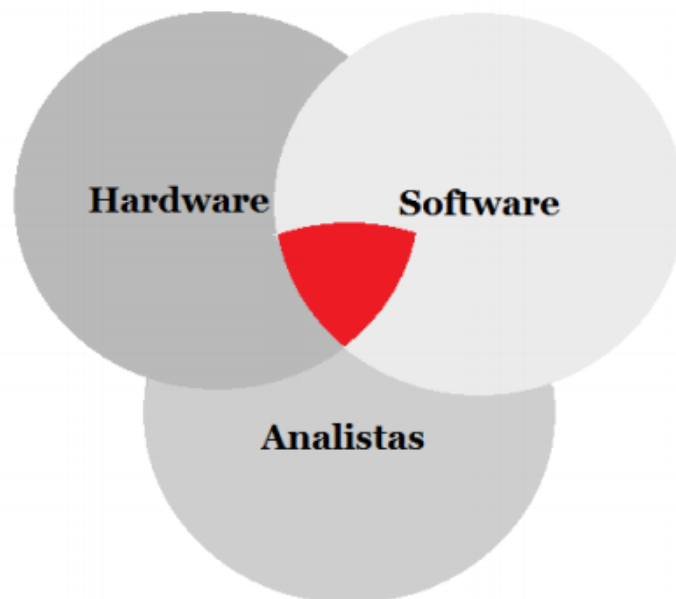
Silva (2006, p. 68) complementa dizendo que “uma situação ideal para manutenção deste banco de dados seria o estabelecimento de uma parceria entre Administração Municipal e Agentes do Mercado Imobiliário, permitindo uma troca de dados por vias de comunicação como a internet, por exemplo”. Entende-se que a ampla publicidade do mercado imobiliário traria benefícios interessantes à sociedade, como um melhor entendimento do sistema tributário.

A vinculação do observatório de valores com o cadastro imobiliário das prefeituras é uma das primeiras atividades que devem ser conduzidas no projeto de implementação do observatório. Neste sentido, “a modelagem visa demonstrar, em linguagem gráfica, como a base de dados será composta, suas tabelas, atributos e relacionamentos. Essa é uma etapa fundamental antes de implantar e operacionalizar o projeto fisicamente” (PAZOLINI, 2019, p. 14).

No âmbito das prefeituras municipais o OVI pode ser gerido pelo setor de cadastro, que deve atuar de forma integrada com outros entes responsáveis pela gestão do sistema e geração de dados e informações, sejam eles públicos ou privados, como por exemplo, as imobiliárias ou cartórios de registro de imóveis. Para tanto, “é fundamental a realização de acordos de cooperação ou consórcios entre as entidades territoriais” (PAZOLINI, 2019, p. 13).

Pazolini (2018, p. 4) ilustra a importância dos recursos humanos e tecnológicos para a estruturação do observatório de valores a seguir:

Figura 5 – Elementos fundamentais para a implantação de um observatório



Fonte: PAZOLINI (2018, p. 4).

Finalmente, quando da implantação de um Cadastro Territorial Multifinalitário, Plano Diretor ou PVG e a aquisição de equipamentos que auxiliem na realização por parte da administração pública, destaca-se que após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, juntamente com o Ministério da Fazenda, foram elaborados dois programas que têm sido utilizados para o financiamento da estruturação de cadastros municipais.

O Programa de Modernização Administrativa e Tributária (PMAT) – visando uma melhor destinação ao gasto público através de redução nos custos referentes à prestação de serviços de educação, administração, saúde e geração de trabalho e renda; e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal (PNAFM) – cujos recursos são disponibilizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Desta forma, “o investimento direto pela administração pública é reduzido, já que o financiamento por parte dos projetos dá conta de grande parte dos gastos com a implantação de ambos os três” (NERY, 2014, p. 50 – 51).

Um cadastro, dotado das características aqui mencionadas, atualizado, que permita a integração entre diferentes órgãos municipais gestores, é essencial para a gestão territorial municipal, servindo de fonte de dados para o planejamento de políticas públicas, de expectativa de crescimento, de ordenamento, além da fiscalização. É no cadastro que se tem as principais bases de referência para a aplicação dos instrumentos urbanísticos e de gestão social da valorização da terra.

Portanto, quando se realiza uma obra pública, que potencialmente valorize os imóveis adjacentes, e se planeja a aplicação da Contribuição de Melhoria, é de vital importância à atualização cadastral. Caso contrário, se não houver dados atualizados que permitam a verificação do histórico de valores de um imóvel, observando a valorização presumida, não será possível a efetivação da aplicação. Isto se dá pelo fato de não ser possível estimar o quanto o imóvel valorizou ao longo do tempo, e o quanto foi devido à obra pública, inviabilizando completamente tal cobrança.

5 GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA

Atualmente “...vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2012, p.73).

Neste capítulo será discutido a recuperação de mais-valia fundiária através de instrumentos do Estatuto da Cidade como agentes de justiça social, objetivando o cumprimento da função social da propriedade e viabilizando o direito à cidade. Os instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária serão apresentados no decorrer do trabalho, correlacionando com as possibilidades que o plano diretor municipal oferece.

Cabe reforçar, neste momento, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (Art. 39, que dispõe sobre o Plano Diretor).

Mahfus e Cremonese (2003 p. 395) lembram que o Brasil, desde a década de 1970, “passou por intenso e anárquico processo de urbanização, e a sociedade brasileira – atualmente – apresenta um perfil urbano” sendo que no último censo realizado quase 85% da população vive em áreas urbanas. De fato, toda essa população, ainda mais sem um planejamento prévio, não seria comportada pelos centros urbanos das cidades, resultando em um processo de periferização das cidades.

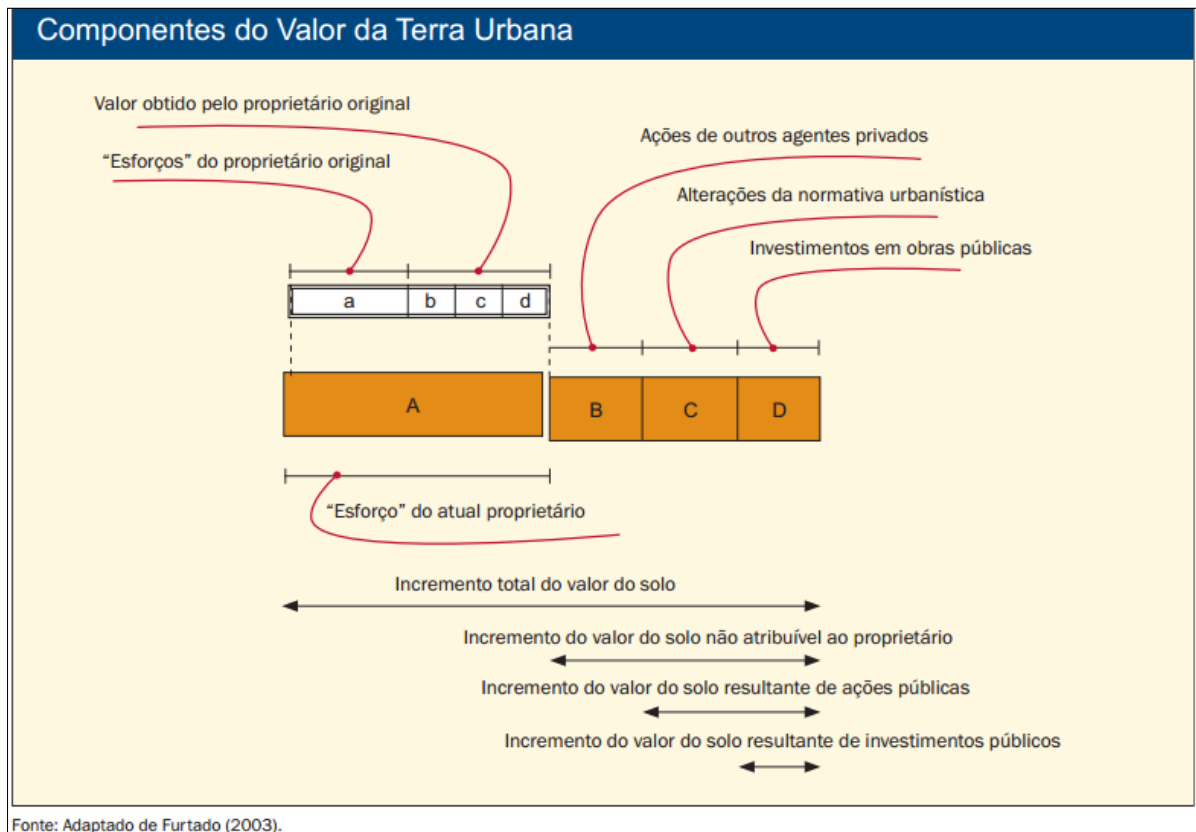
A intensa ocupação das áreas periurbanas ocasionou vários problemas sociais, como por exemplo a ocupação de áreas sem infraestruturas básicas, instáveis ou até mesmo de risco ambiental. Já o aumento de demanda resultou em uma valorização nos imóveis mais centrais, já que aumentaram as buscas por imóveis, e quanto mais próximos aos centros urbanos, mais valorizados tenderiam ser. Nos dois casos, investimentos do Estado foram necessários para que o uso fosse minimamente adequado, como obras de saneamento e alargamento/pavimentação das ruas. Estas obras resultaram, ao longo do tempo, em valorização dos imóveis.

Por valorização da terra, entendemos ser o incremento de valor além do valor inicial pago pelo imóvel, por parte do atual proprietário, que seja recebido alheio ao seu esforço, ou seja, gratuitamente. Esse fato suscita o que se chama de mais-valias fundiárias, ou até *plusvalias*. (FURTADO; SMOLKA, 2005; SMOLKA; FURTADO, 2014; SMOLKA, 2014) A

gestão social da valorização se caracteriza, essencialmente, como a captura do incremento de indevido de um imóvel, causada por fatores alheios ao esforço do proprietário.

Smolka (2014, p.8) apresenta os principais componentes do valor da terra urbana:

Figura 6 – Componentes do Valor da Terra Urbana



Fonte: SMOLKA, 2014, p. 8.

Destacamos dois principais tipos de possível valorização de um imóvel: por fatores endógenos e exógenos. Por fatores endógenos, em termos genéricos, é todo incremento de valor ao imóvel ocasionado por obras de melhoramento, aplicação, alteração de característica construtiva ou acondicionamento, por parte do proprietário atual do imóvel. Por valorização por fatores exógenos, são todas as intervenções nas adjacências e imediações de um imóvel, que resulte em incremento em seu valor venal, realizadas por terceiros, por entes privados e/ou a administração pública, através de uma obra ou alteração de parâmetros urbanísticos.

É sobre essa última que a gestão social da valorização da terra vislumbra. Para Smolka (2014), a alteração do uso do solo pode ter efeitos multiplicadores no incremento do valor da terra. O autor aponta que em locais onde outrora o zoneamento era para uso rural esses efeitos

multiplicadores se sobressaem mais ainda, resultantes das intervenções públicas e dos complexos empreendimentos que tendem a se beneficiar alavancando assim Multiplicador Urbano – que seria a “relação entre os preços por metro quadrado de terras designadas para uso urbano e os relativos a seu valor de uso rural anterior (agrícola) na periferia urbana” – por contarem com maior poder relativo de compra destes espaços (SMOLKA, 2014, p. 6).

Normalmente, quase 70% da receita municipal vem de transferências intergovernamentais. As receitas fiscais contribuem com menos de 20% para o financiamento municipal. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é a segunda principal fonte de tributação dos governos municipais. Atualmente, “observa-se uma redução da sua participação nos financiamentos municipais: as receitas do IPTU representavam 42% dos impostos próprios em 2000 e em 2012 representava 23%” (Receita Federal, 2001 e 2013, apud CESARE, 2016, p. 38).

A principal fonte de tributação municipal é o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), que contribuiu com 48% da arrecadação própria dos municípios em impostos em 2012 (Receita Federal, 2013, apud. CESARE, 2016). Em 2012, o crescimento da receita total dos municípios brasileiros foi de 8,3% em termos reais. Em termos de impostos próprios, o IPTU representou o menor crescimento (5,7 por cento). “A taxa de crescimento real do restante dos impostos próprios em 2012 foi de 9,5% para o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), 6,4% para as taxas e 11,8% para o ISS” (Frente Nacional dos Prefeitos, FNP, 2013, apud. CESARE, 2016, p. 39).

Há diferentes instrumentos de controle da especulação imobiliária, justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, ou ainda, de gestão social da valorização da terra, podendo ser utilizados em situações distintas. Entre os que são pertinentes destacar se encontram: ITBI; IPTU progressivo no tempo; Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsórios (PEUC); Contribuição de Melhoria. Todos os citados são passíveis de serem implementados e devem ser incluídos no PDP.

A seguir serão elencados alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade que podem ser utilizados para a gestão social da valorização da terra.

5.1 IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)

Ao se estudar outras possibilidades de tributação que mantenham a arrecadação, de forma que não afete o consumo, se encontra a possibilidade de um IPTU forte, que seja consistente e dê subsídio às políticas necessárias à manutenção da estrutura pública. Mas não somente ele, bem como os demais tributos, a serem destacados no decorrer do texto, instrumentos urbanísticos que visam a harmonização do desenvolver das cidades.

Dados⁶ indicam que na maioria dos municípios brasileiros o IPTU poderia ser mais bem explorado, ficando muito à margem do seu potencial. Em determinados casos a planta de valores, uma das referências para a cobrança, se encontra bastante desatualizada. A alíquota cobrada para cada característica física ou de uso do imóvel é ajustada anualmente de forma majorada, o que resulta em ocorrência de erro e/ou injustiças fiscais.

Existem casos que, aliados a uma atualização consistente e constante da planta de valores de referência, aumentam a arrecadação e o índice de assertividade no quesito de justiça fiscal. Em suma, através da avaliação dos dados e da aplicação dos cálculos de valores venais e IPTU, tem-se que uma atualização da metodologia de cálculo para a PVG seria uma benfeitoria, tanto para a arrecadação municipal como para os contribuintes.

Os valores da base de cálculo do IPTU estariam mais condizentes com a real situação dos terrenos e edificações, bem como com os valores de mercado, uma vez que considera aspectos mais completos como o fator de comercialização. Da mesma forma, a arrecadação se aproximaria da equidade fiscal, ponderando os valores praticados em áreas nobres e em áreas mais carentes (FRANCESCHI, 2019).

Embora a base de cálculo do IPTU seja o valor dos imóveis, entendido como o preço mais provável pelo qual seriam vendidos em condições normais de mercado, poucos municípios mantêm a base de cálculo atualizada por diversos motivos, inclusive políticos. E incertezas jurídicas, como: o medo de produzir uma falta de aceitação pública que possa se refletir nas eleições municipais ou o medo de que as ações de entidades privadas contra o aumento de impostos sejam recebidas com simpatia pelo Poder Judiciário. O valor da propriedade é um forte indicador do nível de riqueza das famílias; portanto, se a base de cálculo fosse mantida

⁶ Valor Econômico. 2016. <<https://www.valor.com.br/brasil/4814313/cobranca-mais-eficiente-elevaria-em-40-arrecadacao-do-iptu-diz-estudo>>.

atualizada e consistente com o mercado imobiliário, as famílias com maior capacidade de contribuição efetivamente pagariam mais impostos (CESARE, 2016).

Nery (2014, p. 98) conclui dizendo que “o valor venal utilizado pela Secretaria de Finanças para fins de cobrança de IPTU deve ser obtido por métodos de avaliação em massa”. Este valor se baseia na Planta Genérica de Valores de Terrenos do município para a parte territorial e um custo de reprodução, no qual é descontada a depreciação do imóvel através de sua idade, estes valores são atualizados monetariamente a cada ano pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A aplicação do IPTU “deve sempre se basear no princípio da proporcionalidade, no sentido da alíquota *versus* valor venal – dessa forma, quando se atualiza a PVG é importante que a alíquota incidente também seja revisada” (FRANCESCHI, 2019, p.75).

No início da vida útil de um imóvel a maior porcentagem na formação do valor de um imóvel se dá pela edificação e seu padrão construtivo, e menor parte é considerada dado às características do terreno/lote e seu potencial construtivo. Em segundo momento, dado o uso, se considera que há depreciação do imóvel com relação à conservação.

No próximo momento, após a depreciação do imóvel, a maior parte do valor de um imóvel é formada pelo aspecto territorial, sua localização geográfica, seu zoneamento e sua permissibilidade de edificação, ou seja, seu potencial de uso.

Neste sentido, no início de sua vida útil da edificação se tende a ser cobrado um imposto mais alto e o mesmo vai diminuindo de acordo com o passar dos anos, ao passo que a conservação e padrão da edificação vai diminuindo.

Voltamos ao exemplo: nesse ponto, um terreno de 1000m² com uma edificação de 70m² com um pavimento em zoneamento Residencial Misto (que permite até quatro pavimentos) com alto grau de depreciação, mesmo estando com uma localização central e de potencial construtivo elevado, paga menos IPTU do que uma edificação de 120m² e dois pavimentos dentro de um lote de 450m² em local mais afastado (com zoneamento residencial de até dois pavimentos).

Isso ocorre pelo fato de que se leva mais consideração ao tamanho da edificação e seus aspectos construtivos do que sua localização geográfica do terreno e seu potencial construtivo.

Conforme podemos concluir, para Furtado e Smolka (2005, p. 43), as possibilidades da legislação em geral não são amplamente conhecidas, sendo muitas vezes ignoradas no país, ainda que resultem em experiências exitosas. Os autores ainda citam o exemplo de Mexicali, município situado no Norte do México, onde o imposto predial tradicional foi substituído com

sucesso por um imposto com base exclusiva no solo, ou seja, não incidindo sobre as edificações, também conhecido como “IPTU Base-Solo” (FURTADO; SMOLKA, 2005, p. 43). O IPTU base solo é proposto no sentido de que se leve mais em consideração ao potencial de uso de um terreno do que propriamente pelo tamanho da edificação.

5.2 PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU USO COMPULSÓRIO (PEUC)

O Estatuto da Cidade estabelece que a definição das áreas de aplicação do PEUC deve considerar a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Além das áreas de incidência, o Plano Diretor estabeleceu os critérios para a caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC:

- (i) não edificados – terrenos ou glebas com área igual ou superior a dois mil metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento igual a zero;
- (ii) subutilizados – terrenos ou glebas com área igual ou superior a dois mil metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido para a Macrozona onde se situam; e (iii) não utilizados – todo tipo de edificação desocupada há mais de dois anos (BRAJATO; DENALDI, 2019, p. 54).

Tal instrumento se mostra como uma alternativa viável para o monitoramento e melhor controle sobre a especulação fundiária, já que é possível identificar áreas valorizadas que não são utilizadas e apenas aguarda maior valorização.

Segundo Denaldi et. al. (2015), o PEUC impõe a obrigação de que o imóvel ocioso seja parcelado, edificado ou utilizado. Uma vez notificados os proprietários dos imóveis definidos, não sendo cumprida a obrigação determinada, o imóvel fica sujeito à aplicação do instrumento seguinte – o IPTU progressivo no tempo-, objetivando o uso adequado do imóvel, para que o imóvel cumpra sua função social. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada (BRAJATO; DENALDI, 2019).

Nesse caso, deve estar previsto no PDP as taxas de ocupação mínimas e máximas, sendo atualizadas periodicamente quando houver alteração de uso e atualização cadastral, além de contínua fiscalização. Neste sentido, a atualização constante do cadastro auxiliaria na fiscalização, visto que, ao passo que os índices estipulados não são respeitados por parte dos proprietários, o cadastro permitiria o acompanhamento da evolução da ocupação, resultando em notificações e/ou aplicação de medidas cabíveis.

Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC teria potencial para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, pois sua aplicação poderia promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação de zonas e setores da cidade dotados de infraestrutura, inibindo o espraiamento da malha urbana e o seu avanço na direção de áreas ambientalmente frágeis ou rurais. Também “poderia favorecer a disponibilização de imóveis para a provisão habitacional de interesse social, especialmente se combinado com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios urbanos” (BRAJATO; DENALDI, 2019, p. 46).

Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da Reforma Urbana. A obrigação compulsória estabelecida pelo Poder Público municipal aos proprietários de imóveis urbanos ociosos fundamenta-se no princípio da função social da propriedade, um dos pilares da ordem jurídico-urbanística brasileira, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (BRAJATO; DENALDI, 2019).

Segundo Denaldi et al. (2015), até janeiro de 2014, dos 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, apenas oito estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO).

Brajato e Denaldi (2019) afirmam que em 2017, somente quatro desses municípios tinham alcançado o estágio de implementação do IPTU progressivo no tempo: Maringá, São Bernardo do Campo, São Paulo e Palmas. Nesse contexto, um reduzido número de municípios que efetivamente aplicou o PEUC e seu sucedâneo.

5.3 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O IPTU progressivo no tempo é cobrado de todo proprietário o qual deixa seu imóvel em situação de subutilização após sucessivo período, considerando-se os padrões mínimos de uso segundo o preconizado pelo plano diretor. Ainda está previsto a implementação de alíquotas progressivas ao longo do tempo em caso de descumprimento das condições e prazos fixados para o parcelamento, edificação e utilização obrigatória até ao limite máximo de 15 % (CESARE, 2016).

Neste sentido, para Tumelero (2015, p. 12), “o IPTU progressivo no tempo poderá ser aplicado como medida coercitiva à observância das regras urbanísticas, bastando para sua incidência, por exemplo, o mau uso do imóvel”.

Para viabilizar a cobrança desse imposto é essencial a constante atualização cadastral dos imóveis. É necessário ainda estar previsto no plano diretor a área do município que está prevista como susceptível à cobrança. A elaboração de um Observatório de Valores Imobiliários auxilia nesse processo, haja vista que o território é varrido em busca de imóveis disponíveis para venda, e se o mesmo imóvel for computado múltiplas vezes ao longo de um período de tempo significará que o mesmo se encontra sem a utilização mínima prevista no PDP.

Decorridos os prazos estipulados, que será de um ano para a apresentação do projeto e de dois anos para iniciar sua execução, sem o atendimento das condições previstas, o Município deverá proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (TUMELERO, 2015).

“Decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação, ou o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção” (BRAJATO; DENALDI, 2019, p. 46). Esta nada mais é que a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e critérios diferenciados de avaliação em relação à justa e prévia indenização em dinheiro.

Tumelero (2015) ainda complementa que o IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento de manutenção do meio ambiente artificial urbano, por meio do qual o Poder Público tem a oportunidade de moldar o meio urbano para proporcionar aos cidadãos, presentes e futuros, cidades sustentáveis, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Constata-se que a instituição de tal instrumento “visa evitar que os proprietários mantenham imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação, ou glebas sem utilização e parcelamento, de forma a racionalizar e otimizar a ocupação das cidades” (TUMELERO, 2015, p. 11).

5.4 IMPOSTO DE TRANSMISSÃO SOBRE BENS IMÓVEIS (ITBI)

O imposto é de competência municipal e é cobrado no momento da transmissão do imóvel ou do direito sobre o imóvel (lote, apartamento, casa e etc.) entre pessoas ou empresas.

Sua alíquota é fixada por lei municipal e não existe alíquota máxima. “Cada município define a alíquota a ser arrecadada. O pagamento é feito pelo ente que está adquirindo, e os demais documentos do processo de compra somente terão seguimento após a quitação” (AVERBECK, 2003, p. 65).

No caso do IPTU a base de cálculo é o valor venal, constante na planta de valores genéricos. Para o ITBI a base de cálculo também é o valor venal, porém se aceita, em razão da usual desatualização da planta de valores, o valor venal declarado pelo contribuinte, caso seja maior. A maioria dos municípios adota o valor venal da planta de valores, nos casos em que é superior ao valor declarado. Alguns poucos municípios conseguem fazer a avaliação individual em cada transmissão de imóvel. “Sobre o valor declarado pode o município contestar, com apresentação da prova em contrário” (AVERBECK, 2003, p. 66).

Como a alíquota do ITBI é aplicada sobre um valor alto (normalmente os imóveis possuem valores altos), gerando um tributo também elevado que se soma às custas cartoriais de transferência do imóvel, é muito comum a ocorrência de subdeclaração do valor. O objetivo é utilizar os valores da planta de valores do município ou algo próximo, geralmente desatualizados, visando a sonegação de parte do ITBI e do Imposto de Renda (AVERBECK, 2003).

Esse imposto tem caráter declaratório, sendo cobrado a partir de determinada porcentagem do valor da transação. Porém, é passível de o município reajustar o valor de referência, se o valor declarado for subfaturado ou superfaturado, desde que haja uma forma de comparar com os dados oficiais. Para tanto, é essencial um cadastro imobiliário atualizado, assim como a PGV. Existe ainda a possibilidade de isenção, em situações específicas, como em caso de herança, ou de execução de dívidas.

5.5 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC)

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento baseado nessa mesma ideia de que é necessário isolar os efeitos econômicos do zoneamento urbano, permitindo que o excedente econômico seja recuperado pelo poder público, ao invés de apropriado pelos proprietários. Este último, “durante a vigência do OODC, pode usufruir gratuitamente apenas da parcela do valor do solo urbano que está vinculada ao direito básico de uso da propriedade urbana, que por sua vez é definido por meio do Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico” (MALERONKA; FURTADO, 2014).

A OODC nada mais é que a cessão do direito de um proprietário a extrapolar o uso sobre o coeficiente básico de utilização, mediante contrapartida financeira à administração pública. Se usada de forma equivocada pode gerar maior desigualdade.

Destacam-se dois objetivos do OODC introduzido no sistema municipal de planejamento urbano: contribuir para a regulação do mercado e complementar o financiamento urbano. A regulação do mercado de terrenos urbanos é favorecida com a aplicação da OODC, porque há uma redução das expectativas daqueles ganhos decorrentes da atuação pública urbanística realizada por meio da regulamentação de coeficientes de aproveitamento e, com isso, reduz-se a oportunidade da especulação fundiária. Quanto à complementação do financiamento urbano, “a OODC permite auferir recursos para a implantação e adequação de infraestrutura pública e equipamentos urbanos” (CAMPANELLA, 2016, p. 18).

Gaidex e Schussel (2015) discorrem que o artigo 31 do Estatuto da Cidade vincula a aplicação dos recursos auferidos com a outorga onerosa às finalidades dispostas no art. 26 do mesmo diploma, que são:

i) regularização fundiária; ii) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; iii) constituição de reserva fundiária; iv) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; vi) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; vii) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; viii) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Tal dispositivo busca evitar que os recursos recebidos se transformem em receitas públicas desvirtuando a finalidade de ordenação e planejamento urbano (CAMPANELLA, 2016, p. 17).

A inclusão do OODC no Estatuto da Cidade, em 2001, buscou oferecer uma base para homogeneizar as práticas já desenvolvidas. “O principal mérito das bases do instrumento definidas pelo Estatuto foi o de enfraquecer as reações negativas à implementação do OODC pelos municípios” (MALERONKA; FURTADO, 2014, p. 47).

Em relação à transferência de potencial construtivo, o Estatuto da Cidade incorpora as experiências municipais de aplicação para a finalidade de proteção do patrimônio histórico e ambiental, e amplia para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, assim como para programas de regularização fundiária e de habitação de interesse social. (ROLNIK, 2002 apud GAIDEX; SCHUSSEL, 2015).

Saboya (2008a) complementa que se deve considerar a relação entre a Transferência do Direito de Construir e o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Visto que esta última também diz respeito ao exercício de índices construtivos acima do coeficiente de aproveitamento básico, eles podem entrar em conflito se não forem bem administrados. Ainda

complementa que uma pessoa interessada em construir até o coeficiente de aproveitamento máximo teria essas duas alternativas: ou comprar o índice por transferência do direito de construir, ou via OODC (SABOYA, 2008a).

Segundo a interpretação do mesmo, as leis do mercado definiriam os preços para a transferência, enquanto o Executivo Municipal poderia regular os preços da OODC dependendo das condições. Se perceber que a especulação com a transferência está alta, pode reduzir os preços e forçar um alívio. Percebe-se, por outro lado, que se as transferências estão correndo bem, pode aumentar o preço da outorga porque, assim, consegue aliviar a pressão imobiliária de áreas que têm essa necessidade. (SABOYA, 2008a).

Para Campanella (2016, p. 12), ao possibilitar construções adicionais ao coeficiente de aproveitamento básico, aumenta-se a densidade construtiva das áreas e, por isso, depende-se da capacidade de infraestrutura existente no local ou a ser instalada para serem autorizadas. Os impactos que construções podem causar referentes à mobilidade, às vias de acesso, prestação de serviços de energia elétrica, saneamento básico, coleta de lixo, ao redor onde estão localizadas ou até mesmo por toda a cidade, exige-se a avaliação prévia para que sejam autorizadas.

Assim, caso o Plano Diretor Municipal adote o OODC, ele deve delimitar as áreas em que o direito de construir pode ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento básico (CA básico) definido pelo município, mediante o pagamento de uma contrapartida. Este instrumento “parte da ideia de que os direitos de construção adicionais aos definidos no CA básico não pertencem a cada proprietário, mas sim à comunidade, podendo, portanto, ser objeto de concessão ou outorga para o seu uso” (MALERONKA; FURTADO, 2014, p. 46).

Em razão disso, os limites máximos de aproveitamento dos terrenos urbanos devem ser sempre definidos a partir de áreas adequadamente “servidas de infraestrutura, ou onde essa infraestrutura esteja prevista, para que se possa atribuir direitos construtivos adicionais àquele definido pelo coeficiente de aproveitamento básico”. Se esta condição estiver sendo atendida, então se passa a observar outros critérios para os limites máximos de edificação para as diversas áreas urbanas (CAMPANELLA, 2016, p. 12).

Por outro lado, “ao fixar limites máximos de aproveitamento, deverá ser observado o plano diretor, bem como levar em consideração a relação de proporcionalidade entre a infraestrutura urbana e o adensamento na respectiva área” (CAMPANELLA, 2016, p. 12).

Outra questão que precisa ser entendida refere-se ao fato de que a OODC, quando aplicada corretamente, não inibe a atividade imobiliária, uma vez que as considerações

estabelecidas pelo instrumento não afetam o incorporador, mas sim os proprietários de terras, que – caso o instrumento não existisse - se apropriariam integralmente da valorização derivada da autorização de um uso superior ao básico (MALERONKA; FURTADO, 2014).

Campanella (2016, p. 21) revela que o grande objetivo da aplicação deste instrumento “é fiscalizar se as mais-valias fundiárias urbanas, as quais são aprovadas mediante leis pelo Poder Legislativo Municipal, possuem fundamentos idôneos, bem como de que maneira esses ganhos poderão ser revertidos para a população”. Busca-se quantificar a valorização, cobrar do interessado esse melhoramento e por fim repartir a todos indistintamente. Finaliza ainda dizendo que todas as mais-valias fundiárias urbanas são de interesse dos cidadãos e, portanto, devem ser colocadas à disposição daqueles que fiscalizam a gestão e contas públicas do município (CAMPANELLA, 2016, p. 22).

É importante destacar que o adensamento é definido pelos limites máximos estabelecidos nos parâmetros urbanos, já incorporados nas leis ordinárias de zoneamento, uso e ocupação do solo. Assim, “não é a introdução do OODC que aumenta o adensamento ou verticalização, mas a revisão tendenciosa para cima no zoneamento, dos limites máximos de uso do solo urbano” (MALERONKA; FURTADO, 2014, p. 49).

O direito individual, desta forma, está subordinado ao interesse público e imobiliário eles têm que cumprir sua função social. Desta forma, “para que alguém possa construir mais do que aquilo alocado gratuitamente, esse direito terá que ser adquirido, seja procurando o potencial inerente a outros terrenos de propriedade privada, ou adquirindo-o do poder público, por meio do OODC” (UZON, 2014, p. 40).

5.6 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC)

A Transferência do Direito de Construir (TDC) possui várias finalidades definidas pelo Estatuto da Cidade, abrangendo outras questões do planejamento. Esse instrumento também pode ser empregado para a implantação de programas de regularização fundiária, para a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda com a provisão de habitação de interesse social e para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários (PACCA; PERETTO, 2017).

Pacca e Peretto (2017) chamam a atenção de que a partir do novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE - Lei Municipal Nº 16.050/14), a TDC também pode ser

utilizada para a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus, para a implantação de parques urbanos planejados e para promover a preservação de áreas de interesse ambiental.

Importante salientar ainda que “a transferência do direito de construir deve ser negociada com os proprietários, uma vez que a constituição federal prevê uma compensação prévia e justa em moeda corrente como forma de pagamento nas desapropriações urbanas” (UZON, 2014, p.37).

Pacca e Peretto (2017) orientam que todo imóvel possui um potencial construtivo definido através de parâmetros urbanísticos específicos de cada zona, conforme a Lei de Zoneamento de cada município. Um imóvel tombado, devido às restrições estabelecidas pelo seu tombamento, pode não conseguir usufruir de todo o seu potencial construtivo previsto em lei. Sendo assim, a Transferência do Direito de Construir consiste na permissão dada aos proprietários desses imóveis em vender seu potencial construtivo para outros imóveis da cidade.

A base jurídica da operação é baseada no fato de que o direito de construir é limitado a uma certa área proporcional ao tamanho do terreno e, na legislação brasileira, não confundido com direito de propriedade. “Os direitos de propriedade não são ilimitados, de acordo com a constituição da República. Está sujeito às limitações impostas para atingir sua finalidade social” (UZON, 2014, p. 40).

5.7 DIREITO DE PREEMPÇÃO

É o direito que o poder público tem de solicitar a preferência de compra de um imóvel que seja alvo de transação entre particulares. Destinada à aquisição de áreas de interesse coletivo, e (principalmente) destinados a edificação e urbanização para populares, regularização fundiária, criação de espaços públicos e áreas verdes, e instituição de áreas de proteção, dentre outros. É inicialmente estipulado por tempo determinado, podendo ser prorrogado.

Exemplo de algo semelhante é o da Alemanha, que a partir de 1960, adotou um mecanismo que exigia que os proprietários de terrenos qualificados como edificáveis construíssem dentro do período de três anos, sob pena de ser garantido ao poder público municipal o direito de compra especial do imóvel (DENALDI et. al., 2015).

Segundo Santoro et. al. (2005, p. 6) podemos entender a gestão social da valorização da terra como 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.

Ainda, a transparência na negociação de índices urbanísticos reduz a margem ou os graus de liberdade das transações antes realizadas “por baixo da mesa”. Na medida em que o elo entre a intervenção pública e a valorização fundiária está se tornando mais visível, as atitudes em relação ao destino das mais-valias fundiárias estão mudando, o que vem favorecendo a constituição de uma cultura fiscal indispensável para o fortalecimento dos tributos imobiliários e dos recursos locais em geral (FURTADO; SMOLKA, 2005).

Harvey (2012, p. 62) constata a necessidade de maior controle democrático sobre a produção e utilização do excedente. “Como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o direito à cidade”. Em toda a história capitalista, parte do excedente foi taxada e, na fase social-democrática, a proporção à disposição do Estado se elevou significativamente. Neste sentido, as ferramentas aqui apresentadas se mostram eficazes neste controle, de forma democrática, possuindo um caráter redistributivo.

5.8 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUC)

Nesse instrumento, conforme Saboya (2008b), o Poder Público deve delimitar uma área e elaborar um plano de ocupação, no qual estejam previstos aspectos tais como a implementação de infraestrutura, a nova distribuição de usos, as densidades permitidas, os padrões de acessibilidade, etc. Trata-se, portanto, de um plano urbanístico em escala quase local, através do qual podem ser trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos (tais como altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária, etc.) (SABOYA, 2008b).

Para Saboya (2008b), as operações urbanas possuem grande potencial de qualificação espacial para as cidades, na medida em que permitem tratamento quase arquitetônico dos espaços urbanos. Tal tratamento é dificilmente obtido apenas pelo Plano Diretor e pelo zoneamento, principalmente em cidades grandes.

A necessidade de manter o plano inteligível obriga a adoção de parâmetros generalizantes para as diversas zonas, que não podem responder às situações especiais que,

certamente, fazem parte do tecido. Através das Operações Urbanas, essas situações podem ser definidas e trabalhadas individualmente, com maior nível de detalhamento que no Plano Diretor. Porém, é necessária atenção para garantir que os benefícios advindos da aplicação desse instrumento sejam distribuídos de forma justa pelos diversos setores da sociedade (SABOYA, 2008b).

Para Maricato (2002), o consenso em torno das Operações Urbanas se deve à aceitação que vem ganhando a ideia de se efetivar parcerias entre o Poder Público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade, como forma de superação das dificuldades que o Estado enfrenta. A ideia da parceria público-privada não surge no Brasil, assim como não é originário daqui o próprio instrumento da Operação Urbana.

Já, na década de 1970, inicia-se na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA) um processo paulatino de déficit de arrecadação do Estado, devido a problemas como o aumento do desemprego, o alto custo de manutenção do Estado-Providência e a crise fiscal, todos relacionados com as transformações paradigmáticas geradas pela reestruturação produtiva e o esgotamento do modelo fordista-taylorista. Por essa razão, ganharam força políticas visando uma co-responsabilização da gestão das cidades por todos os agentes participantes da produção do espaço urbano (MARICATO, 2002).

Maricato (2002) dialoga que embora a ideia da parceria incorpore essas noções de participação da sociedade civil organizada, através de associações locais, por exemplo muito comuns na Europa, é inegável que no caso das operações consorciadas a iniciativa privada ganha um papel de destaque, pelo volume de capital de que dispõe, em relação a um Estado pouco ágil do ponto de vista financeiro.

A lógica está na possibilidade do Estado, pelo seu poder regulador, trabalhar com incentivos que tornem a participação direta nas melhorias urbanas – através do pagamento de contrapartidas – atrativa para a iniciativa privada. Evidentemente, os instrumentos para a efetivação dessas parcerias ganharam contornos muito mais liberais nos EUA do que na Europa, onde o Estado manteve um controle significativo sobre a gestão do território (MARICATO, 2002).

Pereira et. al. (2018, p. 66) ainda complementam que a Operação Urbana Consorciada (OUC), e demais instrumentos aqui citados, não se confundem com o tributo de CM. “Esses instrumentos possuem como fato jurídico o aproveitamento construtivo dos terrenos acima de um coeficiente básico, sendo objeto de concessão pelo poder público”. O direito de construir, cuja mais-valia é obtida pela construção além do coeficiente básico, não se confunde com o fato

jurídico tributário que de termina a cobrança de Contribuição de Melhoria. Sendo assim, é possível acumular a cobrança de Contribuição de Melhoria com a aplicação de outros instrumentos urbanísticos.

6 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA ENQUANTO INSTRUMENTO FISCAL E DE PLANEJAMENTO URBANO

Esse capítulo foca no tributo denominado Contribuição de Melhoria (CM), traz sua definição, histórico, principais limitações ou dificuldades quanto a sua aplicação, principais potencialidades que podem resultar da sua aplicação, além de casos de sucesso no Brasil e na América Latina.

A CM, é estipulada através de lei específica, independe da vontade do contribuinte, definindo um valor que deve ser pago de acordo com regras estipuladas no plano diretor municipal. Em contrapartida, o contribuinte recebe algo em troca (como por exemplo uma infraestrutura). Neste caso, o arrecadador só pode realizar a cobrança se tiver realizado alguma obra, e que esta tenha levado a valorização dos imóveis adjacentes.

Porém, vale lembrar que há obras, que devido ao seu porte e/ou teor estratégico, são passíveis de influenciarem o valor dos imóveis de áreas maiores, até mesmo de bairros inteiros. Um exemplo seria a implantação de uma ponte que ligasse duas áreas distintas que anteriormente ficavam separadas devido a algum obstáculo geográfico, condicionando que se realizasse um grande percurso para o superar, portanto, passando a ser superável com maior rapidez, dinamizando as relações comerciais, de mobilidade e etc. Por outro lado, os imóveis imediatamente adjacentes podem não se valorizarem, por aumentar o fluxo de veículos, poluição sonora ou até mesmo de emissões atmosféricas.

É importante destacar que a CM não se caracteriza como um imposto, visto que o imposto tem como seu principal papel o recolhimento de valor devido pelo contribuinte ao Estado, não tendo uma aplicação determinada (embora frequentemente aconteça de serem revertidos em investimentos) não sendo condição para o exercício da competência tributária, vide o imposto sobre a transferência de bens de serviço, imposto sobre a transferência de bens intervivos ou até mesmo o imposto predial e territorial urbano.

É possível pontuar ainda que a CM não deve ser entendida como multa pois não decorre do descumprimento de dever contratual ou legal, não gerando algum fato ilícito praticado pelo cidadão.

Saraiva *et. al.* (1999, p. 254 - 255) salientam que “taxa está, intimamente, ligada à prestação de serviço público, enquanto a Contribuição de Melhoria está ligada a uma outra

atuação estatal, que é a realização de obra pública com a consequente valorização imobiliária”; portanto, não é possível generalizar o conceito de taxa e nele incluir a Contribuição de Melhoria.

Desta forma, a Contribuição de Melhoria em sua essência trata-se de um tributo, que visa, conforme Art 3º e Inciso 3 do Decreto de Lei nº195/67 (decorrência do Código Tributário Nacional), o rateio proporcional do custo, parcial ou total, da obra entre todos os imóveis incluídos na zona de influência. Cabe lembrar que a legislação não deixa exatamente claro se, a CM, pagam os **imóveis que se valorizam** ou os **imóveis que estão na área de influência** (os dois espaços são de difícil determinação ainda). Nesse ponto, não fala em valorização, mas em localização dos contribuintes.

Atualmente, a CM foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que instrui no capítulo I - do Sistema Tributário Nacional, o artigo 145, inciso III, quando trata da “Contribuição de Melhoria, decorrente de obras públicas”. Mais à frente, em 2001, o Estatuto da Cidade, no capítulo II, dos Instrumentos Da Política Urbana, artigo 4º, inciso IV, letra “b”, ilustra as diretrizes básicas para a sua cobrança e define a CM tendo como fato gerador o acréscimo de valor de imóveis beneficiados direta e indiretamente por obras realizadas pela administração pública, independente da esfera.

Conforme Pereira et. al. (2014), a CM parte da seguinte lógica: há o *sujeito ativo*, o qual é o Ente da Federação, responsável pela contratação da obra pública, podendo ser a União, Estados da Federação ou Municípios; o *sujeito passivo*, sendo este o proprietário, titular ou beneficiário, do imóvel localizado nas zonas atingidas pela execução das obras públicas.

Pereira et. al. (2014) complementam ainda referindo-se à *base de cálculo*:

- **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);
- **limite individual** – considera-se apenas o valor resultante da valorização do imóvel;
- **limite geral e limite individual** – tanto a valorização do imóvel como o custo da obra pública devem ser considerados para a apuração da base de cálculo.

De modo geral, considera-se que o valor da Contribuição de Melhoria será o menor, entre os parâmetros:

- RCO = Rateio do custo total ou parcial da obra;
- VI = Cálculo da Valorização Imobiliária.

Portanto:

Figura 7 – Distribuição da CM para o beneficiado

Se $RCO < VI$, o valor do tributo será RCO
Se $RCO > VI$, o valor do tributo será VI

Fonte: PEREIRA et. al. (2018, p. 51)

Pode ainda ser previsto situações nas quais há isenção da incidência de CM. A Contribuição de Melhoria entra em cena a fim de que o valor investido em obra destinada ao bem social possa ser custeado através de cobrança de contribuição por parte dos imóveis que se beneficiarão direta e indiretamente da valorização gerada.

Destaca-se que há várias razões que justificam a cobrança deste tributo. No entanto, pode-se elencar duas delas em especial, a saber:

(i) Justiça fiscal, pois somente os beneficiados com a valorização do patrimônio privado decorrente da obra pública pagarão por ela;

(ii) Recuperação de receitas para o poder público, de modo a permitir investimentos públicos que beneficiem a maioria da população (PEREIRA *et. al.*, 2018, p. 71).

A mudança de zoneamento residencial exclusivo para área de uso misto também possui um grande potencial valorizador, já que no momento anterior não poderia haver empreendimentos comerciais, e num segundo momento passa a poder contar com estes equipamentos.

“Quanto mais escassa a disponibilidade de um determinado serviço ou equipamento, maior o hiato entre o incremento de valor resultante e o custo de inversão”. Ou seja, a partir do momento de instalação de um equipamento novo ou uma obra pública, os potenciais valores incrementados são desconhecidos (FURTADO; SMOLKA, 2005, p. 46).

É possível constatar que essa posição crítica ao uso e aplicação da Contribuição de Melhoria foi recentemente alterada, sendo substituída pelo amplo consenso entre líderes políticos, empresariais e o público em geral de que a aceitação desse instrumento é melhor do que a alternativa da imposição de novos ou maiores impostos sobre a propriedade (FURTADO; SMOLKA, 2005).

O que se percebe na prática é que 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. Este ponto deve, contudo, ser tomado com a devida cautela, em vista de certas experiências de aplicação da Contribuição de Melhoria em áreas de baixa-renda com propósitos diferentes do de beneficiar os ocupantes

(ainda se poderia justificar a remoção ou forçar a saída daqueles que não puderem pagar pelo melhoramento) (FURTADO; SMOLKA, 2005).

Existe um aspecto relevante no que diz respeito à relação entre Contribuição de Melhoria e o IPTU. É que a incidência desses dois tributos não caracteriza bitributação, havendo previsão constitucional expressa para ambas as incidências tributárias (art. 156, I e 145, III da CF/1988). Aquela aconteceria se o fato gerador e/ou a base de cálculo dos dois tributos fossem o mesmo. O IPTU tem como fato gerador a propriedade, ou domínio útil ou posse de imóvel, tendo como base de cálculo o seu valor venal.

Já a Contribuição de Melhoria, conforme demonstrado, tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obra pública e como base de cálculo a diferença do valor do imóvel após a obra (PEREIRA *et. al.*, 2018, p. 66). Nesse ponto, entendemos ser justo também o oposto: se uma obra pública causar, porventura, desvalorização em algum imóvel, seria justo que o Estado indenizasse o proprietário. Exemplos de obras que podem desvalorizar um imóvel seria a implantação de uma Estação de Tratamento de Efluentes, um canteiro de obras que gere ruídos ou até mesmo uma penitenciária.

6.1 HISTÓRICO

A Contribuição de Melhoria não é um tributo novo, tem um longo histórico de aplicação em diferentes locais no mundo. Ela remonta a era da urbanização de Roma (séc. II a.c.), onde cada proprietário era responsável pela manutenção e limpeza de aquedutos e vias públicas imediatas aos seus imóveis. A contribuição nesse caso era dada *in labore*. Ou seja, o contribuinte pagava o tributo através de sua força de trabalho.

Mais tarde, na Inglaterra (séc. XIII), houve a aplicação durante as obras de melhoria nas margens do rio Tâmsa, visando o saneamento das margens e aumentando a segurança contra enchentes e inundações. Em consequência as propriedades lindeiras são afetadas diretamente, deixando de ser lugares alagadiços/pantanosos, passando a contarem com enorme valorização (PEREIRA, 2012; PEREIRA *et al.*, 2018).

Foi instituído então pela administração central o que ficou conhecido como *betterment tax*, um valor em forma de contribuição “pago pelos proprietários devido aos benefícios recebidos em decorrência da obra, que havia sido paga com fundos coletivos” (TAKAKY, 2012, p.32).

A exemplo da Inglaterra, outros países também instituíram tributos semelhantes, como por exemplo a *contributi di migliore* cobrada na Itália, quando das obras de melhoramento feitas nas praças de Florença. Em Portugal (no séc. XVI) eram cobradas as chamadas fintas, espécie de contribuição para a reconstrução de calçadas e de pontes. Na França a valorização alcançada pela dinamização da ocupação em Paris resultou na *contribution sur per plus values* (séc. XVII) para subsidiar as obras de melhoramentos.

Nos EUA, foi instituído o *benefit assessment* objetivando o financiamento de pontes, estradas, trens e hidrovias, cobrado essencialmente após a realização da obra que resulte em valorização de imóveis adjacentes. Este, por sua vez tendo sido adaptado de sua forma original na Inglaterra.

Cabe citar ainda o caso da Alemanha, onde na metade do séc. XIX é instituída a cobrança sobre a mais-valia fundiária. Mais tarde passa por alguns ajustes e a partir de 1975 se estabelece a atual *strassenanliegerbeitrag*. Atualmente cobrada visando a construção de estradas e suas drenagens, estando ao encargo dos municípios.

Conforme Pereira et. al. (2014) e Pileggi et. al. (2020), no Brasil originalmente esse tributo estava relacionado ao sistema fintas, previsto nas Ordenações de Filipinas, em 1603. O primeiro registro que se tem é de 1812, ainda sob domínio de Portugal, exigindo o pagamento de fintas durante a edificação de obras públicas na Bahia. Na cidade histórica de Mariana (MG), em 1818, foram cobradas fintas para a elaboração de reparos em pontes. Mais tarde, em 1825, foi criada lei que determinava a dedução da valorização imobiliária do montante de indenização a ser paga na desapropriação de imóveis.

No que tange ao planejamento urbano, este instrumento foi introduzido já em 1934 através da constituição federal, dando poder às administrações e exigindo cobrança dos beneficiados em obras públicas que valorizassem imóveis adjacentes às obras. Dessa forma, pode ser considerada uma das formas mais justas e equitativas de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas (termo que também pode ser entendido como gestão social da valorização da terra).

As leis que seguiram mantiveram o tributo e, em 1966, com a edição do Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) foi detalhado em relação à definição de conceitos gerais, aos conteúdos obrigatórios para regulamentação específica e aos limites e procedimentos para cobrança (CTN, título V, art. 81 e 82). Em seguida, amparada através do Decreto de Lei federal nº 195 de 24 de fevereiro de 1967, onde fica regulamentado a Contribuição de Melhoria;

Mais adiante, na Constituição Federal de 1988, que instrui no capítulo I - do Sistema Tributário Nacional, a contempla no artigo 145, inciso III; mais recentemente, passa ser vista como um instrumento de política urbana no Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001, no capítulo II, dos Instrumentos Da Política Urbana, artigo 4º, inciso IV, letra “b”.

Pereira et. al. (2018, p. 15) salientam que a legitimidade da recuperação desses valores pela coletividade decorre de princípios constitucionais e infraconstitucionais: “função social da propriedade e da cidade; responsabilidade territorial dos municípios; isonomia; supremacia do interesse público sobre o particular; vedação do enriquecimento sem causa; justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização”.

No caso da Contribuição de Melhoria, tais princípios refletem diretamente as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, no regulamento do Imposto Sobre a Renda, o qual determina a integração no custo de aquisição de bens imóveis do valor pago a título de Contribuição de Melhoria em face de obra pública (art. 17, Decreto-Lei 195/67) (PEREIRA et. al, 2018).

6.2 A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL

Com o crescimento das cidades, cada vez mais se exige do Estado que cumpra o seu papel de garantir o bem-estar da coletividade. Harvey orienta que a questão de que tipo de cidade queremos não deveria ser separada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. “O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” (HARVEY, 2012, p. 73).

Quando se planeja alguma atividade nesse sentido há de se considerar que qualquer intervenção no espaço através de bem-feitoria pode gerar grandes impactos na ocupação e, principalmente, no valor do solo. Seja desde uma obra de infraestrutura, obra social (escola, hospital, etc.), ou através da mudança de índices construtivos ou de zoneamento junto ao plano diretor, a valorização dos imóveis no entorno é algo inevitável pois trata-se de uma melhoria na característica do ambiente ao qual o imóvel está inserido.

Sobarzo (2006, p. 98) critica que “as diferentes administrações municipais procuram deixar as suas ‘marcas’ no espaço público, assim como o utilizam como ‘moeda de troca’ para fins eleitorais. Nesse sentido, as inaugurações e reinaugurações de calçadas, parques e praças

(além de outras obras, serviços ou equipamentos públicos) dificilmente são realizadas como se essas ações fossem consideradas próprias e cabíveis à administração municipal”. Geralmente é o contrário, “as obras são apresentadas como corporificação da preocupação e da capacidade especial da autoridade, [...] reproduzindo as relações de patrimonialismo e clientelismo que perpassam a sociedade brasileira desde tempos coloniais” (SOBARZO, 2006, p. 98).

Sobarzo (2006) alerta que a dominação política nos remete ao papel do poder político e das elites na produção do espaço público; a acumulação de capital, ao surgimento de novos produtos imobiliários que aumentam a reprodução e a circulação do capital e questionam a relação do público e do privado; e, finalmente, a esfera da realização da vida humana materializa-se nos espaços públicos que possibilitam as práticas cotidianas.

Na maioria das situações a valorização é capturada pelo mercado imobiliário, fazendo com que gere boas taxas de lucro, visto que anteriormente o investidor adquiriu o imóvel com baixo valor se comparado ao valor a ser novamente negociado posteriormente ao empreendimento.

Saraiva et. al. (1999, p. 256) justificam a implementação da cobrança de CM orientada por meio dos princípios da moralidade e da justiça, “onde o Poder Público, embora realizando obras do interesse da coletividade, emprega grandes fundos públicos em obras específicas, atendendo diretamente a um grupo, com melhoramento e aumento na valorização do imóvel”. Logo, o Poder Público terá direito de restituição em relação a parte do benefício originado, que será paga pelo proprietário.

Portanto, a CM proporciona alternativa para correção de tal situação, que o Estado Moderno não poderia mais tolerar por muito tempo: “obras públicas, realizadas com o concurso de todos os contribuintes, beneficiavam, quase sempre, a um pequeno número deles. Portanto, se mostra justo que o particular indenize o Estado se auferiu vantagem econômica especial, mesmo sem sua vontade” (SARAIVA et. al., 1999, p. 256).

Soffiatti (2012) ilustra que este fato pode ser determinante para a organização do espaço local, visto que gera imediatamente atração do mercado (pelo embelezamento da paisagem, pela qualidade de acesso e comodidade), ao mesmo tempo, o valor da obra é custeado pela coletividade (união, estado ou municipalidade).

O incremento do valor da terra poderia representar uma fonte importante de financiamento para mitigar os problemas crônicos de falta de estrutura em locais já urbanizados, conforme Smolka (2014, p. 7), “diminuindo a desigualdade de oferta de serviços

(abastecimento de água, luz, esgoto, recolhimento de lixo, dentre outros) entre diferentes espaços na cidade”.

O que se sucede é que boa parte dos proprietários de áreas adjacentes às urbanizadas preferem não investir em infraestrutura e aguardar a demanda, quando empreendedores imobiliários despertarem interesse, onde estes pressionarão a administração pública por investimentos em infraestrutura. Neste momento, as intervenções do Poder Público geram enormes ganhos de mais-valia fundiária, visto que, se nada investem e o imóvel valoriza, maior é o percentual de lucro.

Saraiva et. al. (1999, p. 257) argumentam que a valorização imobiliária, ou aumento de valor sofrido pelo imóvel em decorrência do benefício trazido pela obra pública, “é que torna justa e adequada com a moral administrativa a cobrança desse tributo toda vez que esse fato ocorrer”. Sendo assim, é a valorização imobiliária o motivo moral que o Poder Público tem para exigir do cidadão a Contribuição de Melhoria.

Neste sentido, “a Contribuição de Melhoria é um tributo justo porque não onera qualquer valorização imobiliária, é necessário que a causa real dessa valorização seja obra pública que beneficie imóveis urbanos ou rurais”. É necessário esclarecer que a efetivação da obra pública não é suficiente para caracterizar a Contribuição de Melhoria, sendo que, é preciso ocorrer um fato exógeno, que é a valorização imobiliária. (SARAIVA et. al., 1999, p. 256).

Para Smolka (2006, p.13), a recuperação de mais-valia “trata-se da mobilização total ou parcial dos incrementos de valor da terra originados pelos esforços da comunidade para convertê-los em arrecadação pública de forma fiscal”, sendo que os meios de arrecadação são os impostos, taxas, contribuições, etc, ou, mais diretamente, em melhoramentos a serem implantados em benefício dos ocupantes ou da comunidade. Sendo que, em geral, a valorização dos imóveis é resultante de ações alheias ao proprietário.

Neste sentido, a CM se mostra como excelente opção de aplicação. O Estatuto da Cidade prevê objetivos claros da política urbana, como a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, inciso IX), sendo que a arrecadação proveniente da CM pode se constituir em fonte de receita para os municípios.

O que também justifica esse tributo “é o objetivo de devolver à comunidade os benefícios de sua ação, condenando a inércia e a especulação daqueles que adquirem imóveis a preços baixos para aguardar a sua valorização, por razão do progresso, da expansão urbana e da realização de obras públicas” (SARAIVA et. al., 1999, p. 258).

A CM auxilia, ainda, no cumprimento das competências municipais de gestão fiscal e de gestão urbana territorial, mediante “uso de instrumentos jurídicos tributários voltados não só à arrecadação de receitas, mas também ao controle de condutas positivas ou negativas que levem ao bem comum, em conjunto com o IPTU, ITBI” e demais tributos (PEREIRA et. al, 2018, p. 16).

Contudo, cabe salientar, há obras que desvalorizam os imóveis, apesar de necessárias para a coletividade, como a construção de cemitérios, de prisões, etc. O Estado, nessas hipóteses, deve e precisa indenizar o proprietário desses imóveis por dano que possa provocar na propriedade privada (SARAIVA et. al., 1999).

6.3 FRAGILIDADES OU LIMITES DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Lima (2011, p. 40) aborda a questão de que há dúvida sobre a permanência dos limites individual e global previstos no CTN. “O CTN dispõe que a cobrança de Contribuição de Melhoria tem como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”. Essa limitação se justifica pela natureza de ressarcimento e recuperação de investimento que possui a Contribuição de Melhoria, caso contrário estar-se-ia diante de uma hipótese de confisco e geração de lucro para o Estado, o qual não possui esse objetivo.

Conforme a autora constata, esses limites estariam incorporados à sua razão de ser e seriam “os elementos de distinção entre a Contribuição de Melhoria e o imposto sobre obra pública, de maneira que, dado sua natureza de ressarcimento, o limite global seria indispensável, bem como o seria o individual, essencial para resguardar a justiça fiscal, a capacidade contributiva e a isonomia material”. Finaliza acrescentando que “o Estado não poderia se utilizar da Contribuição de Melhoria para obtenção de lucro, pois a execução de obra pública constitui serviço público informado pelo princípio da modicidade da tributação” (LIMA, 2011, p. 40). O lucro do estado, nesse sentido, seria medido pela diferença entre o valor de custo total da obra *versus* valor arrecadado dos contribuintes. Se o valor arrecadado for acima do valor de custo da obra, o valor dessa diferença se caracterizaria como lucro.

Considera-se que seja aceitável que os imóveis possuam alguma valorização de forma que não sejam penalizados, “respeitando-se o princípio legal de distribuição de ônus sociais (ou também o princípio de isonomia)”, conforme Lima (2011, p. 39).

Não obstante, percebe-se não ser coerente a cobrança de tal tributo de imóveis que sofram desvalorização (seja pela perda excessiva de espaço útil ou por prejudicar de alguma forma seu uso). Desta forma estaria sofrendo confisco do patrimônio para o financiamento da obra pública e somente a coletividade estaria sendo beneficiada.

É sempre visado a equidade de ganhos, já que o objetivo é evitar a injusta apropriação da valorização gerada e não devendo haver privilégios para nenhuma das partes (proprietário, administração pública ou demais contribuintes). Portanto, a CM proporciona a equidade por meio da distribuição equilibrada dos custos e benefícios da urbanização.

Para Pereira et. al. (2018, p. 71), em função da exigência de procedimentos prévios, conforme o Art. 82 da Lei 5172/66, “para o seu lançamento, muitos municípios deixam de fazer ou, quando o fazem, têm suas expectativas de arrecadação frustradas por ações administrativas ou judiciais demandadas pelos contribuintes”.

Furtado e Smolka (2005, p. 44) convergem ao dizer que “não é difícil encontrar justificativas públicas segundo as quais a aplicação de um determinado instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias não é oportuna ou adequada”. Justificativas essas, muitas vezes baseadas em interpretações e argumentos equivocados, como por exemplo de que esses instrumentos implicariam imposições que se transferem aos preços, que desorganizariam o bom funcionamento do mercado imobiliário ou que acarretariam bitributação. Ou seja, mesmo quando a lei é factível, ela ainda pode não ser de fácil interpretação.

Ainda, segundo os autores, surgem algumas justificativas com base nos seguintes argumentos:

a) que a arrecadação correspondente não é significativa, ou não se justifica quando comparada aos custos administrativos incorridos;

Esse argumento faz sentido quando se trata de intervenções pontuais, com baixo investimento, como a implantação de uma obra de arte/escultura, ou algum marco que possa se tornar uma referência turística. Uma pequena intervenção, por mais que possa valorizar a área, por ter um baixo custo (se comparado as demais intervenções de melhoria), se tornaria mais dispendioso o processo de aplicação da CM do que o valor recuperado da obra. Por outro lado, quanto maior o valor e dimensão do empreendimento, maior o potencial de valorização da área, e por conseguinte, maior o potencial de recuperação.

b) que a administração pública não está capacitada para aplicar tais instrumentos, em termos de recursos técnicos e humanos;

Se trata de um argumento válido, se comparado a boa parte dos municípios brasileiros, pois a aplicação deste instrumento é condicionada pela capacitação dos responsáveis. Entretanto, existem maneiras de se aplicar esse instrumento que diminuem a sua complexidade, como por exemplo a adoção de zonas de influência pré-definidas, adotando raios de influência. A utilização de modelos aplicados em diferentes municípios com dimensões e obras com características semelhantes também pode ser uma alternativa, já que os modelos podem ser replicados. Quanto à capacitação, a aplicação por meio dos métodos supracitados pode ser realizada somente sendo necessário o auxílio de um *software* SIG simples e uma planilha digital para cálculo do rateio.

c) que a utilização de tais instrumentos é antissocial e regressiva, na medida em que os mais necessitados de obras de infraestrutura urbana são os que têm menos capacidade de pagamento (FURTADO; SMOLKA, 2005).

Tal argumento é legítimo. Se olhado de um prisma diferente, em um ciclo virtuoso de investimentos e reinvestimentos, os custos são rateados de forma a minimizar a carga da contribuição, além do quê, podem ser previstos certos patamares de contribuição baseados na renda ou valor avaliado do imóvel, prevendo níveis passíveis de isenção.

Uma das dificuldades alegadas por muitos municípios é o cálculo da valorização imobiliária. A alternativa é a adoção de métodos de cálculo de espalhamento e atribuição de zonas de influência por meio da criação de raios de distância a partir da obra. O uso de planilhas de cálculo, apoiando a operações de geoprocessamento e geoestatística por meio dos SIG pode contribuir. Para tanto, é desejável que se mantenham atualizados o Cadastro Imobiliário e a Planta de Valores Genéricos.

Com a utilização de uma planilha de cálculo, pode ser elaborado o rateio do tributo entre os imóveis beneficiados, já que seria possível constatar o valor antes da obra ocorrer, e o valor posterior á obra. Nesse ponto se calcula o percentual de valorização do imóvel nos dois períodos, percentual que pode ser usado na hora do rateio, onde, quanto maior o percentual de valorização, maior o percentual de contribuição.

Certamente, é o ponto mais sensível, pois é necessário isolar somente os imóveis beneficiados, e a sua determinação não é simples, assim como a determinação de quais imóveis são prejudicados. Além disso, “há gestores públicos que temem que a instituição da contribuição atraia o controle social sobre o custo da obra, feito pelos próprios cidadãos” (PEREIRA et. al., 2018, p. 71).

Em suma, o valor a ser cobrado seria a diferença obtida do valor do imóvel auferido após a obra, menos o valor do imóvel antes da obra ocorrer. E talvez essa seja a maior fragilidade da CM no Brasil, visto que muitos dos municípios nem têm um cadastro dinâmico e consistente, nem possuem uma planta de valores atualizada, quanto menos um observatório de valores imobiliários com longa tradição. Estas limitações poderiam ser contornadas importando um modelo de valorização de outra cidade de características similares.

Somado a esse fato, se destaca a dificuldade distinguir a valorização de um imóvel por meio de uma obra pública e a valorização devido às suas características e/ou condições do mercado nas redondezas. Mesmo que se tenha um cadastro completamente atualizável/atualizado e dinâmico, que se tenha um histórico de valores dos imóveis, ainda assim essa questão se mostra como um ponto de relevante atenção.

Outros países lidam com isso através de diferentes formas de espalhamento para amenizar o impacto da cobrança e distribuir ao longo das adjacências das obras os valores a serem arrecadados. Nesse sentido, o valor total da obra é rateado para todos os contribuintes, e cada “cota” é definida por zonas de influência

Processo distinto acontece em Medellín (Colômbia), onde os benefícios não são computados somente no valor do imóvel propriamente dito, mas sim, para todos os benefícios que os munícipes possam ter, como por exemplo a melhoria na mobilidade. Esses modelos estão pautados na visão geral de que uma obra de intervenção pública, salvo exceções, deve valorizar os imóveis, então partem desse pressuposto e aplicam fórmulas de rateio que não pesem diretamente no bolso do contribuinte, mas que ainda assim geram arrecadação e como fruto disso os munícipes recebem as obras de melhoramento.

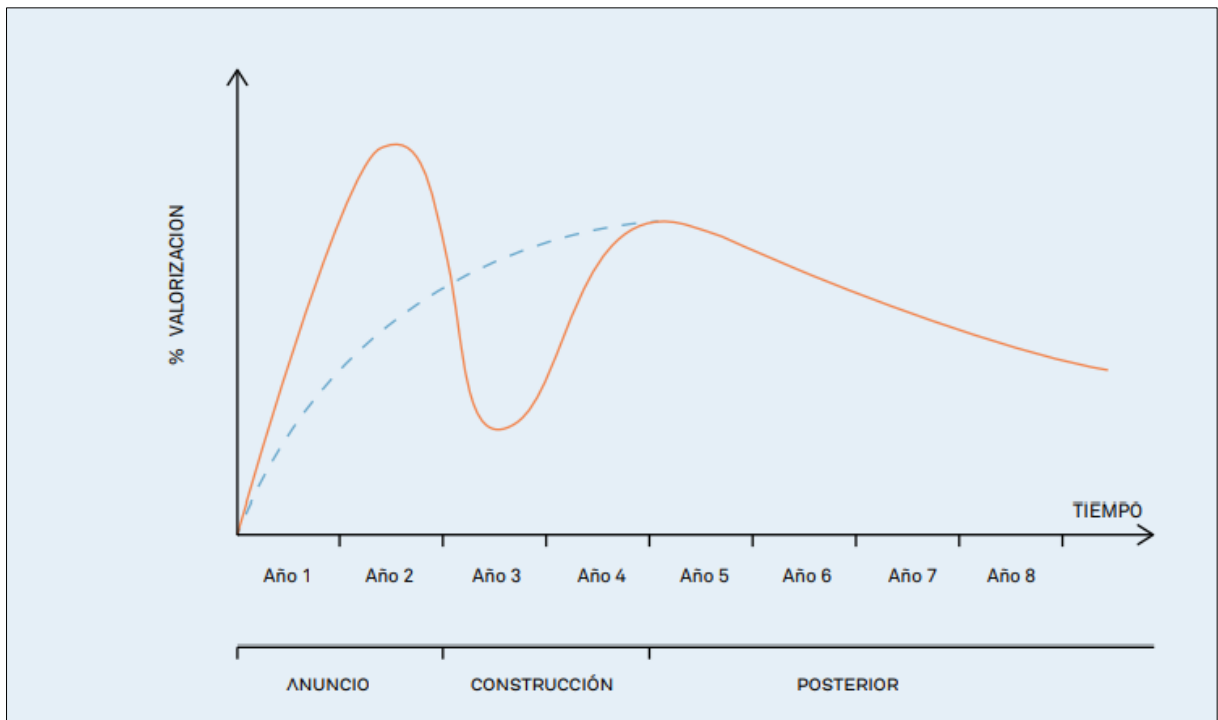
Casos que podem ocasionar desvalorização são raros, e se pode citar como exemplo a implantação de um Cemitério ou aterro sanitário. Nestes casos, havendo desvalorização, os imóveis afetados são passíveis de indenização, ou até mesmo as famílias podem ser realocadas, de acordo com as circunstâncias daquele local.

Argumento também utilizado é o de que a cobrança de tal tributo só pode ser efetuada após a conclusão da obra, o que inviabilizaria em muitas das vezes que a CM cumpra sua função de financiamento de obras de melhoramentos públicos. É justo tal argumento, mas, apesar de dificultar, não impede que a administração pública utilize recursos próprios e que recupere os investimentos desembolsados tão logo seja efetuada a cobrança desta contribuição, ou até mesmo, através de adiantamentos junto às instituições financeiras de crédito.

Ora, vejamos na Figura 8 – Comportamento Teórico da Valorização Produzida pela Construção de uma Via o comportamento teórico da valorização produzida pela construção de uma via, proposto por Borrero e Ruiz (2020, p. 25). Num primeiro momento, quando há o anúncio da realização de uma obra de melhoria, o valor dos imóveis tenderia a um rápido aumento, devido à expectativa de ganhos. Durante o período de concretização da obra, o valor diminuiria, pois seria menos propenso à venda, por conta das obras e possíveis impactos paisagísticos/mobilidade/interrupção de serviço de abastecimento etc.

Ao passo que na medida em que a obra se encaminha para sua conclusão os valores aumentariam novamente, atingindo um patamar médio-alto, concretizando um valor consideravelmente acima do valor anterior ao início das obras. Por fim, com o passar do tempo, o valor dos imóveis tenderia a se estabilizar (ainda bastante acima do valor inicial na época de anúncio).

Figura 8 – Comportamento Teórico da Valorização Produzida pela Construção de uma Via



Fonte: Borrero e Ruiz, 2020, p. 25.

Com esse gráfico de comportamento teórico podemos perceber que ao final do primeiro e segundo ano de anúncio da obra já haveria aumento no valor dos imóveis, já sendo possível capturar parte dessa valorização para ser utilizado para financiar a própria obra.

Pereira et. al. (2013, p. 24), quando realizaram um estudo sobre a aplicação da CM no Paraná, compartilham que “a pesquisa revelou que mesmo os municípios pequenos e com pouca estrutura administrativa conseguiram definir uma rotina simples e eficiente para cobrança da CM”. É o caso de Rio Negro, um município paranaense com cerca de 30.000 habitantes e PIB *per capita* de US\$ 9.440,04, muito próximo, portanto, do PIB nacional (US\$ 9.883,16). Este município desenvolveu uma rotina de cobrança de CM de fácil aplicação, permitindo que o índice de recuperação dos custos das obras chegasse a 99%, no período 2000–2010. Ou seja, os resultados obtidos por Rio Negro, e outros municípios paranaenses, demonstram que o processo de cobrança da CM pode ser efetivado sem exigir uma complexa organização institucional.

Este cenário de baixo desempenho geral como fonte de receita pode ser compreendido pela alta complexidade de sua aplicação (SMOLKA, 2014). O autor traz uma lista de considerações importantes que embasam esta afirmação, e que de certa forma apresentam os diferentes fatores, cálculos e requisitos que devem ser empregados na CM:

- (i) O custo total do projeto ou do investimento a ser recuperado;
- (ii) O incremento geral de valor da terra, a valorização ou os benefícios resultantes do investimento;
- (iii) Definição da área impactada e identificação de todas as propriedades beneficiadas;
- (iv) Critérios para distribuir a contribuição entre os beneficiários;
- (v) O calendário de pagamento da contribuição;

Por tratar-se de um instrumento que é aplicado em obras específicas, geralmente de forma local, e que dependem de diferentes fatores físicos, técnicos e políticos, conclui-se que os desafios são maiores na aplicação e replicação deste instrumento, quando comparado a outros instrumentos fiscais, que por muitas vezes os métodos e cálculos podem ser reconsiderados.

Embora a legislação tributária contemple a cobrança de Contribuição de Melhoria, grande parte dos municípios brasileiros não considera a relevância de seu potencial arrecadatório. “Alguns municípios chegam a prever valores para essa rubrica em seus orçamentos, mas não observam os procedimentos necessários para o sucesso da sua cobrança, não tendo êxito nas suas tentativas de arrecadação”. Nos orçamentos municipais, os recursos oriundos da Contribuição de Melhoria compõem as receitas correntes, sem uma destinação específica. Dependem, portanto, das políticas de priorização no uso do recurso público pela administração pública (PEREIRA et. al., 2018, p. 73).

Pereira et. al. (2018, p. 72) alertam ainda que “o fator de absorção não pode ser previamente fixado. Esse fator consiste no quociente da divisão do somatório das valorizações

individuais dos imóveis beneficiados pelo custo total da obra, tendo como limitador a unidade”. Por conseguinte, depende de fatores locais, tais como o valor original dos imóveis e a valorização imobiliária experimentada por eles em decorrência da obra pública em análise.

6.4 PRONTOS FORTES OU POTENCIALIDADES DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

É possível constatar que muitos municípios brasileiros têm uma arrecadação baixíssima, ou quase nula com Contribuição de Melhoria. Pereira et. al. (2012, p. 18) relatam que no estado do Paraná, até início dos anos 1990, a situação não era diferente. “Os 399 municípios paranaenses apresentavam índices extremamente reduzidos de cobrança e arrecadação de CM”. Na tentativa de reverter essa situação, o Estado, a partir de 1996, condicionou o financiamento de obras públicas ao comprometimento dos municípios em recuperar o investimento efetuado, especialmente mediante aplicação da CM.

Com relação ao desempenho financeiro do tributo entre 1997 e 1998, Pereira et. al. (2012, p. 20) afirmam que os resultados analisados também foram positivos. Para fazer este diagnóstico “foram considerados o potencial do tributo e sua efetividade, avaliados pelos respectivos índices de lançamento (razão entre o valor total lançado e o custo total da obra) e índice de recuperação (razão entre valor efetivamente arrecadado e valor total lançado)”.

Pereira et. al. (2012) afirmam que os resultados da pesquisa do Paraná indicaram que o valor da Contribuição de Melhoria lançado no período 1996/1998, aproximadamente US\$ 22 milhões, esteve pouco abaixo do custo total das obras – aproximadamente US\$ 26 milhões, ou seja, o índice de lançamento foi de 83%. A pesquisa analisou também os dados lançados e arrecadados para o período 1997/1998, demonstrando que, dos US\$ 7.453.000 lançados como CM, US\$ 3.746.000 foram recuperados, perfazendo um índice de recuperação de 50,3%, na média geral das Associações. Verifica-se, portanto, que “as ações adotadas pelo Paraná promoveram uma melhora significativa na arrecadação da CM no Paraná” (PEREIRA et. al., 2012, p. 20).

Soffiatti (2012, p. 58) constata que, em 2010, de acordo com o Tesouro Nacional, comprova-se que a CM se trata de um potencial pouco explorado. Em termos de receita per capita de Contribuição de Melhoria, os destaques para os municípios de pequeno porte, como é o caso de “Vassouras (RJ) – 34.410 habitantes (R\$ 172,40/hab); Miriam Doce (SC) – 2.210

habitantes (R\$ 89,20/hab); Barra Santo Antônio (AL) – 14.230 habitantes (R\$ 78,45/hab); Rosário das Limeira (MG) – 4.247 habitantes (R\$ 75,84/hab); Mariano Moro (RS) – 2.210 habitantes (R\$ 66,53/hab); Salto Veloso (SC) – 4.310 habitantes (R\$ 59,41/hab)”. Trata-se de uma excelente possibilidade de fonte de financiamento para a realização de empreendimentos e obras públicas, mostrando-se bastante eficaz.

Figura 9 – Demonstrativo receitas orçamentárias das capitais brasileiras com Contribuição de Melhoria

CAPITAL	UF	CNE 2000	CNE 2001	CNE 2002	CNE 2003	CNE 2004	CNE 2005	CNE 2006	CNE 2007	CNE 2008	CNE 2009	CNE 2010	TOTAL
RIO BRANCO	AC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MACEIO	AL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MANAUS	AM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MACAPA	AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SALVADOR	BA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FORTALEZA	CE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
VITORIA	ES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GOIANIA	GO	20.769,00	10.283,29	5.906,49	2.464,46	24.647,36	0,00	0,00	0,00	0,00	180,76	0,00	64.251,36
SAO LUIS	MA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BELO HORIZONTE	MG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CAMPO GRANDE	MS	704.802,38	1.344.636,26	1.746.573,13	486.855,25	981.923,00	2.401.207,49	1.610.965,06	932.548,28	1.319.332,25	6.121.870,78	9.111.717,44	26.762.431,32
CULABA	MT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BELEM	PA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
JOAO PESSOA	PB	0,00	0,00	0,00	3.022.661,79	6.787.268,98	9.254.298,39	10.946.691,31	0,00	0,00	0,00	0,00	30.018.920,47
RECIFE	PE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TERESINA	PI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CURITIBA	PR	823.083,25	876.338,53	558.130,52	397.907,80	379.115,47	77.615,53	19.519,29	15.823,60	7.464,32	5.155,27	5.626,61	3.165.780,19
RIO DE JANEIRO	RJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NATAL	RN	0,00	3.090,59	4,8	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.093,39
PORTO VELHO	RO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BOA VISTA	RR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PORTO ALEGRE	RS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FLORIANOPOLIS	SC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.768,26	0,00	0,00	10.394,69	0,00	0,00
ARACAJU	SE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SAO PAULO	SP	661.188,77	1.291.057,44	1.357.581,52	858.785,66	350.501,23	63.516,96	351.723,64	94.047,08	15.446,26	5.006,14	2.394,02	5.051.248,72
PALMAS	TO	0,00	0,00	7.139,07	196.071,52	137.865,98	41.416,71	21.173,44	30.316,62	6.395,38	594,74	16.390,74	457.274,00
TOTAL CAPITAIS		2.209.843,40	3.525.406,11	3.675.335,53	4.964.746,28	8.061.322,02	11.838.055,08	12.958.841,00	1.072.735,58	1.348.638,21	6.143.112,38	9.136.128,81	65.534.164,40
TOTAL MUNICIPIOS		90.031.455,75	67.881.293,13	72.970.968,70	107.809.388,42	140.753.602,35	122.991.340,34	122.515.039,93	109.312.064,90	122.206.506,66	210.338.408,99	148.604.404,95	1.315.414.474,12
% CAPITAIS/ TOTAL MUNICIPIOS		2,45	5,19	5,04	4,61	6,15	9,63	10,58	0,98	1,1	2,92	6,15	4,98

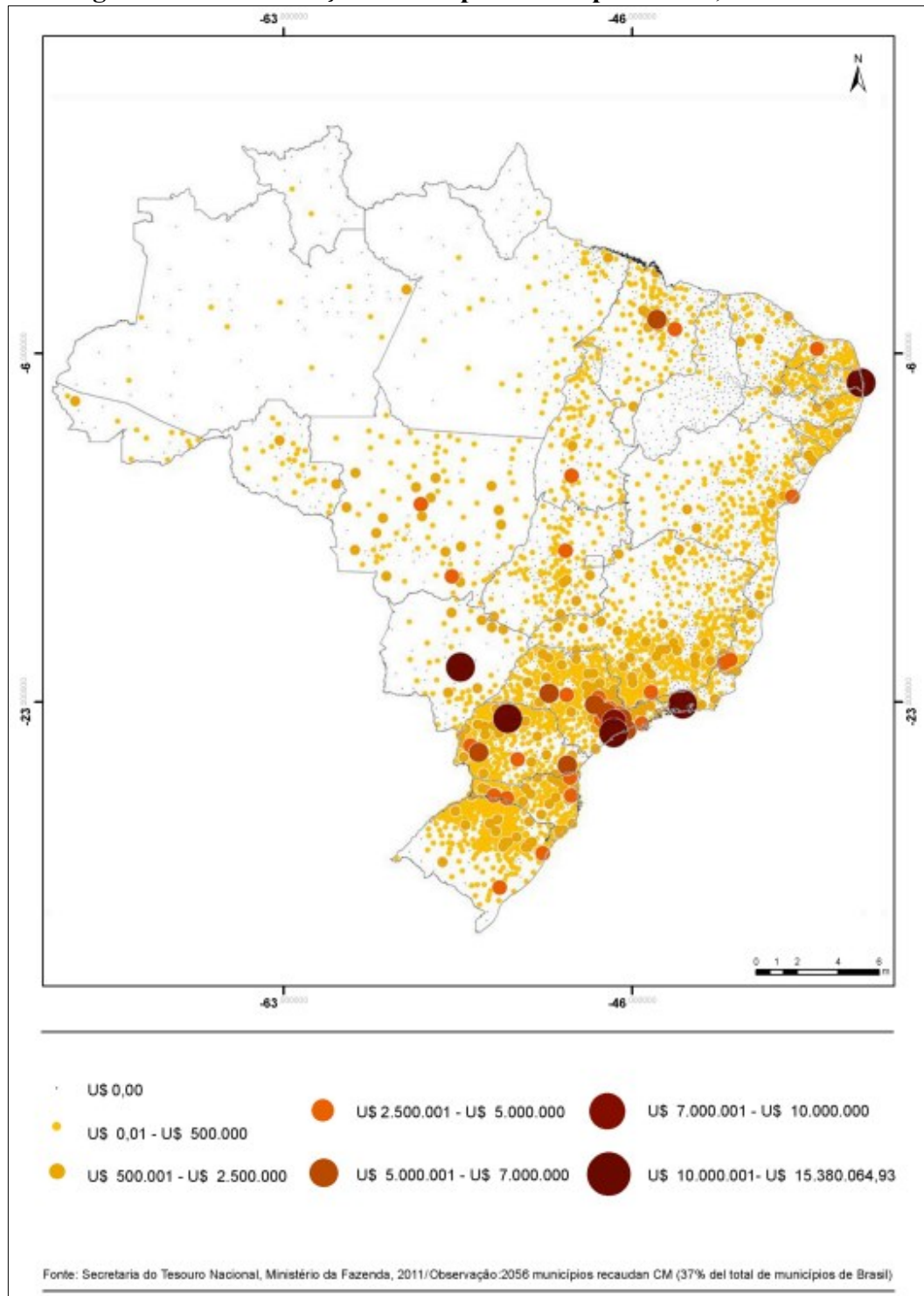
Fonte: Adaptado de SOFFIATTI (2012, p. 59).

O destaque negativo da Figura 9 fica por conta das grandes cidades. Segundo o mesmo autor entre as capitais, tem-se como modelo de desempenho o Município de Campo Grande, com uma receita de R\$ 9.111.717,44 (R\$ 11,58/hab). Já as metrópoles, como é o caso de São Paulo, com uma população de 11.253.503 habitantes, teve resultado inexpressivo, com apenas R\$ 2.394,02 captados (SOFFIATTI, 2012).

No período de 2000 - 2010 os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina foram responsáveis por 49% do total de arrecadação em Contribuição de Melhoria no Brasil (US\$ 306.857.724,78), enquanto os demais 23 estados representaram os outros 51% da arrecadação (US\$ 315.974.439,43). Dentre os estados brasileiros que apresentaram dados significativos em valores absolutos de arrecadação de Contribuição de Melhoria, o Paraná possui uma evolução estável e positiva de arrecadação ao longo da década, mantendo uma média de arrecadação de US\$ 6.547.046,02, ficando entre as médias de São Paulo (US\$ 14.859.133,42) e Santa Catarina (US\$ 5.962.027,12). Este cenário permite afirmar que a região Sul e Sudeste foram responsáveis por 73% da arrecadação do tributo no Brasil entre 2000 e 2010 (PEREIRA et. al. 2013).

Pereira et. al. (2013) ilustram, na Figura 10, a arrecadação dos municípios brasileiros através da aplicação da Contribuição de Melhoria entre 2000 e 2010.

Figura 10 – Arrecadação de CM por município. Brasil, 2000 – 2010



Fonte: PEREIRA et. al. (2013, p. 8).

Em seguida, apresentam também uma tabela com comparativo entre a arrecadação dos 20 principais municípios nesse mesmo período e a arrecadação obtida através do IPTU + ITBI frente a população e renda per capita.

Tabela 1 – Municípios com a maior arrecadação de CM, entre 2000 e 2010

ESTADO	MUNICIPIO	POP (2010)	PIB <i>percapita</i> (2010) US	CM(US)	CM <i>percapita</i> (US)	IPTU+ITBI (US)
PA	JOAO PESSOA	723.515	6.776,37	15.380.064,94	21,26	176.532.498,66
MS	CAMPO GRANDE	786.797	8.812,87	13.569.715,47	17,25	470.563.915,79
PR	MARINGA	357.077	11.569,92	12.418.487,28	34,78	225.539.631,01
RJ	NOVA IGUACU	796.257	5.971,15	12.271.504,78	15,41	120.856.773,39
SP	ITANHAEM	87.057	5.384,60	10.719.243,77	123,13	138.864.153,72
SP	CARAPICUIBA	369.584	4.635,49	8.253.423,88	22,33	74.488.383,66
PR	SAO JOSE DOS PINHAIS	264.210	25.980,10	6.683.912,73	25,30	68.572.016,78
MA	BACABAL	100.014	2.610,71	6.525.800,67	65,25	1.794.279,44
SP	GUARULHOS	1.221.979	15.191,72	6.215.967,85	5,09	888.373.126,55
SP	PIRACICABA	364.571	14.979,60	5.739.373,38	15,74	194.226.706,31
RJ	NILOPOLIS	157.425	5.298,86	5.681.830,17	36,09	24.899.929,81
SP	MARILIA	216.745	9.038,47	5.654.352,13	26,09	103.475.116,22
PR	CASCADEL	286.205	9.069,50	5.288.251,23	18,48	74.297.049,05
SP	GUARUJA	290.752	7.141,50	5.235.874,72	18,01	823.049.604,98
SP	PRAIA GRANDE	262.051	6.079,41	5.191.002,66	19,81	561.628.829,38
SP	INDAIATUBA	201.619	14.452,93	5.185.191,16	25,72	189.267.331,71
GO	GOIANESIA	59.549	5.595,46	4.390.140,44	73,72	10.930.150,94
SC	BRUSQUE	105.503	13.956,10	4.363.952,40	41,36	28.635.194,09
BA	CAMACARI	242.970	27.531,76	4.159.989,23	17,12	107.840.718,39
PR	GUARAPUAVA	167.328	7.913,52	4.029.795,81	24,08	30.805.658,56
BRASIL		193.252.604	9.883,17	616.967.980,71	3,19	55.605.330.697,62

(*) % CM = CM/IPTU+ITBI+CM

Fonte: PEREIRA et. al. (2013, p. 8).

Com relação à Tabela 1, o município que mais arrecadava CM (João Pessoa – PA, 723.515 habitantes), com um total próximo de 15 milhões e 300 mil (US\$), onde podemos perceber que o valor médio *percapita* era de cerca de 21 (US\$), adicionando cerca de 8,71% às arrecadações totais. Enquanto isso, o município que possuía a maior arrecadação *percapita* era Itanhaem com cerca de 123 (US\$), município com pouco mais de 87 mil habitantes (em 2010), onde a CM adicionaria cerca de 7,71% às arrecadações. Entre os 20 municípios que mais arrecadaram CM, 14 deles (70%) estão na faixa de 100.000 – 500.000 habitantes. No Brasil, a contribuição *percapita* média era de cerca de 3,19 (US\$), enquanto cerca de 3500 municípios

brasileiros possuíam arrecadação representativa abaixo de 1% do valor arrecadado com IPTU+ITBI.

Pereira et. al. (2013, p. 16) revelam em seu estudo que os municípios menores (até 10.000 habitantes) apresentam grande dependência de receitas externas, onde 95,97% da receita municipal tem esta origem; “é nos municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes que a CM apresenta maior representatividade dentro da receita total, mas também ainda em uma proporção reduzida (0,31%)”.

Em diversos países a CM é integrante da política de gestão territorial, e vem sendo aplicada amplamente, podendo ser citado como exemplo o caso dos Estados Unidos da América. Entretanto, deve-se destacar a diferença entre o modelo americano e o modelo brasileiro, sendo que no americano a CM é integrante do *special assessment*, contando com demais subdivisões:

a) *cost assessment*: utilizado como forma de ressarcimento ao governo de gastos públicos, sem interessar se ocorre benefício ou aumento do valor dos imóveis;

b) *local assessment*: cobrado dos imóveis em área urbana que recebam benefício de forma direta;

c) *zone assessment*: destinado aos imóveis em área urbana que recebam benefício de forma indireta;

d) *general assessment*: cobrado dos imóveis do restante da cidade que forem beneficiados (geralmente impactados por grandes obras);

e) *benefit assessment*: devido pelo fato de ocorrer benefício e valorização dos imóveis, seja em decorrência de construção ou reforma; (TAKAKY, 2012)

Neste modelo é adotada a mais-valia como fundamento para a cobrança do *special assessment*, segundo o qual a ocorrência de valorização imobiliária após a realização de obra pública é o fato gerador do tributo. “Ocorrendo a *plus valia*, cada particular que tiver o valor de sua propriedade aumentado em razão daquela ação pública deverá ressarcir aos cofres públicos o valor excedente”. Dentre os citados o *benefit assessment* é a que mais se assemelha com a Contribuição de Melhoria no Brasil. (TAKAKY, 2012, p. 39)

Para Saraiva et. al. (1999) têm-se como resultados da adoção da Contribuição de Melhoria: diminuição da especulação com o decréscimo do comércio de terrenos; aceleração da venda na baixa dos lotes não edificados, pois dos proprietários são tirados a valorização gratuita e representa ônus pesado para os terrenos improdutivos; correção da desigualdade existente nos núcleos urbanos entre favorecidos e abandonados, pois cada qual pagará pelas

obras e melhoramentos que lhes beneficiarem. Adicione-se a isso a questão da transparência do processo, dificultando qualquer forma de superfaturamento das obras e clareando quem paga o **quê** e o **quanto**.

A pesquisa elaborada por Pereira et. al. (2013, p. 25) demonstrou que, de fato, “embora se constitua em importante instrumento para geração de receita e financiamento de obras públicas, a CM tem sido utilizada quase exclusivamente para recuperar os custos de obras de pavimentação”. Entretanto, mesmo que a CM seja utilizada apenas com esta finalidade, os casos estudados demonstram que o valor arrecadado representou importante aporte nas finanças municipais. Em uma situação de crescente redução das fontes de recursos tradicionais para financiamento da urbanização, não se pode desperdiçar a oportunidade dos aportes que a CM pode trazer.

Pereira et. al. (2013, p. 25) reforçam que o exemplo da ação institucional desenvolvida pelo Paraná no Estado do Paraná demonstrou a importância de uma política articulada de incentivo de cobrança da CM. “A obrigatoriedade de contrapartida aos financiamentos via arrecadação de CM, estabelecida no Paraná desde 1996, certamente foi um importante instrumento para colocar o Paraná em segundo lugar na arrecadação do tributo no país”.

Pereira et. al. (2013, p. 17) recordam ainda que, “embora reconhecido o esforço tributário de alguns municípios ao utilizar a CM como instrumento complementar de justiça fiscal, ainda é evidente sua participação pouco expressiva no âmbito do orçamento público”.

6.5 CASOS DE SUCESSO NA APLICAÇÃO DA CM NA AMÉRICA DO SUL

Na América Latina há um grande histórico de aplicação de Contribuição de Melhoria como instrumento de financiamento de políticas públicas. Países como Colômbia, México, Equador, Panamá e Argentina, dentre outros, fazem uso desse instrumento, e em alguns casos, como da Colômbia e Equador, sendo o principal instrumento de financiamento de obras de melhoramento.

A seguir serão elencados casos em que municípios/estados/países obtiveram sucesso na aplicação da CM e que são reconhecidos por elevados índices de aplicação em diferentes situações.

6.5.1 Colômbia:

Na América do Sul o caso colombiano é reconhecido o paradigma latino-americano de uma implementação bem-sucedida de políticas de recuperação de mais-valias. Para Smolka e Furtado (2011, p. 24): “De fato, a Colômbia é talvez o país onde o princípio e a ética que orientam a questão foram institucionalizados de maneira mais eloquente, explícita, sofisticada e, acima de tudo, audaciosa”.

A Contribuição de Melhorias, ou “Contribución de Valorización”, ou até mesmo “Contribucion Especial de Mejoras”, está entre os instrumentos urbanísticos mais antigos e utilizados da Colômbia, quando se trata de financiamento para investimentos urbanos. Foi introduzido pela Lei 25 de 1921, e vem sendo utilizado até os dias atuais. Este instrumento é usado por grande parte das cidades colombianas para financiar obras de infraestrutura pública, principalmente estradas.

No final da década de 1960, representava 16% da arrecadação total de Bogotá e 45% da arrecadação do município de Medellín. Nos anos 80, representou 30% da receita de Cali e em 1993 atingiu 24% da receita de Bogotá. Durante os anos 2000, esse instrumento foi amplamente utilizado em Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla e em geral cidades com mais de 300.000 habitantes na Colômbia (BARRERA, 2013).

De acordo com Hernández (2007), esta contribuição foi criada, desde a sua concepção e utilização original, para recuperar custos de investimentos na construção de obras públicas a partir dos benefícios de propriedade. Os benefícios consistem principalmente no aumento do valor de mercado do imóvel, ganho em decorrência de obra pública. Portanto, é necessário benefício econômico direto, benefícios indiretos, componente do solo e incidência de construção. Outros importantes benefícios são a melhoria urbana, econômica e social nas áreas onde as obras são realizadas.

A Ley 25 de 1921⁷ estabeleceu as primeiras diretrizes para aplicação da Contribuição de Melhorias na Colômbia, tal qual estabelece um imposto sobre a valorização imobiliária proveniente de execução de obras de interesse público. Os artigos 3º e 4 tratam da caracterização deste imposto:

Art 3º. - É estabelecido o imposto de avaliação direta, constituído por uma contribuição imobiliária que se beneficia da execução de obras de interesse público local, como limpeza e

⁷ <<https://abre.ai/ley25-21>>.

canalização de rios, construção de diques para impedir inundações, dessecação de lagos, zonas úmidas e terrenos, terrenos irrigados e outros similares, contribuição destinada exclusivamente a atender aos custos exigidos por essas obras.

Art 4º. - A avaliação deste imposto será feita em cadastros especiais das propriedades que devem se beneficiar da obra e obra projetada e proporcional ao seu valor, beneficiando-se da obra e obra projetada e proporcional ao valor deles, ao benefício que eles relatam dos trabalhos mencionados e ao orçamento e custo destes.

Apesar de Constitucional, a evolução da legislação de Contribuição de Melhorias na Colômbia é descentralizada e a nível legislativo local. Desde o ano 1966, todas as entidades executoras das obras têm o poder de estabelecer a contribuição em qualquer nível, nacional, departamental ou municipal (municípios, áreas metropolitanas e corporações autônomas regionais).

Para Hernández (2007), a promulgação da Ley 195 de 1936⁸ foi um passo importante na evolução do instrumento. Primeiro, ela autorizou a contribuição ser utilizada para a construção de obras urbanas, até então eram consideradas rurais pela Constituição de 1921. Em segundo lugar, foi determinado que o pagamento seja feito pelo município de Bogotá, para o qual foi autorizada a Câmara Municipal de Bogotá para impor a cobrança do imposto.

Hernández (2007) aponta que estas decisões contidas na Ley 195 de 1936 foram precursoras de várias disposições constitucionais na Colômbia até a atualidade, principalmente quanto a exclusividade dos municípios na cobrança dessas contribuições. Em 1938, a Ley 63⁹ estendeu essa decisão, aprovada até então somente para Bogotá, para outras capitais da época.

Para Montaña (2012), os importantes marcos constitucionais e legais da Contribuição de Melhoria na Colômbia são:

- Ley 113/37¹⁰. Inclui pavimentação de estradas como obras suscetíveis a ser financiado pela recuperação;
- Ley 1/48¹¹. Base tributável: maior valor do imóvel. (Valor do trabalho e benefício) Coleta com destino específico;
- DL. 1604/66¹², Ley 48/68¹³. Estatuto orgânico de valorização. Deixa de ser imposto e passa ser Contribuição. A Lei capacita todos os níveis de governo para coleta da contribuição. (Regulado por Decreto 1394/70¹⁴);

⁸ <<https://abre.ai/ley195-36>>.

⁹ <<https://abre.ai/ley63-38>>.

¹⁰ <<https://abre.ai/ley133-37>>.

¹¹ <<https://abre.ai/ley1-48>>.

¹² <<https://abre.ai/decreto1604-66>>.

¹³ <<https://abre.ai/ley48-68>>.

¹⁴ <<https://abre.ai/decreto1394-70>>.

- DL. 868/56¹⁵. Determina distribuição proporcional à capacidade econômica da terra (Válido nos termos do art. 244 D. 1333/86);
- Constituição nacional 1991¹⁶. Art. 317. 338;

Sendo assim, os parâmetros para aplicação da Contribuição de Melhorias no país seguem três principais pilares: o Custo da Obra, onde a base de cálculo é o custo da obra "dentro dos limites do benefício que ocorre aos imóveis" (Decreto 1604/66); a Valorização gerada nos imóveis, onde diferentes métodos de avaliação da valorização do imóvel são aplicados na Colômbia, de acordo com os estudos técnicos e principais modelos. Por último, a Capacidade de Pagamento dos Contribuintes, acolhida no Artigo 236, do Decreto 1333 de 1986.

Na Colômbia existem peculiaridades de cada região que requerem uma aplicação que se ajuste às suas condicionantes. A estrutura hierárquica da administração federal e até chegar aos municípios também é uma das condicionantes (PILEGGI; BRÜCKMANN; CONCEIÇÃO, 2020).

Nesse sentido, podem ser destacados três principais modelos de aplicação da Contribuição de Melhoria, segundo Pileggi *et. al.* (2020): o “Modelo de Bogotá”, geralmente aplicado quando existem benefícios locais (também aplicado em Barranquilla). As autoridades de Bogotá acreditam que, se a mobilidade melhorar, também haverá um efeito de avaliação por parte dos contribuintes.

O “Modelo Cali”, considera a cobrança através do benefício geral. Nesse sentido, o "Modelo de Bogotá" e o "Modelo de Cali" são bastante parecidos com contribuição geral para cobrir o custo de diferentes obras compartilhadas.

Por fim, há o “Modelo de Medellín”, mas que Manizales, Pereira e Bucaramanga também utilizam, no qual é aplicado geralmente para casos de benefícios locais. O modelo aplicado em Medellín, assim como em Manizales ou Bucaramanga, representam um modelo ortodoxo, bastante fiéis à lei colombiana.

O mesmo (“Modelo de Medellín”) está mais próximo da contribuição por participação da “mais-valia” de obras públicas locais, no qual o efeito de valorização das obras não é medido somente para o local específico e sua valorização imobiliária, mas sim para todos os benefícios dos cidadãos, principalmente com relação à melhoria na mobilidade. É possível dizer que este último modelo apresenta características mais próximas das contribuições de melhorias arrecadadas no Brasil.

¹⁵ <<https://abre.ai/decreto868-56>>.

¹⁶ <<https://abre.ai/constitucion-1991>>.

6.5.2 Equador:

No Equador, a Contribuição de Melhoria está legalmente embasada através da publicação do novo *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Apresenta regras claras e explícitas no Artigo 182, quanto trata das Contribuciones Especiales de Mejoras (CEM)¹⁷.

Art. 182 - Contribuições especiais de melhoras – O proprietário responderá pela contribuição especial de melhoria, no máximo até o valor de sua propriedade, estabelecido antes do início da obra.

As contribuições especiais de melhorias determinadas nesta seção serão arrecadadas pelo governo provincial autônomo descentralizado até dez anos a partir da conclusão da respectiva obra, para a qual serão emitidos os títulos correspondentes.

No final do trabalho realizado pelo governo provincial, no sentido de aumentar o valor dos imóveis dos particulares, este governo determinará, através do respectivo departamento, o valor que os imóveis localizados nas diferentes áreas de influência irão adquirir e o montante que deve ser pago pelas Pessoas beneficiadas com a contribuição especial de melhoras.

Como exemplo de aplicação da Contribuição de Melhoria podemos citar o Equador, com a publicação do novo Código. Vários municípios foram afetados, sendo necessário a atualização das suas normativas, exemplo disso é o município Baños de Agua Santa de onde teve sua instrução normativa atualizada e publicada em 2018, em decorrência da COOTAD.

Segundo o Artigo 1º da Ordenanza General Normativa (OGN)¹⁸, o qual traz descritos os objetos de aplicação, gestão, determinação e arrecadação da MC: o objeto das contribuições de melhoria é o benefício (lucro) real presumido proporcionado a propriedades imóveis em virtude de obras públicas, como abertura ou pavimentação de vias urbanas; repavimentação de asfalto urbano, revitalização de margens das vias; obras de melhoramento sanitário; construção ou ampliação de sistema hídrico; aterro de terrenos irregulares ou pântanos; praças, parques ou jardins; transporte de terras ou muros de contenções, dentre outros. Em resumo, obras públicas de interesse coletivo visando o melhoramento sanitário, físico, paisagístico ou da acessibilidade.

Cuenca, município notadamente reconhecido pela aplicação do referido tributo, anunciou¹⁹ que os parques municipais passariam por reestruturação, revitalização e diversos

¹⁷ *Contribuciones Especiales de Mejoras* no Equador são equivalentes às Contribuições de Melhorias.

¹⁸ *Ordenanza General Normativa para la información, gestión, determinación y recaudación de las contribuciones especiales de mejoras* <https://municipiobanos.gob.ec/banos/images/lotaip2018/agosto2018/ordenanza_general_normativa_para_la_informacion_g_865.pdf>.

¹⁹ <<http://www.emac.gob.ec/?q=content/contribuci%C3%B3n-especial-de-mejoras-de-emac-en-parques-de-la-ciudad-se-cobrar%C3%A1-en-2-a%C3%B1os>>.

projetos de melhoramentos. O recorte inicial era de 19 parques, mas que o projeto seria expandido chegando a 76 parques, o que representaria cerca de 35% dos parques urbanos municipais. Os demais 65% restantes deveriam ser financiados através da cobrança de Contribuição de Melhoria dos primeiros.

O projeto prevê que para a recuperação do investimento e aplicação da Contribuição Melhoria, o custeio seja através da CM das obras realizadas nos 19 parques urbanos, aprovado por unanimidade pelo “*Concejo Cantonal*”, seja feito em no máximo 2 anos, através da aplicação de 4 parcelas semestrais, nas quais os valores vão de “*US\$ 0.49 para los contribuyentes con un avalúo catastral desde US\$ 85,36 hasta US\$ 321,28 para aquellos contribuyentes cuyo predio supera el US\$ 1,000,000 de avalúo catastral*”. O investimento total através da readequação e recuperação dos 19 parques da cidade superam US\$ 4.296.473,15 (AULESTIA; RODRÍGUEZ, 2013).

Destaca-se ainda a importância de tal empreendimento pela necessidade de realizar a execução de obras públicas e função das consequências deixadas pela grave crise econômica que atingiu o Equador durante a década de 2000. A administração municipal decidiu evitar a realização de empréstimo e utilizar como fonte de financiamento as recuperações de CM. O interessante do caso é que, a partir de então, “os prefeitos seguintes não só mantiveram a CM, como também expandiram, utilizando para outras obras realizadas, evidenciando o apoio dos cidadãos a uma iniciativa pública” (AULESTIA; RODRÍGUEZ, 2013, p. 12).

Em boa parte, a CM está permitindo a continuidade do projeto de Melhoramento de Bairros implementado pela municipalidade desde então, a qual é alvo de elogios pelo seu desempenho. Em complemento, quando o cidadão percebe que a contribuição realizada por ele é revertida em execução de algum empreendimento que gere frutos e benefícios, tende a ter maior aderência a esse programa, o que a CM pode viabilizar. Não apenas ser vista como “*Mais Um Imposto*”, mas, sim, como algo que realmente funciona e que gera bons frutos.

Segundo Aulestia e Rodríguez (2013), este programa de melhoria dos bairros, implementado pela Prefeitura Municipal de Cuenca, observa várias etapas:

- a) os moradores encaminham requerimento formal à Administração do programa solicitando a inclusão de seu bairro na programação de obras de pavimentação, instalação de serviços básicos, iluminação pública, espaços verdes ou unidades policiais;
- b) a administração municipal verifica a disponibilidade de serviços públicos do bairro e o planejamento existente a esse respeito;

c) os gestores do Município dialogam com a comunidade e realizam um processo de socialização das potenciais obras a serem executadas;

d) o departamento técnico da unidade executora do programa realiza uma inspeção no local para determinar a dimensão das obras necessárias;

e) é aplicada uma matriz de priorização com base em critérios técnicos, sociais e políticos. A partir do resultado (alto, médio ou baixo), que se permite analisar que a demanda existente seja racionalizada e, sobretudo, estabelecer uma ordem de prioridade no atendimento às demandas dos cidadãos;

f) a execução das obras é contratada visando a participação do maior número possível de empreiteiros. A potencial perda de eficiência é compensada pela demanda adicional de mão de obra, envolvendo um número significativo de profissionais da construção, priorizando os moradores da região. Para obras com valores inferiores a US\$ 60 mil, a experiência prévia necessária para participar do programa é reduzida à construção de pequenas obras. O formato permite a contratação de seções de até um bloco (aproximadamente 100 metros);

g) além da supervisão técnica, a supervisão social é um componente chave do programa. A comunidade beneficiária elege um fiscal entre seus membros, cujos critérios devem ser incorporados aos relatórios de fiscalização. Isso permite uma ligação entre o contratante, a comunidade e o município. Ao mesmo tempo em que canaliza as preocupações da comunidade, além de apoiar o monitoramento do cumprimento das regulamentações ambientais;

h) o retorno é um elemento chave do programa. Os custos da obra são repartidos entre os beneficiários: 40% para moradores defrontantes e 60% aos demais, em contrapartida à avaliação. As estradas com mais de 8 metros de largura, os *nós de trânsito* e as obras com incidência direta na zona patrimonial são divididas entre todos os imóveis urbanos. O prazo máximo de pagamento é de 7 anos e os descontos são aplicados no pagamento à vista, situação frequente;

i) os recursos do programa são reinvestidos em novas obras, gerando um círculo virtuoso que permite o financiamento do desenvolvimento urbano.

Conforme Aulestia e Rodríguez (2013), os resultados são bastante expressivos, como: pavimentação de 270 quilômetros de vias; o investimento foi de cerca de US\$ 106 milhões em 1800 contratos de obras; há a estimativa, por parte da administração pública, que o preço do solo tenha triplicado, com relação ao período anterior à execução das obras. 90% dos contribuintes quitaram sua contribuição antes do 4º ano. 95% das obras contaram com a aceitação de ao menos 60% dos beneficiários, os quais fazem relação com a CM paga. Apenas 3% dos contribuintes apresentam algum tipo de atraso no pagamento de CM.

Deveras, a experiência de Cuenca evidencia alguns elementos essenciais para o êxito do programa de intervenção pública: a corresponsabilidade entre a cidadania e a municipalidade

para financiar o desenvolvimento urbano, através de regras claras, antecipadas e conhecidas pela população anteriormente à execução das obras. Estabilidade política e continuidade de programas implementadas por administrações anteriores. Credibilidade institucional frente aos cidadãos, construtores e financiadores. E, finalmente, uma cidadania ativa, participativa, fiscalizadora, que cumpre com as suas obrigações enquanto cidadão (AULESTIA; RODRÍGUEZ, 2013).

Em Loja, outro município equatoriano, com significativo destaque pela arrecadação de CM, a Contribuição de Melhorias aparece instituída através da *Ordenanza 007-2014*, conhecida como “*Ordenanza que Regula la Determinación, Gestión y Recaudación de la Contribución Especial de Mejoras en el Cantón Loja*”²⁰.

O Objeto da CM é definido como o benefício real ou presumido proporcionado às propriedades imobiliárias urbanas, pelas construções de obras públicas como: abertura, pavimentação, calçamento ou construção de vias; repavimentação urbana; muros e cercas, obras de aterro ou adensamento das redes para a prestação de serviços de telecomunicações ou redes elétricas; coleta de esgoto; construção e ampliação de sistema de abastecimento de água potável; aterro de terrenos irregulares ou pântanos; praças, parques e jardins; outras obras de interesse público coletivo.

O Fato Gerador é a existência do benefício real ou presumido e, portanto, nasce a obrigação tributária, quando uma propriedade está localizada nas imediações de uma obra pública. O Sujeito Ativo da CM é a administração pública, a qual está facultada a exigência de pagamento da CM através da “*Dirección Financeira*”.

Enquanto isso, o Sujeito Passivo, é todo e qualquer proprietário de imóveis imobiliários beneficiados pelas referidas obras de melhoramento. Se um imóvel beneficiado pertence a mais de um proprietário o valor cobrado será dividido entre todos os proprietários. A Base Imponível se trata do custo da obra, rateado pelas propriedades beneficiadas. A independência das contribuições refere-se a cada obra realizada ser independente uma da outra, sendo que um imóvel pode, em determinadas situações, estar localizado dentro de 2 áreas (ou mais) diferentes de obras públicas, sendo necessário 2 pagamentos (ou mais) diferentes.

Em Quito, capital nacional do Equador, o elemento que institui a cobrança de Contribuição de Melhoria é a “*Determinación y Cobro de la Contribución Especial de Mejoras*

²⁰ “*Ordenanza que Regula la Determinación, Gestión y Recaudación de la Contribución Especial de Mejoras en el Cantón Loja*”. (<https://bit.ly/3tYzCJ8>)

por *Obras Públicas de Alcance Distrital en el Distrito Metropolitano de Quito*”, na *Ordenanza 198-2017*, sendo considerada a continuação do “*capítulo IV del Título III del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*”, a qual traz os seguintes preceitos:

1. Objetivo: regulamentar a aplicação, cobrança e isenções da Contribuição de Melhoria pela construção e manutenção de vias expressas, vias arteriais, e vias coletoras principais;
2. Obras de alcance distrital: realizadas pela administração pública ou por suas empresas públicas, no marco de suas competências, para promover o desenvolvimento da cidade mediante a construção e manutenção das referidas vias, de evidente interesse e benefício para a cidade;
3. Isenções: as pessoas cujo valor da propriedade não exceda US\$ 70.000,00, nos últimos cinco anos. Sendo unicamente destinada aos imóveis que atinjam esse valor, sobre o terreno, construções e adicionais construtivos, sendo que não serão isentos terrenos baldios ou sem construção. Quando o proprietário possua mais de um imóvel ou rendimentos superiores a esse valor não haverá isenção alguma;
4. Pagamento do tributo: a base de cálculo será o custo anual das obras rateados entre todos as propriedades do distrito, em função do valor de cada imóvel, com base no valor da ficha de imposto predial (equivalente ao IPTU), segundo os registros cadastrais, segundo a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{VALOR DE PROPIEDAD INDIVIDUAL}}{\text{AVALÚO TOTAL CIUDAD}} \times \text{COSTO ANUAL POR OBRAS DISTRITALES}$$

Onde:

- VALOR DE PROPIEDAD INDIVIDUAL: Valor do imóvel segundo informação cadastral vigente na ficha de cobrança de IPTU.
- AVALUO TOTAL CIUDAD: A soma do valor da propriedade de todos os imóveis do Distrito.
- COSTO ANUAL POR OBRAS DISTRITALES: Total Anual a recuperar pelas obras distritais²¹.

Nesse sentido, há ligeira diferença entre os exemplos citados, visto que este último é voltado para empreendimentos viários, e tem o custo total anual dissolvido por todos os contribuintes, se tratando então de algo contínuo, cobrado com determinada regularidade.

O exemplo de Cuenca mostra que por vezes os contribuintes estimam que os benefícios derivados de obras públicas são maiores do que os pagamentos da contribuição e, portanto, acabam solicitando ao Município a execução de mais projetos. Passaria a não ser necessário medir a valorização ou a capacidade de pagamento dos beneficiários. Apesar disso, as regras da CEM permite subsídios cruzados e, no caso Equatoriano, pagamentos em espécie (trabalho comunitário, por exemplo) (AULESTIA; RODRÍGUEZ, 2013, p. 26).

²¹ Quando houver vários proprietários de um imóvel (por exemplo um prédio com apartamentos), o tributo será dividido em função da porcentagem de participação que conte na ficha de coproprietários. (<https://bit.ly/3ITCpM>).

6.6 SÍNTESE E CONCLUSÕES:

Na maioria das situações a valorização dos imóveis é capturada pelo mercado imobiliário, fazendo com que gere boas taxas de lucro, visto que anteriormente o investidor adquiriu o imóvel com baixo valor se comparado ao valor a ser novamente negociado posteriormente ao empreendimento da obra pública. Ou seja, em nada o investidor valorizou seu imóvel, o que valorizou foram os esforços coletivos (impostos), sendo que o maior beneficiário foi o mesmo, portanto, quem deveria contribuir em maior escala para o empreendimento.

Nesse sentido, foi possível constatar que a CM, tal como está definida, oferece alguma resistência na sua implementação, devido ao fato que é difícil associar valorização dos imóveis próximos a obras públicas e isolar somente os que valorizaram em decorrência desses empreendimentos. Isso se dá por conta da complexidade em distinguir a valorização por fatores intrínsecos ao imóvel/mercado, ou se essa valorização ocorre somente em decorrência da melhoria que esses empreendimentos podem trazer. Não tem a ver apenas com a existência de cadastros estáticos e ineficientes ou de plantas de valores desatualizadas, já que mesmo quando se tem elevado grau de atualização ainda assim essa definição da causa da valorização não é inequívoca.

Para superar essa resistência outros países da América do Sul se utilizam de algumas alternativas: que vão desde o rateio do custo total da obra entre todos os municípios; uso de práticas de espalhamento do valor, de modo que quando mais afastado do imóvel a obra, menos se paga proporcionalmente; além da cobrança anual de contribuição de melhoria para melhoramentos em obras viárias, baseadas no custo total da obra, dividido proporcionalmente pelo valor total do imóvel constante no documento de cobrança de imposto territorial.

Ambos os exemplos apresentados partem do pressuposto que as obras públicas de melhoramento resultam em valorização. Eliminam a necessidade de determinação de quanto um imóvel valorizou, para distribuir, mesmo que individualmente com um valor acessível a todos, viabilizando o aumento da aceitação por parte do contribuinte. A consequência é a redução da inadimplência e ganhos na arrecadação.

A legitimidade da recuperação desses valores pela coletividade decorre de princípios constitucionais e infraconstitucionais, conforme nos recordam Pereira *et al.* (2018, p. 15), sendo esses princípios a função social da propriedade e da cidade; responsabilidade territorial dos municípios; isonomia; supremacia do interesse público sobre o particular; vedação do

enriquecimento sem causa; justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização. No caso ainda da Contribuição de Melhoria, tais princípios refletem diretamente as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesta corrente de aplicação, não se preocupam tanto com o montante da valorização, nem o quanto podem cobrar de contribuição relativos a essa valorização, mas sim, com o fato de haver ou não valorização. Como o rateio do custo é feito por muitos municípios, o valor da contribuição acaba não se tornando muito elevado, proporcionando uma maior aceitação/recepção desta contribuição pela população.

Como exemplo, podemos ilustrar como ocorreria se fossem investidos R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para a construção de um hospital em um município de 35.000 mil habitantes, rateando o custo total da obra para todos os imóveis da cidade igualmente, independente da distância. Entre as premissas consideraremos que existam 10.000 propriedades no total, ou seja, em torno de uma propriedade para cada 3,5 habitantes, além de o pagamento poder ser parcelado em 4 anos, com parcelas anuais, nos mesmos moldes do IPTU:

$$15.000.000,00 / 10.000 = 1.500,00 \text{ reais por propriedade}$$

$$\text{Onde: } 1.500,00 / 4 \text{ anos} = 375,00 / 12 \text{ meses} = 31,25 \text{ reais mensais}$$

Poderiam, adicionalmente, ser atribuídas faixas de espalhamento, atribuindo diferentes *bufferes* de distância: até 500 metros do empreendimento o valor total da contribuição seria de 2.000,00 reais; de 500 – 2.500 metros o valor total seria de 1.350,00 reais; de 2.500 – 5.000 metros o valor total seria de 800,00 reais; desta distância (5.000 metros) em diante o valor total da contribuição seria de 400,00 reais.

Nesse exemplo, os imóveis no raio de até 500 metros da obra (os de maior contribuição, mas que teriam a maior valorização) pagariam um total de 500,00 reais anuais, ou cerca de 42,00 reais mensais. Os imóveis na faixa de 500 – 2.500 metros pagariam 337,50 reais anuais, ou cerca de 28,13 reais. Os imóveis de 2500 – 5.000 metros pagariam 200,00 reais anuais, ou em torno de 17,00 reais mensais. Os imóveis que estivessem além de 5.000 metros pagariam 100,00 reais anuais, ou cerca de 8 reais mensais.

Portanto, segundo os exemplos acima ilustrados podemos visualizar como ocorreria o rateio do custo de uma obra de interesse de todos os habitantes de um município. Mesmo se considerarmos a faixa que mais contribuiria (até 500 metros, 2.000,00 reais), ao diluir ao longo de um ano, o valor total da contribuição ficaria abaixo de 50,00 reais mensais. Valor esse que se comparado ao potencial de valorização dos imóveis, é praticamente irrisório, já que nesse

caso os benefícios de melhoramento de qualidade de vida e o retorno que pode proporcionar aos habitantes também pesaria na hora de serem notificados do valor a contribuírem.

Como mencionado, esse modelo parte do pressuposto que, a obra ao ser de interesse coletivo, valorizaria todos os imóveis. É claro que quanto mais próximo ao empreendimento, maior o potencial de valorização, deste modo se justificaria a maior contribuição, de modo que poderia aumentar o grau de aceitação/recepção, além de proporcionar maior equidade na cobrança.

Seria uma alternativa que poderia facilitar a implementação da contribuição, visto que eliminaria boa parte dos gastos em estudo para identificar e isolar o total valorizado pela obra pública, ao passo que assumindo a valorização, o valor médio a ser contribuído poderia ficar em torno de 30,00 a 35,00 reais mensais, se tornando acessível. Contudo, ainda poderiam ser previstas exceções, para os casos dos contribuintes de baixa renda, podendo haver isenção. Existem casos, conforme Aulestia e Rodríguez (2013) e Borrero e Ruiz (2020), que a contribuição poderia ser em forma de prestação de serviço comunitário.

A CM materializa a relação entre o benefício recebido pelo proprietário, sua propriedade e o custo do trabalho. Desta forma, existiria uma legitimidade e o cidadão tenderia a aceitar essa cobrança, pois conseguiria compreender a relação entre o que ele paga, o trabalho e o benefício que receberia em seu imóvel. Ainda se destaca dois principais motivadores para a sua implementação: a Justiça fiscal, pois quanto mais beneficiado com a valorização do patrimônio privado decorrente da obra pública, maior a sua contribuição por ela; e a Recuperação de receitas investidas para o poder público, de modo a permitir investimentos públicos que beneficiem a maioria da população.

Conforme Borrero (2013) contribui, pelas experiências aplicadas na Colômbia, um fator que se destaca na Contribuição de Valorização (CM no Brasil) é a relação custo-benefício, podendo ainda ser replicada para os demais países da América Latina. Uma vez instituído o cadastro, com um observatório imobiliário de valores, nada mais é necessário investir para poder aplicar tal tributo. Constatamos, dessa forma, que nenhum outro imposto tem uma relação tão estreita entre a valorização dos imóveis e investimento em obras públicas.

Aulestia e Rodríguez (2013, p. 15) destaca que, para a aderência geral dos contribuintes, é preciso reforçar que há corresponsabilidade entre cidadãos e municípios para financiar o desenvolvimento urbano, mas é necessário transparência no processo, além de:

- Regras claras, antecipadas e conhecidas pela população.

- Estabilidade política e continuidade de programas implementados pelas administrações anteriores.
- Credibilidade institucional com cidadãos, construtores e financiadores.
- Cidadania ativa que participa, é supervisora e cumpre suas obrigações.

Se, por um lado, os países e cidades supracitados denotam relevante experiência na cobrança de tal tributo, em breve busca na internet pelo termo, sem muito aprofundamento e apenas utilizando informações indexadas no buscador *Google*, retorna considerável número de municípios brasileiros (Tabela 2) que recentemente o instituíram, seja como um elemento entre os códigos tributários, seja como lei complementar.

Tabela 2 – Municípios que recentemente instituíram a Cobrança de Melhoria

Estado	Município	Lei	Data	Ano	Título, Capítulo, Artigo
São Paulo	Sorocaba	Lei nº 11.028	de 22 de dezembro	2014	
Rio Grande do Sul	Venâncio Aires	Lei complementar nº 009	de 12 de agosto	2015	
Rio Grande do Sul	Lajeado	Lei nº 10.013	de 30 de dezembro	2015	
Santa Catarina	Canoinhas	Lei municipal nº 5.722		2015	
Paraná	Céu Azul	Lei nº 1.770	de 12 de dezembro	2016	
Rio Grande do Sul	Veranópolis	Lei municipal nº 7.100	de 20 de dezembro	2017	Título V, Capítulo I, Artigo 474 - Artigo 495
Rio Grande do Sul	São Francisco de Paula	Lei nº 3329	de 29 de setembro	2017	Título V, Capítulo I, Artigo 369 - Artigo 390
Paraná	Andirá	Lei nº 3.118	de 17 de outubro	2018	
Rio Grande do Sul	Frederico Westphalen	Lei complementar nº 004	de 21 de dezembro	2018	Título V, Capítulo I, Artigo 497 - Artigo 518
Rio Grande do Sul	General Câmara	Lei nº 2.199	de 11 de novembro	2019	
Paraná	Ivaiporã	Lei nº 3.288	de 19 de março	2019	
Santa Catarina	Presidente Getúlio	Lei complementar nº 2415		2019	
Rio Grande do Sul	Mostardas	Lei municipal nº 4045	de 14 de janeiro	2020	
Rio Grande do Sul	Ibirubá	Lei complementar nº 189	de 18 de novembro	2020	

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Esse fato reforça ainda mais que o tributo é tema de relevante interesse recente, principalmente em um momento em que as administrações municipais buscam formas de financiar a cidade, além do que, conforme aqui exposto, é uma alternativa de tributo totalmente plausível de implementação e cobrança. Além do mais, se constitui como um elemento de promoção de justiça fiscal e social.

Em tempo, é necessário ressaltar que a valorização de um imóvel pode ocorrer por várias situações, como reformas internas e externas, construção de algum centro comercial e tecnológico, melhorias e/ou instalação de praças, iluminação, entre outras. Mas, para a aplicação da Contribuição de Melhoria, a valorização do imóvel precisa necessariamente decorrer de obras públicas. Há autores que defendem a recuperação devido à valorização proporcionada por de toda e qualquer obra de melhoramento, como por exemplo Smolka (2014) e Furtado e Smolka (2005), tese que não foi alvo desta pesquisa, podendo ser uma possibilidade de continuidade e evolução para além desse trabalho.

Aqui se levantam dois principais pontos: a necessidade da construção de um cadastro territorial municipal dinâmico, que represente as transformações da ocupação de forma que seja

a fonte de toda informação urbana, que também permita a integração entre todos os entes da gestão pública; além de um repositório capaz de conter dados relativos a transações imobiliárias e imóveis ofertados no mercado, além de permitir a organização de um histórico de valores de mercado, algo que a construção de um observatório de valores integrado ao cadastro satisfaria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar o que a Contribuição de Melhoria tem de pontos fortes e o que tem de limitações, enquanto instrumento que viabilize a gestão social da valorização da terra. Foram apresentadas as suas principais características, o marco legal que a define, apresentados exemplos de aplicações em distintos municípios e em diferentes tipos de obras, buscando esclarecer e encorajar a ampla aplicação deste tributo.

Entre os objetivos específicos elencados para esse trabalho, o primeiro, quando é previsto a análise a legislação que define a CM e os resultados que decorrem de sua aplicação, pôde ser alcançado durante a etapa de investigação acerca do histórico da Contribuição de Melhoria, trazendo as principais normativas que a instituíram ao longo do tempo.

A segunda parte do primeiro objetivo pôde ser alcançada ao analisar a aplicação de melhoria em municípios nacionais e internacionais, levando em conta as suas legislações, semelhanças e discrepâncias com as características da Contribuição de Melhoria elencadas no capítulo I, artigo nº 145 da Constituição e no capítulo II, dos Instrumentos Da Política Urbana, artigo 4º, inciso IV, letra “b” do Estatuto da cidade.

O terceiro objetivo, de apresentar alternativas para tornar operacional a cobrança de CM para os municípios brasileiros, pode ser alcançado ao exemplificar e identificar as principais limitações e fragilidades da aplicação do referido instrumento, como também ao discorrer sobre as principais potencialidades e pontos fortes de sua aplicação. Ao nos debruçar sobre os exemplos encontrados na bibliografia, nos ajuda a compreender de que forma a Contribuição de Melhoria pode contribuir na gestão municipal, viabilizando a gestão social da valorização da terra.

Tal objetivo, aqui mencionado, dialoga diretamente com os resultados do primeiro objetivo, pois, ao se ter em conta exemplos de aplicações em outros municípios, se pode absorver e avaliar as suas virtudes. A Contribuição de Melhoria se mostra como uma ferramenta essencial para as municipalidades, no sentido de recuperar as somas investidas, bem como financiar as obras de melhoramentos, necessárias para a viabilização da função social da cidade. Tanto a CM quanto os demais instrumentos urbanísticos aqui citados, estão intimamente ligados nesse sentido.

Ao observar o segundo objetivo, de analisar as principais contribuições do Cadastro Territorial Multifinalitário, já conforme aqui exposto, se entende ser essencial para viabilização da Contribuição de Melhoria. O CTM possui características que contribuem diretamente para a

implementação da Contribuição de Melhoria. O CTM fornece os dados que caracterizam os imóveis, com o valor do imóvel, conforme a PVG, segundo avaliação feita para a cobrança de ITBI e de IPTU. Fornece também dados da localização geográfica dos imóveis, permitindo a identificação e estabelecimento de zonas de impacto/valorização.

O CTM ainda poderá dispor dos dados do Plano Diretor, o que permite o relacionamento entre eles para identificar as áreas onde existam terrenos, que dada a sua (ausência de) ocupação, estão de acordo com mínimos e máximos estipulados, onde poderá ser verificado se as propriedades cumprem sua função social.

Desta maneira, havendo integração entre cadastro territorial, observatório de valores, setor tributário e Planta de Valores Genéricos através da avaliação em massa de imóveis, a aplicação de diversos tributos seriam viabilizados e sobretudo a gestão territorial do município se beneficiaria, além de que a justiça fiscal seria alcançada, sendo esse o principal resultado esperado.

Neste ponto, concluímos que o apoio do Cadastro Territorial é fundamental para a cobrança Contribuição de Melhoria, já que permite a conexão entre cadastros temáticos. Se percebe que a CM possui, portanto, potencial para ser um dos principais instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliária. Este instrumento atua como forma de financiamento coletivo da infraestrutura pública local, visando o desenvolvimento sustentável, auxiliando financeiramente e promovendo a justiça fiscal, além de suportar o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Alda Judith. A "**revisão da bibliografia**" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, nº 81. 1992. p. 53 - 60.
- AULESTIA, Diego; RODRÍGUEZ, Vanessa. **Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador**. Lincoln Institute, MA. 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/aulestia-wp14da2sp-full_0.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- AVERBECK, Carlos Etor. **Os sistemas de cadastro e planta genérica de valor no município: prejuízos da desatualização**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: UFSC, 2003. 203 p.
- BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. **O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015)**. Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg., SÃO PAULO, V.21, N.1, JAN.-ABR. 2019. p. 45 - 62.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Diário Oficial da União, Seção 1, de 5 de outubro de 1988.
- _____. **Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257/2001**.
- _____. **Portaria 511. Estabelece as diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Ministério das Cidades, Brasil. 2009.
- _____. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Coordenação de ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. Ministério das Cidades (MCID), Brasil. 2004. 160 p.
- _____. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação de ROLNIK, Raquel; SCHASBERG, Benny; PINHEIRO, Otilie Macedo. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005. 92 p.
- BORRERO, Oscar. **Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana**. Investigación del LILP. MA: Lincoln Institute of Land Policy. 2013. 38 p. <<https://abre.ai/borrero2013>>.
- BORRERO, Oscar, O; RUIZ, J. **Contribución de mejoras en América Latina. Experiencias, desafíos y oportunidad**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cqSTxa>. Aesso em: 26 out. 2020.
- CAMPANELLA, Fabiana Leonardi. **Da Captura aa Mais-Valia Fundiária Urbana por Meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Pontificia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Graduação em Direito. São Paulo. 2016. 24 p.

CESARE, Cláudia M. **Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe**. Lincoln Institute of Land Policy. 2016. 265 p.

COLÔMBIA. Congreso de la República. **Ley 25 de 1921**. Imprenta Nacional 67 y Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo de población y vivienda 2018. Estimación preliminar de población para 2018. Santa Fe de Bogotá: DANE; 2018.

CONCEIÇÃO, E. **Análise do Uso e Ocupação do Solo em Teutônia – RS, Pós Década de 2000, Com o Uso de Sistema de Informação Geográfica**. Anais do XXVII Congresso Brasileiro de Cartografia e XXVI Expositiva 6 a 9 de novembro de 2017, SBC, Rio de Janeiro - RJ, p. 1006-1010.

CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes; ERBA, Diego Alfonso (Orgs). **Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros – Manual de Apoio**. 2010.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Planos diretores: processos e aprendizados**. [Organização] Renato Cymbalista, Paula Freire Santoro – São Paulo: Instituto Pólis, 2009. ISSN: 0104-2335. 158p.

DANTAS, Yse Vinhaes. **Sistema Multifinalitário de Cadastros: contribuição conceitual com ênfase nas restrições ambientais do Brasil**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, 2017. 269 f.

DENALDI, Rosana et. al. Org. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Ministério das Cidades. Brasília. 2015. 80 p.

DRUM, Cassiano L. **Impactos econômicos do programa Minha Casa Minha Vida no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 2010. 30 p.

ERBA, Diego Alfonso. **El Catastro Territorial en América Latina y el Caribe**. Cambridge, MA. Institute of Land Policy. 2008. 428p.

ERBA, Diego Alfonso; PIUMETTO, Mario. **Catastro Territorial Multifinalitário**. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1spfull_0.p>.

ERBA, Diego Alfonso; PIUMETTO, Mario Andrés. **Para Compreender o Solo Urbano, Cadastros Multifinalitários para o Planejamento e o Desenvolvimento das Cidades da América Latina**. Lincoln Institute of land Policy. 2021, 54p.

FRANCESCHI, Raquel Marion de. **Atualização da planta de valores genéricos no município de Santa Cruz do Sul**. Trabalho de Conclusão de Curso em Engenharia Civil. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2483>>.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim Oscar. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo, Instituto Pólis, 2005. (Cadernos Pólis, 9). 80 p.

GAIDEX, Raquel de Barros; SCHUSSEL, Zulma. **Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir**: instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico cultural. Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. Instituto de Arquitetura e Urbanismo. IAU-USP. São Paulo. 2015. p. 25 – 33.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. In: Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HEOFACKER, José C. **Dificuldades na Implantação de um Cadastro Técnico Multifinalitário – Estudo de caso do Município de Criciúma – SC**. UFSC. Florianópolis. 2004. 122 p.

HERNÁNDEZ, J. **La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá, Colombia 1987-2004**”, en M. C. VEJARANO (ed.), **Mobilización de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos**. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/311AnzE>. Acesso em 20 dez. 2020

LIMA, Arhur P. B; BRANDALIZE, Maria C. B. **SIG Aplicado ao CTM em Áreas de Zona Costeira e Especial Interesse Ambiental e Turístico**. In: IV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIA DA GEOINFORMAÇÃO, 2012, Recife - PE. Anais. ITEP e UFPE, 2012. v. 1, p. 1 - 7.

LIMA, Laura Nunes de. **Contribuição de Melhoria e Desenvolvimento Urbano**. Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Universidade de Brasília – UnB. Brasília. 2011. 79 p.

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. **Cadastro Técnico Multifinalitário - Rural e Urbano**. Cambridge, MA. Lincoln Institute of Land Policy, 2007. 142 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Município e Cidadãos**. Brasília 2004. 158 p.

MAHFUS, Julio Cesar; CREMONESE, Viviana. **O Direito Urbanístico sob a ótica do estatuto da cidade: democratizando o espaço local**. Direito e Democracia. Canoas. vol.4, n.2. 2º sem. 2003. p.385 - 402.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **Concesión onerosa del derecho de construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades**. in: Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina [editado por] SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda. Lincoln Institute of Land Policy. 2014. 185 p.

MARICATO, Erminia. **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: WHITAKER, João Sette. Cidades para que(m)? Política, Urbanismo e Habitação. 2002. Disponível em:

<<https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2002/7/1/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade> >

MÖLLER, Luiz, F. C. **Contribución de mejoras: Un caso real en Brasil**. in M. C. Vejarano (ed.), **Movilización de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos**. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/311AnzE>. Acesso em 18 jan. 2021.

MONTAÑA, Magda. **Valorización en Colombia**. 2012. 20 slides. Disponível em: <https://cutt.ly/ugk3Mkh>. Acesso em: 11/11/2020.

NERY, Ana Maria Cavalcanti. **Proposta de Estruturação de um Observatório de Valores de Imóveis Urbanos**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Tecnologia e Geociências. Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10722/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Ana%20Maria%20Cavalcanti%20Nery.pdf>>.

NUNES, Mariza. **Importância da Planta Genérica de Valores**. 2019. Disponível em: <<https://abre.ai/cxCD>>. Acesso em 12/04/2021.

PACCA, Penha; PERETTO, Flávia. **Aplicação do instrumento da Transferência do Direito de Construir na conservação de imóveis tombados**. 2017. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/879527/aplicacao-do-instrumento-da-transferencia-do-direito-de-construir-na-conservacao-de-imoveis-tombados> >. Acesso em: 13 de março de 2019.

PAZOLINI, Tiago Umberto. **Observatório de Valores Imobiliários: modelagem conceitual**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Florianópolis, 2019. 90 p.

PEREIRA, Gislene. **Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 4, p. 207-213, 2012.

PEREIRA, Gislene; PEDROZO, Alexandre; COELHO, Artur; SILVA, Jussara Maria; BRANDENBURG, Elena; SOFFIATTI, Rubens; FERNANDES, Cíntia; MOREIRA, Tomás; LEONELLI, Gisela. **Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhoria: O Caso do Paraná, Brasil, entre os Anos 2000 e 2010**. Documento de Trabalho. Lincoln Institute of Land Policy. 2013. 36 p.

PEREIRA, Gislene; FERNANDES, Cintia Estefania e MÖLLER, Luiz Fernando Chulipa. **Contribuição de Melhoria: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2018. 95p.

PORTO, Alberto; EGUINO, Huáscar; ROSALES, Walter. **Panorama de las finanzas municipales en América Central**. BID. 2017. 95 p. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-finanzas-municipales-en-Am%C3%A9rica-Central.pdf>>. Acesso em 28/01/2020.

SABOYA, Renato. **Transferência do Direito de Construir**. 2008a. Disponível em: < <http://urbanidades.arq.br/2008/06/transferencia-do-direito-de-construir> > Acesso em: 10 de março de 2019.

SABOYA, Renato. **Operações urbanas consorciadas – uma introdução**. 2008b. Disponível em: < <https://urbanidades.arq.br/2008/08/operacoes-urbanas-consorciadas-uma-introducao/> > Acesso em: 12 de março de 2019.

SARAIVA, Luciana de Andrade; CARUSO, Aline Ferreira; SANTOS, Maurinho Luiz dos; DEL NERO, Patrícia Aurélia. **Contribuição de Melhoria: o desuso de um tributo justo para os municípios**. Revista de Informação Legislativa. Brasília. 36 n. 142 abr./jun. 1999. p. 251 – 266. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/489/r142-20.PDF?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 29/12/2020.

SILVA, Everton. **Cadastro Técnico Multifinalitário: base fundamental para Avaliação em Massa de Imóveis**. Tese (Doutorado) - Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, 2006. 201 f.

SMOLKA, Martim Oscar. **O IPTU e Outros Instrumentos de Política Local**. In: Seminário Nacional - O Papel dos Tributos Imobiliários para o Fortalecimento dos Municípios. Fortaleza. 2006. 32 p.

SMOLKA, Martin Oscar. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina**. Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA. 2014. 68 p.

SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda. **Instrumentos. Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy. 2014. 185 p.

SOBARZO, Oscar. **A Produção do Espaço Público: Da Dominação à Apropriação**. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, N° 19, pp. 93 - 111. 2006.

SOFFIATTI, Rubens Valério Franco. **A Contribuição de Melhoria como Instrumento de Recuperação da Mais-Valia Fundiária Urbana: Estudo de Caso Eixo Urbano “Linha Verde”, Curitiba, Paraná**. Dissertação (Mestrado) em Gestão Urbana. PUC. Paraná. 2012. 173 p.

STAHLHÖFER, Juliane Elisa; HECK, Marcelo Arioli. **Mobilidade Urbana Sustentável Estudo de Caso no Município de Teutônia**. Destaques Acadêmicos, Lajeado, v. 10, n. 4, p. 279-298, 2018.

TAKAKI, Mayhumi Laís. **Contribuição de Melhoria: Aspectos Gerais e Breve Análise de um Tributo que Nunca Foi**. Monografia (TCC) em Direito. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. 2012. 62 p. Disponível em: < https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4001/1/2012_MayhumiLaisTakaki.pdf >.

TUMELERO, Marta Fernanda. **A Viabilidade da Instituição do IPTU Progressivo Previsto no Estatuto da Cidade no Município de Maravilha**. 2015. 22 p. Disponível em: <

<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Artigo-Marta-Fernanda-Tumelero.pdf>>.

UZON, Néia. **Transferencia del derecho de construir**: La experiencia de Porto Alegre, Brasil. in: Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina [editado por] SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda. Lincoln Institute of Land Policy. 2014. 185 p.

VIEIRA, Deidyenne Carla. **A Função do Cartório de Registro de Imóveis na Manutenção da Propriedade e a Lei N° 6.766/79 de Loteamento Urbano**. Monografia apresentado para conclusão do Curso de Graduação em Direito. UniEvangélica, Ceres, GO. 2019. 45 p.