

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES INTELIGENTES E
SUSTENTÁVEIS**

MARÍLIA MARTON CORRÊA

**INSTRUMENTOS URBANOS DE CAPTURA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA:
UMA ANÁLISE CONCEITUAL**

São Paulo

2022

MARÍLIA MARTON CORRÊA

**INSTRUMENTOS URBANOS DE CAPTURA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA:
UMA ANÁLISE CONCEITUAL**

**URBAN INSTRUMENTS FOR CAPTURING REAL ESTATE VALUATION: A
CONCEPTUAL ANALYSIS**

Projeto de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito da disciplina Seminário de Dissertação.

Orientador: Prof. Dr. WILSON LEVY BRAGA DA SILVA NETO

São Paulo

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Corrêa, Marília Marton.

Instrumentos urbanos de captura da valorização imobiliária: uma análise conceitual. / Marília Marton Corrêa. 2022.

93 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2022.

Orientador (a): Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto.

1. Mais valias fundiárias. 2. Política fundiária. 3. Financiamento público. 4. Instrumentos Urbanos.

I. Silva Neto, Wilson Levy Braga da. II. Título.

CDU 711.4

**INSTRUMENTOS URBANOS DE CAPTURA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA:
UMA ANÁLISE CONCEITUAL**

Por

Marília Marton Corrêa

Projeto de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito da disciplina Seminário de Dissertação.

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Márcia Cristina de Souza Alvim – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP

São Paulo, 11 de novembro de 2022.

DEDICATÓRIA

Dedico essa dissertação a todos os que me oportunizaram a experiência da vida pública que ultrapassa mais de 20 anos. Que contribuíram para a construção das minhas habilidades e competências e entender que devemos disseminar esses conhecimentos. Alberto Hiar - Turco Loco, Gabriel Chalita, Andrea Matarazzo, Marcelo Araújo, José Renato Nalini, José Auricchio Júnior e Anacleto Campanella.

Ao eterno Governador Geraldo Alckmin pelo respeito a coisa pública.

AGRADECIMENTO

Um trabalho de mestrado é uma trajetória permeada por inúmeros desafios e percalços que, apesar de ser um processo solitário a qualquer investigador, conta com a contribuição de várias pessoas indispensáveis para encontrar o melhor rumo em cada momento da caminhada. Trilhar este caminho só foi possível com o apoio imensurável do meu orientador Professor Doutor Wilson Levy Braga da Silva Neto, que sempre acreditou em mim. Agradeço a orientação exemplar, por toda a paciência e empenho, pelos conselhos preciosos, pela disponibilidade e encorajamento em momentos cruciais.

Aos meus colegas do programa de Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis que distribuíram energia e força durante os dois anos de convivência semanal, em especial Caio Aloe, Sângela Contrim e Ana Wernke. Aos Professores Doutores Luís Fernando Massonetto, Cristiano Quaresma de Paula, Carlos Leite, Renato Cymbalista, Andreza Portella Ribeiro, agradeço o apoio, a motivação e pela agradável experiência de aprendizagem. À nossa querida Suely Maria Iafrate Neta, que nos ajudou com puxões de orelha, mas sempre com muito carinho e simpatia e em nome dela toda a estrutura da Universidade Nove de Julho.

Ao meu marido, Walter Roberto Torrado, pelo amor, partilha, companheirismo, agradeço a enorme compreensão. E claro, aos meus pais Paulo Rabelo Corrêa e Carmen Silvia Marton Correa, que amo incondicionalmente, que são o princípio de tudo, dos primeiros e precisos passos, a formação da mulher que sou hoje.

RESUMO

A ampliação e a manutenção dos serviços ofertados pelo poder público perpassam fundamentalmente pela forma como os entes federativos se autofinanciam. As cidades, que alcançaram autonomia na Constituição Federal de 1988, em especial, são, dentre as três esferas da Federação, as mais penalizadas: se por um lado são responsáveis pela maior parte dos serviços e investimentos necessários à garantia de suas funções sociais, nos termos do art. 182 do texto constitucional em vigor, por outro ficam com o menor pedaço do bolo arrecadatório. Duas premissas são importantes nesse contexto. A primeira é entender que investimento público é também manter serviços já consolidados com boa qualidade e a segunda é que uma cidade, para ter bons serviços, precisa que seus cidadãos contribuam proporcionalmente para isso, com base num critério forte de justiça tributária. Para tanto, existem diversos instrumentos da política urbana capazes de captar o excedente decorrente da valorização imobiliária, especialmente aquela provocada por investimentos suportados por todos os contribuintes. Tais instrumentos, embora previstos nas leis e presentes em marcos regulatórios importantes, tais como os planos diretores, ainda não foram efetivamente introduzidos na prática. Nada obstante, são elementos necessários à ideia de uma gestão inteligente nas cidades, por darem suporte à crescente demanda por investimentos públicos capazes de promover o bem-estar social. O trabalho visa, a partir das análises do conceito sobre os instrumentos de mais-valias fundiárias urbanas, e de experiências internacionais e nacionais da aplicação de tais instrumentos, verificar a viabilidade da aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, bem como adequá-los aos diferentes contextos urbanos como ferramenta de equiparação social.

Palavras-chave: Mais Valias Fundiárias; Política Fundiária; Financiamento Público; Instrumentos Urbanos.

ABSTRACT

The expansion and maintenance of the services offered by the government permeates fundamentally the way the federative entities self-finance. The cities, which achieved autonomy in the Federal Constitution of 1988, in particular, are, among the three spheres of the Federation, the most penalized: if on the one hand they are responsible for most of the services and investments necessary to guarantee their social functions, in accordance with article 182 of the active constitutional text, on the other hand they receive the smallest part of the total tax revenue. Two premises are important in this context. The first is to understand that public investment is also to maintain, with good quality, services already consolidated. And the second is that a city, to have good services, needs its citizens to contribute proportionally for that, based on a strong criterion of tax justice. To this end, there are several urban policy instruments capable of capturing the surplus resulting from real estate valuation, especially the one triggered by investments supported by all taxpayers. Such instruments, although provided for in the laws and present in important regulatory frameworks, such as the Master Plans, have not yet been effectively implemented in practice. Nevertheless, they are necessary elements to the idea of intelligent management in cities, because they support the growing demand for public investments capable of promoting social welfare. The objective of this work is to conduct a conceptual analysis on urban instruments for capturing real estate valuation based on international experiences, as well as the Brazilian policy of urban land value recapture, in Brazil.

Keywords: Land Value, Land Law, Public Finance, Urban Instruments.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 1.1. A Importância da Recuperação das Mais-Valias Fundiárias para o financiamento de Políticas Urbanas..... | 19 |
| 1.1.2. Conceito de tributo para o Direito brasileiro..... | 19 |
| 1.1.3. A recuperação de mais-valias fundiárias..... | 21 |
| 1.1.4. Gestão democrática e participativa..... | 24 |
| 1.1.5. O estudo dos marcos jurídico urbanos nacionais..... | 24 |
| 1.1.6. Discussões históricas sobre o tema da captação de mais-valias fundiárias..... | 25 |
| 1.2. Relevância e questão de pesquisa..... | 27 |
| 1.3. Ojetivos..... | 29 |
| 1.3.1. Objetivo Geral..... | 29 |
| 1.3.2. Objetivos Específicos..... | 29 |
| 2. OS INSTRUMENTOS URBANOS DE CAPTURA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA NA AMÉRICA LATINA..... | 30 |
| 2.1. Instrumentos tributários e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana..... | 37 |
| 2.1.1. Quadro ilustrando de forma sintética os instrumentos de planejamento urbano utilizados em nível nacional em países da América Latina..... | 40 |
| 2.1.2. Quadro ilustrando de forma sintética os instrumentos de planejamento urbano utilizados em nível subnacional em países da América Latina..... | 41 |
| 2.1.3. Quadro ilustrando de forma sintética os instrumentos de planejamento urbano utilizados em nível municipal em países da América Latina..... | 42 |
| 2.2. Utilização em terras públicas..... | 46 |
| 2.2.1. Aquisição de terras públicas..... | 46 |
| 2.2.2. Bancos de terras..... | 47 |

| | |
|--|----|
| 2.2.3. Arrendamento de terras..... | 47 |
| 2.2.4. Direito de preempção..... | 47 |
| 2.3. Impostos sobre a propriedade privada e a gestão do uso do solo..... | 48 |
| 2.3.1. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)..... | 49 |
| 2.3.2. Transferência do Direito de Construir (TDC)..... | 51 |
| 2.3.3. Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo..... | 51 |
| 2.3.4. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)..... | 52 |
| 2.3.5. IPTU progressivo no tempo..... | 53 |
| 2.3.6. Parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC)..... | 54 |
| i. Parcelamento compulsório..... | 55 |
| ii. Edificação compulsória..... | 55 |
| iii. Utilização compulsória..... | 55 |
| 2.4. Usucapião especial de imóvel urbano..... | 55 |
| i. Usucapião de bens imóveis..... | 56 |
| ii. Usucapião de bens móveis..... | 56 |
| 2.5. Estudo de impacto de vizinhança (EIV)..... | 57 |
| 2.6. Incentivos e benefícios fiscais..... | 58 |
| 2.7. Contribuição de melhorias..... | 58 |
| 2.8. Operação Urbana Consorciada..... | 59 |
| 2.9. Direito de superfície..... | 60 |
| 2.10. Desapropriação com pagamento em títulos..... | 61 |
| 2.11. Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá (POT)..... | 62 |
| 2.11.1. Planos Parcial no POT de Bogotá..... | 63 |
| 2.12. Reajuste de Terras e Reparto de Cargas e Benefícios..... | 63 |

| | |
|--|-----------|
| 2.13. Quadro ilustrando de forma sintética os principais instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias em correspondências aos seus mecanismos de funcionamento..... | 64 |
| 2.14. Função social da propriedade..... | 66 |
| 3. REFERENCIAL TEÓRICO – BASE TEÓRICA DA MAIS-VALIA..... | 68 |
| 3.1 Renda Fundiária e Mais-Valia..... | 69 |
| 3.2. Da aplicação dos instrumentos de mais valias..... | 72 |
| 3.3. A produção do espaço..... | 73 |
| 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 75 |
| 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES..... | 78 |
| 5.1. Perspectivas sobre a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias..... | 81 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 83 |
| REFERÊNCIAS..... | 85 |
| Leis, códigos e atos normativos..... | 87 |
| ANEXO - A Lista de Tributos no Brasil (impostos, contribuições, taxas, contribuições de melhoria existentes no Brasil)..... | 89 |

1 INTRODUÇÃO

Se a urbanização é tão crucial para a história da acumulação do capital, e se as forças do capital e seus inumeráveis aliados devem mobilizar-se sem descanso para revolucionar periodicamente a vida urbana, então uma luta de classes de algum tipo, não importa se explicitamente reconhecida como tal, está inevitavelmente envolvida. (HARVEY, 2014, p. 2091)

O processo de urbanização em grande parte dos países da América Latina não se deu de forma ordenada ou planejada, esse fato oportunizou a geração de problemas urbanos que se enraízam de forma sistêmica no arcabouço das grandes cidades latinas até a contemporaneidade. Dentre os diversos problemas causados pela falta de planejamento, tem-se a desigualdade na distribuição de infraestruturas e investimentos, notada pelo contraste entre as vastas áreas onde os serviços urbanos são mínimos, comparando-se a outras onde existe abundância deles. Em relação às terras dotadas de serviços, há conseqüentemente um acréscimo significativo nos valores das terras, distribuídos de forma desigual entre os proprietários fundiários e outros agentes envolvidos.

Considerando tais questões, nota-se a necessidade de se pensar em novas possibilidades de provisão de infraestrutura, bem como seu financiamento. Sob essa condição, surge a noção da recuperação de mais-valias fundiárias, que se refere *ao retorno à comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (ganhos indevidos ou plusvalias) decorrentes de ações alheias aos investimentos diretos dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentos de usos do solo*, como definido por Smolka. Como será mais bem desenvolvido ao longo desse trabalho, as propostas sobre o tema acabam não sendo populares, pois para que tal política de recuperação de mais-valia fundiária seja viável, deve-se repensar temas subjacentes como os tributos.

Atualmente, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias despontam sobre a sobretaxa do valor gerado aos proprietários através dos investimentos públicos, bem como concessões de licenças e alterações no uso do solo. No entanto, deveriam versar acerca do aprimoramento da gestão do uso do solo urbano e sobre como fornecer infraestrutura, a fim de promover benefícios em prol da sociedade. Tratar-se-ia do compartilhamento do acúmulo de riqueza gerado no processo de valorização do solo dos

proprietários que não dispuseram energia e investimento diretamente em sua propriedade, mas que obtiveram mais-valias provenientes de esforços alheios.

Portanto, para uma implementação bem-sucedida de cobranças referentes à recuperação de mais-valias fundiárias, exigem-se habilidades de gestão para lidar com os diversos grupos de interesses; contornar os fatores complexos envolventes nesse processo; bem como o entendimento das condições do mercado de terras, como as nuances do valor do m² e a valorização imobiliária. Com base nesses desafios, vê-se a necessidade de um debate mais aprofundado sobre o tema, além da condução de pesquisa, e verificação do resultado a partir de experiências similares em outros países. Esse caminho é essencial para que a implementação das cobranças referentes à recuperação de mais-valia sejam mais eficientes e obtenham êxito. A partir daí, entramos no debate sobre como projetar a cidade de forma mais eficiente aos seus cidadãos, trazendo à tona a necessidade de indução de políticas públicas capazes de aplicar os indicadores baseados em estudos sociais e urbanísticos de forma prática.

Além dos problemas causados pela falta de planejamento urbano durante o desenvolvimento das principais cidades latinas e a forma como se deu o mercado de terras, tem-se que grande parte dos problemas atuais também estão relacionados à forma pela qual a provisão de infraestrutura é financiada; os procedimentos aplicados na gestão do solo; e como os direitos de propriedade são definidos, como apontado por Smolka. Todos esses fatores potencializam a desigualdade social e desigualdade de acesso a serviços nos centros urbanos. Quando há um grande número de pessoas buscando se alocarem na mesma área, geralmente por ser mais bem estruturada, centralizada e possuir uma gama de rede de serviços ausente nas demais, ela se torna cada vez mais cara. Como consequência, só se instalarão na região aqueles que possuem maior poder de compra, ou seja, as classes sociais mais altas.

Contraditoriamente, os investimentos fiscais e humanos acabam se intensificando nessas áreas, justamente por já serem mais desenvolvidas, apresentarem maiores potenciais de atividades, ou por simplesmente serem de interesses de parte de grupos bem-posicionados. Esse processo gera uma valorização ainda maior do valor da terra de toda área entorna, inclusive aos proprietários de terras que não participaram dos incrementos investidos, além de potencializar as desigualdades entre regiões diferentes da mesma cidade.

Dessa forma, percebe-se que parte dos ganhos indevidos dos proprietários de terras, pertencentes às camadas sociais privilegiadas, é decorrente do dinheiro promovido

pela própria administração pública, ou seja, pelo setor público. Ademais, há comumente a cumplicidade entre setores público e privado, possuindo expectativas de se beneficiarem mutuamente. Como resultado, a cidade acaba não se desenvolvendo ou não estimulando infraestruturas em regiões vulneráveis e/ou que apresentam escassez de serviços.

Tratando-se da provisão municipal de investimentos em determinada região, as condições locais se alteram principalmente das seguintes formas: conversão do uso da terra; aumento da densidade demográfica e da edificação; e regulamentos de zoneamento. Todas as três condições se mostram positivas para os proprietários de terras situadas no entorno da área investida, ocasionando incremento de valor da terra. Analisando os incrementos decorrentes dos investimentos promovidos, nota-se que o custo investido é menor que o valor gerado pela valorização da terra. Essa análise traz o questionamento sobre o dispêndio de haver poucos investimentos públicos em determinadas regiões necessitadas, considerando que o retorno financeiro se mostraria superior ao investido, além de apresentarem grande potencialidade de ganhos sociais.

Pelas razões acima mencionadas, a questão da propriedade de terras deve ser colocada em evidência nas discussões sobre as políticas de terras urbanas com o intuito de que tais políticas resultem em equiparação e benefícios sociais, e não sejam apenas movidos por interesses de grupos influentes. A fonte proveniente de tributos captados através das políticas de arrecadação de mais-valias fundiárias se mostra oportuna para o atendimento de necessidades sociais defasadas. Isto posto, é justo que a mais-valia gerada seja utilizada como forma compensatória da desigualdade de terras, que se constituiu no arranjo das terras urbanas ao longo dos anos, ao invés de se converterem em lucro aos proprietários já privilegiados.

A identificação dos principais pontos de atenção é parte importante para ajudar na elaboração de marcos regulatórios capazes de otimizar tanto a captação das mais-valias fundiárias quanto à sua aplicação. Há inúmeras maneiras de se pensar na recuperação das mais-valias fundiárias de modo a beneficiar a população de modo geral, como, por exemplo, a recuperação apenas da parcela do incremento do valor de terra proveniente de investimentos de ações de terceiros em relação à propriedade de terra. Essa forma se basearia no princípio de que nenhum cidadão acumule riqueza que não resulte de seu próprio esforço – enriquecimento sem justa causa. Nesse exemplo, a recuperação da mais-valia cairia sobre o excedente acumulado proveniente de ações externas, como: o aumento no número de serviços, adensamento urbano, investimentos em infraestruturas e melhorias externas, obras públicas, surgimento de novos empreendimentos imobiliários

no entorno da propriedade, além de mudanças drásticas no bairro causado por situação atípica.

Também é importante salientar que a comunidade local pode se beneficiar de forma mais direta quando os proprietários são tanto contribuintes quanto beneficiários. Isso gera a sensação de maior confiança sobre o uso e aplicabilidade do dinheiro recuperado, além de que os instrumentos de recuperação de mais-valias têm maiores probabilidades de sucesso quando implementados localmente.

A discussão sobre o tema da recuperação de mais-valias tem aumentado, bem como os instrumentos capazes de recuperá-la, inclusive, em quase todos os países da América Latina já é possível serem encontradas legislações que tratam sobre o tema, em níveis locais. Essa crescente popularidade se deve a diversos fatores, dentre eles, a descentralização fiscal, que traz maior autonomia fiscal ao estimularem que os municípios sejam responsáveis pela expansão de suas fontes de receita. Outro fator a ser considerado, diz respeito ao planejamento e gestão urbana, os quais ao se tornarem mais flexíveis, tendem a aplicar os instrumentos em projetos específicos. A redemocratização e aumento da consciência social, também é um fator que deve ser destacado. Ambos elevam a participação popular, direcionam o olhar para as desigualdades sociais presentes nas cidades e exercem pressão para que autoridades convertam os incrementos de forma aperfeiçoada.

Além dos fatores acima mencionados, as agendas neoliberais e privatizações também têm influência no debate. Sobre a corrente neoliberal, ela defende a ideia de que os indivíduos que em algum momento se beneficiaram do dinheiro promovido pelo contribuinte, devem compensar a sociedade de alguma forma. Já em referência às privatizações, são colocadas propostas de parcerias entre os setores público e privado (as PPPs), e negociações sobre o uso do solo. Por fim, nota-se a influência das agendas multilaterais ao enfatizarem a necessidade de recuperação de custos dos investimentos públicos para a própria comunidade.

É viável custear a urbanização usando a recuperação de mais-valias a partir dos incrementos de valor da terra. Dentre os dispositivos que se mostram factíveis através de experiências já aplicadas anteriormente, tem-se a permissão de leilões públicos de terras sem uso, o direito de preferência na compra de terras pelo poder público, aquisição pública de terras a preços pré-estabelecidos, e a possibilidade de usar reajustes de terras em planos parciais de desenvolvimento.

Alguns exemplos de experiências na América Latina no que concerne as políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias são a Lei 388 de 1997, na Colômbia e a Lei 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) no Brasil. Ambas se preocupam com a falta de acesso à terra urbanizada por parcela da população mais desfavorecida economicamente, incentivando o pagamento dos custos da urbanização através do incremento associado ao valor da terra. Apesar de tanto a Lei brasileira quanto a colombiana estarem relacionadas à recuperação de mais-valia fundiárias, elas diferem entre si em relação aos seus processos de criação. Enquanto a Lei colombiana ocorreu de forma mais centralizada, a Lei brasileira é marcada por mobilizações populares associadas ao movimento de reforma urbana. Nota-se, inclusive, a incorporação de muitos princípios já previstos na Constituição de Federal de 1988, como a função social da propriedade.

Outro exemplo é o caso da Venezuela que, a partir da sua reforma constitucional, inclui a possibilidade de que os municípios cobrem contribuições especiais por incrementos de valor de terra decorrentes de alterações no uso do solo. Além desses países, legislações ou decretos específicos, ou normas reguladoras de zoneamento são encontrados em diversos outros países latinos como Uruguai, Guatemala, Equador, Argentina, Honduras e México.

Os exemplos práticos de capturas de mais-valias já aplicadas em países latinos incluem o cálculo dos preços de aquisição de terras públicas, como o disposto no ordenamento colombiano da Lei 388, de 1997. Especificamente sobre esse dispositivo, a lei diz que o valor comercial para fins de compensação não pode incluir o incremento atribuído ao próprio projeto. Significa, portanto, que há condições que preveem o congelamento do preço de aquisição da terra para aquele mesmo que se encontrava antes do anúncio de determinado projeto. Além da aquisição pública de terras, outro exemplo de instrumento de captação de mais-valias que tem sido pouco utilizado, mas se mostra promissor, é o banco de terras. Ele consiste em uma forma de aquisição da terra, por um período relativamente longo de tempo, a fim de evitar a sua especulação e valorização imobiliária. Ou seja, seria uma forma de controle do uso da terra e regulamentação do mercado.

Além dos exemplos acima, pode-se vislumbrar como tipos de instrumentos de captação de mais-valias o arrendamento de terras, as contribuições de melhorias, o direito de construir, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, usucapião especial de

imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (OODC), transferência do direito de construir (TDC), a participação em plusvalias, entre outros. Todos eles serão descritos e analisados de forma mais detalhada ao longo dos capítulos 1.1 - *A Importância da Recuperação das Mais Valias Fundiárias para o financiamento de Políticas Urbanas* e 2 – *Os instrumentos urbanos de captura da valorização imobiliária na América Latina*. Outrossim, pretende-se avaliar os efeitos dos instrumentos já aplicados e trazer uma discussão sobre suas aplicações nos sistemas dos países latinos.

Além das situações abordadas acima, a análise do debate sobre o tema indica a existência e possibilidade de diversos outros instrumentos da política urbana, presentes em outros continentes, capazes de recuperar o excedente decorrente de mais-valias fundiárias, especialmente aquela provocada por investimentos suportados por todos os contribuintes. Tais instrumentos, apesar de já estarem previstos em leis e marcos regulatórios importantes, tais como os planos diretores, ainda não alcançaram a efetividade necessárias. Apesar de ainda não possuírem o alcance desejado, os casos de sucesso podem ser vistos como exemplos a serem seguidos por aqueles que veem as capturas da valorização imobiliária como forma de equiparação social.

Isto posto, nota-se que para que uma cidade se torne eficiente, existem diversos instrumentos urbanísticos que podem incentivar tal qualificação. No caso do Brasil, o Plano Diretor se mostra como o principal instrumento de planejamento urbano, inclusive conseguindo determinar modelos de desenvolvimento urbano sustentável; orientar o crescimento das cidades de forma ordenada; e permitir a integração entre diferentes agendas urbanas através do diálogo intersetorial envolvendo prefeituras, em regiões metropolitanas, a sociedade civil e o setor privado – em especial o mercado imobiliário. Para que o Plano Diretor se mostre eficaz e como oportunidade para adequar diretrizes que podem encaminhar a construção de cidades mais eficientes, ele deve atuar tanto de forma normativa, quanto estratégica, articulando esses dois papéis.

O desenvolvimento das cidades depende do planejamento. Um planejamento eficiente, que preveja e utilize instrumentos de forma adequada, tem o potencial de mudar o modelo das cidades e conduzir o crescimento de forma ordenada e sustentável. Para isso, é importante reconhecer que diferentes instrumentos urbanísticos podem e devem ser utilizados para gerir o território urbano e são imprescindíveis para a construção de uma cidade sustentável (SMOLKA, 2014).

Essa dissertação pretende desenvolver uma pesquisa sobre o tema da captura de mais-valias fundiárias, tendo como finalidade estimular o uso de instrumentos como fonte de capturas dessas mais-valias a fim de reverter o cenário marcado por desigualdades sociais vivenciadas ao longo das histórias de grande parte das cidades latinas. Tal objetivo parte do reconhecimento de que os instrumentos, que serão abordados nos próximos capítulos, trazem potencialidades importantes capazes de reverter o quadro de exclusão e desigualdades territoriais tal como se encontram, além de trazerem justiça tributária.

1.1. A IMPORTÂNCIA DA RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS PARA O FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1.2. Conceito de tributo para o Direito brasileiro

O tributo é uma prestação pecuniária compulsória, em moeda¹ ou cujo valor nela possa se exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Tratando-se do Direito Tributário brasileiro, o pagamento é sempre feito em dinheiro, não havendo a possibilidade de pagamento *in natura*, ou seja, pagamento de tributo através da entrega de mercadorias ou produtos, nem o pagamento *in labore*, aquele realizado através do trabalho ou força laboral.

Trata-se de uma prestação como relação obrigacional de fazer algo do contribuinte (devedor) em relação ao Fisco (credor). A Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, regula o sistema tributário brasileiro e estabelece as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e os municípios, definindo o tributo como sendo:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL)

Os artigos subsequentes especificam a natureza jurídica do tributo, bem como suas classificações:

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:
I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;
II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria. (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL)

¹ Têm-se as seguintes exceções: 1. A dação em pagamento: Inc. XI, do art. 156 do CTN, conforme a Lei Complementar nº 104/2001. Caso de Extinção do Crédito Tributário. Exemplos: Decreto do Município de São Paulo nº 42.095 de 12.06.02, que regulamenta a Lei nº 13.259 de 28.12.01, pelo qual o devedor de tributos municipais, cujos créditos estejam inscritos na dívida ativa, poderão quitá-los com o oferecimento de bens imóveis em dação de pagamento de tributos; 2. A penhora de bens na Execução Fiscal para pagamento do débito tributário; 3. A utilização de Precatórios dados em penhora de bens em execução fiscal. Sub-rogação do precatório dado em garantia na execução fiscal com a possibilidade do pagamento do tributo pelo contribuinte.

O tributo decorre da previsão em lei de um fato da realidade, que se e quando acontecido, faz nascer a obrigação de um sujeito de direito de pagá-lo.

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária. (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL)

Em relação à sua instituição em Lei, o princípio constitucional da legalidade tributária contido na Constituição Federal de 1988, veda à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a exigência ou aumento de tributo sem lei² que o estabeleça. Deve ser, portanto, cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional. (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL).

Como mencionado acima, o artigo 5º do Código Tributário Nacional estabelece os tributos como sendo, impostos, contribuições de melhorias ou taxas, os quais podem ter competência da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

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

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos

² norma geral e abstrata que vale para todos os cidadãos, que inova no ordenamento jurídico sendo aprovada mediante processo legislativo específico previsto na Constituição de 88.

termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)

Em relação aos tributos de competência da União, são exemplos: os impostos aduaneiros – de importação (art. 153, I) e de exportação (art. 153, II), IOF (art. 153, V), IPI (art. 153, IV), imposto sobre grandes fortunas – ainda não regulamentado (art. 153, VII), o imposto sobre a propriedade territorial rural (art. 153, VI); imposto de renda (art. 153, III), imposto extraordinário de guerra (art. 154, II), e imposto residual (art. 154, I). No contexto dos Estados-Membros e Distrito Federal, são exemplos: o imposto sobre heranças, doações (ou “*causa mortis*”, art. 155, I), o ICMS (art. 155, II), e o IPVA (art. 155, III). Por fim, os exemplos de tributos de competência municipal são: o IPTU (art. 156, I), ITBI (art. 156, II), e ISS (art. 156, III).

1.1.3. A recuperação de mais-valias fundiárias

Consta que a receita tributária majoritária dos municípios brasileiros, conforme pacto federativo, advém dos impostos, taxas e contribuições de melhorias. Vale ressaltar, que a arrecadação desses tributos também pertence integralmente a cada uma das prefeituras, a qual deve estar de acordo com os princípios constitucionais, tal qual o Princípio da Legalidade Tributária (também conhecido como princípio da Reserva Legal).

A recuperação da valorização da terra ou, como mais usualmente expressada, a recuperação de mais-valias fundiárias, justifica-se à medida que cabe ao poder público recuperar os investimentos realizados em infraestrutura ou em alterações nas normas de uso e ocupação de solo que, sem qualquer esforço, trouxe aos proprietários privados incrementos no valor de suas propriedades.

Os incrementos de valor da terra obtidos de forma imerecida, a partir da destinação de financiamento da infraestrutura urbana, de política pública da gestão do solo e da garantia de direitos de propriedade, possibilitaram uma enorme prática da especulação fundiária e de perda real de ganho do poder público, prejudicando novos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos. Por isso, as cidades devem usar os instrumentos de captação de mais-valias fundiárias como forma de financiamento, planejamento e gestão do território urbano. Cabe a cada administração municipal determinar as condições e

aplicar os melhores instrumentos baseados nas peculiaridades e especificidades de cada uma das regiões.

É primordial que a política fundiária seja vista como um elemento chave do desenvolvimento urbano para o pleno exercício da promoção social. Nesse sentido, as intervenções públicas que provocam valor agregado precisam ser compartilhadas de forma justa entre todos os usuários daquele território. Ressalva-se que os instrumentos são mais benéficos para a cidade conforme ela investe de maneira mais espalhada e homogênea, sendo o próprio poder público capaz de desenvolver áreas pouco adensadas, oferecendo infraestrutura para elas, ou de incentivar empreendedores a construírem em novas regiões.

se entende a recuperação de mais-valias fundiárias como sendo o processo através do qual parte dos incrementos do valor da terra atribuídos a ações do governo ou ao esforço da comunidade são mobilizados, seja através da conversão desses incrementos em receitas públicas através da cobrança de impostos, taxas, contribuição de melhoria e outros meios fiscais, ou mediante a provisão de melhorias locais de forma a beneficiar a comunidade. (SMOLKA, 2014)

Ela se mostra como uma alternativa promissora no âmbito do debate do planejamento urbano, mas deve ser analisada com cautela. Por um lado, há aqueles que acreditam na proposta como chave para a redução de problemas urbanos que se estenderam por anos, mas também há aqueles que se utilizam do discurso motivador da aplicação e regulamentação da recuperação de mais-valias fundiárias oportunamente. Autoridades públicas podem se mostrar em demasiado interessadas na implementação de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias com o intuito de direcionar o dinheiro recuperado em fundos ou projetos que não estejam sendo cobertos por impostos convencionais e de receitas próprias. Nesse caso, a motivação se daria para suprir ou subsidiar a arrecadação insatisfatória de impostos imobiliários, ou outros instrumentos, quando a administração municipal constata não ser possível aumentar suas receitas fiscais através de outros tipos de tributos e impostos.

Em contrapartida, a aplicação da recuperação de mais-valias fundiárias é frequentemente ignorada na prática, ou pouco entra nas discussões sobre gestão de cidades e planejamento urbano. Apesar de, como serão demonstrados nos exemplos que serão expostos no capítulo 2 - *Os instrumentos urbanos de captura da valorização*

imobiliária na América Latina, grande parte dos países latinos já possuem legislação específica sobre o tema, eles são aplicados parcialmente ou pouco otimizada.

A questão do financiamento dos serviços públicos e da infraestrutura urbana está longe de ser equacionado. Nesse aspecto, há uma série de instrumentos urbanísticos que podem viabilizar receitas extraordinárias. Muitas cidades já experimentaram possibilidades de recuperação de mais valias fundiárias quer seja por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir, quer seja através das Operações Urbanas Consorciadas financiadas por meio de CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção. Porém esses instrumentos ainda são mal compreendidos e, portanto, desconectados de um planejamento urbano e principalmente de uma estratégia de ocupação de solo. (MALEROMKA, 2015)

A primeira lição para a gestão da valorização imobiliária é compreender que qualquer decisão ou mudança na estratégia urbanística, mobiliza valores. Um novo traçado de via, alterações no zoneamento, a implantação de um parque ou equipamento urbano, gerará valor agregado. Esses valores, produzidos diretamente pela ação pública, devem ser recuperados para o público. Para isso, é importante reconhecer o poder de mobilização de valor que o planejamento tem, vinculando o planejamento das intervenções públicas e os meios para viabilizá-las. Ou seja, trata-se de um ciclo: mobilizar, recuperar e reinvestir, deixando de lado um comportamento passivo.

O Instituto Lincoln desenvolveu um estudo e extraiu 3 (três) lições especificamente para a recuperação de mais-valia fundiária na América Latina. A primeira, que os incrementos do valor do solo podem ser recuperados de forma mais exitosa se for direcionado aos principais beneficiários da intervenção da ação pública. A segunda lição é que as ferramentas de recuperação de mais-valia fundiária têm maior probabilidade de êxito quando coincidem com ações que resolvam um problema local. O terceiro aspecto é o de legitimar as políticas de mais-valia, dando maior publicidade a projetos que conseguiram calcar maior sucesso, ampliando o debate de maneiras técnica e prática, além da comprovação da possibilidade de realização efetiva de recuperação da mais-valia fundiária.

Existe ainda a falta de concepção estratégica, que, junto às intervenções, indique prioridades e fontes de financiamento. Independentemente dos resultados financeiros, os instrumentos urbanísticos que viabilizam tais receitas ainda são muito mal compreendidos. É comum, por exemplo, o argumento de que as contrapartidas financeiras incidem sobre o preço final das unidades imobiliárias, afetando o consumidor final, ou

ainda, que tais cargas têm o poder de incentivar ou inibir a atividade imobiliária, a despeito da teoria apontar o contrário e evidências empíricas, também.

1.1.4. Gestão democrática e participativa

A política e o planejamento urbano devem se atentar às necessidades dos diversos grupos sociais que compõem a cidade. Uma forma de tornar as práticas mais oportunas é a de construir as leis, diretrizes e parâmetros de democraticamente através do pacto entre os legisladores e a população. Ambos, além de participarem do processo de elaboração de Planos Diretores, devem estar habilitados a fiscalizarem a sua implementação e avaliarem o Plano. No caso brasileiro, o próprio Estatuto da Cidade já prevê a garantia da participação popular no processo de criação do Plano Diretor, assim como a fiscalização da sua implementação e atuação³.

A possibilidade da sociedade e a captação de agentes como contribuintes da formação e planejamento urbano se mostra essencial para garantir a isonomia e a manutenção da democratização da gestão das cidades. O controle social consegue de evitar operações malsucedidas, monitorar o investimento proveniente da arrecadação do contribuinte e vistoriar a execução das obras a fim de garantir bons resultados de retorno para a comunidade.

Idealmente, as negociações devem ser feitas por conselhos de desenvolvimentos de cidades, aptos a permitirem a participação democrática por meio de representantes. Atenta-se ao fato de que todas as etapas do processo de negociação e deliberações devem ser acompanhadas pelos representantes, incluindo desde o planejamento, a avaliação das condições socioeconômicas dos setores envolvidos, a execução das obras, até a recuperação dos investimentos realizados.

1.1.5. O estudo dos marcos jurídicos urbanos nacionais

A existência de marcos jurídicos como o Estatuto da Cidade, no Brasil e da Lei 388/97, na Colômbia, demonstram que eles vão além de um simples ordenamento

³ O Estatuto da Cidade deve necessariamente prever a participação popular tanto como instrumento formativo quanto fiscalizatório. O não cumprimento dessa garantia pode acarretar penalidades como as previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (LEI N° 8.429, de junho de 1992), e pela Lei da Ação Civil Pública.

direcionado às políticas de terras. Eles se referem a uma multidisciplinaridade de aspectos e temas presentes nas cidades de maneira interligada, como a questão da habitação, do saneamento básico, transporte urbano, resíduos sólidos, direito de construir, função social da cidade, infraestrutura básica, base fundiária das cidades, meio ambiente e sustentabilidade, entre outros temas.

é no território urbano onde vivem as pessoas, onde se materializa a cidade, onde são feitos os investimentos, onde ocorrem os encontros, os conflitos e as disputas. Assim, podemos dizer que o marco jurídico urbano nacional seja constituído por uma lei que estabelece as condições legais para o exercício das políticas públicas no território urbano, especialmente os conceitos, princípios, diretrizes, instrumentos e mecanismos de governança urbana nos diversos níveis de governo para que a política urbana seja viabilizada. (MONTANDON, 2017)

O tema sobre as cidades é de tanta importância, que a Organização das Nações Unidas (ONU) até propôs um documento, abordado na Nova Agenda Urbana (NAU), envolvendo diversos governos e sociedades em diferentes continentes, o qual contempla princípios e diretrizes que devem orientar a ação de governos e instituições para adoção de políticas urbanas e marcos jurídicos relacionados ao desenvolvimento urbano. Ao analisar os principais fundamentos presentes no documento, deparam-se aspectos como o reconhecimento do direito à cidade; o reconhecimento dos grupos mais vulneráveis e a adoção de medidas para a redução das desigualdades sociais; regulamentar, instrumentalizar e orientar o planejamento urbano na escala local; proteção e preservação de recursos ambientais e culturais; regras para edificação e construção; orientação para investimentos públicos no território; processos participativos e de gestão democrática; e a abordagem de temas como as finanças municipais e da gestão da valorização da terra.

Dessa maneira, pode-se dizer que os marcos jurídicos nacionais devem tratar do tema cidades de forma abrangente e principalmente voltados a superar as carências e problemas urbanos, evidenciando primordialmente uma função social.

1.1.6. Discussões históricas sobre o tema da captação de mais-valias fundiárias

Na América Latina, as discussões sobre a necessidade da implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias remontam desde as primeiras décadas do século XX. Para exemplificar, nos anos 30, houve uma série de tentativas de representantes do Partido Radical chileno para a introdução das ideias sobre a recuperação

de mais-valias fundiárias na legislação. Outros exemplos, mais concretos, se referem a contribuição de melhoria, introduzida no Brasil em 1934, e a *contribución de valorización*, criada na Colômbia em 1921. Já na década de 1940, o tema já estava mais consolidado, através da existência de textos legislativos já bastante sofisticados, como a *Ley 01* de 1943, na Colômbia; e a *Ley de Expropiación* de 1947, na Venezuela. Ambas destinariam a aplicação de instrumentos para a recuperação pública da valorização do solo.

Entretanto, apesar dessa pauta já estar sendo considerada desde o início do século XX e, inclusive, ter sido integrada em alguns países, o tema ainda não se destaca nas agendas de políticas públicas e gestão urbana na maioria dos países latinos. Vale ressaltar que houve casos de iniciativas promissoras ao longo dos anos, que acabaram por não prosperarem, com o *Informe Lander* nos anos 60, na Venezuela.

1.2. RELEVÂNCIA E QUESTÃO DA PESQUISA

Apesar de a abordagem sobre o tema da recuperação de mais-valias fundiárias já estar em discussão há décadas, bem como já terem sido constatados ganhos quanto à aplicação de políticas urbanas que se apoiam nesses valores, ainda há grande descompasso entre a teoria apresentada e a prática. Dessa forma, embora as propostas de instrumentos capazes de estimularem a recuperação de mais-valias fundiárias sejam plausíveis, assim como suas possibilidades de implementação se mostram promissoras para o bem-estar social, as iniciativas por parte de órgãos responsáveis pelas políticas públicas e urbanas não parecem se empenharem para colocá-las em uso. Por ora, nota-se que as iniciativas quanto a implantação dos instrumentos se deu em contextos especiais ou oportunos.

Embora o tema não tenha tomado o alcance proporcional à sua potencialidade de benefícios, são inúmeras as possibilidades de aplicação de instrumentos como forma de recuperação de mais-valias fundiárias para o financiamento de políticas urbanas, como será mais bem desenvolvido nos próximos capítulos desse texto. Mas antes de aplicá-los e normatizá-los, deve-se estudar cada uma das possibilidades, sua viabilidade, e seus resultados obtidos em contextos análogos. Portanto, a investigação sobre a captura e aproveitamento das mais-valias fundiárias urbanas para a própria cidade e/ou comunidade deve fazer parte de uma política pública urbana inteligente, que tenha o compromisso de equiparação social.

Os exemplos práticos mencionados na introdução do texto, que se relacionam à regulamentação de instrumentos capazes de capturar mais-valias fundiárias, são essenciais. Mas ainda não se mostram como esgotadas, bem como não são suficientes para superar a discussão sobre o tema. Destarte, a regulamentação e implementação efetiva dos instrumentos de captação de mais-valias fundiárias, em países da América Latina, encontram limitações como a falta de recursos, coerção de grupos influentes e prevalência de outras demandas. Nota-se uma gama de instrumentos capazes e necessários para serem aplicados em cidades que possuem como objetivo o de reduzir os níveis de desigualdade social, bem como problemas estruturais.

Esse trabalho se justifica na medida em que visa ampliar as perspectivas sobre o tema e o enfrentamento dos obstáculos encontrados, buscando aperfeiçoar os instrumentos já consolidados, além de encorajar a aplicação de tantos outros através da inclusão de diferentes atores e setores da sociedade relacionados à política urbana. Os

agentes indicados se referem a acadêmicos, técnicos, planejadores e gestores urbanos e municipais, entre outros.

Dessa maneira, as discussões teóricas trazidas na tese buscam além de uma simples descrição da temática envolvendo os tributos e seu retorno à comunidade, também o de buscar caminhos e possibilidades para melhorar a gestão da valorização da terra e a redução de desigualdades sociais e de infraestruturas. Vê-se os instrumentos como necessários para a adequação das receitas públicas municipais que possuem como finalidade o investimento para desenvolvimento urbano e um melhor controle do mercado de terras. O intuito, portanto, é o de promover uma justiça social e tributária, utilizando-se dos instrumentos descritos ao longo desse estudo.

Uma das questões que se pretende trazer através das discussões sobre os instrumentos de captação das mais-valias fundiárias é acerca da destinação dos recursos obtidos. Essa pesquisa enfatiza a ideia da destinação dos recursos conforme os interesses da coletividade, de modo a priorizarem aqueles que mais carecem de infraestrutura. Por essa razão, ressaltam-se valores e diretrizes previstas nas constituições, bem como legislação que estabelecem valores de interesse social, tal qual o Estatuto da Cidade.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. (ARTIGO 4º, § 3º, Lei Nº 10.257, DE JULHO DE 2001)

Em suma, os instrumentos tributários devem ser vistos como instrumentos de política urbana, a fim de realizar as funções sociais da cidade. Eles devem ser regulamentados por marcos jurídicos urbanos, os quais podem se dar em níveis nacionais, estaduais ou locais, possuindo como finalidade a superação de problemas sociais, bem com o enfrentamento das desigualdades presentes nas cidades. À vista disso, tem-se como objetivo secundário dessa pesquisa o de verificar se o direito à cidade é tratado nas leis que versam sobre o desenvolvimento urbano. Para tal, vê-se como necessária a averiguação de como os direitos sobre a propriedade privada, dando especial atenção ao direito de construir, estão subordinados às políticas públicas e a regulação urbana quanto ao exercício de garantias dos direitos sociais, das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, do interesse público e da função pública do urbanismo.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo desse trabalho é o de a partir da análise conceitual e do histórico da discussão gerada sobre os instrumentos urbanos de captura de mais-valias fundiárias, pensar sobre a viabilidade de sua aplicação a fim de equiparar as desigualdades sociais e habitacionais que se estruturaram nas cidades latinas. Dessa forma, tem-se como objetivos decorrentes, os de verificar quais são os tipos de instrumentos em uso, descrevê-los, categorizá-los, e através da análise de experiências já aplicadas em outras regiões, adaptá-los de maneira a aprimorar aos contextos latinos contemporâneos. Pretende-se, portanto, apresentar propostas que visam o aperfeiçoamento e a otimização dos métodos exitosos aplicados anteriormente, além de propor instrumentos inovadores e relevantes que venham a se mostrar efetivos após o levantamento dos dados e resultados obtidos durante a execução dessa pesquisa.

1.3.2. Objetivos Específicos

- 1- Trazer uma análise conceitual referente aos instrumentos urbanos de captura da valorização imobiliária, bem como trazer o histórico da discussão sobre o tema e sua importância para o financiamento das políticas públicas urbanas;
- 2- Verificar, categorizar e descrever os instrumentos de captação de mais-valias fundiárias em uso e suas relevâncias e eficácias para a resolução dos problemas urbanos pré-existentes;
- 3- Apresentar casos concretos de experiências internacionais ou nacionais sobre a aplicação dos instrumentos de captação de mais-valias fundiárias e identificar os principais pontos de atenção;
- 4- Analisar os resultados obtidos das experiências analisadas a fim de aplicá-los da melhor forma ao contexto latino-americano;
- 5- Apresentar propostas relevantes para elaboração e aprimoramento de marcos regulatórios a serem aplicados em países latinos;
- 6- Aproximar os campos de conhecimento do direito, urbanismo e cidades inteligentes como forma de reversão da violência e exclusão sociais presentes nas cidades latinas.

2. OS INSTRUMENTOS URBANOS DE CAPTURA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA NA AMÉRICA LATINA

Os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, para custear parte da urbanização em países latinos, remontam há pelo menos quatro séculos. No México, por exemplo, há evidências desse tipo de financiamento desde 1607, enquanto na Colômbia, a *Puente del Camún*, na cidade de Bogotá, foi construída em 1809 por instrumentos de reajustes de terras. Verifica-se que quase todos os países da América Latina apresentam, ou apresentaram em algum momento de suas histórias, algum tipo de legislação nacional ou regional relacionada à recuperação de mais-valias fundiárias.

No Brasil, o Estatuto da cidade (Lei 10.257, de 2001) incorpora diretrizes relevantes para a recuperação de mais-valias fundiárias já previstas na Constituição Federal de 1988, tratados no arts. 182 e 183, como o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; a função social da propriedade; a separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir; instrumentos urbanos como as Operações Urbanas Consorciadas, a preempção dos governos municipais na compra de terras; e a utilização da transferência dos direitos de construir.

Dentre os inúmeros dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, tem-se o chamado de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Esse instrumento reconhece a separação entre o direito de propriedade e o direito construtivo, já que a contribuição relativa à possibilidade de se construir acima do permitido pelo coeficiente básico, até o limite do Coeficiente Máximo de cada zona, dá-se concomitantemente ao tributo referente ao imposto regular sobre a propriedade.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Constituição Federal de 1988)

Tal como previsto no artigo constitucional supracitado, o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade privada urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Suas diretrizes visam garantir: a função social da propriedade; o desenvolvimento inclusivo, sustentável e equilibrado; direitos como à cidade, à moradia, à infraestrutura urbana; além das estabelecidas abaixo:

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

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

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

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; (Artigo 2º, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)

Além disso, o Estatuto da Cidade estabelece o Plano Diretor (PD) como sendo o principal instrumento de planejamento urbano das cidades, o qual deve ser aprovado por lei municipal e determina as estratégias de crescimento e os regramentos urbanísticos das cidades capazes de garantir e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Destaca-se que o Estatuto da Cidade mantém a divisão de competências entre os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), concentrando as atribuições de legislar em matéria urbano na esfera municipal. O Plano Diretor exerce papel de destaque na efetivação da função social da propriedade nas cidades, sendo o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, conforme os artigos 39º e 40º, Lei nº 10.257, de 2001. São exemplos do conteúdo e determinações presentes nos Planos Diretores: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerada a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; disposições requeridas para o exercício do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da permissão para alteração do uso do solo mediante contrapartida, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir; e o sistema de acompanhamento e controle.

O professor Flávio Villaça, da USP, define plano diretor como:

Um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (Villaça, 1999, p.238)

Além dos dispositivos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, verificam-se outras ferramentas de recuperação de mais-valias fundiárias, como, por exemplo, o arrendamento de terras. Usuários privados obtêm o direito de uso de terras públicas através de concessões de arrendamentos, sendo cobradas taxas pelo direito de ocupar, e quando o imóvel é transferido através de transações de compra e venda.

Há outros casos na América Latina que já possuem marcos explícitos sobre a recuperação de mais-valias fundiárias, como a Lei 388 de 1997 (*Ley de Desarrollo Territorial*), na Colômbia. A lei garante autonomia aos municípios para executarem objetivos como a promoção do ordenamento do território; o uso equitativo e racional do solo; garanta que a utilização do solo por parte dos proprietários se ajuste a função social da propriedade; cumpra com os direitos constitucionais relacionados à habitação e aos serviços públicos; assegure a criação e defesa dos espaços públicos, entre outros. Todos esses objetos são fundamentados mediante os princípios da função social e ecológica da propriedade, a prevalência do interesse público sobre o particular e a distribuição equitativa dos encargos e benefícios. Além disso, a Lei possui um instrumento direcionado ao regramento do cálculo dos preços de aquisição de terras públicas, o qual determina que o valor comercial para fins de compensação não pode incluir o incremento atribuído ao próprio projeto.

Especificamente sobre o capítulo que concerne a participação da plusvalia, a lei diz que as ações urbanísticas que regulam o uso do solo e do espaço aéreo urbano, aumentando seu uso, geram benefícios que habilitam os entes públicos a participarem dos ganhos de capital resultantes de tais ações. Com isso, esta participação será utilizada para defender e promover o interesse comum através de ações e operações destinadas a distribuir e custear equitativamente os custos do desenvolvimento urbano, bem como melhorar o espaço público e, em geral, a qualidade urbana do território municipal ou distrital. O capítulo IX do texto da lei se refere especificamente à participação da plusvalia, e diz:

CAPÍTULO IX

Participación en la plusvalía

ARTÍCULO 73º.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

[Capítulo IX. Participação em plusvalia. Art. 73 - Noção. De acordo com o disposto no artigo 82 da Constituição Política, as ações urbanísticas que regulam o uso do solo e do espaço aéreo urbano, aumentando seu uso, geram benefícios que habilitam os entes públicos a participarem dos ganhos de capital resultantes de tais ações. Esta participação será utilizada para defender e promover o interesse comum através de ações e operações destinadas a distribuir e custear equitativamente os custos do desenvolvimento urbano, bem como melhorar o espaço público e, em geral, a qualidade urbana do território municipal ou distrital.] (LEY 388 DE 1997)

Além disso, a Lei 388 condiciona o congelamento do preço da aquisição da terra para o mesmo que se encontrava antes do anúncio de projetos que agregam valor.

Na prática, esta condição congela o preço de aquisição da terra no nível em que se encontrava antes do anúncio do projeto, sendo, portanto, um instrumento oportuno para a recuperação do incremento de valor da terra – o qual, de outra forma, reverteria para seu proprietário – ou para reduzir o custo que a administração municipal teria que pagar pela terra necessária aos seus próprios projetos de desenvolvimento urbano. (SMOLKA)

Outro exemplo latino é o caso do Uruguai, que desde 2001, antes mesmo da aprovação da lei nacional de *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, de 2008, a prefeitura de sua capital, Montevideo, e outras cidades vizinhas, já vinham aplicando o instrumento de captura de valorização imobiliária conhecido como “preço compensatório”. O instrumento cobra taxa de 10% sobre o valor integral da propriedade, ou até 10% quando os empreendimentos imobiliários estão em regiões estratégicas. Esse tipo de arrecadação se mostra como fonte significativa do percentual total da arrecadação do segmento.

Em relação à lei nacional de *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, ela estabelece o marco regulatório geral para o ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável, a qual define as competências e os instrumentos de planejamento, participação e ação; orienta o processo de ordenamento do território para a realização de objetivos de interesse nacional e geral; e desenha instrumentos para a execução dos planos e ações territoriais. Ela ainda estabelece o princípio da distribuição equitativa entre atores públicos e privados das cargas e benefícios de valores gerados através do uso do solo durante o processo de urbanização. O artigo 46 da lei diz respeito à recuperação de mais-valias fundiárias que autoriza os municípios a participarem dos incrementos de valores decorrentes de ações públicas.

Artículo 45

(Equidistribución de las cargas y beneficios).- Establécese la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución.

Los instrumentos de ordenamiento territorial contendrán disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial.

Artículo 46

(Retorno de las valorizaciones) - Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima. [Port. Artigo 45.º (Distribuição equitativa dos encargos e benefícios) - Fica estabelecida a repartição equitativa dos encargos e benefícios gerados pelo ordenamento territorial entre os proprietários dos imóveis envolvidos nas ações dele derivadas e na sua execução.

Os instrumentos de ordenamento do território conterão disposições que consagrem um sistema adequado de distribuição equitativa de encargos e benefícios entre os proprietários de imóveis envolvidos no ordenamento do território.

Artigo 46

(Devolução das avaliações) - Uma vez aprovados os instrumentos de ordenamento do território, a Administração Municipal terá o direito, como Administração do território competente, de participar no valor imobiliário mais elevado que derivar para os referidos terrenos das ações de ordenamento do território, execução e ação, na proporção mínima. (LEI DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL).

Já no Equador, o *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización* (COOTAD), de 2010, estabelece a organização político-administrativa territorial do Estado equatoriano e possui, dentre outros princípios, os da equidade territorial. Em sua seção 11^a, o código trata dos impostos sobre lucros na transferência de instalações e ganhos urbanos e de capital. Seu artigo 556 diz: “*Impuesto por utilidades y plusvalía.- Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza.* [Port. Imposto sobre lucros e ganhos de capital - O imposto de 10% (dez por cento) incide sobre os lucros e ganhos de capital provenientes da transmissão de imóveis urbanos, percentual que pode ser modificado por portaria.]”, ou seja, a COOTAD estabelece um imposto de 10% sobre os incrementos de valor da terra quando as propriedades são transferidas, além da dedução das mais-valias fundiárias do valor das desapropriações destinadas à habitação de interesse social.

A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía; [Port. A fim de evitar o enriquecimento injusto do proprietário, de acordo com a proibição constitucional de obter benefícios de práticas especulativas sobre o uso da terra, o preço justo para esses casos será determinado pela diretoria de avaliação e cadastro de cada governo municipal ou metropolitano, com base no valor do imóvel sem levar em consideração as variações decorrentes do uso atual do bem ou sua mais-valia;] (ART. 596, C, CÓDIGO ORGÂNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMIAS E DESCENTRALIZACIÓN).

Na Venezuela, foi expedido o decreto 9050, em 2012, que busca definir o justo preço das propriedades em casos de desapropriação para habitação e assentamentos humanos. O decreto estabelece que o justo preço será determinado com base no valor mais recente de compra da propriedade; que o valor deve ser atualizado com base nos índices e taxas de juros definidos pelo Banco Central; que a base de cálculo não pode ser impactada pelo valor agregado gerado por investimentos públicos ou privados que venham, e que o justo preço não pode se basear no preço atual do mercado.

No caso argentino, uma legislação regional na província de Buenos Aires, denominada de Lei de Acesso Justo ao Habitat, de 2012, estabelece que haja a

contribuição de pelo menos 10% do incremento de valor da terra gerado por grandes empreendimentos urbanos; um aumento do imposto predial para terrenos baldios; e a oportunidade para o reajuste de terras públicas para programas de habitação social.

Em relação ao México, ele utilizou o sistema de bancos de terras, regulamentado através do programa *Reservas Territoriales* (Brito 1998), o qual mais tarde foi descontinuado por questões políticas. O sistema consistia na aquisição de grandes extensões de terras, que deveriam ser para mantidas por um período longo de tempo. O intuito era o de prevenir as oscilações de preços do valor da terra, recuperar para a comunidade o incremento decorrente de ações públicas, e controlar o uso do solo.

Estendendo para a América Central, em Honduras, um decreto datado de 1940 permite a cobrança dos proprietários de porcentagem do custo de pavimentação das ruas limítrofes às suas propriedades. Houve decretos posteriores, como o de 1976 em Tegucigalpa, o qual autoriza que a cidade arrecade a contribuição de melhoria, e os de 1984 e 1987, que o estende a outras cidades. Outro exemplo de país centro-americano que possui legislação acerca do tema é a Guatemala. Sua Constituição de 1956 estabelece que os proprietários que se beneficiarem de alguma maneira de obras públicas, deverão pagar a parcela proporcional ao benefício.

Já em Cuba, na sua capital Havana, de forma análoga ao Brasil, utiliza-se o arrendamento de terras. No caso cubano, a preservação de patrimônios históricos e edificações antigas do centro de Havana é em parte custeada com o dinheiro adquirido por arrendamentos e aluguéis controlados pela Oficina do Historiadores.

Os instrumentos exemplificados acima são essenciais como forma de compensação e prevenção das desigualdades habitacionais e sociais presentes nas cidades latinas, mas eles não se mostram como únicas alternativas. Cabe ao poder público, gestores, pesquisadores do campo do planejamento urbano e responsáveis pela aplicação de políticas públicas, a proposição do aperfeiçoamento de marcos regulatórios, assim como a idealização de novos instrumentos que consigam minimizar os problemas urbanos. Além disso, faz-se necessário o entendimento social e histórico de cada caso individualmente para uma aplicação mais efetiva.

Convencionalmente, os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias são capturados por impostos (taxas, contribuições de melhorias, exações, e exigências pelo direito de construir), ou seja, tributos. Em relação aos bens imóveis, os impostos, contribuições ou taxas geralmente incidem sobre os valores das terras, ou sobre os valores incrementados que são decorrentes da valorização da terra. Vê-se a importância da

intersecção entre direito urbanístico e direito tributário, a extrafiscalidade. Segundo Costa, e extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, ou seja, o objetivo não seria o de gerar recursos para o Estado, mas de realizar um princípio de relevante interesse social da propriedade urbana.

2.1 Instrumentos tributários e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana

Os Estatutos e atos normativos apresentam uma série de instrumentos tributários que passam a ser vistos também como instrumentos de política urbana objetivando a realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Tais instrumentos são responsáveis por definirem, através de suas diretrizes, a melhor forma de conciliar as políticas econômicas, tributárias e financeiras dos gastos públicos com as necessidades sociais e propósitos do desenvolvimento urbano. O intuito seria o de privilegiar os investimentos promotores de bem-estar social, em detrimento aos demais, a fim de minimizar as disparidades presentes no ordenamento urbano. Vê-se, por conseguinte, a intersecção inevitável entre o direito urbanístico e o direito tributário, por meio da extrafiscalidade.

Atualmente, já são identificadas inúmeras leis nos países latinos, em diferentes níveis, que tratam dos temas como habitação, transporte urbano, saneamento básico, meio ambiente, riscos e desastres, mudanças climáticas, entre tantos outros, conjuntamente com as políticas de arrecadação e o direito tributário. A seguir, são descritas situações de marcos jurídicos urbanos nacionais em países da América Latina, os quais foram extraídos de um estudo publicado no texto *Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe: estudo de caso do Brasil, Colômbia e Equador*, realizado a partir de discussões realizadas entre os autores da *Cities Alliance* e o BID.

No caso da Argentina, o país ainda não dispõe de lei, em nível nacional, de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial, apesar de abarcar o tema de forma elementar na lei geral de meio ambiente de 2002. Apesar de não haver disposições de leis nacionais sobre o tema, estão em curso planos de abrangência nacional, como o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano no país. Ademais, o tema de desenvolvimento urbano é incorporado junto a lei nacional de habitação. A Bolívia apresenta uma situação similar, já que não dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial, apesar de o tema ser abarcado no marco Mãe Terra, lei de 2012 para o desenvolvimento integral para se viver bem.

O Brasil se mostra como um dos casos mais completos em relação à amplitude de temas abordados em leis nacionais voltadas ao desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial. São encontradas diretrizes sobre o tema tanto no Estatuto da Cidade, quanto em leis nacionais de questões como habitação, saneamento básico, transporte urbano, meio ambiente, riscos e desastres e mudanças climáticas. A Colômbia também dispõe de lei nacional bastante desenvolvida voltada ao ordenamento territorial, denominada de Lei de Desenvolvimento Territorial, de 1997. Bem como os casos brasileiro e colombiano, o Equador dispõe de lei direciona a regulamentação territorial, como a Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo Urbano, de 2016.

Quanto ao Chile, o país dispõe de uma Lei Geral de Urbanismo, de 1976, e de leis nacionais sobre temas como o transporte urbano e a gestão integrada de riscos e desastres. Ademais, cabe ressaltar a atuação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) no monitoramento e apoio à implementação da PNDU. Além disso, estão em desenvolvimento a implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Já no Paraguai, apesar de o país não dispor de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial, há algumas leis nacionais sobre o tema, inclusive, leis que tratam de questões como a habitação, meio ambiente e mudanças climáticas. A Venezuela tampouco dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano, além de dispor de poucas leis voltadas aos temas urbanos. Ressalta-se, porém, que apesar de não haver leis específicas direcionado ao tema de cidades, são encontrados diversos planos de abrangência nacional.

O Peru dispõe de uma lei nacional de “condicionamento” territorial e desenvolvimento urbano, e leis que abordam temáticas que dizem respeito às questões urbanas. O Uruguai também possui lei nacional pensada acerca do ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável, bem como outras específicas para determinados assuntos voltados à cidade.

No Suriname, na Guiana e na Nicarágua não foram encontradas disposições legais para o desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial, tampouco outros dispositivos que fazem referência ao tema. Já a Costa Rica, apesar de também não possuir leis específicas sobre o desenvolvimento urbano, dispõe de leis que tratam de temas urbanos, principalmente aqueles de viés ambiental. Enquanto isso, O El Salvador dispõe de uma lei nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial, de leis sobre os principais

temas urbanos (com exceção de temas como a habitação, transporte urbano e assuntos climáticos), e de uma lei geral de urbanismo e construção.

Em relação à Guatemala, foram encontradas leis nacionais que abordam o desenvolvimento urbano em diferentes momentos históricos, como a lei preliminar de urbanismo de 1956, a lei nacional de habitação de 2012, e uma lei que visa a proteção e melhoramento do meio ambiente de 1986. Tanto as Honduras, quanto o México dispõe de leis nacionais, no caso de Honduras, a lei nacional dada de 2003, em concomitância a outros dispositivos legais sobre temas individuais. O México, no que lhe concerne, dispõe da lei geral de assentamentos humanos, ordenamento territorial e desenvolvimento urbano de 2016, além de leis nacionais dos demais temas que envolvem as cidades.

Por fim, o Panamá dispõe de lei nacional de ordenamento territorial como único dispositivo legal sobre o tema, já que não foram encontradas leis específicas que tratam do espaço urbano.

Os dados expostos acima demonstram que inúmeros países latinos já dispõem de leis nacionais específicas de ordenamento territorial para o desenvolvimento urbano. Em relação aos que ainda não dispõem de tais leis, em sua maioria, foram encontradas alguma forma de plano de abrangência nacional ou leis sobre assuntos específicos que tratam de questões urbanas. Vale ressaltar que muitos países que possuem leis específicas em detrimento a algum tipo de lei nacional, deixam de incluir principalmente os temas sobre transporte urbano, mudanças climáticas ou meio ambiente e habitação.

Outrossim, os dados sugerem que a maioria dos países analisados já possui leis de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial na América Latina. Tais leis estão sintetizadas abaixo:

- Guatemala: Preliminar de urbanismo (1956)
- Chile: Urbanismo e construções (1976)
- Colômbia: Desenvolvimento territorial (1997)
- Brasil: Estatuto da Cidade (2001)
- Honduras: Ordenamento territorial (2003)
- Panamá: Ordenamento territorial para o desenvolvimento urbano (2006)
- Uruguai: Ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável (2008)
- El Salvador: Ordenamento e desenvolvimento territorial (2011)
- Peru: Condicionamento territorial e desenvolvimento urbano (2011)

- Equador: Lei orgânica de ordenamento territorial, uso e gestão do solo urbano (2016)
- México: Assentamentos humanos, ordenamento territorial e desenvolvimento urbano (2016)

Os instrumentos de planejamento e gestão em esfera local se mostram como sendo os principais objetos das leis dispostas. No caso brasileiro, o plano urbano recebe o nome de Plano Diretor, mas podendo se revelar em diferentes denominações como: Plano Regulador, Plano de Ordenamento Territorial, Plano de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial, Plano Local de Ordenamento Territorial, dentre outras variações. Atenta-se que apesar de o plano urbano ser a principal referência em relação aos instrumentos de planejamento em escala local, há outras leis direcionais à regulamentação dos demais instrumentos, as se encontram em níveis regional ou nacional.

Dessa forma, os Estatutos e atos normativos devem ser capazes de conciliarem os instrumentos responsáveis pela arrecadação com a política urbana que visa a realização das funções sociais da cidade e os propósitos do desenvolvimento urbano. A seguir, serão apresentadas as principais formas de arrecadação, suas especificidades e efeitos em nível nacional, estadual e municipal em alguns países latinos.

2.1.1. Quadro ilustrando de forma sintética os instrumentos de planejamento urbano utilizados em nível nacional em países da América Latina.

| País | Instrumentos de planejamento urbano em nível nacional |
|--------------------|---|
| Brasil | Não estabelece instrumentos no nível nacional (apenas lista alguns instrumentos) |
| Chile | Não estabelece instrumentos no nível nacional. |
| Colômbia | A lei prevê a instituição de uma Política Nacional Urbana conforme o Plano nacional de desenvolvimento. O Governo Nacional ainda pode executar as Ações Urbanas Integrais e os Macroprojetos Urbanos de forma articulada aos instrumentos municipais. |
| Equador | Não estabelece instrumentos no nível nacional. |
| El Salvador | A lei conceitua o Plano nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial e define seus conteúdos e forma de elaboração. |

| | |
|------------------|---|
| Guatemala | Não estabelece instrumentos no nível nacional. |
| Honduras | A lei prevê o Plano da Nação e os Planos Diretores Setoriais como instrumentos de planejamento de longo prazo abrangendo diversos temas das políticas públicas. Em relação ao ordenamento territorial, a lei prevê o Plano nacional de ordenamento territorial. |
| México | Plano nacional de desenvolvimento, estratégia nacional de ordenamento territorial e Programa nacional de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano. |
| Panamá | Plano nacional de ordenamento territorial. |
| Peru | Não estabelece instrumentos no nível nacional. |
| Uruguai | Diretrizes nacionais e programas nacionais de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável. |

2.1.2. Quadro ilustrando de forma sintética os instrumentos de planejamento urbano utilizados em nível subnacional em países da América Latina.

| País | Instrumentos de planejamento urbano em nível subnacional |
|--------------------|--|
| Brasil | Não estabelece instrumentos no nível nacional (apenas lista alguns instrumentos) |
| Chile | A lei prevê o Plano Regional de Desenvolvimento Urbano, o Plano Regulador Intercomunal e o Plano Regulador Metropolitano (este último para cidades com mais de 500 mil habitantes). |
| Colômbia | Não estabelece instrumentos no nível subnacional |
| Equador | Não estabelece instrumentos no nível subnacional. |
| El Salvador | A lei conceitua estratégias e planos subnacionais de ordenamento e desenvolvimento territorial e planos especiais territoriais a serem elaborados e implementados pelos conselhos subnacionais de ordenamento e desenvolvimento territorial (departamentos) e define seus conteúdos. |
| Guatemala | Não estabelece instrumentos no nível subnacional. |
| Honduras | A lei prevê o Plano Regional de Ordenamento Territorial. |
| México | Programas Metropolitanos e Zonas Conurbadas. |

| | |
|----------------|---|
| Panamá | Plano Regional de Ordenamento Territorial. |
| Peru | Por questões de escala e de abrangência territorial, compreendemos que o Plano de condicionamento territorial e o Plano de desenvolvimento metropolitano são instrumentos de características regionais, por isso seu enquadramento em instrumentos no nível subnacional. O Plano de desenvolvimento metropolitano deve ser elaborado para cidades com mais de 500 mil habitantes. |
| Uruguai | A lei prevê estratégias regionais de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável e portarias e diretrizes estaduais de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável. |

2.1.3. Quadro ilustrando de forma sintética os instrumentos de planejamento urbano utilizados em nível municipal em países da América Latina.

| País | Instrumentos de planejamento urbano em nível municipal |
|-----------------|---|
| Brasil | Estabelece o Plano Diretor como principal instrumento, sendo que um conjunto de outros instrumentos podem ser previsto de forma articulada ao Plano Diretor: <ul style="list-style-type: none"> – Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. – IPTU progressivo no tempo. – Desapropriação com pagamento em títulos. – Usucapião especial de imóvel urbano. – Direito de superfície. – Direito de preempção. – Outorga onerosa do direito de construir. – Operações urbanas consorciadas. – Transferência do direito de construir. – Estudo de Impacto de Vizinhança. |
| Chile | Plano Regulador Comunal. Importante esclarecer que a lei chilena apresenta enfoque para os processos de parcelamento do solo |
| Colômbia | O principal instrumento de ordenamento territorial é o Plano de Ordenamento Territorial que reúne outros instrumentos. Existem 3 tipos de planos: |

| | |
|----------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> – Planos de Ordenamento Territorial: para cidades com mais de 100 mil habitantes. – Planos básicos de ordenamento territorial: para cidades com mais de 30 mil e menos de 100 mil habitantes. – Esquemas de ordenamento territorial: para cidades com menos de 30 mil habitantes. Além desses instrumentos, foram previstos: <ul style="list-style-type: none"> – Planos Parciais. – Atuação Urbanística Pública. – Unidades de Atuação Urbanística, que podem envolver: <ul style="list-style-type: none"> • Reajuste de terrenos. • Integração imobiliária. • Cooperação entre partícipes. – Desenvolvimento Urbano e Construção Prioritária. – Desapropriação. – Participação na valorização imobiliária, que pode ser de 3 tipos: <ul style="list-style-type: none"> • Mudança de solo rural para urbano. • Mudança de uso do solo. • Maiores aproveitamentos urbanísticos. – Programas de habitação de interesse social. |
| Equador | <p>O principal instrumento é o Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial. Além dele, existem outros instrumentos que a ele devem estar articulados:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Plano de uso e gestão do solo urbano. – Planos Parciais. Capítulo III 84 – Planos setoriais. – Unidades de Atuação Urbanística, que podem envolver: <ul style="list-style-type: none"> • Reajuste de terrenos. • Integração imobiliária. • Cooperação entre partícipes. – Direito de preempção. – Declaração de desenvolvimento e construção prioritária. – Zonas especiais de interesse social. – Anúncio de projeto. |

| | |
|--------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> – Direito de superfície. – Banco de terras. – Concessão onerosa dos direitos de construção. – Regularização de assentamentos informais. – Programas e normas específicas para produção de habitação de interesse social. |
| El Salvador | <p>A lei prevê os Planos Municipais ou Micro-regionais de ordenamento e desenvolvimento territorial, tendo como unidade territorial de planejamento o município em seu conjunto. Também define o conteúdo mínimo desses planos. Para a implementação do Plano Municipal de ordenamento e desenvolvimento territorial, a lei prevê o Plano Parcial, que se constituiu num plano em menor escala voltado à implementação, podendo ser elaborado pelo Governo ou pela iniciativa privada. Também prevê os programas de ordenamento e desenvolvimento territorial, que seria uma forma de execução coordenada das diversas ações públicas sobre o território.</p> |
| Guatemala | <p>Prevê a figura do Plano Regulador a ser elaborado pelos municípios.</p> |
| Honduras | <p>A lei prevê dois tipos de instrumentos, um relacionado às políticas públicas de modo geral e articulados ao Plano da Nação e aos Planos Diretores Setoriais e outro tipo relacionado ao ordenamento territorial. Assim temos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Planos Estratégicos Municipais e Planos Estratégicos Especiais. – Planos Municipais de Ordenamento Territorial e Planos Municipais de Ordenamento Territorial de áreas de regime especial. |
| México | <ul style="list-style-type: none"> – Planos e programas municipais de desenvolvimento urbano. – Estabelece capítulo específico sobre resiliência urbana e prevenção e redução de riscos, prevendo medidas específicas, como o mapeamento dos riscos, a exigência de estudos específicos no licenciamento de obras e projetos e a realocação da população exposta a riscos. – Também estabelece capítulo específico sobre mobilidade urbana, avançando em diretrizes, regras, instrumentos e ações voltados ao tema da mobilidade urbana. |

| | |
|---------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> – Regularização territorial (tudo indica que seja para famílias de baixa renda). – Direito de preferência. – Perímetros de desenvolvimento ou construção prioritários. – Reagrupamento fundiário. |
| Panamá | Planos Locais de Ordenamento Territorial. |
| Peru | <p>A lei estabelece um conjunto de planos que incidem em diferentes unidades territoriais (em termos de escala) e conforme o número de habitantes: Capítulo III 85</p> <ul style="list-style-type: none"> – Plano de Desenvolvimento Urbano: incide em territórios urbanos com população entre 25 mil e 500 mil habitantes. – Plano Urbano Distrital: incide em porções menores do território urbano. – Esquema de Ordenamento urbano: incide em territórios urbanos com população entre 2,5 mil e 25 mil habitantes. – Plano Específico: incide em territórios urbanos e apresentam a característica de um projeto urbano. – Planejamento Integral: incide em territórios rurais. A lei peruana também avança na classificação de zonas para fins de uso do solo: <ul style="list-style-type: none"> – Zona residencial (que se divide em Zonas de Densidade Alta, Zonas de Densidade Média e Zonas de Densidade Baixa). – Zona de usos mistos. – Zonas industriais (que se dividem em Zona de Indústria Pesada, Zona de Grande Indústria, Zona de Indústria Leve e Zona de Indústria de Base). – Zona Comercial (que se divide em Zona de Comércio Especializado, Zona de Comércio Metropolitano, Zona de Comércio Zonal e Zona de Comércio Local). – Zona pré-urbana. – Zona de recreação pública (áreas públicas, como parques e praças). – Zona de usos especiais (grandes equipamentos, como estádios). – Zona de serviços públicos complementares (especialmente saúde e educação). |

| | |
|----------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> – Zona de Regulamentação Especial. – Zona Monumental (preservação de patrimônio cultural nacional). – Zona Agrícola (zona rural). |
| Uruguai | <ul style="list-style-type: none"> – Planos Locais de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável. – Instrumentos especiais: Planos Parciais, Planos Setoriais, Programas de atuação integrada, inventários e catálogos de proteção de bens e espaços. – Reserva de solo para habitação social (de 10 a 30% do estoque residencial a ser promovido em cada projeto). – Operações territoriais concertadas – cooperação público-privado. – Maiores aproveitamentos urbanísticos – mediante outorga onerosa. – Parcelamento, urbanização ou utilização compulsórias. – Desapropriação de imóveis necessários para a implementação de melhorias públicas urbanas. – Usucapião para fins de morada para famílias de baixa renda – Direito de preferência. – Banco de terras.⁴ |

2.2. UTILIZAÇÃO EM TERRAS PÚBLICAS

2.2.1. Aquisição de terras públicas

Normalmente, o poder público obtém terras a partir de desapropriações ou compras diretas das terras. Em relação às compras diretas, é comum que haja algum dispositivo que faça referência ao valor a ser pago pela terra, como, por exemplo, através do congelamento do preço do valor ao mesmo nível em que se encontrava antes da sua valorização. Dessa forma, a administração pública consegue tanto reduzir os custos de

⁴ Os dados utilizados nessa tabela foram extraídos do texto referenciado nessa pesquisa, denominado *Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador*, desenvolvido pelos autores Ana Cláudia Roszbach, Barbara Scholz, Cleandro Krause, Daniel Todtmann Montandon, Fernando Haddad, José Antonio Pinzón Bermúdez, José Morales, Marco Aurélio Costa, Sandra Karime Zabala Corredor, Sirly Castro Tuirán, Virgílio Hernandez e William Cobbet.

compra da terra a ser utilizada para os seus projetos, quanto adquirir o rendimento decorrente da mais-valia fundiária acumulada (o qual seria revertido para o proprietário).

2.2.2. Bancos de terras

Trata-se de outra forma de arrecadação através da utilização em terras públicas. Esse instrumento consiste na obtenção de terras por parte do poder público, sem o propósito de utilizá-las em algum projeto específico, mas com o intuito de mantê-las por períodos longos. A finalidade desse instrumento é a de prevenir a especulação imobiliária, ter um maior controle sobre o uso de terras e recuperar os incrementos que tenham se dado por ações públicas ou de mercado.

2.2.3. Arrendamento de terras

O arrendamento de terras é outro tipo de instrumento que se dá através de terras públicas. Trata-se de uma ferramenta que destina uma porção de terras públicas a usuários privados por meio de concessões e arrendamento. Esses arrendamentos são feitos com o pagamento pelo direito de ocupar a terra por um período indeterminado. No caso do Brasil, por exemplo, as taxas são cobradas tanto pelo direito de uso quanto quando o imóvel é transferido, taxa que recebe o nome de *laudêmio*.

2.2.4. Direito de preempção

O Direito de Preempção consiste na preferência dada ao Poder Público municipal para a aquisição de imóveis em área urbana decorrente de alienação onerosa entre particulares. O direito será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para as finalidades antevistas no art.26, incisos I – VIII da Lei Nº 10.257.

- 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;

Ademais, todas as condições que envolvem o direito de preempção devem estar previstas em lei municipal baseadas no plano diretor, referente à área onde incidirá o direito de preempção, bem como previsto no art. 26 da Lei Nº 10.257. Soma-se ao fato de que o prazo de vigência não deve ser superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel; e que devem ser atendidos os requisitos da Lei Nº 10.257/01.

Trata-se, portanto, de um instrumento de política urbana, o qual determina que o imóvel vendido seja oferecido primeiramente à prefeitura, como forma de preavalcimento do interesse social e comunitário. Com a preempção, a prefeitura (ou ente responsável) pode acessar os terrenos com mais facilidade e, conseqüentemente, garantir espaço na cidade para construir escolas, conjuntos habitacionais, museus, hospitais, entre outros institutos para bem comum.

2.3. IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA E A GESTÃO DO USO DO SOLO URBANO

Os tributos sobre o valor da terra aplicados à propriedade privada são considerados formas de recuperação de mais-valias fundiárias quando parte do valor da terra é decorrente de investimentos públicos. Para esse caso, a alíquota se aplicaria tanto às edificações quanto à terra. A redistribuição dos valores arrecadados através dos tributos entra nas discussões sobre a noção de Solo Criado, o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Alguns instrumentos de política urbana baseados na ideia de Solo Criado, como a Outorga Onerosa o Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC), presentes no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), viabilizam as condições para um planejamento urbano dirigido à equidade e minimização dos problemas sociais e econômicos em curso. Ambos os instrumentos serão tratados a seguir, mas em síntese, a OODC é aquele do qual o poder público concede ao particular, mediante contrapartida, o direito de construir além do pré-estabelecido aos terrenos da cidade para a região em questão. Já o TDC consiste em um mecanismo pelo qual o poder público municipal faculta ao proprietário do imóvel urbano a construir em outro local, ou

alienar esse direito, quando o bem seja para necessidade ou fins de interesse público e social.

2.3.1. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

Na cidade de São Paulo⁵, a construção de edifícios além do permitido pelo coeficiente máximo de cada zona é possível mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Ele acaba desempenhando tanto o papel de instrumento de gestão territorial, quanto o instrumento de financiamento. Os recursos arrecadados através da OODC são destinados para a implantação de melhorias na cidade na totalidade, e sua gestão é feita de modo compartilhado entre a Prefeitura e a sociedade civil.

O Plano Diretor utiliza o mecanismo chamado de Coeficiente de aproveitamento⁶, o qual possui a função de orientar o uso e a ocupação do solo, podendo ser de dois tipos: o básico e o máximo. O primeiro deles garante o direito básico de uso da propriedade, ou seja, o máximo potencial de construção pré-estabelecido pelo Plano Diretor para o terreno em questão. Já o Coeficiente máximo permite um uso adicional da propriedade, porém mediante uma contribuição – nota-se que também há um coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido para cada região. Para essa concessão, emitida pelo poder público para que o proprietário do terreno construa acima do coeficiente básico estabelecido, dá-se o nome de outorga onerosa do direito de construir, e os provenientes da OODC são devolvidos à própria comunidade através de reinvestimentos na própria cidade.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi regulamentada pelos artigos 28º a 31º do Estatuto da Cidade, tomando como pressuposto o conceito de Solo Criado, definido na Carta de Embu⁷. Essa carta, propõem “criar mecanismos para recuperação

⁵ Na cidade de São Paulo, a construção de edifícios é gratuita até o limite definido pelo Coeficiente Básico de cada uma das zonas de uso.

⁶ Quando o coeficiente de aproveitamento é 1, o dono do terreno pode construir até uma vez a área do terreno, quando o coeficiente for 2, ele pode construir até duas vezes a área do terreno, e assim sucessivamente. Como exemplo, no caso de o proprietário ter um terreno de 100m², e o coeficiente ser de 3, ele poderá construir 300m² no mesmo espaço.

⁷ A Carta de Embu define o seguinte conteúdo:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.;

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de sub-solo.

(social) da valorização fundiária gerada pelos investimentos públicos, principalmente, por meio do Solo Criado, mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional”, como definido por Rolnik.

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

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

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

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

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

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

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

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001)

Dessa forma, verifica-se que a OODC não é um imposto, já que trata de uma contribuição colocada apenas para aqueles que optam por construir além do estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento – não sendo compulsório, nem destinada para os que têm seu imóvel construído, ou que desejam construir em área igual ou menor à área do terreno. Inclusive, a própria Corte Suprema do Brasil decidiu que a OODC não é um tributo, mas um ônus que incide sobre o uso do direito de construir de forma adicional. Ela se ocupa de maneira a ordenar o desenvolvimento sustentável da cidade e da propriedade urbana, proporcionando a garantia de justa distribuição dos benefícios e ônus que foram causados pelo processo de urbanização. Por isso, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada como um importante instrumento de recuperação social

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.

2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

por permitir o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infraestrutura.

2.3.2. Transferência do Direito de Construir (TDC)

No Brasil, o instrumento urbanístico Transferência do Direito de Construir está previsto no artigo 35º do Estatuto da Cidade, o qual permite ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a empreender em outro terreno o direito de construir que não pôde exercer em seu terreno, ou vender esse direito quando o bem tiver sido considerado necessário ao poder público para os fins dispostos em seus incisos I, II e III. Em síntese, a TDC oferece a compensação aos proprietários de imóveis situados em áreas de interesse público ou que integrem o patrimônio ambiental, histórico ou cultural da cidade.

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

(SEÇÃO X- - DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR. ESTATUTO DA CIDADE).

O Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, por exemplo, estabelece que o instrumento possa ser utilizado para a desapropriação de determinadas áreas pelo poder público como forma de incentivar a conservação e preservação de bens da cidade, conjuntamente à isenção de pagamento de IPTU e a aquisição de recursos através da TDC. Vê-se a Transferência do Direito de Construir, portanto, como forma de prevalecer os interesses coletivos através da conservação e manutenção de espaços públicos.

2.3.3. Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo

O artigo 29º do Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor fixa áreas onde poderão ser permitidas a alteração de uso do solo mediante prestação a ser prestada pelo beneficiário. Ou seja, é a autorização emitida pelo poder Executivo Municipal para

permitir a alteração do solo e das categorias e subcategorias de uso, assim como o parcelamento do solo na zona de expansão urbana, mediante contrapartida a ser prestada pelo proprietário ou empreendedor.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001)

A Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo possibilita aos municípios brasileiros a expansão urbana através da redefinição constante do perímetro urbano, além de alterações no zoneamento de uso agrícola para urbano.

2.3.4. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

Não é incomum o questionamento se o Imposto Predial e Territorial Urbano também poderia ser considerado um instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, já que, de modo geral, ele não está associado a nenhum tipo de intervenção pública, além de possuir características predominantemente fiscal. No entanto, há situações em que se notam características nas quais o imposto poderia se encaixar bem no conceito de instrumento de recuperação de mais-valia. Para isso, bastaria que parte do valor arrecadado fosse retornado à própria comunidade.

O economista Charles Tiebot, ao apresentar a sua teoria denominada de “votar com os pés”, sugere que o imposto predial deva ser considerado uma taxa sobre os serviços prestados ao entorno da localidade escolhida pelo contribuinte para morar. Esse valor seria estabelecido pelos benefícios trazidos em determinada localidade, por determinado valor. Com isso, uma pessoa poderia escolher morar em uma localização onde apresente mais serviços por um preço mais elevado, ou em uma região onde não há uma gama tão grande desses serviços, porém por um preço mais acessível. O nome surge da comparação das alternativas dispostas no processo normal de votação de uma democracia, em que é possível que uma pessoa demonstre suas preferências por votar em um determinado partido ou em outro.

A análise da conceituação do Tiebot traz em evidência o fato de o Imposto Predial e Territorial Urbano incidir diretamente sobre a terra e o local. Tanto que em sua origem, ele era dividido em dois impostos distintos: o imposto predial e o imposto territorial, passando a serem cobrados em um mesmo imposto a partir da Constituição de 1937.

Antes disso, um incidia sobre o imóvel edificado, o predial, e o outro sobre o não edificado, o territorial.

Em relação à sua competência, a Constituição Federal, de 1988, prevê que o imposto seja de competência exclusiva dos municípios, cabendo ao poder municipal a responsabilidade em liquidar a obrigação, identificar o agente passivo, a ocorrência do fato gerador, a matéria tributada e o valor a ser pago, como previsto nos arts. 142º e 149º do Código Tributário Nacional.

No Brasil, as características legais e a definição do IPTU estão previstas nos artigos 156º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e no artigo 32º do Código Tributário Nacional.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I - propriedade predial e territorial urbana; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88)

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL)

2.3.5. IPTU progressivo no tempo

O IPTU progressivo no tempo é um instrumento de política urbana que consiste no aumento do valor do imposto predial e territorial urbano cobrado de um imóvel, como sanção pelo descumprimento de condições e prazos para o parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) (instrumentos que serão tratados mais adiante ainda nesse capítulo). Essa sanção é a primeira a ser adotada quando o descumprimento de das PEUC. O instrumento tem, portanto, caráter de sanção de natureza pecuniária e extrafiscal (não busca arrecadação, mas sim a de obrigar a adequação do uso do imóvel), diferentemente do IPTU fiscal convencional que possui caráter arrecadatório.

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.)

Deve haver sintonia entre o setor de planejamento urbano, responsável por aplicar o PEUC, e o de finanças municipais, responsável pela execução do IPTU progressivo, a fim de que os instrumentos e política urbana sejam utilizados com eficiência. Além disso, a execução da sanção do IPTU progressivo também deve estar em harmonia com o Código Tributário Municipal.

2.3.6. Parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC)

Parcelamento, edificação ou utilização compulsória também pode ser considerado um instrumento de política urbana, o qual busca garantir o princípio da função social da propriedade. Nesse instrumento, o poder público obriga o proprietário do bem a parcelar, edificar ou utilizar o imóvel que não tiver o aproveitamento adequado, para evitar atitudes meramente especulativas; evitar os enriquecimentos ilícitos e sem causa; e buscar o bem-estar da coletividade. Sua previsão legal está no art. 182, § 4º, I, CF:

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

O poder público pode regulamentar o dever de bom aproveitamento e utilização do solo⁸ conforme necessidade, inclusive, atribuindo diferentes limites temporais de tolerância. Após as áreas não edificadas, subutilizadas e não utilizadas tiverem sido identificadas, verificam-se se elas possuem infraestrutura, demanda para utilização (art.

⁸ O aproveitamento do solo pode ser classificado de três maneiras: subutilizado, não edificado e não utilizado. Na primeira delas, o aproveitamento se mostra inferior ao coeficiente mínimo de aproveitamento (art. 5º, § 1º, I, EC), sendo o coeficiente de aproveitamento a relação entre área edificável e área do terreno (área total do lote e área da construção, art. 28º, § 1º, EC). No tipo não edificado, há terra vazia, ou seja, sem nenhum tipo de construção, sendo o coeficiente de aproveitamento igual a zero. Já no não utilizado, há construção, porém sem utilização total ou em parcela significativa. A identificação das áreas subutilizadas e não edificadas podem ser feitas por meio de consulta ao cadastro imobiliário-fiscal, aos sistemas de controle interno da prefeitura, às matrículas dos cartórios de registro de imóveis, aos processos administrativos sobre imóveis, às imagens aéreas e por meio de vistorias físicas. Enquanto isso, as áreas não utilizadas se mostram mais difíceis de serem identificadas, suas informações são possíveis a partir de dados obtidos por meio de vistorias ou manifestação dos cidadãos.

42º, I, EC) e restrições ambientais. Só após a análise desses critérios, os proprietários dos imóveis passíveis da PEUC ou de sanções serão notificados⁹.

i. Parcelamento compulsório

Trata-se da subdivisão do solo em partes iguais ou não, a fim de resultarem parcelas imobiliárias autônomas em substituição à área inicial, podendo os parcelamentos serem feitos de dois modos, o voluntário e compulsório. No modo voluntário, conforme a Lei 6.766, há duas modalidades: o loteamento ou desmembramento. Já no compulsório, o parcelamento é feito independente da vontade do proprietário, sendo que o solo deve ser parcelado em módulos independentes, adequados às regras e limites do Plano Diretor da cidade, e o proprietário deve levar a registro as novas unidades imobiliárias no Cartório de Registro de Imóveis.

ii. Edificação compulsória

As edificações compulsórias se dão de duas maneiras: em caso de inutilização de solo, devendo, portanto, ser realizada a construção; e em caso de subutilização do solo, devendo-se, nesse caso, acrescentar construção ou demolir a construção subutilizada e realizar uma nova.

iii. Utilização compulsória

A utilização compulsória é prevista apenas no Estatuto da Cidade, mas diferentemente do parcelamento e da edificação compulsória, não está prevista na Constituição Federal. Em relação a esse fato, existem duas correntes divergentes que pensam sobre o tema, a primeira delas acredita que a utilização compulsória é inconstitucional, já que não está prevista na CF, no entanto, a segunda corrente defende a utilização compulsória como sendo constitucional por se referir ao parcelamento e edificação, previstos na CF.

2.4. Usucapião especial de imóvel urbano

⁹ A notificação é parte do processo administrativo e deve ser averbada no cartório de registro de imóveis, para tornar pública a informação de que aquele imóvel deve cumprir obrigação de parcelamento, edificação ou utilização. Após a averbação, a obrigação torna-se *propter rem*, ou seja, está vinculada ao imóvel, independente de quem seja seu proprietário. Assim, caso o imóvel seja alienado, a obrigação transmite-se do antigo para o novo proprietário.

A legislação brasileira permite que uma pessoa possa adquirir a propriedade de um bem particular, seja móvel ou imóvel, pelo uso deste bem por determinado tempo, sem interrupção, devendo atender os requisitos estabelecidos em lei, como os dispostos nos artigos 183 e a 191 da Constituição Federal de 1988. Nota-se que tanto o § 3º do art 183, CF, quanto o parágrafo único do art. 191, CF, retiram as hipóteses de usucapião para bens públicos.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (CF/1988)

Além da Constituição Federal, de 1988, o Código Civil, de 2002, também possui previsões sob a aquisição de bens por usucapião em seus artigos 1.238, 1.239, 1.240, 1.240-A, 1.241, 1.242, 1.243 e 1.244, bem como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em seus artigos 10, 11, 12, 13 e 14. Há a previsão de oito tipos de usucapião¹⁰, cada qual com critérios e requisitos específicos, como disposto a seguir:

- i. **Usucapião de bens imóveis:** 1) Extraordinário (artigo 1.238 CC); 2) Ordinário (artigo 1.242. CC); 3) Especial Rural (artigo 191 CF e 1.239 CC); 4) Especial Urbano (artigo 183 CF e 1.239 CC); 5) Coletivo (artigo 10 Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001), 6) Especial Familiar (artigo 1.240 – A CC).
- ii. **Usucapião de bens móveis:** 7) Ordinário (artigo 1.260 CC); 8) Extraordinário (artigo 1.261 CC).

¹⁰ Para que o direito seja reconhecido, é necessário que haja uma decisão judicial ou procedimento extrajudicial em cartório de registro de imóveis, desde que o interessado seja representado por um advogado.

Especificamente sobre a usucapião especial urbana, além do previsto no art. 183, supracito, a previsão também está consignada no artigo 1240 do Código Civil e artigo 9º do Estatuto da Cidade.

1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. (CC/2002)

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.)

Essa espécie de usucapião, também denominada de usucapião pro moradia ou usucapião pro misero, visa beneficiar o possível do que não é proprietário de nenhum outro imóvel rural ou urbano, devendo a área estar sendo utilizada para sua moradia ou de sua família. Além disso, a lei estabelece como requisitos a área usucapienda como devendo estar inserida no perímetro urbano e não podendo ultrapassar área de duzentos e cinquenta metros quadrados, e que o possuidor deve estar na posse do imóvel por um período mínimo de cinco anos ininterruptamente.

2.5. Estudo de impacto de vizinhança (EIV)

O Estudo de impacto de vizinhança é um instrumento necessário para conciliar os interesses do empreendedor com os direitos dos cidadãos a uma cidade sustentável. Cabe a administração pública realizar a tomada de decisão sobre a instalação ou readequação do local onde será construído o empreendimento, a partir do conhecimento dos efeitos e impactos que ele poderá causar à vizinhança. O EIV se mostra necessário para mapear e avaliar todos os efeitos sobre a infraestrutura urbana e a interferência na qualidade de vida da população que mora, trabalha ou transita no entorno do local onde se situará o empreendimento.

Em síntese, é um instrumento capaz de realizar um relatório multidisciplinar o qual faz um levantamento dos impactos negativos e positivos causados por empreendimento e outras atividades urbanas, além de ser responsável por propor medidas mitigadoras e compensatórias para evitar possíveis riscos à vizinhança, e está previsto nos artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.)

O relatório inclui análise complementar dos efeitos positivos e negativos do empreendimento, devendo incluir as questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

2.6. INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS

Entende-se como incentivos e benefícios fiscais uma gama de categorias que incluem, por exemplo, a isenção total ou parcial, suspensão do imposto, desconto no pagamento, etc. Para ser classificada como um instrumento de captação de mais-valias, a extrafiscalidade deve estar em função da realização das funções sociais da cidade e da propriedade.

2.7. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIAS

A contribuição de melhoria também representa um tributo através do qual a população que se beneficia de uma obra pública de que decorra valorização imobiliária é convidada a participar das despesas decorrentes dessa obra, dividindo o ônus financeiro. Ou seja, trata-se de um instrumento que pode ser instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o qual permite a divisão das despesas de obras públicas entre o Estado e a comunidade.

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. (CODIGO TIBUTÁRIO NACIONAL).

O objetivo, portanto, é o de arredar fundos para custear obras que valorizarão os imóveis e seus entornos. Em relação à sua base de cálculo, ela é o limite total, o custo, observando a valorização proporcional individual e particular de cada imóvel, auferido pela obra pública, de acordo como Decreto-Lei nº 195/67, art. 3º, *caput* e parágrafos 1º e 2º e 3º.

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

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

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

§ 3º A Contribuição de Melhoria será cobrada dos proprietário de imóveis do domínio privado, situados nas áreas direta e indiretamente beneficiadas pela obra. (DECRETO LEI Nº 195, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1967)

2.8. Operação Urbana Consorciada

A Operação Consorciada é um instrumento urbano por meio da combinação de investimentos públicos e privados para a execução, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Assim como a Outorga Onerosa, a Operação Urbana Consorciada permite alterações no uso dos solos e ocupação do solo, associando ao plano urbanístico para um perímetro determinado. Ou seja, estabelece que a mais-valia recuperada deverá ser aplicada na própria área, fato que gera controvérsias sobre os benefícios desse instrumento. As discussões se atentam ao fato do reinvestimento da recuperação arrecadada na mesma região reforçar a desigualdade socioespacial. Para uma corrente, aplicar a recuperação de mais-valia no mesmo local,

além de não promover uma redistribuição de renda, ainda potencializaria os problemas sociais.

Os artigos 32 ao 34 do Estatuto da Cidade tratam da Operação Urbana Consorciada, a qual é definida da seguinte forma:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais¹¹, melhorias sociais e a valorização ambiental.

2.9. Direito de superfície

Dentre os inúmeros instrumentos voltados para o alcance da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade, regulamentou o direito de superfície visando o incentivo à utilização do solo urbano a fim de buscar promover a função social da propriedade e a melhoria da qualidade de vida nas grandes cidades. Segundo previsto no art. 21º do Estatuto da Cidade, o direito de superfície abrange o direito de uso do solo, do subsolo e do espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.)

¹¹ Segundo Alfonsin (2004), as transformações urbanísticas estruturais podem ser: modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

2.10. Desapropriação com pagamento em títulos

A desapropriação é uma forma de intervenção estatal na propriedade voltada à utilidade pública e de interesse social. Portanto, ela só é legitimamente exercitável quando de frente com os casos expressos em lei. Celso Antônio Bandeira de Mello traz o seguinte conceito para a “desapropriação”,

"o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, adquirindo-o originariamente mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real."
(MELLO)

O trecho destacado evidencia o caráter social da desapropriação, a qual possui como fundamento basilar a validação da supremacia do interesse coletivo em detrimento ao individual, quando esses são confrontados. Além disso, destaca-se a ideia de domínio eminente de que dispõe o Estado sobre os bens existentes em seu território. Trata-se, portanto, de um meio de retirar um bem do patrimônio de seu proprietário para atender a função social da propriedade expressa no Plano Diretor da cidade. Apesar de a Constituição Federal não falar expressamente em “interesse social”, ela possui em seu texto conceitos análogos a essa ideia, como os expressos no art. 182, § 4º, III da Constituição Federal de 1988.

Art.182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (CF/88)

Logo, a desapropriação é um instrumento de intervenção Estatal de caráter econômico e excepcional, constituindo, dessa forma, uma modalidade sancionatória *sui generis*¹². Diz-se sancionatório, pois, o Estado pune os abusos e excessos praticados contra o princípio constitucional da função social da propriedade urbana. No caso do Estatuto da Cidade, elas são aplicadas ao proprietário renitente, sendo aquele que, já submetido ao regime de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, não o urbanizou ou lhe atentou aos prazos e, conforme o caso, nas etapas aludidas na lei, nem é levado à tal pela cobrança do IPTU progressivo no tempo.

2.11. Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá (POT)

O Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá possui como objetivos o de limitar a expansão urbana e combater a urbanização informal, a qual ocupa majoritariamente as franjas da cidade. Apesar desse objetivo estar atrelado na contenção do crescimento da densidade urbana e prevenção da conurbação e suburbanização, o próprio diagnóstico obtido durante a elaboração do plano verificou uma escassez de solo urbanizável (novas áreas para expansão urbana) e o urbanizado (áreas urbanas ainda não ocupadas). Essas áreas não utilizadas, ou subutilizadas, defrontam com a demanda crescente de moradia social.

Não há falta de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Existem mais de 5.000ha de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Além disso, estão disponíveis 670 ha de solos urbanizados ainda não construídos, repartidos em lotes dispersos onde o melhoramento de bairros é prioritário. O problema atual tem origem na lenta gestão da administração para adquirir, urbanizar e transferir o solo urbanizado aos promotores privados e sociais – de acordo com as prioridades determinadas pelo déficit habitacional – e utilizar as faculdades e instrumentos da Ley 388 de 1997 (Secretaria Distrital del Habitat, 2008, p.215-6).

Baseado em dados como os expostos no trecho destacado acima, o POT estabeleceu como meta a construção de milhares de novas moradias (cerca de 440 mil),

¹² Dicionário Oxford: sem semelhança com nenhum outro, único no seu gênero; original, peculiar, singular. A sanção aplicada ao caso é tida como de modalidade *sui generis*, já que ela foge à regra de indenização prévia, justa, e em dinheiro, como acontece nas desapropriações ordinárias.

sendo parte delas voltadas para as famílias de baixa renda no formato HIS (Metrovivienda¹³)

2.11.1. Planos Parcial no POT de Bogotá

O POT da cidade de Bogotá regulamentou como seria a adoção de Planos Parciais (PPs) de acordo com cada tipo de intervenção, em relação aos solos de expansão, sendo chamados de planos parciais de desenvolvimento. Os Planos Parciais são espécies de instrumentos de planejamento e gestão de partes da cidade, que são articuladas com outras escalas de gestão e de forma integrada. Neles, é utilizada a maioria das ferramentas para transformar ou gerir uma porção de solo urbano. A *Ley 388/97* determina que um POT municipal deve definir quando devem ser feitos planos parciais.

O que se pretende com o planejamento por meio de planos parciais e outras escalas de planejamento é superar a tradição do urbanismo construído lote a lote, propondo um planejamento de uma área mais extensa, necessária para que o conjunto seja racionalizado, articulando com a estrutura da cidade e com a infraestrutura existente procurando evitar áreas residuais, problemas como descontinuidade de vias ou outros que possam acarretar em um obstáculo para a boa mobilidade. (SANTORO,)

Dessa forma, o planejamento por planos parciais objetiva promover a eficiência econômica no desenvolvimento urbano, devendo compor:

i) a delimitação e características da operação urbana; ii) definição de objetivos e diretrizes urbanísticas específicas que orientam a unidade de atuação urbanística; iii) as normas específicas para a unidade de atuação, tais como exemplos a definição de uso do solo, intensidade de ocupação e construção e afastamentos; iv) A definição do traçado e características de espaço público v) A adoção dos instrumentos de manejo do solo, recuperação de mais-valias fundiárias, reparto de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e seu programa de execução, junto ao programa de financiamento.

2.12. Reajuste de Terras e Reparto de Cargas e Benefícios

¹³ A Metrovivienda é uma empresa de capital misto que foi criada em 1998 no bojo de uma inversão no papel do Estado como protagonista da produção de habitação de interesse social em direção a um maior protagonismo do setor privado.

O Reajuste de terras (previsto na *Ley 9/1989*, Colômbia), é um mecanismo de gestão por meio do qual intervém na estrutura dos terrenos, dentro das zonas urbanas e de expansão urbana, adequando suas peculiaridades físicas às necessidades da cidade. Para se constituir essa adaptação, utiliza-se o reparto de cargas e benefícios, uma espécie de instrumento de gestão do solo e financiamento, previsto na *Ley 388/97*, “a partir do qual se asseguram tanto os custos de urbanização como a cessão de solo para uso público proporcionalmente ao incremento de valores do solo resultante neste investimento e da norma urbana”, como explicado por Santoro.

2.13. Quadro ilustrando de forma sintética os principais instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias em correspondências aos seus mecanismos de funcionamento.

| Instrumento | Processo de recuperação de mais-valias |
|--|---|
| Aquisição de terrenos pelo Setor Público | Terrenos necessários para projetos públicos, tais como habitação popular |
| Imposto sobre a propriedade imobiliária ou só a base do valor do solo | Alíquota imposta sobre o componente de valor do solo |
| Arrendamento de terras | Ferramenta que destina uma porção de terras públicas a usuários privados através de concessões e arrendamento. Ou seja, trata-se da cobrança de taxas pelo direito de uso da terra. |
| Banco de terras | Obtenção de terras por parte do poder público, com o intuito de mantê-las por períodos longos e frear a especulação imobiliária. |
| Exações | Compensação monetária ou em espécie |
| Contribuição de melhoria | Recuperar ou compartilhar custos |
| Transferência de Direitos de Construir | Compensação por meio de dotação de direitos em outras propriedades |
| Reajuste de terras | Venda de participações nos terrenos reconfigurados |

| | |
|---|--|
| Contrapartidas por Direitos de Construir | Técnicas de avaliação de terrenos |
| CEPACs | Leilão público |
| Desapropriação com pagamento em títulos | O Poder Público retira um bem do patrimônio de seu proprietário, adquirindo-o mediante indenização justa e pagável, para atender a função social da propriedade. |
| Direito de preempção | Preferência dada ao Poder Público de adquirir terrenos vazios na cidade para uso de bem comum. A preempção dá condições ao governo de montar um banco de terras públicas. |
| Direito de superfície | Concessão a outrem o direito de superfície do seu terreno, em que o superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária. |
| Operação Urbana Consorciada | Delimitação de área para aplicação de operações consorciadas, em que a mais-valia recuperada deverá ser aplicada na própria área onde houve a captação do recurso. |
| Estudo de impacto de vizinhança | A administração pública deve decidir sobre a instalação ou readequação do local onde será construído o empreendimento, a partir do conhecimento dos efeitos e impactos que ele poderá causar à vizinhança. |
| Usucapião especial de imóvel urbano | Permissão de que uma pessoa que estiver na posse de imóvel de um bem particular, utilizando para sua moradia ou de sua família, possa adquirir tal propriedade pelo uso deste bem por determinado tempo. |
| Parcelamento, edificação ou utilização compulsória | O poder público obriga o proprietário do bem a parcelar, edificar ou utilizar o imóvel que não tiver o aproveitamento adequado, visando evitar atitudes |

| | |
|--|---|
| | especulativas; evitar os enriquecimentos ilícitos e sem causa; e buscas o bem-estar da coletividade. |
| IPTU progressivo no tempo | Arrecadação através do aumento do valor do IPTU como sanção pelo descumprimento de condições e prazos de para o PEUC. |
| Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) | Característica predominantemente fiscal que incide sobre a terra e/ou imóvel edificado (predial). |
| Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo | Permissão concedida pelo poder público para alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo proprietário. |
| Outorga Onerosa do Direito de Construir | Concessão emitida pelo poder público para que o proprietário do terreno construa além do limite estabelecido para a região. Os recursos arrecadados através da OODC são destinados para a implantação de melhorias na cidade. |
| Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá (POT) | Delimita a expansão urbana e combate a urbanização informal. |
| Planos Parcial no POT de Bogotá | Instrumentos de planejamento e gestão de partes da cidade, articuladas com outras escalas de gestão e de forma integrada. Neles é utilizada a maioria das ferramentas para transformar ou gerir uma porção de solo urbano |
| Reajuste de Terras e Reparto de Cargas e Benefícios | Utilização do reparto de cargas e benefícios, uma espécie de instrumento de gestão do solo e financiamento, para adaptação das peculiaridades de cada área às necessidades da cidade. |

2.14. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Todos os instrumentos apontados ao longo desse trabalho são métodos importantes e possíveis de serem executados como forma de política urbana a fim de serem reduzidas as desigualdades sociais. Mas alguns instrumentos, como a desapropriação com pagamento em títulos (sanção); o parcelamento, edificação ou

utilização compulsória (providências impostas pelo poder público) e o usucapião de imóvel urbano têm o objetivo de promover a função social da propriedade, princípio implícito tanto no texto constitucional, quanto no Plano Diretor da cidade.

A legitimação do princípio parte do pressuposto que o valor da terra urbana não está relacionado à qualidade da terra, mas aos equipamentos urbanos que a circundam, e o conseqüente, o sobrevalor agregado ao longo do tempo. Ao se considerar que quem paga os equipamentos urbanos são os contribuintes, ou seja, a sociedade, àqueles que usufruem da valorização da terra (apenas através de sua especulação) a partir do esforço coletivo, devem, de certa forma, retornar à sociedade, seus lucros provenientes dos esforços alheios. Diante dessa situação, tais instrumentos buscam o combate às injustiças sociais, por meio de medidas compensatórias e sancionatórias.

3. REFERENCIAL TEÓRICO – BASE TEÓRICA DA MAIS VALIA

A noção de recuperação de mais-valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (terras dotadas de serviços, significando incrementos na sua valorização), tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações na regulamentação de usos do solo.

Apesar de a expressão “mais-valias fundiárias” não estar explícita no Estatuto da Cidade, seu conteúdo está presente de modo genérico no capítulo das diretrizes gerais, e em uma série de instrumentos tributários, jurídicos, políticos (e urbanísticos) alinhados e detalhados no capítulo referente aos instrumentos da Política Urbana. Tal noção está trazida principalmente no seu artigo 1º, inciso IX – “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, e no inciso XI – “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

Nota-se também a presença da ideia de mais-valias fundiária através da definição de vários instrumentos de política urbana no capítulo II, também do Estatuto da Cidade, principalmente sobre os temas da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, das operações urbanas consorciadas, da desapropriação e da contribuição de melhoria. Nesses instrumentos, exalta-se o conteúdo político envolvido na recuperação do poder público de parcelas das mais-valias fundiárias originadas pelas diversas dinâmicas presentes no processo de urbanização, especialmente pelo funcionamento do mercado de terras urbanas.

Como sugerido por Furtado, a expressão “mais-valias fundiárias” remete às expressões “valor da terra” e “renda fundiária”. Por conseguinte, ambas as palavras “valor” e “terra” apresentam conceitos diversos tanto na comunidade científica quanto na linguagem comum, como serão analisados a seguir. Para o estudo em questão, a palavra “renda¹⁴” é usada como equivalente a juros e lucro, mas no senso comum, ela também é utilizada como referência a tudo o que o arrendatário paga ao proprietário na forma de tributo pela permissão de explorar a terra. No sentido econômico, portanto, o uso é mais restrito em comparação à linguagem trivial, pois considerada a renda como apenas sendo o pagamento pelo uso da terra nua, sendo excluídos os pagamentos pelo uso de

¹⁴ Henry George distingue o uso científico do uso comum para o termo “renda”. Para o autor, a linguagem comum costuma somente se referir à existência de renda quando o proprietário e o usuário são pessoas distintas, quando no sentido econômico, também existe renda quando eles são a mesma pessoa. Ele ainda ressalta que a linguagem comum também considera o termo como sendo sinônimo de “rendimento”.

construções ou outros melhoramentos, que devem ser considerados mais apropriadamente como juros. Quanto ao termo “valor de terra”, seu uso é similar ao termo “renda econômica da terra”.

Ao abordar a gênese da renda fundiária capitalista, Marx (Livro III, cap.47) percorre as diferentes formas de renda fundiária para mostrar como a renda nas formas anteriores (renda em trabalho, renda em produto) se identifica com a mais-valia, a forma normal em que então se expressa o trabalho excedente não pago. No entanto, quando a renda assume a forma de renda-dinheiro, e quando o arrendatário capitalista torna-se o comandante do processo de produção, “a renda deixa de ser a forma normal da maisvalia e do trabalho excedente para reduzir-se a sobra desse trabalho excedente, a qual aparece depois de deduzida a parte de que se apropria o explorador capitalista sob a forma de lucro. ... O lucro, e não mais a renda, é a forma normal da mais-valia.” (1987, p.916-917) – (FURTADO, 2003)

3.1. Renda Fundiária e Mais-Valia

O termo mais-valia se relaciona a ideia de “valor excedente”, sendo o produto de um trabalho excedente. Pode-se afirmar, inclusive, que toda renda fundiária é mais-valia¹⁵, apesar de nem toda mais-valia ser renda fundiária. Dessa forma, a renda fundiária seria uma espécie da mais-valia (a mais-valia fundiária), a qual remete à parcela da mais-valia que cabe ao proprietário da terra. Em síntese, é a forma em que se valoriza, em termos econômicos, a propriedade fundiária.

O que remete à valorização da terra no processo de urbanização, é o acréscimo da renda econômica da terra, a qual se dá posteriormente ao momento de aquisição da terra por um determinado proprietário. Trata-se, com isso, da valorização territorial. Como todo o valor da terra pode ser considerado como mais-valia fundiária, toda a renda econômica da terra é passível de ser recuperada. Conseqüentemente, qualquer encargo que incida sobre a terra, também pode ser visto como um instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias. Esse fato traz considerações importantes para o aparelhamento de políticas urbanas, mostrando-se como forma oportuna para recuperação por parte do poder público.

A parcela da renda fundiária, dada em função dos acréscimos póstumos à aquisição da propriedade, é o “incremento de valor da terra”. Sendo esse valor diferente

¹⁵ Nem toda mais-valia se trata de renda fundiária. Marx, em seu livro *O capital*, aborda com profundidade o tema das mais-valias, bem como suas diferentes formas.

do valor original pago pelo proprietário, o qual é acrescido gratuitamente, ou seja, não se deu em função do seu esforço. Em suma, as interpretações feitas a partir do termo “mais-valias fundiárias” são as de que elas correspondem a toda renda fundiária e aos acréscimos dela (os lucros sobrepostos).

Partindo-se de uma premissa ética, cada indivíduo só deveria ser recompensado pelo seu próprio esforço, portanto a mais-valia fundiária seria uma forma de rendimento imerecido. Henry George descreve o funcionamento da criação de mais-valia quando diz:

Considere o que é a renda. Ela não cresce espontaneamente da terra; não é devida a nada que os proprietários tenham feito. Ela representa um valor criado por toda a comunidade. Deixemos que os proprietários tenham tudo o que a posse da terra lhes daria na ausência do restante da comunidade. (GEORGE, 1992)

A partir desse fato, Edwin Seligman acrescenta:

A teoria da contribuição de valorização ou melhoria, de acordo com o benefício é muito simples. Ela se baseia no princípio quase axiomático de que se o governo por alguma ação positiva confere a um indivíduo uma vantagem especial mensurável, é justo para a comunidade que o indivíduo deva pagar por isso.” (SELIGMAN, 1925)

A afirmativa apresentada por Seligman suprime a ideia de que cada indivíduo deveria ser recompensado apenas pelo seu próprio esforço, acendendo a ideia de que cada um deve ser responsável pelos seus próprios custos. Há, portanto, um dissenso em relação à quem deve ser assegurado o rendimento da terra. A controvérsia gerada a partir desses axiomas tem impactos tanto nas formulações de políticas urbanas, quanto na elaboração de instrumentos destinados à arrecadação de mais-valias. Junto ao debate também são incorporadas discussões sobre o que é justo e os fundamentos e razões para a recuperação de mais-valias fundiárias. Dependendo do entendimento das premissas destacadas acima, a formulação de políticas de recuperação de mais-valias se dará de distintamente

Isto não significa que uma generalização na motivação para a recuperação de mais-valias fundiárias não seja possível, mas apenas que ela não é autoexplicativa. Pode-se reconhecer que ela é justa porque essas mais-valias (entendidas de uma determinada forma específica) resultam de um benefício especial que deve ser restituído em nome da equidade (também entendida de uma determinada forma específica). Mas, com certeza, nessa generalização perde-se qualquer especificidade, e segundo a base ética que se tome, e as mais-valias fundiárias que se considere, o objeto concreto da política a ser adotada

pode variar desde uma parte do custo do benefício até o valor total das propriedades. (FURTADO)

Após o panorama que visa trazer a definição do termo “mais-valias fundiárias”, vê-se a necessidade da identificação de quais são as mais-valias fundiárias. Segundo o texto da Fernanda Furtado, elas podem ser classificadas ou divididas segundo dois critérios: das formas qualitativa ou quantitativa. A forma qualitativa pode ser subdividida em dois níveis, “o primeiro é o que distingue mais-valias em sua concepção mais abrangente, que inclui todo o “valor” da terra, dos incrementos de valor como acréscimos incorporados na constância da propriedade; e o segundo nível “define o que, a partir dessas definições, é entendido como mais-valias fundiárias.”

Para esse segundo nível, teriam quatro categorias básicas de mais-valias: i- toda (independente de origem); ii- alheia ao esforço do proprietário; iii- que dependeu do esforço da coletividade; e iv- que decorre de investimentos públicos. Salienta-se que apesar desses tipos nortear o entendimento de quais seriam as mais-valias, elas ainda são subjetivas, já que em muitos casos é difícil precisar de onde veio o esforço que gerou a mais-valias¹⁶.

A primeira categoria é autoexplicativa, englobando toda forma de mais-valias, independentemente de sua origem. A segunda categoria, a mais-valia fundiária ao esforço alheio do proprietário” é utilizada visando separar no preço do imóvel o que se refere à terra e o que se refere às benfeitorias realizadas no imóvel.

Enquanto isso, a terceira modalidade, a “mais-valia que dependeu do esforço da coletividade”, trata da renda adquirida por determinado proprietário a partir de investimentos realizados por terceiros e de maneira adjacente à sua propriedade. Nesse caso, atividades que estão acontecendo externamente à propriedade e independentes da vontade do proprietário, impactam no valor do seu terreno. Essa categoria é bastante verificada no decurso do crescimento e desenvolvimento urbano, para exemplificar, têm-se os casos da inauguração de novo *shopping center*, da construção de condomínio de alto padrão ou do aparecimento de novos tipos de serviços trazidos ao bairro.

Por fim, as “mais-valias fundiárias que decorrem de investimentos públicos”, são aquelas provenientes a partir de investimentos públicos que acabam por valorizar a área

¹⁶ Essa ideia por si só já parece contraditória se analisarmos as ideias apresentadas no início desse capítulo, principalmente as provenientes das teorias de Henry George. Para o autor, toda a mais-valia urbana já é imerecida por ser naturalmente alheia ao esforço do proprietário, o qual dependeu do esforço da coletividade (inclusive as decorridas de investimento público), devendo ser recuperada. Portanto, para ele e seus seguidores, essa classificação não se aplica.

ou propriedade do indivíduo, sem que ele tenha provido algum tipo de investimento. Para essa categoria, vislumbram-se inúmeras possibilidades de aplicação de instrumentos de captação de mais-valias fundiárias, das quais alguns exemplos foram citados no capítulo anterior.

Essas categorias mostram algumas formas de geração de mais-valias fundiárias, sendo elas capazes de nortear possibilidades distintas e específicas de aplicação de instrumentos, a depender de cada caso. Portanto, entender como se dá a geração de mais-valias fundiárias é parte importante para o estabelecimento de como dará a formulação dos instrumentos a fim de trazer arrecadação dessa renda excedente.

3.2. Da aplicação dos instrumentos de mais-valias

Após o entendimento da origem das mais-valias, cabe avaliar qual o melhor instrumento de arrecadação de mais-valias fundiárias a ser aplicado no cenário em questão. Primeiramente, há que se atentar sobre a base de cálculo, verificando se ela está atualizada, pois caso ela não esteja, pode haver uma perda da arrecadação de parte da valorização¹⁷.

Um segundo aspecto que deve ser observado é a existência de instrumentos híbridos (contém elementos urbanísticos e financeiros), sendo aqueles que envolvem mais de uma fase de aplicação, sendo uma das etapas reguladora e não propriamente contributiva. Para esses casos, “ainda que a etapa contributiva esteja definida em relação à valorização efetivamente percebida, a etapa reguladora poderá estar incidindo sobre todo o valor, ou uma parcela dele, no qual está valorização já estava contida”, como explicado por Furtado.

A seguir, são expostas três categorias de aplicações voluntárias e compulsórias de instrumentos que afetam usos do solo:

1. Os impostos sobre a propriedade imobiliária e a contribuição de melhoria;
2. Exações e a imposição compulsória ou negociada da cobrança por direitos de construir, ou para a transferência de direitos de aproveitamento da terra;
3. Projetos urbanos de grande escala, tais como o desenvolvimento de terras públicas por meio de privatização ou mediante a sua aquisição, o reajuste das terras, leilões públicos de certificados representativos de direitos adicionais de construir.

¹⁷ Nas áreas de menos preços, a valorização tende a ser mais importante do que o valor original (desatualizado) do imóvel ou terreno, o inverso ocorre nas áreas de maiores preços.

Além disso, para se compreender a atual situação da recuperação de mais-valias fundiárias, recomenda-se avançar em três esferas:

1. O aprendizado a partir das várias experiências com a implementação de políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias. Em teoria a cobrança recai inteiramente sobre os proprietários, na prática, a implementação bem-sucedida exige habilidades de gestão para lidar com diversos fatores complexos e vários grupos de interesse. Exige entendimentos adequados do mercado de terra.
2. O crescente conhecimento sobre a natureza complexa de várias abordagens da recuperação de mais-valias fundiárias. Concretamente, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias, são essenciais para superar a defasagem entre retórica e prática, e para mudar o comportamento e as atitudes das autoridades, de proprietários de terras e da comunidade.
3. Promoção de um melhor entendimento entre as autoridades públicas e os cidadãos sobre o uso desses instrumentos para beneficiar a comunidade. A necessidade de os proprietários de terras perceberem que são beneficiados quando recebem maiores benefícios a partir de uma intervenção pública.

3.3. A produção do espaço

O espaço geográfico é o resultado contínuo das relações socioespaciais, podendo elas serem econômicas (relação sociedade-espaço mediatizada pelo trabalho), políticas (relação sociedade-Estado ou entre Estados-Nação) e simbólico-culturais (relação sociedade-espaço via linguagem e imaginário). Segundo a visão de Henri Lefebvre, em seu livro *O direito a cidade*, o espaço geográfico é um produto da sociedade e suas relações sociais, podendo ser ramificado das seguintes maneiras: i- espaço como forma pura (existente por si só); ii- espaço socialmente produzido, apropriado e transformado pela sociedade; iii- espaço como instrumento político e ideológico.

Para fins de base teórica para esse estudo, interessa-se sobre os apontamentos que tratam do viés econômico das relações socioespaciais. Por essa razão, se mostra essencial diferenciar dois conceitos que parecem semelhantes *à priori*, são eles os conceitos de *valor no espaço* e *valor do espaço*. Em síntese, o termo “valor no espaço” é uma condição

natural preexistente do trabalho (trabalho morto), enquanto o “valor do espaço” diz respeito ao espaço econômico, que vai se complexando conforme se acumula trabalho.

Em relação à produção do espaço, as formações sociais passam de uma simples adaptação da ocupação e aproveitamento do espaço para situações cada vez mais complexas de transformações desse espaço. As transformações que ocorrem ao longo do tempo compreendem tanto a construção de bens e materiais quanto a própria adaptação do meio ambiente frente às necessidades da comunidade.

Ocorre que em uma sociedade capitalista em que há evidentemente uma discrepância de renda entre as classes sociais, a transformação do espaço acaba sendo feita mediante os interesses de grupos minoritários privilegiados, os quais conseguem controlar o arcabouço que sustenta toda a comunidade. Através desses grupos, a produção e apropriação de excedentes (podendo ser tanto em relação a bens materiais quanto à terra) se torna possível, e conseqüentemente, são fortalecidas instituições políticas competentes para assegurar a manutenção desse grupo na situação de poder. Ou seja, toda a apropriação assumirá o caráter de instrumento estratégico para a manutenção e fortalecimento de sua própria situação, fato que define o papel desempenhado pelo espaço como reprodutor material de uma organização social.

Para que essa situação seja revertida, é importante que haja tanto a criação de instituições ou normas que legitimem e garantam a função social da terra e dos imóveis, quanto instrumentos que sejam aptos a minimizar as desigualdades sociais.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para fins de realização dessa dissertação, foram realizadas pesquisas em livros, capítulos de livros, artigos, teses de mestrados e doutorados, e leis através dos a) sistema *dedalus* – catálogo coletivo das bibliotecas da Universidade de São Paulo – SIBiUSP; b) biblioteca digital de teses e dissertações da Universidade de São Paulo (USP); c) repositório *on-line* de teses da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP); d) catálogo coletivo *on-line* disponibilizado pelo site do Senado Federal (Rede Virtual de Bibliotecas – RVBI); e) consultas em códigos e leis promulgadas nos países mencionados nesse trabalho, e f) autores e materiais selecionados que possuem alinhamentos ideológicos com os defendidos no estudo.

Sobre o sistema *dedalus*, ele é um catálogo geral de consulta que permite que sejam realizadas buscas em todas as obras de interesse acadêmico e geral de todas as áreas do conhecimento, catalogadas e distribuídas pelos acervos das Bibliotecas da Universidade de São Paulo. Trata-se, portanto, de um sistema integrado de consulta gratuita às comunidades interna e externa.

Em relação à biblioteca digital de teses e dissertações da Universidade de São Paulo (USP), ela congrega as publicações de teses e monografias de todas as unidades da USP, assim, a pesquisa não ficou restrita às monografias encontradas nas Faculdades de Direito. À vista disso, ampliou-se a gama de materiais para levantamento bibliográfico, principalmente os trabalhos desenvolvidos nas faculdades de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Economia (FEA) e de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH). Bem como o sistema da USP, o repositório *on-line* de teses da PUCSP também possibilita a consulta integrada de teses e dissertações desenvolvidos em diversos campos científicos.

Outra ferramenta utilizada para consulta de referências foi o catálogo coletivo *on-line* disponibilizado pelo site do Senado Federal. Ele contém, além do acervo do Senado Federal, materiais de outros órgãos como a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, e o Superior Tribunal de Justiça. A coleção digital contém publicações, em texto integral, de obras raras, artigos de revista, notícias de jornal, produção intelectual de senadores e servidores do Senado Federal, legislação em texto e áudio, entre outros documentos.

Além do material consultado em obras, encontrados através dos sistemas mencionados anteriormente, essa dissertação também se apoiou nos textos obtidos através de uma leitura atenta realizada em leis, atos normativos e constituições federais dos países

utilizados como estudos de casos dessa pesquisa. Em caráter complementar, foram realizadas consultas aos sites oficiais dos governos nacionais para a verificação de novos decretos. A lista a seguir engloba as leis, decretos e atos normativos, nos quais estão previstos os instrumentos de captação de mais-valias fundiários apresentados ao longo do desse texto.

- 1 – Ley 388 de 1997 – Colômbia.
- 2 – Lei n 10.254 (Estatuto da Cidade), de julho de 2001 – Brasil.
- 3 – Ley n° 18308 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) – Uruguai.
- 4 – *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, de 2010 – Equador.
- 5 – Decreto-Lei n° 2.398, de 21 de dezembro de 1987 – Brasil.
- 6 – Lei n° 13.139, de 26 de junho de 2015 – Brasil.
- 7 – Lei n° 5.172 (Código Tributário Nacional), de 25 de outubro de 1966 – Brasil.
- 8 – Decreto-Lei n° 195, de 24 de fevereiro de 1967 – Brasil.
- 9 – Lei n° 16.050, de 31 de julho de 2014 – Brasil.
- 10 – Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 – (Brasil).
- 11 – *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999 – (Venezuela).
- 12 – Nova Agenda Urbana (NAV), 20 de outubro de 2016 – ONU.
- 13 – *Ley 25 (Impuesto de Valorización)*, de 1921 – Colômbia.
- 14 – *Ley n° 37.475 (Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social)*, 1º de julho de 2002 – Venezuela.
- 15 – Decreto 9050, 2012 – Venezuela. [Decreto com força de lei que determina o preço justo dos imóveis em casos de expropriação emergencial para fins de liquidação e habitação].
- 16- Lei provincial 14.449 (Acesso justo ao habitat), de 2012 – Buenos Aires.
- 17 – *Ley 071 (Ley de derecho de la Madre Tierra)*, 21 de dezembro de 2010 – Bolívia.
- 18 – Lei 25.675 (Lei Geral do Ambiente) – Argentina.
- 19 – *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, de 1976 – Chile.
- 20 – *Ley de Reforma Urbana*, 1989 – Colômbia.
- 21 – Condicionamento territorial e desenvolvimento urbano de 2011 – Peru.

Por fim, a base teórica utilizada nessa pesquisa não foi definida de maneira aleatória. Os critérios envolvidos foram basicamente as afinidades ideológicas comuns

entre os teóricos e a autora, e suas idoneidades e reconhecimento pela comunidade científica. Foram utilizadas de maneira exaustiva os textos *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*, de Martim Smolka e; *Gestão social da valorização da terra*, de Paula Santoro, Fernanda Furtado, Mariana Levy Piza, Martim Smolka e Renato Cymbalista.

Para a proposição de ideias sobre a produção social do espaço urbano, a produção espacial do lugar e o funcionamento da valorização espacial, apoiou-se no texto base do filósofo Henri Lefebvre, *O direito à cidade*. Enquanto isso, as teorias utilizadas para explicar o fenômeno da criação de mais-valia e o valor do uso do espaço foram fundamentadas a partir do exposto no capítulo *A mercadora*, do Livro *O capital* – volume I, de Karl Marx.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A urbanização na América Latina produziu um enorme conjunto de problemas urbanos, desde a ocupação ilegal do solo até o desrespeito pelas normas construtivas e de uso do solo. Essa situação não foi provocada apenas pelas questões macroeconômicas, mas também está relacionada à modo “*pela qual a provisão de infraestrutura urbana é financiada, os procedimentos aplicados na gestão do solo, e como os direitos de propriedade são definidos*”. Portanto, a provisão de infraestrutura urbana e serviços em regiões onde recursos fiscais e humanos são escassos, e possuem grande contingente populacional, gera aumentos significativos no valor da terra ao longo do tempo. Logo, a relação entre implantação de serviços, *versus* o valor da propriedade é um dos fatores que gera a especulação imobiliária e conseqüentemente a desigualdade social.

Dessa forma, o processo de urbanização de grande parte das cidades latinas resultou em incrementos nos valores das terras, os quais foram se distribuindo desigualmente entre os proprietários fundiários e outros agentes envolvidos. As políticas e instrumentos urbanos tradicionais desconsideram, amplamente, a maneira como os custos da provisão de infraestrutura são socializados e seus benefícios privatizados. Essa percepção evidencia a necessidade de aprimoramento de políticas públicas dispostas a minimizar os problemas decorrentes das desigualdades sociais. Vê-se como forma promissora de equiparação fundiária, a redistribuição dos incrementos arrecadados por instrumentos de captação de mais-valias fundiárias urbanas.

Recapitulando a definição de Smolka, trazida no início desse trabalho, a noção da recuperação de mais-valias fundiárias é

a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo. (SMOLKA, 2014)

Ainda segundo o autor, existiriam três principais motivos para captura de mais-valias fundiárias: a recuperação como forma de aprofundamento da tributação sobre o valor da terra; a recuperação para o financiamento da infraestrutura urbana; e a recuperação para o controle de uso do solo. Em relação ao terceiro motivo, alguns

exemplos de ferramentas seriam a compra de terras públicas, imposto sobre o valor da propriedade e/ou do solo, exação, contribuições de melhorias, transferências de potencial construtivo, reajuste do valor do solo, cobrança pelo direito de construção e CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção).

Apesar de haver um entendimento sobre a valia e os resultados positivos verificados a partir da aplicação e redistribuição das mais-valias fundiárias arrecadadas, percebe-se uma desarmonia existente entre a teoria e a prática envolvidas no tema, por parte do setor público. Em parte, a desarmonia se dá por uma visão distorcida acerca da viabilidade ou ineficiência da adoção dos instrumentos, e a carência da institucionalização de marcos legais efetivos. Portanto, apesar de as referências e estudos de casos trazidos para debate mostrarem que os instrumentos podem ser eficazes, eles ainda não são disseminados. Esse panorama traz a sensação de que os instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias não geram resultados benéficos ou efetivos à comunidade.

Entretanto, verificou-se também que as alterações sociais, econômicas e políticas em curso em países latinos vêm possibilitando a criação e aplicação de instrumentos de regulação, promoção e de financiamento do desenvolvimento urbano. Nota-se, portanto, uma perspectiva positiva sobre a discussão crescente sobre o tema, assim como são verificados resultados bem-sucedidos nos casos elencados ao longo desse trabalho. Os casos concretos trazidos mostram como a análise e o entendimento particular é importante para ser aplicado o instrumento mais apropriado ao contexto em questão.

No caso do Brasil, um marco importante foi a aprovação do Estatuto da Cidade, que além de afirmar e regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, de 1988, prevê diretrizes gerais para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Estatuto também propõe a implementação de instrumentos financeiros e jurídicos com o objetivo de recuperar as mais-valias fundiárias em benefício social. Além do Estatuto da Cidade, a recuperação das mais-valias ganha contornos claros de política urbana com a influência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado por meio dos Art. 182 e 183 da CF/88.

A Constituição Federal, de 1988, ainda dispõe à competência dos municípios a promoção e adequação do parcelamento territorial, por meio do planejamento urbano, ocupação e o controle da terra urbana. Atualmente, a legislação brasileira se utiliza dos seguintes instrumentos tributários e urbanísticos que podem ser associados à recuperação das mais-valias urbanas: Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Contribuição de Melhoria; Plano Diretor; Parcelamento Compulsório; Imposto Predial Territorial Urbano

Progressivo; Desapropriação Compulsória; Consórcio Imobiliário; Operação Urbana Consorciada; Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir, entre outras taxas.

Fora do Brasil, vê-se o imposto à propriedade imobiliária, esteio do governo local, como uma fonte importante de receita local, sendo ela justa, democrática, estável e eficiente, base do pacto social essencial de cidades em todo o mundo. Ele é altamente transparente, pois, os cidadãos podem ver claramente como o seu dinheiro é gasto e permite que se exija a prestação de contas por parte da prefeitura. Nos Estados Unidos, por exemplo, os impostos à propriedade imobiliária geram US\$ 472 bilhões anualmente em receitas locais, uma fonte essencial de financiamento de escolas, proteção policial e de bombeiros, entre outros serviços públicos. No mundo, os sistemas de impostos à propriedade imobiliária estão bem estabelecidos na Europa, Austrália e em toda a América Latina, e estão em desenvolvimento na Europa Oriental, África e China.

As perspectivas, a longo prazo, são as de que os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias se tornem mais aceitos e se difundam nas legislações nacionais. Um melhor entendimento da relação entre a intervenção pública e os incrementos de valor da terra são essenciais para a construção de uma cultura fiscal e de planejamento urbano que possam fortalecer os impostos incidentes sobre a propriedade da terra urbana e as mais-valias geradas. Já são notadas mudanças na distribuição de custos sociais por meio do redirecionamento e implementação de novas políticas públicas.

Muitas cidades já passaram a implementar ferramentas de captura de mais-valias fundiárias para atender às necessidades de infraestrutura local, além de promover a equiparação social. Apesar de o valor arrecadado ainda ser relativamente baixo, tomando como parâmetro o potencial a ser arrecadado, verificam-se que os projetos de desenvolvimento urbano produziram benefícios financeiros a partir de intervenções públicas que foram capazes de compartilhar as mais-valias geradas para a coletividade, em detrimento à apropriação dos proprietários das terras.

As referências trazidas a partir do *Lincoln Institute of Land Policy* sugerem que o potencial de crescimento da recuperação de valores monetários é significativo, como nos casos da contribuição de melhoria de Bogotá e dos leilões dos direitos de construir em São Paulo, com o CEPACs. Em relação à contribuição de melhoria, ela vem se mostrando bastante exitosa, como no caso da cidade de Medellín, onde mais de 50% da malha viária principal da cidade foi paga mediante a contribuição de melhora, como explicado por García Bolívar, diretor do *Fondo de Valorización* (FONVAL). Outro exemplo próspero

é o caso mexicano, que embora a contribuição de melhoria tenha representado uma parcela pequena (0,11%) do total das receitas públicas, ela cobriu 1,53 de todas as obras públicas. Já a cidade de Cuenca, no Equador, cerca de US\$ 106 milhões arrecadados com as contribuições de melhorias foram investidos na pavimentação de 270 km de vias.

Os estudos realizados para a elaboração desse trabalho também mostraram que o marco legal referente à abordagem de recuperação de mais-valias fundiárias não é fator determinante ou restritivo para haver as suas implementações. Algumas situações demonstram que os instrumentos existentes podem ser adaptados a novas circunstâncias. Nota-se que alguns instrumentos são utilizados durante muitos anos antes de serem efetivamente aprovados. São exemplos a adoção do mecanismo do preço compensatório em Montevideu, Uruguai, os quais já eram aplicados cerca de 7 anos antes da aprovação de norma específica; ou a crescente aceitação por investidores privados das exações na Guatemala e na Argentina.

Outro fato importante também trazido pelo *Lincoln Institute of Land Policy* é que os resultados bem-sucedidos percebidos a partir da aplicação de um ou mais instrumentos de captação de mais-valias fundiárias tendem a estimular a aplicação de tantos outros para a mesma região ou em outras regiões. Não por acaso, países onde já há a consolidação de políticas públicas que já inseriram algum tipo de instrumento de capturas de mais-valias fundiárias, tendem a estar abertos para novas espécies de instrumentos, como nos casos de países como Colômbia e Brasil.

5.1. Perspectivas sobre a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias

O estudo e análise de experiências anteriores, os quais já inseriram os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias como base de suas políticas urbanas, devem ser feitos minuciosamente para serem extraídos seus aspectos positivos. Esse parâmetro é importante para que gestores urbanos possam aprender sobre o que deve ser feito e o que deve ser evitado no âmbito do planejamento urbano. Portanto, aprender com as experiências anteriores é parte importante no processo de implantação de novos instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias urbanas. Além do aprendizado adquirido pelas experiências de implementação, deve-se atentar acerca da adequação das condições do mercado de terras, assegurando que o momento certo seja escolhido para a implementação de instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias.

Outro aspecto que se mostra de grande relevância é a conciliação do conhecimento teórico com o conhecimento prático. As pesquisas, documentações, análises, coletas de dados, e a busca de evidências científicas são tão importantes quanto a extração do conhecimento através de aplicações práticas. Inclusive, um dos fatores que se mostra de grande relevância, é a análise da produção teórica já gerada sobre o tema. Dentre as contribuições efetivas que a condução de pesquisa traz, estão: em auxiliar as autoridades públicas e os responsáveis pelo planejamento urbano a vislumbrar novos instrumentos, e entender que os instrumentos legais existentes são menos restritivos do que se supõe; relacionar a recuperação de mais-valias fundiárias aos princípios fundamentais; entender o funcionamento de cada um dos instrumentos e os seus efeitos; e demonstrar os resultados de como a recuperação de mais-valias fundiárias vem fomentando os investimentos em infraestrutura urbana de bem comum.

A última recomendação que merece destaque para haver bons resultados na implantação de instrumentos urbanos de arrecadação de mais-valias fundiárias é a promoção da participação pública, afinal de contas, são os cidadãos os agentes impactados com a sua implantação ou ausência dela. Inclusive, a pesquisa demonstrou haver menor resistência quanto à aplicação de instrumentos quando os grupos de interesse percebem que os recursos arrecadados estão sendo aplicados localmente em forma de infraestrutura.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do descompasso existente entre a teoria e a prática, envolvidos nos instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias em países da América Latina, nota-se um avanço no número de leis e atos normativos preocupados em abordar o tema. Há, portanto, uma tendência de ampliação da implementação de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias tanto em relação ao número de atos normativos, quanto acerca da espécie a seu utilizada. Sugere-se que tal fato esteja relacionado a fatores como as alterações sociais naturais, necessidade de equiparação social, reconhecimento como fonte alternativa de recursos públicos e um novo olhar para o bem-estar comunitário.

Compete à teoria a análise de quais mais-valias fundiárias devem ser ou não consideradas passíveis de serem recuperadas, além de estabelecer perspectivas qualitativas das considerações verificadas. O horizonte mais ideal seria o de recuperar todas as mais-valias fundiárias geradas no espaço urbano, mas esse horizonte se mostra distante e um tanto quanto utópico. Por ora, visa-se ao menos arrecadar o máximo valor possível criado através das mais-valias a fim de que elas sejam retornadas à sociedade na totalidade, e conseqüentemente, sejam redistribuídas para compensar as desigualdades que se engendraram nas cidades.

Após a identificação das possibilidades de arrecadação, deve-se pensar sobre duas esferas: a primeira delas é relativa ao que seria desejável, estando essa, portanto, no plano da utopia; e a segunda esfera se refere ao que é possível de ser aplicado, remetendo tanto ao prognóstico de um horizonte concreto, quanto às limitações encontradas no percurso. Assim, os resultados trazidos a partir das análises teóricas conseguem nortear a melhor forma de se introduzirem instrumentos considerando as peculiaridades de cada contexto analisado.

Para tal, os instrumentos responsáveis por recuperar as mais-valias fundiárias urbanas devem estar devidamente previstos em leis ou atos normativos de desenvolvimento urbano a fim de otimizar a arrecadação e efetivar a implementação dos recursos para o bem coletivo. Tratar-se-ia de capacitar o poder público local e devolver à comunidade a valorização originada pelo esforço comum. Em síntese, a pesquisa se propôs a oferecer um esquema analítico acerca dos instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias, as apresentando como ferramentas viáveis e essenciais no espaço urbano.

Para a realização desse trabalho, desenvolveu-se uma pesquisa e análise através das experiências de aplicação e utilização de instrumentos de captura de mais-valias fundiárias urbanas nos países referenciados ao longo dessa dissertação. Buscou-se aproximar os campos de conhecimento do direito, do urbanismo e da noção de cidades inteligentes, com base na aplicação dos instrumentos urbanos previstos nos marcos regulatórios de países latinos. Dessarte, a dissertação também visou discutir as lacunas, falhas ou dificuldade de implementação dos instrumentos de captação de mais-valias fundiárias apresentados nessa pesquisa às realidades sociais dos países latinos mencionados, além de buscar apresentar casos concretos que tiveram bons desempenhos como forma de legitimar a utilização dos instrumentos que se acreditam como sendo profícuos.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira”. In: FERNANDES, Edésio (org.) e ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico no Brasil e no mundo*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2004.

ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de.; NIZZA, Juliana Balbino Lamego; DINIZ, Amanda. *Participação popular nos instrumentos de planejamento urbano: o caso Belorizontino das operações urbanas e o de Medellín dos Planes Parciales*. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo. Paranoá, 2021.

BACELLAS, I; FURTADO, F. *Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir como instrumentos complementares na gestão do uso do solo urbano*. 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável – Contrastes, Contradições e Complexidades. Maceió, 2016.

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

CORDEIRO, José Augusto Pereira Nunes. *Urbanismo e desenvolvimento sustentável: A cidade como instrumento efetivador de direito humanos. Qual é o papel do Estatuto da Cidade?* Monografia apresentada no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Ambiental da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2019.

COSTA, Luísa Maffei. *Outorga onerosa do direito de construir (solo criado): uma análise jurisprudencial*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, 2015.

COSTA, Regina Helena. “Instrumentos Tributários para Implementação da Política Urbana”. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio [coord.]. *Estatuto da Cidade (Comentários a lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Editora Paz e Terra – 4ªed. Rio de Janeiro, 1983.

CORRÊA, Roberto L. *O espaço urbano*. Editora Ática S.A. São Paulo, 1986.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. Editora Hucitec. São Paulo, 1980.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

EVERS, Henrique; AZEREDO, Laura; BETTI, Luana Priscila; FERNANDES, Camila Schlatter; RODRIGUES, Gustavo Patezani; MONTANDON, Daniel Todtmann. DOTS NOS PLANOS DIRETORES. *Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano*. WRI Brasil, 2018.

FELIN, Bruno; AZEREDO, Laura; BETTI, Luana; PACHECO, Priscila. *O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir e como ela ajuda a tornar as cidades mais justas e sustentáveis*. WRI Brasil, ago/2019.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. [Tese de doutorado]. São Paulo: FAUUSP, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. Editora Centauro, 5ª edição. São Paulo, 2008

MARX, Karl. *A mercadoria*. In *O capital*. Crítica da economia política. Livro primeiro. *O processo de produção do capital – volume I*. 8ª edição. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. Editora DIFEL, Difusão Editorial S.A.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1ª edição - São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. “Outorga onerosa e transferência do direito de construir”. In: OSÓRIO, Leticia Marques [org]. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

ROSSBACK, Ana Cláudia; SCHOLZ, Barbara; KRAUSE, Cleandro; MONTANDON, Daniel Todtmann, HADDAD, Fernando Haddad; BERMÚDEZ José Antonio Pinzón; MORALES, José; COSTA, Marco Aurélio; CORREDOR, Sandra Karime Zabala; TUIRÁN, Sirly Castro; HERNADEZ, Virgílio; COBBET, William. *Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador*. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2017

SANTORO, Paula (Org.); FURTADO, Fernanda; PIZA, Mariana Levy; SMOLKA, Martim O.; CYMBALISTA, Renato. *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 80 p. (Cadernos Pólis, 9)

SANTORO. Paula Freire. *O Desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: A Experiência Colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia*. R.C Estudos Urbanos e Regionais V.13. N.1, maio de 2011.

SMOLKA, Martim O. *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

LEIS, CÓDIGOS E ATOS NORMATVOS

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>. Acessado em 06 de julho de 2022.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Consultado em 07 de julho de 2022.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>. Consultado em 11 de julho de 2022.

https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf. Consultado em 13 de julho de 2022.

<https://www.gob.ec/regulaciones/codigo-organico-organizacion-territorialcootad>.

Consultado em 11 de julho de 2022.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De12398compilado.htm.

Consultado em 21 de julho de 2022.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Consultado em 10 de agosto de 2022.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm. Consultado em 25 de agosto de 2022.

<https://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes/ley-de-expropiacion-por-causa-de-utilidad-publica-o-social.pdf>. Consultado em 2 de outubro de 2022.

https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GEST%C3%83O2-smdu-zoneamento_ilustrado.pdf.

Consultado em 26 de agosto de 2022.

ANEXOS 1**Lista de Tributos no Brasil (impostos, contribuições, taxas, contribuições de melhoria existentes no Brasil)**

- 1. Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM - Lei 10.893/2004**
- 2. Contribuição á Direção de Portos e Costas (DPC) - Lei 5.461/1968**
- 3. Contribuição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT - Lei 10.168/2000**
- 4. Contribuição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), também chamado "Salário Educação"**
- 5. Contribuição ao Funrural**
- 6. Contribuição ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – Lei 2.613/1955**
- 7. Contribuição ao Seguro Acidente de Trabalho (SAT)**
- 8. Contribuição ao Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena Empresa (Sebrae) – Lei 8.029/1990**
- 9. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Comercial (SENAC) – Lei 8.621/1946**
- 10. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado dos Transportes (SENAT) – Lei 8.706/1993**
- 11. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Industrial (SENAI) – Lei 4.048/1942**
- 12. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Rural (SENAR) - Lei 8.315/1991**

- 13. Contribuição ao Serviço Social da Indústria (SESI) - Lei 9.403/1946**
- 14. Contribuição ao Serviço Social do Comércio (SESC) - Lei 9.853/1946**
- 15. Contribuição ao Serviço Social do Cooperativismo (SESCOOP) - art. 9, I, da MP 1.715-2/1998**
- 16. Contribuição ao Serviço Social dos Transportes (SEST) - Lei 8.706/1993**
- 17. Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE Combustíveis – Lei 10.336/2001**
- 18. Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE Remessas Exterior - Lei 10.168/2000**
- 19. Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - Emenda Constitucional 39/2002**
- 20. Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE - art. 32 da Medida Provisória 2228-1/2001 e Lei 10.454/2002**
- 21. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) - Lei 9.311/1996(Extinção 2008)**
- 22. Contribuição Sindical Laboral (não se confunde com a Contribuição Confederativa Laboral, vide comentários sobre a Contribuição Sindical Patronal)**
- 23. Contribuição Sindical Patronal (não se confunde com a Contribuição Confederativa Patronal, já que a Contribuição Sindical Patronal é obrigatória, pelo artigo 578 da CLT, e a Confederativa foi instituída pelo art. 8o, inciso IV, da Constituição Federal e é obrigatória em função da assembléia do Sindicato que a instituir para seus associados, independentemente da contribuição prevista na CLT)**
- 24. Contribuição Social Adicional para Reposição das Perdas Inflacionárias do FGTS - Lei Complementar 110/2001**
- 25. Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)**

- 26. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)**
- 27. Contribuições aos Órgãos de Fiscalização Profissional (OAB, CRC, CREA, CRECI, CORE, etc.)**
- 28. Contribuições de Melhoria: asfalto, calçamento, esgoto, rede de água, rede de esgoto, etc.**
- 29. Fundo Aeroviário (FAER) - Decreto Lei 1.305/1974**
- 30. Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) - Lei 5.070/1966 com novas disposições da Lei 9.472/1997**
- 31. Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) - art. 6 da Lei 9998/2000**
- 32. Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) - art.6 do Decreto-lei 1.437/1975 e art. 10 da IN SRF 180/2002.**
- 33. Imposto s/Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)**
- 34. Imposto sobre a Exportação (IE)**
- 35. Imposto sobre a Importação (II)**
- 36. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)**
- 37. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)**
- 38. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)**
- 39. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR - pessoa física e jurídica)**
- 40. Imposto sobre Operações de Crédito (IOF)**
- 41. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)**
- 42. Imposto sobre Transmissão Bens Intervivos (ITBI)**
- 43. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)**
- 44. INSS Autônomos e Empresários**

- 45. INSS Empregados**
- 46. INSS Patronal**
- 47. IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados)**
- 48. Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)**
- 49. Taxa de Autorização do Trabalho Estrangeiro**
- 50. Taxa de Avaliação in loco das Instituições de Educação e Cursos de Graduação – Lei 10.870/2004**
- 51. Taxa de Classificação, Inspeção e Fiscalização de produtos animais e vegetais ou de consumo nas atividades agropecuárias - Decreto Lei 1.899/1981**
- 52. Taxa de Coleta de Lixo**
- 53. Taxa de Combate a Incêndios**
- 54. Taxa de Conservação e Limpeza Pública**
- 55. Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA - Lei 10.165/2000**
- 56. Taxa de Controle e Fiscalização de Produtos Químicos - Lei 10.357/2001, art. 16**
- 57. Taxa de Emissão de Documentos (níveis municipais, estaduais e federais)**
- 58. Taxa de Fiscalização CVM (Comissão de Valores Mobiliários) - Lei 7.940/1989**
- 59. Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária Lei 9.782/1999, art. 23**
- 60. Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro - TFPC – Lei 10.834/2003**
- 61. Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar - TAFIC - art. 12 da MP 233/2004**
- 62. Taxa de Licenciamento Anual de Veículo**
- 63. Taxa de Licenciamento para Funcionamento e Alvará Municipal**
- 64. Taxa de Pesquisa Mineral DNPM - Portaria Ministerial 503/1999**

- 65. Taxa de Serviços Administrativos – TSA – Zona Franca de Manaus - Lei 9960/2000**
- 66. Taxa de Serviços Metrológicos - art. 11 da Lei 9933/1999**
- 67. Taxas ao Conselho Nacional de Petróleo (CNP)**
- 68. Taxa de Outorga e Fiscalização - Energia Elétrica - art. 11, inciso I, e artigos 12 e 13, da Lei 9.427/1996**
- 69. Taxa de Outorga - Rádios Comunitárias - art. 24 da Lei no 9.612/98 e nos art. 7 e 42 do Decreto 2.615/1998**
- 70. Taxa de Outorga - Serviços de Transportes Terrestres e Aquaviários - art. 77, incisos II e III, a art. 97, IV, da Lei 10.233/2001**
- 71. Taxas de Saúde Suplementar - ANS - Lei 9.961/2000, art. 18**
- 72. Taxa de Utilização do MERCANTE - Decreto 5.324/2004**
- 73. Taxas do Registro do Comércio (Juntas Comerciais)**
- 74. Taxa Processual Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE – Lei 9.718/1998**