

15 Anos de Estatuto da Cidade:
Contribuição de Melhoria e a recuperação da valorização

*15 Years of City Statute:
Improvement Contribution and valorization recovery*

*15 Años del Estatuto de la Ciudad:
Contribución de Mejorías y la recuperación de la valorización*

Gislene Pereira* e Fabiana Wütrich**

RESUMO

O artigo apresenta uma leitura do Estatuto da Cidade, enfocando os instrumentos relacionados à recuperação da valorização imobiliária. A lei federal regulamenta a obrigatoriedade de o Estado promover a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o que supõe recuperar, para a coletividade, a valorização decorrente de obras públicas. Neste sentido, constitui objetivo do trabalho colaborar para a discussão da Contribuição de Melhoria, cujo fato gerador é a valorização imobiliária, como importante instrumento para cumprimento da função social da propriedade. São apresentados dados que permitem o reconhecimento quantitativo da incorporação no Estatuto da Cidade de instrumentos de recuperação da valorização, com ênfase na Contribuição de Melhoria, demonstrando a situação dos mesmos após 15 anos de aprovação da lei federal. A leitura dos instrumentos, à luz dos princípios constituintes do Estatuto da Cidade, pretende ir além da demonstração das dificuldades de implementação, para lembrar, e reforçar, os princípios progressistas que orientaram a formulação da lei.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Instrumentos para recuperação da valorização imobiliária. Contribuição de Melhoria.

ABSTRACT

The article presents a reading of the City Statute, focusing on instruments related to real estate valorization recovery. The federal law regulates the State's obligation to promote a fair distribution of the urbanization's burdens and benefits, which includes recovering, for the community, the valorization resulting from public works. Thus, this study's goal is to add to the Improvement Contribution discussion, whose generating factor is the real estate valorization as an important instrument to fulfill the property's social function. This paper

* Arquiteta e Urbanista, Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Atualmente é professora associada da mesma universidade. E-mail: gislenepereira42@gmail.com

** Arquiteta e Urbanista, Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: fabiana.wutrich@gmail.com

Artigo recebido em 24/10/2016 e aceito para publicação em 01/11/2016.

presents data that allow us to identify the quantitative incorporation in the City Statute's valorization recovery tools, underscoring the Improvement Contribution, presenting their situation after 15 years of approval of the federal law. The reading of the instruments, considering the City Statute's principles, intends to go beyond presenting the difficulties to implement, remember, and strengthen the progressive principles that guided the law's development.

Keywords: City Statute. Valorization recovery instruments. Improvement Contribution.

RESUMEN

El artículo presenta una lectura del Estatuto de la Ciudad, centrándose en los instrumentos relacionados a la recuperación de la valoración inmobiliaria. La ley federal regula la obligación del Estado de promover la distribución equitativa de las cargas y beneficios de la urbanización, lo que significa recuperar, a la comunidad, el valor resultante de las obras públicas. En este sentido, es el objetivo de este estudio contribuir a la discusión sobre la Contribución de Mejoras, cuya base imponible es la valoración inmobiliaria, como importante instrumento para el cumplimiento de la función social de la propiedad. Los datos presentados permiten el reconocimiento cuantitativo de la incorporación en el Estatuto de la Ciudad de instrumentos de recuperación de valoración, con énfasis en la Contribución de Mejoras y demuestra la situación de los mismos después de quince años de la aprobación de la ley federal. La lectura de los instrumentos a la luz de los principios constitutivos del Estatuto de la Ciudad pretende ir más allá de la demostración de las dificultades de ejecución, para recordar, y fortalecer, los principios progresistas que guiaron la formulación de la ley.

Palabras clave: Estatuto de la Ciudad. Instrumentos para la recuperación de valoración inmobiliaria. Contribución de Mejoras

INTRODUÇÃO

O princípio da função social da propriedade busca garantir a justiça urbana por meio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Este princípio constitui o cerne da política urbana brasileira pós-redemocratização. Presente na Constituição Federal de 1988, no breve capítulo sobre política urbana (artigos 182 e 183), o princípio ganhou protagonismo com a aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

Passados 15 anos da sua aprovação, torna-se pertinente avaliar a incorporação dos instrumentos de política urbana propostos na Lei Federal pelos municípios brasileiros. Dentre as inovações trazidas pelo Estatuto, as que mais têm recebido atenção das municipalidades são justamente os instrumentos com capacidade de intervir no mercado imobiliário, sob a perspectiva da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o que inclui, conforme colocam Piza et al. (2005, p.15), a “[...] análise da possibilidade de a coletividade recuperar para si a valorização da terra que resulte de ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo”. É sobre este conjunto de instrumentos que o presente texto irá se debruçar, dando especial destaque à Contribuição de Melhoria, tributo incluído na legislação brasileira nos idos de 1930.

1 A CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

No processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 um conjunto de entidades, movimentos populares e organizações não governamentais apresentou uma proposta de emenda popular sobre a reforma urbana, a EP nº 63/87. Conforme sintetizado por Cardoso (1997), a proposta estava embasada em quatro princípios gerais: i) o Estado como provedor dos direitos urbanos para toda a população; ii) limitar o direito de propriedade urbana à sua função social; iii) garantir o direito à cidade; e iv) promover a gestão democrática da cidade.

Essa emenda popular originou o capítulo sobre política urbana da Constituição, o qual passou a ser detalhado em leis específicas, relacionadas ao desenvolvimento urbano.

A trajetória para a regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana, que resultou na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, teve início em 1989, por meio do projeto de Lei nº 2.191/89 do deputado Raul Ferraz (PMDB/BA). Porém, esse projeto de lei foi rejeitado e substituído pela Lei do Senado nº 181/89, de autoria do senador Pompeu de Souza (PSDB/DF), e denominado “Estatuto da Cidade”. Esta proposta foi encaminhada para a Câmara dos Deputados, dando origem ao PL nº 5.788/90, cuja tramitação de 11 anos gerou a Lei Federal nº 10.257/01.

Assim, passaram-se mais de dez anos de propostas e debates até que o Estatuto da Cidade fosse aprovado. A lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, estabelecendo as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, além de abrir espaço para a gestão democrática das cidades. O quadro 1, a seguir, sintetiza o processo de aprovação da lei federal.

QUADRO 1 - SÍNTESE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

PERÍODO	ACONTECIMENTO	RESUMO
Construção CF/88	Assembleia Nacional Constituinte (1986)	Por meio da convocação da Assembleia, a população pode participar no processo de construção de uma nova constituição federal por meio de emendas populares.
	EP nº 63/87	Denominada Emenda Popular da Reforma Urbana, foi responsável pela inclusão, pela primeira vez, de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988.
	Constituição Federal de 1988	Inclusão de dois artigos (182 e 183) no capítulo sobre política urbana.
	PL nº 2.191/89	Primeira tentativa de regulamentar o capítulo constitucional.
	Lei do Senado nº 181/89	Substitui o PL nº 2.191/89 e é encaminhada para a Câmara dos Deputados para tramitação.
	PL nº 5.788/90	Inicia-se o processo de tramitação da LS nº 181/89 que ganha <i>status</i> de Projeto de Lei.
Tramitação PL nº 5.788/90 (Estatuto da Cidade)	Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados	O PL permanece parado por sete anos.
	Comissão de Direitos do Consumidor e Meio Ambiente	São acrescidos instrumentos relativos à política ambiental e também o EIV.
	Comissão de Desenvolvimento Urbano	Tramitação sem acréscimos.
	Comissão de Constituição e Justiça	Os artigos referentes ao EIV são alterados por reivindicações de representantes de igrejas evangélicas.
	Aprovação da Lei nº 10.257/01	Regulamentação do marco legal da política urbana no Brasil.

FONTE: As autoras, com base na bibliografia

Muitas das dificuldades para aprovação de uma lei nacional sobre desenvolvimento urbano explicitam os conflitos de interesses presentes na dinâmica da estruturação das cidades. Para fazer cumprir a função social da cidade, a propriedade imobiliária deverá estar subordinada ao interesse coletivo, o que implica um maior controle sobre a ocupação dos imóveis urbanos, tradicionalmente utilizados com fins especulativos.

Ao exigir normas de controle sobre o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, o Estatuto questiona o exercício do direito individual frente às necessidades sociais. A partir da aprovação dessa lei federal, o princípio da função social da propriedade passou a ter legalidade operativa, conforme argumenta Oliveira (2001, p.9):

[...] alcança-se, com este importante princípio, novo patamar no campo do direito coletivo, introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas. É o Estado, na sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano.

Outro princípio que ganhou relevância no Estatuto é a gestão democrática, defendendo-se a participação da população nas decisões de interesse público, inclusive na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A lei normatizou a obrigatoriedade da participação popular nas decisões da administração pública; essa participação deixou de ser facultativa, para ser norma obrigatória.

A justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização é outro importante princípio contido no Estatuto da Cidade. Com esse princípio, como bem coloca Oliveira (2001, p.9),

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

2 ESTATUTO DA CIDADE: 15 anos após sua aprovação

Em um balanço referente ao primeiro decênio de regulamentação do Estatuto da Cidade, Rolnik (2011) afirma que para a efetiva aplicação do Estatuto e de uma de suas principais diretrizes – a garantia da função social da propriedade – seria necessária uma correção nos rumos da gestão urbana brasileira:

[...] se não houver uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades e um fortalecimento da regulação pública sobre o território, é muito provável que esses ganhos se tornem perdas no futuro. Neste sentido, os princípios da reforma urbana enunciados na constituição devem ser reafirmados (ROLNIK, 2011, p.15).

Na mesma linha de avaliação do Estatuto, Bassul (2011) identifica avanços e entraves. Em relação aos avanços, destaca o aumento da participação popular, especialmente através de conselhos, conferências e audiências públicas, ainda que pondere sobre a qualidade dessa participação, visto que na maioria dos casos ela ocorre mas não é transformada, de fato, em ações por parte do poder público. No âmbito institucional, outros avanços: a criação de um Ministério específico para tratar da questão urbana (Ministério das Cidades, Lei nº 10.683/03); o aumento do

número de municípios com plano diretor aprovado¹; a criação, por iniciativa popular, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/05) e também do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09), que é, também, alvo de algumas críticas do autor, especialmente em termos econômicos, como o aumento excessivo do valor da terra urbana e a conseqüente especulação imobiliária.

Quanto aos entraves, o autor destaca a utilização majoritária de instrumentos voltados a interesses imobiliários, em detrimento daqueles com “perfil mais redistributivo” (BASSUL, 2011, p.6), os quais permanecem pouco utilizados pelos municípios. O resultado após uma década, portanto, conforme o autor, é que as cidades permanecem injustas: “[...] a verdade é que ainda somos um país profundamente desigual, e a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional” (BASSUL, 2011, p.5).

No entanto, cabe destacar que experiências recentes de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, visando recuperar os princípios da reforma urbana, centrando-se na função social da propriedade, estão se replicando no País.² Isto conforma uma perspectiva otimista para a consolidação da lei, bem como viabiliza a análise e aperfeiçoamento dos processos de implementação dos instrumentos.

2.1 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO

Segundo Smolka, entende-se por recuperação da valorização imobiliária, ou de mais valias fundiárias, “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 de impostos e contribuições, ou da implantação de melhorias locais (SMOLKA, 2014, p.9).

Dentre os instrumentos apresentados no Estatuto da Cidade que podem ser utilizados com o objetivo de recuperação da valorização imobiliária estão a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; a Operação Urbana Consorciada; a Transferência do Direito de Construir; o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e a Contribuição de Melhoria.

A valorização que justifica a utilização dos instrumentos é aquela decorrente das ações do poder público municipal, por meio de: i) alteração nos parâmetros construtivos, seja pela permissão de maior uso do solo, caso da Outorga Onerosa do

¹ Considerando apenas os municípios que precisam elaborar plano diretor, com população acima de 20.000 habitantes, conforme estabelecido no artigo 41 do Estatuto da Cidade, esse percentual mais que triplicou: de 14,5%, em 2005, alcançou o patamar de 50% em 2015 (IBGE, 2015).

² Para conhecer outras experiências de aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade, consultar: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir, ou, ainda, permissão de ocupação diferenciada do solo, Outorga Onerosa da Alteração de Uso, Operação Urbana Consorciada e Direito de Preempção; ou ii) obra pública, que gere valorização imobiliária de imóveis de propriedade privada, como é o caso da Contribuição de Melhoria. Outro fato gerador possível para a valorização fundiária decorre dos incrementos gerais no valor da terra, resultantes da dinâmica urbana, que são recuperados anualmente por meio da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O quadro 2 identifica os instrumentos constantes no Estatuto da Cidade que podem ser utilizados para fins de recuperação da valorização.

QUADRO 2 - INSTRUMENTOS PARA RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO CONSTANTES NO ESTATUTO DA CIDADE

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

FONTE: As autoras, com base na bibliografia

Entre os instrumentos citados no quadro, o registro da experiência de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em doze municípios³, realizado por Furtado et al. (2007), no período de 2005 a 2006, permite afirmar que existe uma grande diversidade tanto na apropriação do conceito como no formato definido para a aplicação do instrumento, do que se conclui que o objetivo central, a recuperação da valorização imobiliária, ainda não foi completamente compreendido. A relação da OODC com a Transferência do Direito de Construir (TDC), por exemplo, foi identificada muitas vezes como superposição de instrumentos, seja por meio do uso cumulativo ou de competitividade entre ambos, o que compromete a aplicação efetiva dos instrumentos.

Estudo realizado por Reali e Alli (2010) destaca os casos paulistas de Diadema e Santo André, com a aplicação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), respectivamente.

Para um reconhecimento quantitativo da evolução da incorporação desses instrumentos no Estatuto da Cidade, importante referência são os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

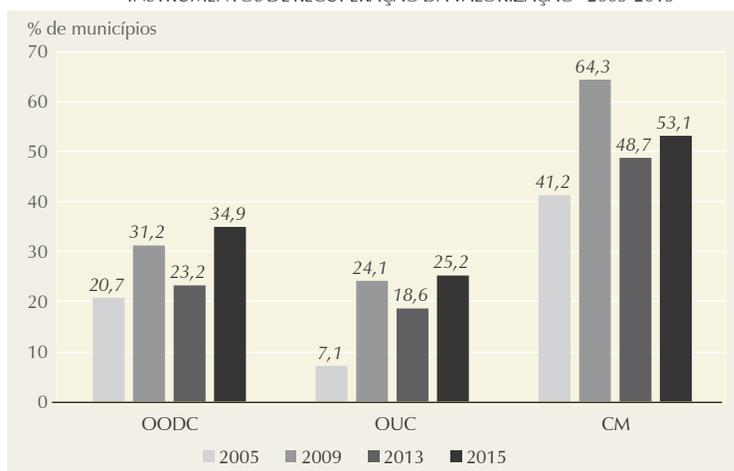
³ Os municípios analisados foram: Natal, Santo André, Alvorada (RS), Blumenau (SC), Curitiba, Florianópolis, Niterói, Porto Alegre, Goiânia, São Luís, Salvador e Campo Grande.

A Pesquisa monitora diversas áreas de desenvolvimento dos municípios brasileiros, incluindo aspectos referentes à estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, particularmente as prefeituras, de forma periódica desde 1999. O monitoramento quanto à incorporação dos instrumentos de política urbana pelos municípios brasileiros começou a ser registrado na edição do MUNIC de 2005.

Para este artigo, optou-se por demonstrar a evolução, via MUNIC, da incorporação de três dos instrumentos de recuperação da valorização: OODC; Operação Urbana Consorciada (OUC) e Contribuição de Melhoria (CM). A escolha do conjunto se deve à disponibilidade de dados, uma vez que esses instrumentos foram continuamente monitorados pelo IBGE.

Conforme demonstra o gráfico 1, ainda que a incorporação da Outorga Onerosa do Direito de Construir compreenda pouco mais de 1/3 dos municípios brasileiros em 2015, esse índice deve ser valorizado, uma vez que se trata de um dispositivo que permite a ocupação diferenciada do solo com vistas à captação de recursos para urbanização. No período de dez anos do seu monitoramento foi registrado um crescimento em torno de 15%: de 1.151 municípios em 2005 que afirmavam possuir OODC em seus planos diretores, este número passou para 1.942 municípios em 2015.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA INCORPORAÇÃO, PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, DE INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO - 2005-2015



FONTE: IBGE (2005, 2009, 2013, 2015)

NOTA: Elaboração das autoras.

Por sua vez, a Operação Urbana Consorciada registrou o menor avanço dentre os três instrumentos analisados. Em 2005 este instrumento era encontrado em apenas 7,1% dos municípios; já em 2009 eram 24,1%, ou 1.341, em números absolutos.

Em 2013 este percentual caiu para 18,6% e, conforme o levantamento de 2015, 25,2% dos municípios afirmam possuir o instrumento, ou 1.402, em números absolutos.

Dentre os instrumentos considerados, a Contribuição de Melhoria estava presente em 41,2% dos municípios em 2005, percentual bastante elevado quando comparado aos outros dois instrumentos destacados. Em 2009 esse percentual subiu para 64,3%, ou 3.578 em números absolutos. Acompanhando a tendência de queda observada nos outros instrumentos no período de 2009 a 2013, esse número passou para 2.710 municípios, ou cerca de 48,7%. E, conforme o levantamento registrado em 2015, 53,1% dos municípios afirmam possuir Contribuição de Melhoria em seus planos diretores, ou 2.955, em números absolutos.

A retração observada na incorporação dos instrumentos, segundo os dados de 2013, em comparação aos de 2009, pode significar que aqueles municípios que declararam possuir o instrumento no período anterior estavam passando pelo processo de revisão de seus planos em 2013, o que implica a revisão de suas leis e instrumentos de planejamento, ou mesmo a sua revogação, para melhor adequação do plano diretor ao ordenamento do território proposto pelo município (IBGE, 2013). Ademais, o crescimento registrado no período 2013-2015 reforça a primeira tese, de que grande parte dos municípios passou pelo período de revisão de seus planos entre 2005 e 2009.

Este artigo irá se concentrar especificamente, dentre os instrumentos citados, na Contribuição de Melhoria.

3 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A Contribuição de Melhoria é um instrumento tributário importante para a federação brasileira, em especial para os municípios, contribuindo para a autonomia financeira dos mesmos e para a observância da função social da propriedade.

De acordo com Machado (2007, p.455), este instrumento pode ser compreendido como

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

No Brasil, é um tributo de competência não só municipal, mas também estadual e federal, nos termos do que estabelece o artigo 145, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988); artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) e Decreto-lei 195/67 (BRASIL, 1967).

A cobrança de Contribuição de Melhoria baseia-se no *princípio do benefício*, segundo o qual se o poder público, por meio de uma ação, outorga a alguns uma vantagem particular, é justo que os beneficiados arquem com os custos da ação que gerou tal vantagem, na proporção do benefício recebido.

A Contribuição de Melhoria tem como fato gerador a execução de obra pública, que promova alteração, no valor do imóvel, mediante benefício específico: efetivo ou potencial, de modo direto ou indireto.

O **sujeito ativo** da Contribuição de Melhoria é o Ente da Federação (União, Estados, Municípios) que tem competência administrativa para contratar a realização de obras públicas. O **sujeito passivo** é o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título⁴, herdeiros ou sucessores de bens imóveis beneficiados, localizados na zona atingida pela execução de obra pública, ao tempo do lançamento.

Em relação à **base de cálculo**, existem três entendimentos distintos quanto à definição desta base:

- 1) limite geral - considera-se o custo parcial ou total da obra pública, rateado proporcionalmente entre os imóveis incluídos na zona de influência, de acordo com a situação do imóvel (testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente);
- 2) limite individual - considera-se apenas o valor resultante da valorização do imóvel;
- 3) limite geral e limite individual - tanto a valorização do imóvel como o custo da obra pública devem ser considerados para a apuração da base de cálculo.

O valor da Contribuição de Melhoria será o menor entre os valores correspondentes ao limite geral e limite individual, ou seja, o menor entre os seguintes parâmetros: Rateio do Custo da Obra (RCO) e Cálculo da Valorização Imobiliária (CVI). Portanto:

Se $RCO < CVI \rightarrow$ o valor do tributo será = RCO

Se $RCO > CVI \rightarrow$ o valor do tributo será = CVI

Poderão ter **isenção** da incidência da Contribuição de Melhoria, isolada ou conjuntamente: i) imóveis de propriedade do Poder Público, exceto os prometidos à venda e os submetidos ao regime de concessão de uso; ii) imóveis pertencentes a templos de qualquer culto e residências pastorais de propriedade das igrejas; iii) imóveis integrantes do patrimônio dos partidos políticos; iv) imóveis de propriedade de instituições de educação e de assistência social, devidamente reconhecidas, sem fins

⁴ A CM é cobrada sobre o proprietário do imóvel; nunca sobre posseiros.

lucrativos, que comprovadamente prestem serviços de tal natureza; v) os contribuintes proprietários de um único imóvel, rural ou urbano, que residam no mesmo.

O Decreto Federal 195/67 define que poderá ser cobrada Contribuição de Melhoria no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de uma série de tipologias de obras públicas.⁵ Tratando-se de um tributo, com identidade econômica própria, justificada pelos benefícios imobiliários diferenciais, decorrentes da realização de obra pública, a Contribuição de Melhoria possui as seguintes características:

- a exigência fiscal resulta de despesas realizadas com obras públicas;
- poderá ser cobrada somente uma única vez, quando da realização da obra;
- somente pode ser lançada pela execução de um melhoramento que afete, de maneira particular, uma área limitada e determinável;
- o fato gerador é composto de dois núcleos básicos, conjugados e inseparáveis: realização de obra pública e valorização imobiliária;
- o tributo é vinculado a uma atuação estatal e o requisito é a valorização, não a obra;
- o proprietário tributado deve ter oportunidade de se manifestar previamente sobre a imposição;
- a materialização do crédito tributário ocorrerá mediante a publicação de Edital de Contribuição de Melhoria;
- o limite individual do tributo equivale à distribuição do custo total ou parcial da obra, na proporção das metragens das testadas dos imóveis enquadrados;
- o limite geral da valorização imobiliária tem como teto o custo total⁶ ou parcial da obra;

⁵ As tipologias descritas no artigo 2º do Decreto-Lei 195/67 são: (i) abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas; (ii) construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos; (iii) construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema; (iv) serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública; (v) proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação; (vi) construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem; (vii) construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos; (viii) aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico (BRASIL, 1967).

⁶ Nada impede que a Contribuição de Melhoria seja instituída, arrecadada e cobrada para custear ou recuperar apenas parte do gasto (20%, 50%, 70%, 90% etc.). O que não se pode admitir é a arrecadação acima do custo total da obra.

- não poderá ser exigido valor superior ao limite individual⁷ (rateio do custo de execução da obra entre os proprietários de imóveis situados na área de influência da mesma);
- o valor da Contribuição de Melhoria será o menor, entre o rateio do custo total ou parcial da obra e a valorização imobiliária auferida;
- o contribuinte tem o direito de impugnar administrativamente o lançamento;
- a arrecadação é temporária, e recai exclusivamente sobre os contribuintes beneficiados, economicamente, pela realização da obra pública;
- a arrecadação somente poderá iniciar após a conclusão⁸ da obra pública;
- o Estado mostra-se apto a exigir, porque gastou na obra, e o contribuinte mostra-se apto a ser exigido, porque obteve valorização imobiliária, para a qual não deu causa;
- inexistência de imunidades constitucionais;
- flexibilidade no parcelamento do tributo, de forma a se ajustar à capacidade financeira do contribuinte.

Em pesquisa realizada em 2012, Pereira et al. apontam as debilidades e potencialidades da Contribuição de Melhoria. Em síntese, os principais constrangimentos identificados para a implementação da cobrança da Contribuição de Melhoria são os que seguem:

- Ainda há pouco conhecimento sobre o processo de cobrança do tributo por parte das prefeituras municipais; o encaminhamento equivocado sob o ponto de vista jurídico tende a inviabilizar a cobrança.
- A desatualização de dados cadastrais pode provocar uma cobrança injusta, dado que o tributo exige a identificação dos valores imobiliários antes e depois da realização da obra pública.
- Ao desconhecimento do processo de cobrança estão associadas também dificuldades técnicas referentes ao cálculo da área afetada pela obra, bem como sobre a distribuição dos encargos.
- Ocorre ausência de vontade política, associada ao desconhecimento das consequências legais decorrentes da omissão perante a cobrança do tributo.

⁷ O limite individual tem por finalidade estabelecer um teto para o tributo e impedir a tributação confiscatória. Pode se converter no valor do tributo a ser exigido.

⁸ Conclui-se que a Contribuição de Melhoria deva ser arrecadada somente após a conclusão da obra, porque não há melhoria com obra em andamento.

Por outro lado, a mesma pesquisa (PEREIRA et al., 2012) apontou a existência de fatores que podem favorecer a cobrança da Contribuição de Melhoria, como segue:

- a) A trajetória histórica da CM no Brasil (desde 1934 tende a facilitar sua cobrança).
- b) Por ser cobrado somente dos beneficiados pelas obras, é um tributo mais facilmente associado à justiça tributária.
- c) Dado que a CM somente pode ser cobrada depois da conclusão da obra pública, sua aceitação é maior, pois o fato gerador (obra) estará concretizado.
- d) A transparência nos custos das obras é uma das condições para a cobrança da CM, o que tende a transformá-la em um instrumento de controle dos gastos públicos.
- e) A CM tende a se constituir em importante alternativa de recursos para obras públicas, o que leva ao fortalecimento dos municípios, aumentando sua autonomia financeira.

3.1 A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL

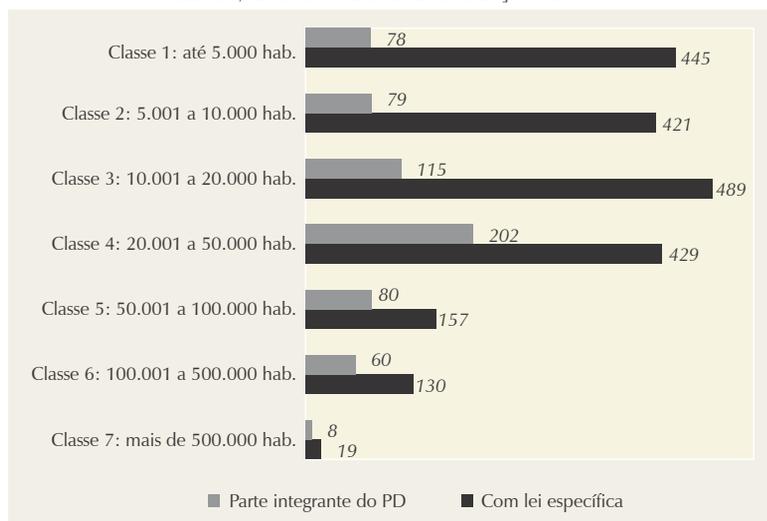
Pereira et al. (2012) contextualizam a situação da cobrança da Contribuição de Melhoria no Brasil, no período de 2000 a 2010. Para tanto, foram utilizados dados do Tesouro Nacional, referentes à arrecadação de CM no período, por estado e por município (BRASIL, 2011).

Os resultados da pesquisa demonstram que, no período analisado, as Regiões Sul e Sudeste foram responsáveis por 73% da arrecadação do tributo no Brasil. Estas regiões abrigam 56% da população brasileira (Região Sul com 27.386.891 habitantes e Sudeste com 80.364.410 habitantes) e apresentam uma participação no PIB nacional de 16,5% e 55,4%, respectivamente (IBGE, 2011).

A pesquisa mostrou também que, embora a arrecadação de CM possa ter vinculação com o número total de habitantes do município, esta relação não se mantém quando se analisa a CM *per capita*. De fato, a maior arrecadação de CM no Brasil, no período 2000-2010, está no município de São Paulo. Entretanto, a maior arrecadação de CM *per capita* do País está em Intanhaem, um município de 87.057 habitantes.

Outra informação trazida pela pesquisa é que a participação da arrecadação da CM em relação aos demais impostos imobiliários (IPTU e ITBI) é maior nos municípios com menor população, menor taxa de crescimento e menor PIB. Essa informação é confirmada por dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que demonstram a relação inversa entre utilização da CM e população. Do total de 5.570 municípios do País, 2.090 apresentam lei específica regulamentando o uso do tributo no município; destes, 1.784 estão no grupo de municípios com até 50 mil habitantes, e apenas 306 no grupo de municípios com maior população (gráfico 2).

GRÁFICO 2 - INCORPORAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, SEGUNDO CLASSE DE POPULAÇÃO - 2015



FONTE: IBGE (2015)

NOTA: Elaboração das autoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo expôs de maneira sintética uma leitura do Estatuto da Cidade, com foco nos instrumentos nele contidos e relacionados à recuperação da valorização imobiliária. Entende-se que a lei federal regulamenta a obrigatoriedade de o Estado promover a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o que supõe recuperar, para a coletividade, a valorização decorrente de obras públicas. De fato, se os investimentos são públicos (ônus), então a valorização (bônus) por eles gerada, ou pelo menos parte dela, também deve ser de uso público.

E é justamente neste sentido que a Contribuição de Melhoria, objeto específico do artigo, deve ser considerada, uma vez que a cobrança da CM tem como fato gerador a valorização imobiliária; ou seja, a essência do tributo é o fato de uma obra pública gerar valorização para um proprietário privado.

Apesar de apresentar potencialidades como instrumento de recuperação da valorização, a cobrança da CM ainda apresenta algumas debilidades, que tendem a ser sanadas a partir do conhecimento das especificidades deste instrumento.

Passados 15 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, leituras detalhadas sobre resultados da aplicação dos seus instrumentos devem ser feitas, no sentido não somente de explorar as dificuldades da implementação dos mesmos, mas também, e principalmente, de lembrar, e reforçar, os princípios progressistas que orientaram a formulação da lei e que têm como síntese o cumprimento da função social da propriedade.

REFERÊNCIAS

- BASSUL, J. R. Avanços e obstáculos para a implementação do Estatuto da Cidade. **Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade**, Porto Alegre, out. 2011. Disponível em: <http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2015.
- BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 mar. 2015.
- BRASIL. Decreto-lei n. 195, de 24 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm>. Acesso em: 29 maio 2015.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, edição de 11 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 maio 2015.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 out. 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 29 maio 2015.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil** - dados contábeis dos municípios. 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 10 ago. 2011.
- BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.
- CARDOSO, A. L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 11, n.1/2, p.79-111, 1997.
- FURTADO, F. et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. **Anais Encontros Nacionais da ANPUR**, v.12, 2007. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2373>>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais** - perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais** - perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais** - perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais** - perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

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

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

PEREIRA, G. et al. **Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria: o caso do Paraná-Brasil entre os anos 2000 e 2010**. (Working paper). 2012. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/2382_Recupera%C3%A7%C3%A3o-de-Mais-Valias-Urbanas-por-meio-de-Contribui%C3%A7%C3%A3o-de-Melhoria>. Acesso em: out. 2016.

PIZA, M. L.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p.14-37. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/gestao-social-da-valorizacao-da-terra/>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

REALI, R.; ALLI, S. **A cidade de Diadema e o estatuto da cidade: o estatuto da cidade: comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/filles/CA_Imagens/CityStatuteofBrazil_Port_Ch3.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ROLNIK, R. **10 Anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo**. 2011. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/10_anos_do_estatuto_da_cidade.pdf>. Acesso em: 29 maio 2015.

SMOLKA, M. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina**. Policy Focus Report. 2014. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/268/titulo/recuperacao-de-mais-valias-fundiarias-na-america-latina-politicas-e-instrumentos-para-o-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 29 maio 2015.