

**Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito**

LAURA NUNES DE LIMA

**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
E DESENVOLVIMENTO URBANO**

**BRASÍLIA
DEZEMBRO/2011**

**Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito**

LAURA NUNES DE LIMA

**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
E DESENVOLVIMENTO URBANO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Valcir Gassen

**BRASÍLIA
DEZEMBRO/2011**

LAURA NUNES DE LIMA

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DESENVOLVIMENTO URBANO

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Valcir Gassen, aprovada com conceito: [].

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Valcir Gassen
Universidade de Brasília

Professor Mestre Alex Lobato Potiguar
Universidade de Brasília

Professor Mestre Igor Ascarelli
Universidade de Brasília

Brasília, ____ de _____ de 2011.

À minha família, por todo amor, apoio e
confiança.

AGRADECIMENTOS

A caminhada tem sido gratificante e repleta de alegrias.

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por permitir viver a felicidade deste momento.

Aos meus pais, Biramar e Enídia, pelo amor incondicional, pela confiança e pelos ensinamentos diários, bem como pelos exemplos de retidão e humildade.

Aos meus irmãos queridos, Wagner e Carlos Eduardo, pelo apoio, companheirismo e amizade.

Ao orientador Professor Valcir Gassen, pela disposição, paciência e compreensão.

Aos amigos, com os quais compartilhei momentos importantes da graduação.

RESUMO

O presente trabalho propõe a investigação da contribuição de melhoria como instrumento de política urbana. O crescimento desordenado do espaço urbano tem causado problemas de várias ordens, os quais exigem atuação do poder público para corrigir as distorções provocadas e para proporcionar o bem-estar da coletividade. Nesse contexto, a atividade urbanística ganha destaque, sendo orientada pelos princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, consolidados pela Constituição Federal de 1988, bem como pelas diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). A contribuição de melhoria, prevista no Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana, é uma espécie tributária autônoma, cujo fato gerador é valorização imobiliária decorrente de obra pública. É, ademais, um tributo vinculado, regulado pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto-Lei 195/67, normas gerais sobre a matéria, e tem como fundamentos os princípios da isonomia, da vedação do enriquecimento injusto, da afetação da mais-valia imobiliária aos custos da urbanificação e da proporcionalidade. A partir da análise dos aspectos essenciais do tributo em exame e de seus fundamentos, foi possível concluir que a contribuição de melhoria se apresenta como instrumento de desenvolvimento urbano sob dois aspectos, a saber, fiscal e extrafiscal. Em relação ao primeiro, como fonte de arrecadação de recursos financeiros para o financiamento das atividades estatais. No que se refere ao segundo, como instrumento de recuperação da mais-valia imobiliária urbana resultante da atividade estatal e de combate à especulação imobiliária, além de uma possível função redistributiva do tributo.

Palavras-chaves: política urbana; função social; contribuição de melhoria; recuperação da mais-valia imobiliária urbana; obra pública.

ABSTRACT

This work proposes de investigation of the improvement contribution as an instrument of urban policy. The disorderly growth of the urban space has caused a variety of problems, which require the acting of the government in order to fix the distortions promoted and to provide society welfare. In this context, the urban activity gains notability, being guided by the principles of the social function of property and of the social function of the city, that were ratified by the Federal Constitution of 1988, as well by general guidelines provided by the City Statute (Bill 10.257/01). The improvement contribution, foreseen in the City Statute as an instrument of urban policy, is an autonomous tax species, whose taxable event is the real state valuation resultant of public works. Moreover, it is a bound tribute, regulated by the National Tax Code and by the Decree-Law 195/67, general rules on the matter, and is based upon the principles of equality, of the prohibition of unjust enrichment, of the affectation of added value to real state to the cost of development and of the proportionality. From the analysis of the essential aspects of the tax in question and its foundations, it was concluded that the improvement contribution presents itself as an instrument for urban development in two ways, namely, fiscal and extrafiscal. In respect to the first, as a source of raising funds for the financing of state activities. With regard to the second, as a tool for recovery of urban real state capital gains resulting from public works and as an instrument to combat speculation, besides a possible redistributive function of the tax.

Keywords: urban policy; social function; improvement contribution; recovery of added value urban real state; public works.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 POLÍTICA URBANA NO BRASIL.....	11
2.1 Princípios informadores do Direito Urbanístico	12
2.1.1 <i>Princípio de que o urbanismo é uma função pública e princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas.....</i>	<i>13</i>
2.1.2 <i>Princípio da função social da propriedade.....</i>	<i>14</i>
2.1.3 <i>Princípio da função social da cidade.....</i>	<i>16</i>
2.1.4 <i>Princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanificação e princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.....</i>	<i>18</i>
2.2 Política urbana na Constituição Federal de 1988.....	20
2.3 Estatuto da Cidade: diretrizes gerais e principais instrumentos.....	25
3 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: ASPECTOS ESSENCIAIS.....	29
3.1 Histórico da contribuição de melhoria no Brasil.....	30
3.2 Natureza jurídica da contribuição de melhoria.....	34
3.3 Regime legal da contribuição de melhoria no direito brasileiro.....	38
3.3.1 <i>Modelo adotado no Brasil.....</i>	<i>38</i>
3.3.2 <i>Limites à cobrança da contribuição de melhoria.....</i>	<i>40</i>
3.3.3 <i>Procedimento.....</i>	<i>40</i>
4 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA.....	44
4.1 Fundamentos da contribuição de melhoria.....	46
4.2 Contribuição de melhoria como fonte de financiamento de obras públicas.....	50
4.3 Extrafiscalidade tributária: contribuição de melhoria como forma de recuperação da mais-valia imobiliária.....	53
4.4 Contribuição de melhoria na realidade brasileira.....	59
5 CONCLUSÃO.....	64

REFERÊNCIAS.....	67
-------------------------	-----------

ANEXOS.....	72
--------------------	-----------

ANEXO I – Dados do IBGE referentes à população brasileira por situação de domicílio.....	72
---	-----------

ANEXO II – Tabelas referentes ao perfil dos Municípios Brasileiros quanto à presença de legislação específica para os instrumentos de planejamento urbano e quanto à presença de instrumento de planejamento urbano no plano diretor.....	74
--	-----------

ANEXO III – Tabela com a arrecadação com a contribuição de melhoria por Regiões, Estados e Municípios no ano de 2006, elabora por Tainá Rodrigues Gomide.....	79
--	-----------

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país urbanizado, ou seja, a maior parte de sua população vive nos centros urbanos. Dados do IBGE (ANEXO I) revelam que a população urbana brasileira tem crescido e que, desde a década de 70, é maior que a rural. No ano de 2000, superou a proporção de 80% do total de habitantes e em 2010 já satisfazia a 84,36% do total da população brasileira, o que em números absolutos corresponde a 160.925.792 pessoas vivendo nas cidades.

O crescimento das cidades, portanto, é fato incontestável na realidade brasileira, crescimento que não tem sido necessariamente ordenado e acompanhado de desenvolvimento. Assim, ao lado do aumento do número de habitantes, cresceram também os problemas vivenciados pela população, os quais estão relacionados, entre outros, a dificuldades de trânsito, aumento da violência e a insuficiência de serviços públicos.

Essa situação exige do poder público uma atuação sistemática, para que possa oferecer à população melhores condições de vida. Muitos têm sido, portanto, os desafios enfrentados pelo Estado para gerir a ocupação do espaço urbano, e, assim, proporcionar bem-estar coletivo. Entre as dificuldades encontradas pelo poder público, vislumbram-se questões relativas à complexidade dos problemas enfrentados, ao desconhecimento e às dificuldades de implantação dos instrumentos disponíveis e à escassez de recursos financeiros.

O ordenamento jurídico brasileiro disponibiliza muitos instrumentos para a execução da política urbana, alguns tradicionais, como por exemplo, o instituto da desapropriação, outros mais recentes, fruto do desenvolvimento e consolidação do Direito Urbanístico no país, como é o caso do parcelamento e da edificação compulsórios. Nesse contexto, portanto, torna-se imprescindível a adequada compreensão dos instrumentos disponíveis, para que sejam utilizados de forma a contribuir efetivamente para a realização do desenvolvimento urbano.

Entre essas ferramentas, encontram-se, também, instrumentos de natureza tributária, como a contribuição de melhoria.

Com relação à contribuição de melhoria, chama a atenção sua pouca utilização pelo poder público e a reduzida discussão doutrinária sobre suas características, apesar de o tributo estar há muito previsto no ordenamento jurídico brasileiro – desde a Constituição Federal de 1934 – e de ser amplamente reconhecida a justiça de sua cobrança.

Além da Constituição Federal de 1988 e dos diplomas normativos que regulam a sua instituição – Código Tributário Nacional e Decreto-lei 195/67 –, a contribuição de melhoria também está expressamente prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), e, neste, como instrumento de política urbana.

Nesse sentido, em face da ligação que o mencionado tributo representa entre o Direito Tributário e o Direito Urbanístico, propõe-se o presente trabalho a investigar em que aspectos a contribuição de melhoria se apresenta também como uma figura do Direito Urbanístico, auxiliando o poder público na promoção da política urbana.

Para alcançar essa finalidade, estruturou-se o presente trabalho em três capítulos.

O primeiro se destina à caracterização e exposição do tratamento jurídico da política urbana no ordenamento brasileiro, destacando os princípios informadores da atividade urbanística, bem como suas diretrizes fundamentais. São apresentadas as principais questões relativas à política urbana trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

O segundo capítulo é dedicado à análise dos principais aspectos da contribuição de melhoria, inclusive aqueles em relação aos quais há divergências doutrinárias. O capítulo inclui, destarte, o histórico do tributo no Brasil, sua caracterização como uma espécie tributária autônoma e o regime legal a que está submetida.

Finalmente, o terceiro capítulo compreende o exame das funções exercidas pela contribuição de melhoria, enquanto instrumento de política urbana. Para tanto, são utilizados os entendimentos doutrinários desenvolvidos nos capítulos anteriores. Expõem-se os fundamentos da espécie tributária em questão, realiza-se um exame de sua função fiscal e extrafiscal e apresentam-se dados concretos concernentes à cobrança da contribuição de melhoria na realidade brasileira.

2 POLÍTICA URBANA NO BRASIL

A partir da metade do século XX, o Brasil vem presenciando o fenômeno crescente da urbanização, caracterizado pelo aumento da população urbana em proporção superior à população rural. Trata-se, portanto, de um fenômeno de concentração urbana, que não tem sido necessariamente acompanhado de uma adequada ocupação do espaço da cidade. Pelo contrário, o fenômeno de urbanização intensiva no Brasil não foi fruto de fatores desenvolvimentistas, estando atrelado ao êxodo rural, em razão das más condições de vida no campo (SILVA, 2006, p. 25-27).

Assim, juntamente como fenômeno da urbanização, assiste-se à ocupação desordenada e à deterioração do ambiente urbano, a qual resulta de problemas relacionados a desemprego, ausência de saneamento básico, carência de habitação e insuficiência do sistema de transporte, além de uma marcante segregação social.

Conforme afirma Nelson Saule Júnior (2008, p. 32),

A história urbana brasileira foi marcada por um êxodo rural altíssimo entre os anos 1940 e 1991, quando a população urbana passou de 31,2% a 75% do total. As cidades cresceram desprovidas de infra-estrutura mínima, e as conseqüências são sentidas com a segregação espacial de bairros abandonados ao descaso, à margem de qualquer dignidade, gerados sob a conivência do poder público.

Ademais, segundo Edésio Fernandes (2000, p. 26), além do crescente processo de exclusão social gerado pelo crescimento econômico, o “processo de crescimento urbano nos países em desenvolvimento tem sido também, em grande medida, um processo de ilegalidade urbana”.

Para Maria Coeli Simões Pires (2008) presencia-se um caos urbano. Segundo a autora (PIRES, 2008, p. 379):

O quadro de realidade que se apresenta é o do propalado caos urbano, em suas múltiplas dimensões. Numa vertente, ele é compreendido como o estado de maximização das mazelas do urbanismo de risco. Assim, marcado pelo crescimento desordenado das cidades, apresenta, dentre outros impactos, a degradação ambiental, a distribuição desequilibrada do mobiliário urbano, ou seja, dos equipamentos públicos vinculados à prestação de serviços públicos de interesse urbano, e das redes de infra-estrutura de funções urbanísticas específicas e essenciais que, em suma e em conjunto, têm repercussão da qualidade de vida dos habitantes, ao tornar o ambiente urbano estressante e insustentável. Em outra, é interpretado como ruptura com a ordem urbanística hegemônica, autoritária e formal. Nesse sentido, verifica-se, (sic) a pluralidade de ordens urbanas, que, apesar de coexistirem, não se comunicam harmonicamente, disso resultando a dissociação das cidades e a instauração de ordens paralelas e conflitantes.

Dessa maneira, a concentração urbana desacompanhada de uma estratégia de ocupação do espaço urbano causa uma variedade de problemas, os quais exigem

intervenção estatal para que sejam solucionados. A atuação deliberada do poder público, com vistas a corrigir os desvios provocados pelo processo de urbanização e a transformar o ambiente urbano, é denominada de urbanificação. Afirma-se que esta é o remédio para o mal causado pela urbanização (SILVA, 2006, p. 27).

A necessidade de ordenação dos espaços habitáveis fez nascer o urbanismo, que, modernamente, é concebido como técnica, ciência e arte voltada à organização do espaço urbano objetivando o bem-estar da coletividade. A moderna concepção do urbanismo resultou dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIMA), realizados na primeira metade do século XX, nos quais foi elaborada a “Carta de Atenas” (1933), “que configurou, pela primeira vez no mundo, os postulados sobre o planejamento local e regional” (MUKAI, 2010, p. 51), documento no qual foram sintetizados os princípios do urbanismo moderno e estabelecidas as quatro funções fundamentais da cidade, quais sejam, a habitação, o trabalho, a recreação e a circulação (SILVA, 2006, p. 30-31).

Nesse sentido, a atividade urbanística objetiva interferir na ocupação e aproveitamento do solo urbano, orientada pelas funções fundamentais da cidade. A necessidade de intervenção estatal no meio social e no domínio privado faz nascer o Direito Urbanístico, concebido, segundo José Afonso da Silva (2006, p. 38), como conjunto de normas destinadas a organizar os espaços habitáveis, a fim de proporcionar melhores condições de vida aos habitantes (direito urbanístico objetivo), ou como “o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis” – direito urbanístico como ciência (SILVA, 2006, p. 50).

Assim, em face das mudanças crescentes resultantes do processo de urbanização, surgiram normas jurídicas que passaram a regular os instrumentos de intervenção urbanística, para que a atuação do poder público estivesse pautada, como deve ser, pelo princípio da legalidade. Portanto, orientada que é pelo direito urbanístico, deve ser norteada pelos seus princípios informadores.

2.1 Princípios informadores do direito urbanístico

A atuação do poder público, por meio do direito urbanístico, não se faz apenas pelas regras positivadas, mas também por meio de princípios.

Os princípios são “as idéias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se” (SUNDFELD, 2006, p. 143).

Os princípios possuem *status* de norma jurídica e integram, juntamente com as regras, o ordenamento jurídico. Como consequência dessa concepção, afirma-se que os princípios devem ser considerados para a solução de problemas jurídicos concretos, sendo normas de hierarquia superior, com as quais as regras devem se compatibilizar (SUNDFELD, 2006, p. 145).

Tratam-se, portanto, de normas norteadoras do sistema jurídico, orientando a interpretação e aplicação das regras, bem como sua compreensão. Assim, por serem os fundamentos de um sistema, é que se mostra importante o estudo dos princípios gerais do direito urbanístico, para que assim possam ser compreendidas suas regras, bem como ser balizada a atuação estatal concernente à transformação dos espaços habitáveis.

Em que pese não haja unanimidade na doutrina em relação à autonomia científica do Direito Urbanístico, é possível apontar seus principais princípios informadores. José Afonso da Silva (2006, p. 45) destaca os seguintes: o princípio de que o urbanismo é uma função pública, o princípio da conformação da propriedade urbana, o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, o princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanificação e o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística. Ao lado destes, acrescenta-se, ainda, o princípio da função social da cidade.

2.1.1 Princípio de que o urbanismo é uma função pública e princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas

Conforme anteriormente mencionado, o urbanismo, como ciência e técnica, surgiu como um conjunto de medidas orientadoras da atividade estatal, com vistas a promover a adequada ocupação e uso dos espaços habitáveis. Volta-se, portanto, à orientação da atividade urbanística realizada pelo poder público.

Esse conjunto de medidas é dirigido ao poder público por duas razões. Em primeiro lugar, porque está voltado a atender o interesse da coletividade; e, em segundo lugar, porque a adequada utilização e ocupação do espaço urbano e a promoção do bem-estar coletivo demandam não apenas atuação na esfera pública, como também interferência no domínio privado. A realização desses interesses deve, portanto, ser executada pelo poder

público, que terá sua atuação pautada pelo princípio da legalidade, o qual deve informar toda a atividade estatal.

Sobre a questão, afirma Maria Senna Sant'Anna (2007, p. 45) que,

por meio desta função, ao Setor Público é viável dar preferência ao interesse social sobre o particular, o que é o papel próprio do Estado na garantia do interesse comum e do bem-estar de todos os cidadãos. Neste sentido, as funções exercidas não por interesse próprio (do Estado), mas por interesse da coletividade somente podem ser atribuídos ao Estado, que atua através de sua função pública.

Ainda, conforme lição de José Afonso da Silva (2006, p. 45), o urbanismo, como uma função pública, “fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade.

No que se refere ao princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, este diz respeito à eficácia dessas normas. As normas urbanísticas prescrevem uma transformação na realidade, e, em virtude disso, é necessário que se tenha delas uma visão dinâmica e de conjunto, de modo a permitir a realização efetiva da mudança desejada. (SANT'ANNA, 2007, p. 146). Segundo José Afonso da Silva (2006 p. 63):

Por essa razão é que denominamos *coesão dinâmica* a essa particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformista da realidade. (grifo do autor)

Em outras palavras, fala-se em coesão dinâmica, porque a eficácia dessas normas funda-se não em normas isoladas, mas em conjuntos normativos e em procedimentos.

2.1.2 Princípio da função social da propriedade

O princípio da função social da propriedade diz respeito à conformação da propriedade aos interesses coletivos. Trata-se de um princípio que interfere de forma direta na própria estrutura da propriedade privada, e não apenas em seu exercício (MATTOS, 2000, p. 63). Em outras palavras, “manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens” (SILVA, 2006, p. 76-77).

Dessa maneira, interferindo na própria estrutura do direito de propriedade, dá ao instituto nova natureza, vinculada ao Direito Público e ao atendimento dos interesses sociais, extrapolando os estreitos limites dos direitos individuais (BARREIRA, 1998, p. 22) Por força desse princípio, condiciona-se o direito de propriedade ao atendimento de uma

função definida em lei, de forma que deve ser exercido em benefício de toda a coletividade e não apenas de seu detentor (PIRES, 2008, p. 387).

É, portanto, a função social da propriedade que permite ao Direito Urbanístico conformar-lhe, para que sejam atendidos tanto os direitos individuais como os direitos metaindividuais, coexistentes no espaço urbano. Dessa maneira, possibilita ao poder público, por meio das normas urbanísticas, o disciplinamento da propriedade privada e fundamenta sua atuação na imposição de limitações urbanísticas, bem como na imposição de obrigações positivas ao particular para que dê destinação adequada ao seu imóvel, em benefício da coletividade.

Sobre a questão destaca Liana Portilho Mattos (2000, p. 63) que:

Por meio da função social da propriedade, o direito de propriedade não pode mais ser considerado como preexistente a uma legislação urbanística que venha a regular seu exercício. Ao contrário, a legislação urbanística é que precede esse direito, tratando de especificar as condições para que ele seja legítimo ou não, ou seja, estabelecendo requisitos para seu reconhecimento.

Ressalte-se, ademais, que a função social da propriedade não se confunde com sistemas de limitações negativas advindas do poder de polícia do Estado. Enquanto aquela se direciona à própria estrutura do direito de propriedade, esta está relacionada ao seu exercício, “são elementos externos que se agregam supervenientemente à propriedade” (PIRES, 2008, p. 387).

O mencionado princípio foi expressamente acolhido pela Constituição Federal de 1988 em diversos dispositivos, contemplando, inclusive, a propriedade urbana (art. 182, §2º). Conforme lição de Edésio Fernandes (2000, p. 20-21), antes da promulgação da CF/88, coexistiam no ordenamento jurídico brasileiro dois paradigmas conflitantes, a saber, a concepção individualista da propriedade privada e o princípio da função social da propriedade introduzido pela Constituição de 1934. Até a promulgação da CF/88, a função social da propriedade era figura retórica, em razão da ausência de critérios que fossem aplicáveis, tendo prevalecido a perspectiva individualista, presente no Código Civil de 1916.

Ainda, segundo o autor (FERNANDES, 2000, p. 21):

Nesse contexto, o crescimento urbano se deu sob inúmeras controvérsias jurídicas acerca da possibilidade de intervenção estatal no domínio dos direitos individuais de propriedade e, especialmente, quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais, já que, na visão dominante, somente uma lei federal poderia regulamentar os direitos de propriedade privada diferentemente do Código Civil. A natureza urbanística e social das relações de propriedade ficou em segundo plano, com a afirmação do caráter individualista das relações de propriedade.

A Constituição de 1988 modifica esse panorama, inserindo o princípio de forma mais consistente no ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com Maria Coeli Simões Pires (2008, p. 387),

na textura constitucional, a propriedade deixa de ser mero direito, para ser conotada como *direito-dever* inserido na estrutura do próprio instituto, embora a construção se apresente de forma relativamente vaga. Apesar dessa aparente insuficiência, a solução normativa afasta, de plano, concepções outrora correntias, como a do ‘não-uso’ como forma de exercício do direito de propriedade. (grifo nosso).

Há, portanto, um reconhecimento da função social como elemento essencial da propriedade urbana, que deve ser delimitada segundo as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor aprovado pelo Município (art. 182, §2º, da CF/88), e como fator fundamental na promoção do desenvolvimento urbano.

Atribui, portanto, importante papel ao poder público municipal. Por meio do plano diretor, cabe ao Município promover a política urbana local e estabelecer as condições para o reconhecimento da propriedade imobiliária urbana. É dizer, condiciona a legitimidade do direito de propriedade aos parâmetros estabelecidos no plano diretor (SAULE JÚNIOR, 1998, p. 51).

Assim, afirma-se que a CF/88 rompeu o paradigma anterior, em que a função social da propriedade apresentava-se como uma “expressão vazia de conteúdo”, por ausência de bases legais que lhe dessem definição. Com sua promulgação, ficou explícito que podia o Poder Público intervir diretamente na propriedade privada urbana e criar limitações urbanísticas em benefício de um interesse coletivo.

Ademais, não apenas atribuiu ao poder público municipal a materialização do princípio, como disponibilizou-lhe instrumentos para que exigisse do particular o adequado aproveitamento do solo urbano (art. 182, §4º). Como reforço ao atendimento da função social da propriedade, criou também a figura da usucapião especial de imóvel urbano (art. 183).

2.1.3 Princípio da função social da cidade

Também informa o Direito Urbanístico o princípio da função social da cidade, o qual consiste no direcionamento do espaço urbano à realização do bem-estar coletivo. Segundo Thiago Marrara (2007, p. 182), “os diversos elementos físicos que integram a cidade devem estar concatenados para que se produzam as maiores vantagens sociais aos

cidadãos. Dir-se-á que a cidade está cumprindo sua função social quando os elementos urbanos atingirem um equilíbrio dinâmico”.

Dessa maneira, são atendidas as funções sociais da cidade quando são realizadas suas funções fundamentais mencionadas anteriormente, de modo a promover condições de trabalho, habitação, lazer e circulação, proporcionando condições de vida digna a seus habitantes. Conforme assevera Nelson Saule Júnior (1998, p. 51):

As funções sociais da cidade, como interesses difusos, devem compreender o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim, aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade.

O autor afirma que essas funções representariam interesses difusos, ou seja, interesses dos diversos indivíduos, classes e categorias que convivem no espaço urbano. Estes coexistem com interesses individuais, de tal forma que as referidas funções apenas seriam realizadas se todos os cidadãos gozassem de condições de vida digna. Essa condição pressupõe, portanto, um contexto de justiça social e de pequena desigualdade socioeconômica, o que quer dizer que “a realização da função social da cidade envolve a concretização de direitos fundamentais, civis e sociais e baliza-se pelos princípios fundadores do Estado Brasileiro (art. 1º e 3º da Constituição da República)” (MARRARA, 2007, p. 183).

Nelson Saule Júnior (1998, p. 50) destaca ainda que a efetiva realização das funções sociais da cidade deve ser compreendida como o pleno exercício do direito à cidade, a partir do atendimento às diretrizes de combate às causas da pobreza, promoção de medidas de proteção ao meio ambiente e efetivação dos direitos humanos. O direito à cidade e a função social da cidade podem, destarte, ser compreendidos como “faces de uma mesma moeda”, eis que reforçam, de um lado, a obrigatoriedade do fornecimentos de serviços público, e de outro, o direito de acesso a esses serviços (MARRARA, 2007, p. 186).

Verifica-se, portanto, que o cumprimento das funções sociais da cidade aponta para uma atuação estatal que vai além das soluções de problemas urbanos que consistam na construção de pontes, edifícios e avenidas, por exemplo. Essa atuação estatal passa a ser orientada também para a solução de conflitos sociais e de minimização de desigualdades sociais, de forma a garantir a todos os habitantes o direito à cidade, mencionado anteriormente. Destarte, aos seus habitantes devem ser garantidos uma vida digna – a qual compreende acesso à moradia, trabalho, lazer, infraestrutura e serviços públicos –, participação efetiva na elaboração da política urbana e o desenvolvimento sustentável – aquele que busca o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o social (PRIETO, 2003).

A propósito, não diverge do exposto anteriormente a concepção presente na denominada “Nova Carta de Atenas”, aprovada em 1998, na qual foi consagrado o ideal da cidade coerente. Nesse documento, enfatizou-se o aspecto social do planejamento urbano (MARRARA, 2007a). Segundo Thiago Marrara (2007a, p. 5),

O conceito de cidade coerente decorre da necessidade de se reconstruir a coesão social nos espaços urbanos, superando-se problemas de exclusão social, racismo e conflitos civis. Para se construí-la é preciso que o planejamento urbano e, por consequência, o direito urbanístico, como seu instrumento, considerem as diferenças e as desvantagens de certos grupos sociais em relação a outros dentro da cidade. O planejamento deve transformar a cidade em um espaço igualitário para seus habitantes e em um ambiente apto a integrar, social e culturalmente, novos cidadãos – uma cidade para todos.

Nelson Saule Júnior (2007, p. 35-41), analisando a internacionalização do direito à cidade, afirma, como base na “Carta Mundial do Direito à Cidade”, elaborada no Fórum Social Mundial, no ano de 2000, que a função social da cidade traduz-se no uso socialmente justo do espaço urbano, de tal forma que haja distribuição justa de riqueza e cultura entre seus habitantes. Afirma que:

De acordo com a Carta a cidade exerce a função social, quando garante a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Como forma de exercer sua função social a cidade deve realizar projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações. Para tanto os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos(ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 42)

Por fim, destaca-se que a função social da cidade e a função social da propriedade complementam-se como princípios orientadores do desenvolvimento urbano brasileiro. Ambos foram expressamente adotadas pela Constituição de 1988, a primeira no *caput*, e a segunda, no §2º do art. 182. Enquanto uma (a função social da cidade) “limita a Administração local e seus poderes de gestão urbana sobre o domínio público urbano, de outro, a função social da propriedade urbana se dirige com mais força aos ‘particulares’, individualmente considerados, e seus imóveis urbanos” (MARRARA, 2007, p. 187).

2.1.4 Princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanificação e princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística

Os princípios da afetação da mais-valia ao custo da urbanificação e da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística estão fundados em critérios de justiça distributiva.

Com relação ao primeiro, afirma-se que os proprietários beneficiados pela atividade estatal urbanística devem compensar o poder público pelo benefício gerado pela sua atuação. Em outras palavras, a atividade urbanística se destina à realização do bem-estar coletivo, conforme afirmado no presente trabalho, propiciando benefícios a toda a comunidade. Em que pese todos os habitantes do espaço urbano sejam indiretamente beneficiados pela atuação estatal, em determinadas situações, alguns são especialmente favorecidos, ou seja, além do benefício geral auferem também um benefício especial.

É o que ocorre, p. ex., na construção de uma ponte. Construída com o objetivo de aprimorar a circulação dos habitantes, a obra certamente representa um benefício a toda coletividade, eis que o tráfego será reduzido e certas regiões se tornarão mais acessíveis. Com sua construção todo o ambiente urbano é beneficiado, entretanto, alguns habitantes são extraordinariamente beneficiados, pois a construção da ponte representa também a valorização de seu imóvel. Em outras palavras, determinados proprietários auferem um incremento no valor de seu imóvel, há um ganho de capital.

Em face dessa situação, o princípio permite ao Poder Público exigir do proprietário beneficiado a recuperação do incremento de seu imóvel, resultante da urbanificação. Segundo lição de José Afonso da Silva (2006, p. 45), o princípio determina que “proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para seus lotes”. O princípio, portanto, possibilita que o poder público recupere a mais-valia gerada ao imóvel do particular.

O princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanificação foi expressamente acolhido pelo Estatuto da Cidade, o qual dispõe, em seu art. 2º, XI, ser diretriz geral da política urbana a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Com relação ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística, este também foi previsto de forma expressa pelo Estatuto da Cidade, no art. 2º, IX. A atividade urbanística voltada à correção das distorções geradas pela urbanização representa não apenas benefícios, mas também ônus à sociedade. Assim, por força desse princípio, deve o poder público buscar a compensação de perdas ou ganhos excessivos resultantes de sua atuação, de maneira que sejam justamente distribuídas pela coletividade.

Em consonância com os princípios previstos no Estatuto da Cidade, a lei prevê, como um dos instrumentos de política urbana de que dispõe o Poder Público, a

contribuição de melhoria, que, como se verá adiante, é perfeitamente adequada aos princípios em questão, bem como aos anteriores.

2.2 Política urbana na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 proporcionou, segundo Edésio Fernandes (2000, p. 19), um adequado tratamento constitucional urbanístico e ambiental, inexistentes antes da promulgação da Carta, inexistência cujo resultado foi o crescimento das cidades sem uma baliza jurídica que possibilitasse o controle do desenvolvimento urbano.

Dedicando um capítulo à política urbana brasileira (Capítulo II, do Título VII), composto pelos art. 182 e 183, a CF/88 põe em evidência o Direito Urbanístico, consolida o princípio da função social da propriedade urbanística no ordenamento jurídico brasileiro e cria, ainda, novos instrumentos para que o Poder Público realize a contento suas atribuições.

A CF/88 não cuida da questão urbanística apenas do referido capítulo, no qual estabelece os fundamentos constitucionais da política urbana. Ela traz vários dispositivos concernentes à matéria urbanística – tais como habitação, saneamento básico, transporte urbano, sistema nacional de viação, proteção de obras de valores histórico, artístico e cultural e dos monumentos, paisagens notáveis e sítios arqueológicos, proteção ao meio ambiente e combate à poluição, planejamento, ordenação e ocupação do solo –, disciplinando a repartição de competências entre os entes da federação.

Conforme a disciplina constitucional, a matéria urbanística diz respeito a todos os entes federados, em pese tenha sido atribuído ao Município certo “protagonismo” na execução da política de desenvolvimento urbano. União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competência legislativa e material com relação à matéria urbanística, porém com atribuições diversas.

Nos termos dos arts. 21, IX, XX e XXI, e 174, § 1º, compete exclusivamente à União instituir princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano e para o sistema nacional de viação, bem como instituição de diretrizes de planos de desenvolvimento nacional e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Além disso, é de competência privativa da União legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX), matéria também relativa ao urbanismo, eis que especificamente vinculada a uma das funções

fundamentais da cidade, a circulação, conforme mencionado anteriormente. (DOMINGUES, 2007, p. 97)

O art. 23, III, IV, VI e IX, por sua vez, dispõe acerca da competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em questões urbanísticas relativas à proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico e cultural, bem como da promoção de programas de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.¹

Estabelece, ainda, no art. 24, I, VI, VII e VIII, da CF/88, competência concorrente dos entes federativos, com exceção do Município, para legislar sobre direito urbanístico e sobre direito ambiental.² Com relação à competência concorrente, compete à União estabelecer normas gerais, compreendidas como aquelas que estabelecem princípios gerais, diretrizes e bases de atuação aplicáveis aos demais entes federados (AZEVEDO, 2003). Por sua vez, aos Estados e ao Distrito Federal, normas suplementares - aquelas em que o Estado, suprindo lacuna existente na norma geral editada pela União, legisla complementando-a, porém, sem que isso implique ferir a competência da União (AZEVEDO, 2003) – e, conforme haja omissão quanto à instituição de norma geral pela União, normas com caráter de generalidade para atendimento de suas peculiaridades (art. 24, §§ 1º, 2º, 3º e 4º).

Aos Municípios, a despeito de não estarem contemplados no art. 24, também compete a edição de normas suplementares, nos termos do art. 30, II³, da CF/88, “podem complementar as normas federais e estaduais e podem, inexistindo norma federal ou estadual, exercer competência plena, restando suspensa sua legislação pela superveniência de norma federal ou estadual” (DOMINGUES, 2007, p. 99).

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

[...]

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – [...] direito urbanístico;

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Disciplina também a CF/88 a competência legislativa exclusiva dos Estados em matéria urbanística, relacionada ao planejamento urbanístico, consistente na instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º). Trata-se de um planejamento microrregional, por meio do qual os Estados-membros “podem ordenar o território num campo supramunicipal, orientando o desenvolvimento regional, sem perder de vista o contexto nacional no qual se insere e sem interferir nos aspectos estritamente locais” (DOMINGUES, 2007, p. 100).

Por fim, também é disciplinada a competência exclusiva dos Municípios. Além da possibilidade de suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II), conforme mencionado anteriormente, a eles compete:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

[...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

É, porém, no art. 182 que o ente municipal ganha destaque na matéria urbanística, como principal ator do desenvolvimento urbano e cujo instrumento básico de atuação é o plano diretor. Estabelecem o *caput* e o § 1º do referido artigo:

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.

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

Dessa maneira, conforme prevê o dispositivo, o objetivo da política de desenvolvimento urbano é a promoção das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus cidadãos. Thiago Marrara (2007, p. 183) entende que ambos os objetivos se correspondem, de forma que seria mais correto a expressão “em favor do bem-estar coletivo de seus cidadãos”, as quais, conforme anteriormente mencionado, consubstanciam no oferecimento de condições de vida digna, acesso à saúde, lazer e cultura e acesso igualitário aos equipamentos urbanos.

O principal instrumento da atuação municipal é o plano diretor, por meio do qual o Município disporá a forma de ordenação e ocupação do solo urbano, estabelecendo, ainda, a forma de realização da função social da propriedade (art. 182, §2º). Conforme

anteriormente mencionado, a Constituição de 1988 foi determinante para a consolidação do princípio da função social da propriedade, segundo o qual o direito de propriedade deve ser exercido não apenas em benefício de seu detentor, mas também da coletividade. Antes da Carta constitucional, o postulado havia sido relegado a “uma dimensão meramente nominal” (PIRES, 2008, p. 287).

A propósito, a Constituição da República adota o planejamento e estabelece competências aos diversos entes federados para estabelecer planos urbanísticos, conforme verificado acima. Nesse contexto, o plano diretor, de competência municipal, apresenta-se como o principal instrumento da política urbana. Obrigatório para os Municípios com mais de vinte mil habitantes – a obrigatoriedade do plano diretor foi estendida pelo Estatuto da Cidade também para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para municípios onde o poder público pretende utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF/88; para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; e para aquelas inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 42 da Lei 10.256/01) – o plano diretor é disciplinado pelo Estatuto da Cidade (arts. 39-42), que lhe dá suas características essenciais, tornando-se “lei fundamental para a composição dos diversos aspectos envolvidos na expectativa de uma vida urbana saudável, o plano diretor é o responsável por fixar o perfil da cidade” (MONTEIRO, 2010, p. 92).

Destaca-se que o instrumento em questão ganha nova dimensão com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade. Ele deixa de ser um instrumento meramente técnico, o qual compreendia todos os aspectos da Administração Municipal, e ganha, em que pese torne-se menos abrangente quanto ao seu conteúdo, maior significado jurídico, repercutindo substancialmente na definição do conceito de propriedade imobiliária. (DALLARI, 2010). Segundo lição de Adilson Abreu Dallari (2010, p. 78):

Ao organizar os espaços habitáveis, em toda a área do Município (urbana e rural), deve ter [o plano diretor], sim, uma preocupação social, de justiça social, de realização do mandamento constitucional (art. 3º, III) no sentido de erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais. Não é mais apenas um simples instrumento técnico de trabalho, mas sim, também, um instrumento jurídico de atuação do governo local. O plano diretor é o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais, etc.

Para a efetiva realização da função social da propriedade, a CF/88 prevê instrumentos à disposição do Município, por meio dos quais pode exigir do proprietário o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado,

mediante lei específica para área incluída no plano diretor. Segundo o disposto no §4º do art. 182 da CF/88, esses instrumentos são parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação, os quais foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Ainda prevê no art. 183 da CF/88 nova modalidade de usucapião, denominada usucapião especial (de 5 anos) de áreas urbanas de no máximo duzentos e cinquenta metros quadrados, para fins de moradia. Aqui o texto constitucional evidencia sua preocupação com o aspecto social e com a garantia do direito à moradia.

A previsão constitucional da política urbana, que está no Título VII, da Constituição, destinado à ordem econômica e financeira, deve também ser compreendida de acordo com as demais dispositivos constitucionais que se relacionam com a política urbana. É certo, com efeito, que o adequado desenvolvimento urbano é pressuposto fundamental para o adequado desenvolvimento econômico, no entanto, as disposições constitucionais não se destinam apenas à realização desse aspecto, compreendem outras finalidades, atreladas a aspectos sociais, buscando promover democraticamente as funções sociais da cidade. (CAMMAROSANO, 2010, p. 25)

Dessa maneira, os dispositivos constitucionais dedicados à política urbana devem ser compreendidos também em consonância com as demais disposições da Constituição, as quais, de alguma forma, relacionam-se ao desenvolvimento urbano. Em primeiro lugar, destaca-se que a República Federativa do Brasil tem como dois de seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III), e como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º). Esses fundamentos devem ser observados na realização da política de desenvolvimento urbano, concretizados por meio da realização das funções sociais da cidade.

Ademais, destacam-se os outros dispositivos constitucionais relativos à moradia, como o art. 6º, com a redação dada pela Emenda Constitucional 64 de 2010, arts. 7º, IV, 5º, XI, entre outros, nos quais há referência expressa à moradia e à habitação. Segundo Márcio Cammarosano (2010, p. 25), “falar em *habitação, moradia, casa, lar*, é falar em necessidade vital básica do ser humano, que a Constituição assegura como direito social impondo-se ao legislador e ao administrador público dar-lhe densidade normativa e implementar políticas que lhe assegurem a mais ampla eficácia” (grifo do autor).

2.3 Estatuto da Cidade: diretrizes gerais e principais instrumentos

A previsão constitucional, como afirmado anteriormente, permitiu melhor efetivação do direito urbanístico no Brasil, enfatizando a função social da propriedade, a função social da cidade e atuação municipal na promoção do desenvolvimento urbano. O próprio texto constitucional, entretanto, previu a necessidade de lei infraconstitucional, destinada a estabelecer as diretrizes gerais da política urbana.

Autodenominado Estatuto da Cidade, a Lei 10.257/01, lei geral em matéria de direito urbanístico, editada pela União, de acordo com a competência prevista no art. 24, I, da CF/88, regulamenta o capítulo constitucional da política urbana, estabelecendo diretrizes gerais, prevendo novos instrumentos, regulamentando outros, uniformizando, assim, o tratamento da política urbana no país.

Após mais de dez anos de tramitação do Congresso Nacional, a Lei 10.257/01 foi aprovada, objetivando a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 (MOREIRA, 2010). Já no parágrafo único do art. 1º esclarece que suas normas são de ordem pública e de interesse social e que se destinam a regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos”.

Fortalecendo que os objetivos da política urbana são o desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade, estabelece no art. 2º as diretrizes orientadoras da atividade estatal para alcançar as mencionadas finalidades. São várias as diretrizes, e estas se referem a inúmeros aspectos.

No inciso I, há previsão de que se deve garantir o direito às cidades sustentáveis, que se entende como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Trata-se um direito coletivo, o qual deve ser assegurado a toda a população, cuja consequência será a fruição individual das vantagens que decorrem desse direito.

Apresentam-se, também, diretrizes relativas à ordenação e ao planejamento (incisos IV, VI), as quais apontam que a política urbana destina-se a corrigir o crescimento urbano desordenado e que o poder público deve atuar por meio dos planos urbanísticos. A propósito, o Estatuto da Cidade estabelece em seu art. 4º, I, II e III, o planejamento nacional, regional, estadual e municipal, como instrumento de política urbana. Com relação ao

Município, prevê, ao lado do plano diretor, outros planos físicos destinados a disciplinar os espaços urbanos (disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento ambiental), planos econômicos que objetivam disciplinar o uso dos recursos financeiros municipais (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual) e planos de desenvolvimento econômico e social (DALLARI, 2010, p. 77).

Destacam-se, também, as diretrizes referentes à gestão democrática (inc. II e XIII) e ao reconhecimento da ação privada (inc. III e XVI). Segundo Carlos Ari Sundfeld (2010, p. 57), essas duas diretrizes são condicionantes da atuação estatal e têm o escopo de evitar o “totalitarismo estatal”. Assim, nos termos dos dispositivos em questão, a gestão democrática deve ser realizada na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos, por meio da participação da população e de associações representativas. Aliás, há expressa previsão no art. 4º de que a gestão democrática também seja concretizada no campo financeiro, ou seja, por meio da gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, “F”). Como forma de controle democrático, o Estatuto da Cidade impõe a publicidade das diversas atuações do poder público (arts. 27, §2º, 40, §4º, I, 31, parágrafo único) e dedica todo um capítulo (Capítulo IV – “Gestão Democrática da Cidade”) à gestão democrática da cidade, no qual indica seus instrumentos – órgãos colegiados com participação de segmentos da comunidade, a iniciativa popular de leis e planos urbanísticos, debates, audiências, consultas públicas e conferências (arts. 43-45). (SUNDFELD, 2010)

Vislumram-se diretrizes também relativas à garantia do acesso à propriedade e da regularização fundiária, destinadas às ocupações populares. Estabelece o art. 2º, XIV, ser diretriz da política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. O inciso XV, por sua vez, prevê a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais. Essas diretrizes destinam-se, portanto, a incluir na política urbana parcela da população que é excluída do desenvolvimento urbano, buscando combater o processo de ilegalidade, a que alude Edésio Fernandes (2000), e consequente indiferença do poder público em relação a essa coletividade.

Há também diretrizes vinculadas às questões econômicas, as quais preveem a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperação dos investimentos do poder público de que tenham resultado a valorização de

imóveis urbanos. Tratam-se, conforme asseverado anteriormente, de diretrizes baseadas em um critério de justiça distributiva. Para realização dessas diretrizes, o Estatuto prevê os seguintes instrumentos: a contribuição de melhoria (art. 4º, IV, “b”), a outorga onerosa do direito de construir (art. 4º, V, “n” e arts. 28-32) e as operações urbanas consorciadas (art. 4º, V, “p”).

Revela o Estatuto, ademais, preocupação com a preservação do meio ambiente, consoante o disposto no art. 225, da CF/88, destinado à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não apenas faz alusão à cidade sustentável (inc. I), como também prevê que, por meio da ordenação e controle do uso do solo, deve-se evitar a poluição e a degradação ambiental (inc. VI, “g”) e que se deve buscar a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental (inc. VIII).

Carlos Ari Sunfeld (2010) sustenta que o Estatuto da Cidade busca, por meio de suas diretrizes, estabelecer um equilíbrio, o qual seria possível e necessário. Segundo o autor:

Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infra-estrutura (sic) existente (inciso VI); entre os interesses do Municípios e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade*, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada. (SUNDFELD, 2010, p. 55)

Além dos já mencionados instrumentos de realização da política urbana, o Estatuto da Cidade oferece em seu art. 4º outros tantos. Entre os instrumentos jurídicos (inc.V), destacam-se os seguintes, os quais são disciplinados pelo próprio Estatuto: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa o direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Além destes, estão previstos também assistência técnica e judiciária gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos, diretriz que busca dar maior concretude ao art. 5º, LXXIV, da CF/88; e referendos e plebiscitos, destinados a realizar a gestão democrática.

Estão previstos, ainda, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV), os quais estão voltados ao meio ambiente,

além de instrumentos tributários e financeiros – IPTU, a contribuição de melhoria, e incentivos e benefícios fiscais e financeiros. No que se refere à contribuição de melhoria, conforme se verá adiante, é importante instrumento na promoção da política de desenvolvimento urbano.

3 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: ASPECTOS ESSENCIAIS

Prevista no Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana, a contribuição de melhoria é uma espécie tributaria autônoma, que surgiu no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição Federal de 1934. Em que pese ter sido prevista também nas constituições federais posteriores, com exceção da Carta Constitucional de 1937, é um tributo pouco utilizado na realidade brasileira.

A Constituição Federal de 1988 prevê a contribuição de melhoria em seu art. 145, III, no qual estabelece competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para instituir referido tributo.

Ademais, sua instituição é regulada pelo Código Tributário Nacional (CTN), e pelo Decreto-Lei 195/67, normas gerais sobre a matéria. Extrai-se dos dispositivos dos mencionados diplomas legais que o fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária decorrente de obra pública. Fala-se em aspecto binário do fato gerador do referido tributo, haja vista que a incidência da contribuição de melhoria depende da ocorrência de dois eventos, quais sejam, a execução de obra pública e o acréscimo do valor do imóvel beneficiado pela atuação estatal (NUNES, 2008, p. 31).

A previsão constitucional atual é a seguinte:

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

[...]

III – contribuição de melhoria, decorrente de obra pública.

Diferentemente de previsões constitucionais anteriores, o dispositivo constitucional não faz referência à “valorização imobiliária”, tampouco faz alusão aos limites individual e global para sua cobrança, presentes do CTN e previstos em constituições federais anteriores. A omissão constitucional gerou divergências – algumas já existentes na doutrina, em virtude das diversas redações constitucionais – quanto ao fato gerador da contribuição de melhoria, à necessidade de acolhimento dos mencionados limites e à recepção do CTN e do DL 195/67 pela Constituição Federal de 1988.

Destarte, a fim de esclarecer os elementos essenciais da contribuição de melhoria, faz-se necessário percorrer o histórico do tributo no ordenamento jurídico brasileiro, bem como analisar as referidas divergências e os mencionados diplomas legais.

3.1 Histórico da contribuição de melhoria no Brasil

A contribuição de melhoria surgiu no direito brasileiro na Constituição Federal de 1934. Traços característicos do tributo, entretanto, podiam ser verificados anteriormente em figuras e institutos diversos, os quais eram destinados ao financiamento de obras públicas, e nos quais já era possível observar a intenção de recuperação pelo Estado do ganho de capital decorrente de suas atividades (BIAVA, 1986, p. 72).

Entres os vários exemplos apontados pela doutrina, destacam-se: a imposição de Fintas na Bahia e em Minas Gerais, no Brasil Colônia, destinadas à construção de obras públicas (BIAVA, 1986, p. 72); a “taxa de calçamento”, aplicada principalmente em São Paulo, na década de 20 (PINTO, 2009, p. 42-52); “taxa de valorização”, para renovação urbana, no Rio de Janeiro, proposta em 1928 no plano urbanístico conhecido como “Plano Agache” (PINTO, 2009, p. 52-56); e, ainda, a “taxa especial de benefício”, prevista no Decreto-Lei 21/30, cujo objetivo era o custeio de obra (BIAVA, 1986, p. 73).

Em que pese a existência desses antecedentes normativos similares à contribuição de melhoria, esta foi consagrada na Constituição de 1934, em cujo art. 124, previa: “provada a valorização do imóvel por motivo de obras publicas, a Administração, que as tivesse efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”.

Observa-se, na redação do referido dispositivo, a menção à valorização imobiliária como resultado de obra pública, dois elementos essenciais para a cobrança do beneficiado. Segundo Priscilla Rodrigues (2002, p. 21), é mérito dessa redação a previsão expressa desses dois elementos, destacando a opção pela expressão “valorização imobiliária”, em lugar de “benefício”.

A previsão da valorização imobiliária evidencia a opção do legislador pela contribuição de melhoria tipo benefício. Bilac Pinto (2009) afirma que três modelos de tributação do benefício gerado por uma obra pública inspiraram os debates constitucionais para elaboração da Carta de 1934. Esses modelos, decorrentes da experiência anglo-americana, seriam o *unearned increment*, *excess condemnation* e o *special assessment*, o qual é, para o autor, o tributo incorporado ao direito brasileiro, sob a denominação de contribuição de melhoria.

O primeiro modelo representa o princípio do incremento imerecido e seria a tributação de valorização imobiliária que não tenha sido motivada pelo trabalho ou capital do proprietário do imóvel beneficiado (PINTO, 2009). Trata-se de doutrina inglesa que teria

surgido como reação à concentração de terras na região, a qual beneficiava e enriquecia proprietários ociosos (CALIENDO, 1999, p. 21).

Paulo Caliendo (1999) e Bilac Pinto (2009) destacam a doutrina de Stuart Mill sobre a questão. Para o autor inglês, o aumento espontâneo do valor da propriedade, incremento para o qual o proprietário não tenha concorrido quer pelo trabalho, quer pelo capital, não pertenceria a ninguém em particular, devendo ser repartido por toda a coletividade, o que seria realizado por meio da tributação. Segundo Stuart Mill (1996, p. 389):

Antes de encerrarmos o item da equidade de tributação, devo observar que há casos em que se pode fazer exceções a esse princípio, sem lesar a justiça igualitária que constituiu o fundamento dessa máxima. Suponhamos que exista um tipo de rendimento que tenda constantemente a aumentar, sem nenhuma atividade ou sacrifício da parte dos proprietários; tais proprietários constituiriam uma categoria, na comunidade, que se enriquece progressivamente pelo curso natural das coisas, sem que eles mesmo façam esforço algum para isso. Em tais casos, não haveria nenhuma violação dos princípios nos quais se baseia a propriedade privada se o Estado se apropriasse desse acréscimo de riqueza, ou parte dele, à medida que ocorrer. Isso não seria propriamente tirar algo de alguém; equivaleria apenas a aplicar um acréscimo de riqueza, criado por circunstâncias, ao benefício da sociedade, em vez de permitir que essa riqueza seja um acréscimo desmerecido à riqueza de uma categoria específica de pessoas.

Ora, esse é realmente o caso da renda. O progresso normal de uma sociedade que aumenta em riqueza está sempre tendendo a aumentar as rendas dos senhores de terras, a proporcionar-lhes tanto um montante maior como uma percentagem maior da riqueza da comunidade, independentemente de qualquer trabalho ou despesa da parte deles. Tornam-se mais ricos, digamos assim, no sono, sem trabalhar, sem assumir riscos, sem economizar. Que direito têm a esse acréscimo de riqueza, como base no princípio da justiça social? Em que teriam sido lesados, se a sociedade, desde o início, se tivesse reservado o direito de taxar o aumento espontâneo da renda, até o montante máximo demandado pelas exigências financeiras?[...].

No que se refere ao *excess condemnation*, este consistiria em um modo de financiamento de obras públicas, por meio da desapropriação da área necessária à obra e da área por esta valorizada (PINTO, 2009, p. 67-71). Dessa maneira, “a diferença auferida entre o valor da indenização e o de venda, após a valorização serviria para o pagamento das despesas de melhoramento ou para compor as receitas do Estado” (CALIENDO, 1999, p. 222).

Por fim, o *special assessment*, o qual teria inspirado o tributo contribuição de melhoria, foi criado pelos norte-americanos e consiste no financiamento de obra pública pelo proprietário de imóvel valorizado (CALIENDO, 1999, p. 222).

A contribuição de melhoria foi, posteriormente, suprimida pela Constituição Federal de 1937. A ausência de previsão constitucional do tributo fez surgir na doutrina o entendimento de que a contribuição de melhoria seria uma espécie de taxa, e não uma espécie tributária autônoma. A discussão doutrinária concernente à natureza jurídica do tributo dividiu

a doutrina em duas correntes, a dos dicotomistas e a dos tricotomistas, questão que será tratada em tópico posterior. (RODRIGUES, 2002)

Na Constituição Federal de 1946, a contribuição de melhoria foi novamente contemplada em nível constitucional, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:
I – contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;
Parágrafo único. A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.

Da mesma forma que a Constituição de 1934, a de 1946 estabeleceu em seu dispositivo a necessidade de verificação da valorização imobiliária, bem como a exigência de que esta fosse consequência da realização de obra pública. Inovou, por outro lado, ao fazer referência a limites impostos à cobrança do tributo: limite individual, referente à valorização incorporada a cada imóvel afetado pela obra; e o limite global, concernente ao custo da obra. Priscilla Rodrigues (2002, p. 26) destaca que:

O constituinte de 1946, cauteloso, deixa claro que:
1º) a despesa realizada com a execução da obra estabelece um limite máximo para a exação. [...]
2º) não pode o Poder Público pretender, através da tributação, retirar do contribuinte mais do que lhe proporcionou. O que justifica a exação é a valorização; logo, a primeira deve limitar-se à segunda.

Posteriormente modificado pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965, o art. 30 passou a disciplinar a instituição da contribuição de melhoria, prevendo a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, “para cobrar contribuição de melhoria 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”.

A redação determinada pela referida emenda, como se observa, manteve o elemento de valorização imobiliária e os supracitados limites, destacando a finalidade de financiamento de obras públicas do tributo.

Promulgado sob a égide da Constituição de 1946, o Código Tributário Nacional acatou a redação constitucional, prevendo a valorização imobiliária e os limites individual e global.

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, no capítulo dedicado ao sistema tributário, em seu art. 19, previu a competência dos entes da federação para arrecadar contribuição de melhoria de proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram. Dispôs, ainda, no § 3º, que a lei fixaria os critérios, os limites e a forma de

cobrança da contribuição de melhoria a ser exigida sobre cada imóvel, sendo que o total da sua arrecadação não poderia exceder o custo da obra pública que lhe der causa.

A Carta de 1967 não apresentou novidades em relação à constituição anterior, no que se refere à disciplina da contribuição de melhoria, previu, todavia, apenas um dos limites para sua cobrança, o limite global com base no custo da obra, silenciando sobre o limite individual.

A exclusão desse limite, em relação ao que dispunha a constituição anterior, gerou novas controvérsias relativas à necessidade ou não de observância daquele limite individual. Alguns sustentavam que a omissão objetivava garantir ao poder público a possibilidade de recuperar todo o valor despendido na realização da obra pública, retirando daquele proprietário especialmente beneficiado mais que a valorização proporcionada. Por outro lado, entendimento contrário sustentava que a omissão referente ao limite individual não representava liberdade para que o Estado se ressarcisse de todo o gasto, pois não seria possível que cobrasse do contribuinte mais do que lhe proporcionara, utilizando-se do recurso como forma de tornar lucrativa a atividade de execução de obra pública. (RODRIGUES, 2002, p. 30-34)

A questão dos limites para a cobrança da contribuição de melhoria voltou a ser debatida na década de 80, com a Emenda 23 de 1983, conhecida como a Emenda Passos Portos, pois novamente suprimiu-se o limite individual, que havia sido resgatado pela Emenda Constitucional de 1969. A emenda 23 modificou também a redação do texto constitucional, retirando a expressão “valorização” da hipótese de incidência abstrata do tributo, gerando discussões quanto à necessidade de verificação da valorização imobiliária. (NUNES, 2008, p. 34)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 não encerrou as divergências na doutrina a respeito das características da contribuição de melhoria. A ausência de definições no texto constitucional comportou os entendimentos distintos relativos à necessidade de valorização do imóvel e de atendimento dos limites de cobrança, bem como da vigência do CTN e do DL 195/67.

Em que pese entendimentos contrários, admite-se que é necessária a valorização imobiliária para cobrança da contribuição de melhoria, bem como que os limites global e individual devem ser observados. Ademais, entende-se que referidas normas foram recepcionadas pela CF/88, por ausência de incompatibilidades com a redação constitucional. Essas questões serão tratadas nos tópicos seguintes.

3.2 Natureza jurídica da contribuição de melhoria

Conforme anteriormente apontado, a ausência de previsão constitucional da contribuição de melhoria na Constituição Federal de 1937 fez surgir divergências doutrinárias acerca da natureza jurídica do tributo.

Priscilla Rodrigues (2002, p. 28) afirma que, em virtude do silêncio da carta constitucional de 1937, o poder público municipal passou a cobrar a denominada taxa de calçamento de proprietários de imóveis situados nas ruas pavimentadas, e que ressurgimento da contribuição de melhoria na Constituição de 1946 ocasionou dúvidas quanto à possibilidade de cobrança da referida taxa. Naquele contexto, em que, segundo a autora, era fundamental a defesa e afirmação da autonomia municipal, parte da doutrina, especialmente, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, passou a defender que a contribuição de melhoria era uma subespécie de taxa, sendo facultado ao poder público municipal cobrar uma ou outra, conforme se verificasse ou não a ocorrência de valorização imobiliária.

A questão, entretanto, não era pacífica, surgindo duas correntes doutrinárias divergentes quanto à natureza jurídica da contribuição de melhoria. A corrente denominada dicotomista⁴ defendia o entendimento de que a contribuição de melhoria não era um tributo autônomo, mas uma espécie de taxa ou de imposto de renda, conforme fosse sua base de cálculo o custo da obra ou a mais-valia, respectivamente. No primeiro caso, tratar-se-ia de uma contraprestação devida, em virtude de um serviço público realizado; e no segundo, de uma tributação sobre a valorização do imóvel. (RODRIGUES, 2002, p. 56-58)

A corrente conhecida como tricotomista⁵, por outro lado, considerava a contribuição de melhoria como uma espécie tributária autônoma, possuindo hipótese de incidência, base de cálculo e princípio informador próprios.

Priscilla Rodrigues (2002, p. 53) destaca, ainda, o entendimento de Geraldo Ataliba que, criticando as duas mencionadas correntes e negando que a contribuição de melhoria tivesse natureza de taxa, classifica os tributos em vinculados – impostos – e não vinculados – taxas e contribuição de melhoria. Segundo o autor, “rejeitamos a tese que pretende sustentar ser a C.M *tertium genus* porque, a nosso ver, só há dois gêneros: impostos e exações referidas à ação concreta do Estado. O que ocorre é que este último gênero

⁴ Segundo Priscilla Rodrigues (2002, p. 58-61), são representantes dessa corrente: Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Carvalho Pinto, Theotônio Monteiro de Barros, J. H. Meirelles Teixeira, Pontes de Miranda, Alfredo Augusto Becker e Régis Fernandes de Oliveira .

⁵ Segundo Priscilla Rodrigues (2002, p. 56), são representantes dessa corrente Bilac Pinto, Rubens Gomes de Sousa, Aliomar Baleeiro, Rui Barbosa Nogueira, Sacha Calmon Navarro Côelho e João Baptista Moreira.

compreende duas espécies absolutamente distintas de tributos” (ATALIBA apud RODRIGUES, 2002, p. 54).

A classificação de Geraldo Ataliba não afasta de todo o entendimento tricotômico, haja vista que sustenta a distinção entre taxa e contribuição de melhoria. É, ademais, especialmente interessante, já que destaca a vinculação desta a uma atividade estatal, qual seja, a execução de obra pública.

Superou-se o entendimento dicotômico, prevalecendo o entendimento de que a contribuição de melhoria é uma espécie tributária autônoma. Portanto, taxas, impostos e contribuição de melhoria não se confundem, sendo importante diferenciá-los.

Nos termos do art. 16, do CTN, “imposto é tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Trata-se, portanto, de tributo não vinculado, ou seja, “cuja h.i [hipótese de incidência] consiste na conceituação legal dum fato qualquer que não se constitua numa atuação estatal (art. 16 do CTN); um fato da esfera jurídica do contribuinte” (ATALIBA apud RODRIGUES, 2002, p. 90).

O fato gerador do imposto consiste, portanto, em uma situação jurídica da esfera particular do contribuinte, não tendo qualquer relação com uma atividade estatal específica. Diferentemente do que ocorre com a contribuição de melhoria, a qual está necessariamente vinculada à execução de uma obra pública.

Dispõe o art. 1º, do DL 195/67:

Art. 1º. A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal, tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.

Como se observa, o fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária, decorrente de obra pública (MACHADO, 2005, p. 432). Conforme mencionado anteriormente, há, em seu fato gerador, uma combinação de dois elementos, obra pública e valorização imobiliária resultante dessa atuação estatal – valorização imobiliária que não seja consequência da obra pública não motiva a cobrança de contribuição de melhoria. Trata-se, portanto, de um tributo vinculado, já que seu fato gerador está necessariamente ligado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte.

Conforme Priscilla Rodrigues (2002, p. 58):

Por outro lado, os que consideram a contribuição uma espécie de imposto sobre a renda, ou sobre o patrimônio, temos a seguinte observação a fazer: não se pode considerar a valorização imobiliária (decorrente de obra pública) como um fato desvinculado de uma atuação estatal. Não se trata de um fato do contribuinte. Este não pratica ato algum que resulte na plus-valia. Também não pode se opor à execução da obra pública, pois esta visa ao interesse público, e este prevalece sobre

o privado, quando conflitantes (princípio da supremacia do interesse público sobre o privado). A valorização imobiliária que serve de base para a tributação por meio de contribuição de melhoria é, única e exclusivamente, aquela decorrente de obra pública, razão pela qual a ela está indissociavelmente ligada. Nenhuma outra causa de aumento de valor de imóveis é juridicamente relevante para esta espécie de tributação. Assim, se a mais-valia imobiliária que interessa é a decorrente de obra pública – que é o resultado da atuação estatal –, não há como ignorar seu vínculo com referida atuação. Logo, trata-se de tributo vinculado, ainda que indiretamente, a uma atuação estatal. E, se é tributo vinculado, não é imposto.

A contribuição de melhoria também não se confunde com a taxa, embora ambas sejam classificadas com tributos vinculados. Há dois elementos fundamentais para distinção: o fato gerador de cada uma das espécies e a natureza da atividade estatal a que está relacionado o fato gerador de cada uma.

Nos termos do art. 77 do CTN, o fato gerador da taxa é o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. O fato gerador da contribuição de melhoria é, por sua vez, a valorização imobiliária decorrente de obra pública.

As atividades estatais a que essas espécies tributárias estão vinculadas são diversas. No caso da taxa, essa atividade estatal consiste na prestação de um serviço público específico e divisível, ou seja, aquele oferecido em caráter singular, “nos quais se pode (a) particularizar e identificar o beneficiário, (b) quantificar o benefício recebido ou oferecido” (RODRIGUES, 2002, p. 97). No caso da contribuição de melhoria, o fato gerador relaciona-se à execução de uma obra pública.

Obras públicas e serviços públicos são distintos. As primeiras “não são diretamente prestados à comunidade, mas transitórias, e a vantagem que eles trazem à comunidade é indireta; enquanto os serviços públicos constituem atividade estatal permanente e são prestados diretamente ao indivíduo” (CARUSO et al, 1999, p. 255). Ainda, serviço público é específico e divisível, é desenvolvido de forma contínua, regular e uniforme; e pode ser de utilização efetiva ou potencial. (CARUSO et al, 1999, p. 255)

Para Hugo de Brito Machado (2005, p. 438), na hipótese de execução de obra pública, a atividade estatal não é permanente, sendo concluída quando o bem público é finalizado; por outro lado, no caso de prestação de um serviço público, a atividade é contínua, de maneira que, se deixar de ser desempenhada, o serviço não mais vai existir. Afirma, além disso, que o bem resultante da execução de obra pública é que atende a uma necessidade, e não a atividade em si.

Resulta, portanto, que no caso das taxas, a atividade estatal está diretamente vinculada ao contribuinte, enquanto que, no caso da contribuição de melhoria, essa vinculação

é indireta. Em outras palavras, a atividade estatal é causa do fato que motiva a contribuição de melhoria, ou seja, a execução de obra pública é a causa da valorização imobiliária que dá origem ao tributo.

Analisando as relações existentes nas duas hipóteses de tributação, é possível constatar que a taxa está relacionada a uma atividade estatal direta e especificamente referida ao contribuinte, enquanto a obra pública é serviço público geral, enquadrado no grupo de serviços públicos prestados em caráter universal e destinados a propiciar benefício geral à coletividade. (RODRIGUES, 2002, p. 98)

Dessa maneira, verifica-se que há dois vínculos na tributação por meio da taxa. O primeiro, entre o tributo e a atuação estatal, é um vínculo direto, pois “basta a atuação estatal para que surja a tributação” (RODRIGUES, 2002, p. 105), não sendo necessário um elemento intermediário para que seja formada a relação jurídica tributária. (RODRIGUES, 2002)

No que se refere ao segundo vínculo, estabelecido entre a atuação estatal e o administrado, destaca-se que essa atuação estatal é uma relação jurídica administrativa, precedente da relação jurídica tributária. Trata-se, também, de uma relação direta, haja vista que é diretamente referida ao contribuinte, ou seja, “o administrado é o beneficiário direto da atuação estatal” (RODRIGUES, 2002, p. 105). A atuação estatal é, no caso, o objeto da relação jurídica administrativa entre o prestador e o contribuinte, podendo consistir, portanto, apenas em uma prestação de serviço público específico e divisível ou na prática de um ato de polícia referido ao contribuinte. (RODRIGUES, 2002)

Por outro lado, no caso da contribuição de melhoria, a execução de obra pública é um serviço público inespecífico e indivisível, e, assim, por se tratar de um serviço prestado indistintamente para a coletividade, há um vínculo indireto com o contribuinte. Também na relação instaurada pela instituição da contribuição de melhoria, é possível apreender a existência de três vínculos, a saber, entre a atuação estatal e o tributo, entre a atuação estatal e a valorização imobiliária e entre a atuação estatal e o contribuinte. (RODRIGUES, 2002, p. 107)

No que tange à primeira relação, há entre a atuação estatal e o tributo uma vinculação jurídica e indireta, pois não basta a atuação estatal para que haja tributação, como no caso da tributação por meio da taxa, necessita-se de um fato intermediário, que é a mais-valia imobiliária resultante dessa atuação. É, portanto, um tributo diretamente vinculado à consequência dessa atuação estatal, desde que seja positiva. (RODRIGUES, 2002, p. 108-111)

Com relação ao vínculo existente entre a atuação estatal e a valorização imobiliária, deve haver entre esses dois elementos um nexo causal, ou seja, necessariamente a valorização imobiliária que dá causa ao tributo deve ser consequência da execução de obra pública não sendo juridicamente relevante a mais-valia imobiliária que tenha causa diversa. A atuação estatal é uma causa sociológica do fato que, se ocorrido, faz surgir o tributo (RODRIGUES, 2002, p. 112-113). Assim é que

No caso da contribuição de melhoria a norma-padrão de incidência, ao invés de descrever um único fato como suficiente para desencadear o consequente normativo, nada mais faz do que contemplar uma consequência de fatos relacionados segundo leis de causalidade social como condição para incidência da norma. (RODRIGUES, 2002, p. 113)

Por fim, no que concerne à relação entre a atuação estatal e o contribuinte, trata-se de um vínculo indireto, pois, diferentemente do que ocorre na taxa, a atuação nesse caso não é objeto de uma relação jurídica administrativa pressuposta. A tributação será possível apenas se houver valorização do imóvel do contribuinte e desde que seja decorrente da obra pública. (RODRIGUES, 2002, p. 113-114)

3.3 Regime legal da contribuição de melhoria no direito brasileiro

3.3.1 Modelo adotado no Brasil

A base normativa da instituição da contribuição de melhoria é constituída pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto-Lei 195/67, normas que foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, conforme art. 34, § 5º do ADCT (MACHADO, 2005, p. 435).

Há na doutrina, todavia, quem defenda entendimento contrário, sustentando que a omissão constitucional quanto à valorização imobiliária e aos limites para a cobrança de melhoria representariam intenção da Constituição de substituir o critério do benefício pelo critério do custo, substituição que significaria a não recepção dessas normas pela CF/88 (NARRAVO apud MUKAI, 2008, p. 77).

Parte da doutrina, que entende que o modelo adotado teria sido o modelo fundado no custo da obra pública, possui como principal argumento as dificuldades de implantação que o critério do benefício apresenta. Defende-se a tributação com base no custo, ao fundamento de que o critério valorização, em razão das dificuldades geradas pelo

complexo procedimento que o tipo exige, implicaria a não cobrança do tributo dos particulares especialmente beneficiados, representando ofensa ao princípio da isonomia e da vedação do enriquecimento sem causa. (CALIENDO, 2009, p. 225)

Em que pese o entendimento divergente, entende-se que o modelo adotado no Brasil é o do tipo benefício.

Historicamente, tem-se afirmado que a contribuição de melhoria teria surgido no século XIII, em Londres, havendo registros posteriores de institutos similares ao que se tem hoje como contribuição de melhoria, em varias outras localidades (NUNES, 2008, p. 32-33). Conforme afirmado anteriormente, o instituto que influenciou referido tributo foi o *special assessment*, modelo norte-americano de tributação de benefício gerado por uma obra pública a um determinado particular.

Dessa maneira, diante do que foi exposto, não seria possível admitir a cobrança de contribuição de melhoria quando da obra pública decorresse não uma valorização do imóvel do particular, mas uma desvalorização. A cobrança do tributo, nesses casos, representaria confisco do patrimônio do contribuinte, já que estaria financiando obra pública que não lhe proporcionara um benefício particular, mas apenas benefício geral para toda a coletividade. (CALIENDO, 2009, p. 226)

Segundo Hugo de Brito Machado (2005, p. 435):

Não é razoável contribuição *de melhoria* se não há *melhoria* alguma. E não se trata, como poderia parecer aos menos informados, de simples questão terminológica. O nome da espécie tributária em questão está intimamente ligado à sua finalidade específica, que, como já foi demonstrado, é a de evitar a injusta apropriação individual de uma valorização imobiliária decorrente de obra pública, que, por ser pública foi realizada com os recursos do Tesouro Público e deve beneficiar a todos, sem privilégios. A contribuição de melhoria é precisamente o instrumento adequado para que o proprietário do imóvel valorizado reponha, em favor da coletividade, no Tesouro Público o que foi por este gasto na obra, na medida, tanto quanto possível exata, do incremento do valor auferido. (grifo do autor)

Priscilla Rodrigues (2002) possui a mesma compreensão a respeito do tema. Assevera que a melhoria a que se refere o tributo deve ser representada por um aumento de valor do imóvel afetado pela obra, proporcionando ao particular um benefício especial, além do benefício geral que deve ser suportado por todos os contribuintes, pois “atribuir aos proprietários dos imóveis afetados pela obra pública todo o ônus de custeá-la consistiria em flagrante violação do princípio da distribuição dos ônus sociais, e, conseqüentemente, do princípio da isonomia” (RODRIGUES, 2002, p. 49). Adverte, ademais, que, nos casos em que a obra pública repercutir negativamente na esfera patrimonial do administrado, gerando

desvalorização imobiliária, ao Estado cabe a indenização do particular pelo dano causado (RODRIGUES, 2002, p. 119-120).

Dessa maneira, não há divergência entre o texto constitucional e os dispositivos do CTN e do DL 195/67, tendo sido, portanto, recepcionados pela ordem constitucional instaurada em 1988.

3.3.2 Limites à cobrança da contribuição de melhoria

Outra questão que causa dúvidas na doutrina diz respeito à permanência dos limites individual e global previstos no CTN e anteriormente previstos em outras constituições.

O CTN dispõe, em seu art. 81, que a cobrança de contribuição de melhoria tem como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Afirma-se que a omissão constitucional quanto aos referidos limites não representa a supressão destes, pois seriam elementos essenciais do próprio tributo (MACHADO, 2005). Essa limitação se justifica pela natureza de ressarcimento e recuperação de investimento que possui a contribuição de melhoria, caso contrário estar-se-ia diante de uma hipótese de confisco e geração de lucro para o Estado, o qual não possui esse objetivo. Segundo Cleucio Nunes (2008, p. 36-37), esses limites estariam incorporados à sua razão de ser e seriam os elementos de distinção entre a contribuição de melhoria e o imposto sobre obra pública, de maneira que, dado sua natureza de ressarcimento, o limite global seria indispensável, bem como o seria o individual, essencial para resguardar a justiça fiscal, a capacidade contributiva e a isonomia material.

Priscilla Rodrigues (2002, p. 115) acrescenta, ainda, que o Estado não poderia se utilizar da contribuição de melhoria para obtenção de lucro, pois a execução de obra pública constitui serviço público informado pelo princípio da modicidade da tributação.

3.3.3 Procedimento

Conforme exhaustivamente afirmado, a contribuição de melhoria é um tributo vinculado, ou seja, seu fato gerador depende de uma atuação estatal específica, a saber,

a execução de uma obra pública, da qual decorra valorização imobiliária para o administrado, nos termos do disposto no art. 1º do DL 195/67. Priscilla Rodrigues (2002, p. 111), ressaltando a necessidade de verificação desse *plus* no valor do imóvel do particular, afirma que é um tributo indiretamente ligado à atuação estatal, e “diretamente vinculado a uma consequência dessa atuação estatal, desde que esta consequência seja positiva”.

O art. 81 do CTN e o art. 1º do DL 195/67 estabelecem os elementos essenciais do conceito de contribuição de melhoria, como o fato gerador e os limites para sua cobrança. Apesar de o CTN se referir à “valorização imobiliária” e o DL 195/67 aludir a “áreas beneficiadas”, não há incompatibilidades. Cuidam, ademais, dos casos em razão dos quais é possível instituir o tributo, da forma de cálculo da contribuição, dos requisitos da lei que institui o tributo, da possibilidade de impugnação e do momento do lançamento.

O art. 8º do referido Decreto-Lei diz respeito ao sujeito passivo do tributo que é o proprietário do imóvel, ao tempo do lançamento da contribuição de melhoria, ou o enfiteuta (§1º).

No que tange às obras públicas das quais resulte mais-valia imobiliária e em virtude das quais é possível cobrar a contribuição de melhoria, dispõe o art. 2ª do DL 195/67:

Art. 2º. Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

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.

O rol apresentado no dispositivo é taxativo, entretanto, considerando sua abrangência, dificilmente uma obra pública não estará contemplada em uma de suas hipóteses. (MACHADO, 2005, p. 434). Como se observa, a relação apresentada compreende importantes intervenções estatais no espaço urbano, com vistas ao seu aprimoramento.

O cálculo do valor devido pelo contribuinte é determinado pelo rateio da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição pelos imóveis situados na zona de

influência, em função dos respectivos fatores individuais de valorização (art. 81, §1º, do CTN, e art. 2º, §3º, do DL 195/67).

São estabelecidos, ainda, os requisitos mínimos da lei que institui a contribuição de melhoria (art. 82 do CTN). Em primeiro lugar prevê a publicação prévia do memorial descritivo do projeto, do orçamento do custo da obra, da determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pelo tributo, da delimitação da zona beneficiada e da determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas.

São, ainda, requisitos da lei a fixação de prazo mínimo de 30 dias, para impugnação, pelos interessados, dos elementos acima mencionados, e a regulamentação do procedimento administrativo de impugnação.

Destaca-se, ainda, que o art. 9º do DL 195/67 dispõe sobre o momento de lançamento da contribuição de melhoria. O lançamento seria possível apenas após a execução da obra ou da parte da obra suficiente para beneficiar determinados imóveis, em relação aos quais a obra possa considerar concluída, como no caso de pavimentação de ruas (MACHADO, 2005, p. 437).

Como é possível perceber, o procedimento para instituição da contribuição de melhoria é complexo. A quantificação do valor incorporado pelos imóveis beneficiados pela obra pública, a determinação da zona de influência, a harmonização dos limites total e individual e o atendimento aos requisitos mínimos presentes na lei que instituiu o tributo não consistem procedimentos simples, exigindo do Poder Público um aparato técnico-administrativo adequado. Esta é, aliás, umas das principais justificativas, apontadas pela doutrina, para a pouca utilização da contribuição de melhoria no Brasil.

Além da dificuldade relacionada à capacidade técnica e organizacional dos órgãos do poder público, principalmente os municipais, apontam-se, ainda, como motivos da parca utilização do tributo no país, o conflito entre legislações local e nacional, o desconhecimento da espécie tributária e a preocupação dos administradores com a repercussão política gerada pela cobrança de um novo tributo.

Em alguns casos, em virtude dessas dificuldades, outros instrumentos têm sido utilizados pelo Poder Público, como alternativas para a contribuição de melhoria, a exemplo do Imposto Territorial Urbano – que constitui uma das principais fontes próprias de receitas municipais –, do Imposto Territorial Rural, e, ainda, da desapropriação por zona, prevista no art. 4º do Decreto-Lei 3.365/41.

Não se desconhecem, portanto, as dificuldades e o custo relacionados à instituição da contribuição de melhoria. Entretanto, entende-se que esses fatores podem ser superados, tendo-se em vista suas potencialidades enquanto instrumento de política urbana e os benefícios que a arrecadação do tributo pode proporcionar na modificação do espaço urbano.

4 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O Brasil é um país urbanizado, ou seja, a maioria de sua população vive nos centros urbanos, conforme anteriormente demonstrado. Essa urbanização, entretanto, por muitos anos não foi fruto de uma política urbana adequada. A ocupação desordenada das cidades resultou no caos urbano, caracterizado pela existência de problemas relacionados ao transporte, à falta de moradia, à degradação ambiental e à insuficiência e à inacessibilidade de serviços e equipamentos públicos (PIRES, 2008, p. 379). Trata-se, deste modo, de um ambiente marcado por carências e desigualdades sociais.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) trouxeram destaque ao Direito Urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro, legitimando a atuação estatal, em especial a municipal, na promoção da política urbana. Criaram novos instrumentos e reforçaram outros já existentes no direito brasileiro, dando maior efetividade ao princípio da função social da propriedade.

Além dessas questões, os referidos diplomas normativos consagraram o direito à cidade sustentável, cujo fundamento é o princípio da função social da cidade. Concebendo a função social como o direcionamento do direito ao atendimento dos interesses coletivos, e não apenas aos individuais; a função social da cidade, conforme exposto anteriormente, é o direcionamento do espaço urbano para a satisfação do bem comum. Assim, as funções sociais da cidade estão relacionadas ao cumprimento de suas funções fundamentais, previstas da Carta de Atenas, a saber, a circulação, a habitação, o trabalho e o lazer. Portanto, o princípio é cumprido quando proporcionadas à população condições digna de moradia, trabalho e lazer, prestação de serviços públicos, acesso à saúde e educação, além de um ambiente saudável (FIORILLO, 2010, p. 69).

O desenvolvimento urbano relaciona-se, portanto, à realização das funções sociais da cidade, compreendendo não apenas o crescimento econômico e satisfação de necessidades materiais da população, mas também a sustentabilidade ambiental e a efetiva participação da coletividade na realização da política urbana, por meio da participação da tomada de decisões e do orçamento participativo. Em outras palavras, a real e efetiva inserção de seus habitantes no espaço urbano, superando-se a realidade, comum nos centros urbanos brasileiros, de exclusão social.

O pleno cumprimento das funções sociais da cidade e a promoção do desenvolvimento urbano sugerem, principalmente, uma intervenção concreta do Poder Público na realidade urbana, até mesmo na esfera privada, realizada por meio dos inúmeros instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no Estatuto da Cidade. Entre esses instrumentos, destacam-se: os planos, os instrumentos tributários (IPTU progressivo no tempo e contribuição de melhoria), a desapropriação, o tombamento, a instituição de unidades de conservação, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, a outorga onerosa do direito de construir, a regularização fundiária, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Essa atuação positiva do Estado inclui também o oferecimento de equipamentos urbanos e a prestação de serviços públicos, os quais demandam recursos financeiros. Estes, por sua vez, não são abundantes nas contas públicas, em especial municipais. Aliás, é problema corrente dos Estados com traços de Estado Social, como o Brasil, a insuficiência de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais.

A falta de recursos para o financiamento do sistema de saúde, para a execução de obras públicas voltadas a promover melhoria no sistema de transportes ou voltadas à promoção de saneamento básico nas diversas regiões da cidade, por exemplo, são problemas vivenciados com frequência pelo Poder Público.

Assim, conforme se pretende demonstrar adiante, a contribuição de melhoria apresenta-se como um importante instrumento tributário e urbanístico para a realização das atribuições constitucionais impostas principalmente aos Municípios na realização do desenvolvimento urbano. Em primeiro lugar, possui uma função arrecadatória característica, destinando-se a ressarcir os cofres públicos dos gastos realizados na execução de obras públicas. Em segundo lugar, possui um caráter extrafiscal na realização da justiça fiscal e na indução de comportamentos saudáveis à realização das funções sociais da cidade.

Destaca-se, também, que o desenvolvimento urbano pleno exige e recuperação da mais-valia fundiária resultante da atuação estatal. A legislação prevê alguns instrumentos de recuperação da mais-valia imobiliária, além de contribuição de melhoria, como o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas (ALMEIDA E MONTE-MÓR, SD). A privatização desses recursos públicos é socialmente condenada, entretanto, é que tem ocorrido na realidade brasileira, sob o argumento de dificuldades para implantação desses instrumentos. Assim, ao lado do caráter

fiscal, vislumbra-se seu caráter extrafiscal, relacionado à recuperação da mais-valia pelo poder público.

Antes, porém, de explorar essas características do tributo em análise, cumpre identificar seus fundamentos, os quais possuem relação especial com as funções desenvolvidas pela contribuição de melhoria.

4.1 Fundamentos da contribuição de melhoria

Afirma-se, na doutrina, que a contribuição de melhoria é a espécie tributária mais justa do ordenamento jurídico, pois seria um instrumento de realização do princípio da isonomia. Com efeito, o tributo em exame tem como fundamento o mencionado princípio.

O princípio da isonomia prescreve o tratamento igualitário a situações de mesma natureza. Em outras palavras, segundo referido postulado, deve-se tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, conforme clássica referência de Ruy Barbosa (LÔBO, 2002, p. 4).

Há dois aspectos que devem ser considerados sobre o princípio em questão, dirige-se ao aplicador da lei, bem como ao legislador. Em outras palavras, “nem pode o aplicador, diante da lei, discriminar, nem se autoriza o legislador, ao ditar a lei, a fazer discriminações. Visa o princípio à garantia do indivíduo, evitando perseguições e favoritismos” (AMARO, 2011, p. 158). Ou ainda, segundo Marcelo Lôbo (2002, p. 5), “fala-se, assim, não só em igualdade *perante* a lei, mas em isonomia *na própria lei*” (grifo do autor).

Buscando conferir maior clareza e aplicabilidade ao princípio da igualdade, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008), em clássica obra sobre a questão, faz uma análise do postulado e oferece critérios para a verificação da conformidade de determinada norma ao mencionado princípio. Busca o autor determinar quem são os iguais ou desiguais, que permitem e/ou exigem um tratamento diferenciado.

Aponta o autor que três devem ser os critérios analisados para que se verifique a compatibilidade de um preceito ao princípio da isonomia. São eles: a adoção de um fator diferenciador que resida na situação, fato ou pessoa (ou seja, não se trate de critério externo), a correlação lógica abstrata entre esse elemento desigual e o tratamento diferencial dispensado, e a pertinência dessa correlação com os interesses e objetivos constitucionalmente protegidos. Segundo autor, a ausência de algum desses critérios é suficiente para caracterizar a norma como violadora do princípio em análise. (MELLO, 2008)

Com relação ao primeiro critério elencado, em princípio qualquer elemento diferenciador – desde que resida na situação objeto da norma – pode ser erigido pela norma jurídica como apto a estabelecer um tratamento diverso entre as situações distintas. Todavia, para além da escolha desse fator de *discrímem*, é imprescindível que haja uma racionalidade entre o critério escolhido e a discriminação de tratamento, ou seja, “a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada” (MELLO, 2008, p. 39). Por fim, o autor elege como último critério a ser observado a necessidade de que aquela correlação tenha uma fundada razão, não contrariando os valores protegidos pela ordem constitucional (MELLO, 2008).

Adequando os ensinamentos expostos à contribuição de melhoria, verifica-se que, de fato, a imposição do tributo a um determinado grupo de indivíduos, cujas propriedades imobiliárias são valorizadas, atende ao princípio da isonomia, e, conseqüentemente, a não cobrança da contribuição de melhoria nesses casos fere o princípio.

Dessa maneira, o elemento de *discrímem* da norma instituidora do tributo é o auferir um benefício especial, a valorização imobiliária decorrente de obra pública, ou seja, o elemento de discriminação é a hipótese de incidência. O tratamento desigual dispensado aos proprietários dos referidos imóveis é o pagamento do tributo. A correlação lógica existente entre o primeiro e o segundo diz respeito à justiça de se exigir daquele indivíduo que recebeu um benefício especial, além do geral, a reposição dos gastos públicos custeados pela coletividade e que resultaram na mais-valia de seu imóvel. Por fim, conforme afirma Priscila Rodrigues (2002, p. 85), quanto à necessidade de que aquela relação seja compatível com os objetivos constitucionais, “o fundamento constitucional de referida relação encontra-se na distribuição dos ônus sociais, que é decorrência da forma republicana de governo”.

Com fundamento no princípio da isonomia, Priscila Rodrigues (2002) nega que haja a possibilidade de cobrança de contribuição de melhoria sem a verificação da valorização imobiliária, conforme tratado no capítulo anterior. Apresenta a seguinte construção:

O Estado deve promover o bem-estar social, praticando atos tendentes a oferecer utilidades e comodidades materiais aos administrados. Faz parte dessa atividade estatal a execução de obras públicas que tenham por finalidade atender ao interesse público. A execução de obras públicas, para atender às necessidades sociais, é obrigação do Estado; logo, é decorrência natural do exercício de função administrativa. Tendo em vista que referida atividade só pode ter por finalidade a consecução de fins públicos; os respectivos ônus devem recair sobre a comunidade que recebe o benefício. [...]. Pois bem, se o Estado fizer com que o ônus decorrente

das despesas com a obra pública recaia apenas sobre os proprietários de imóveis a ele adjacentes, exigindo-lhes contribuição de melhoria mesmo quando não haja valorização imobiliária, estará, inequivocamente, ferindo o princípio da isonomia. (RODRIGUES, 2002, p. 84)

Não é diverso o entendimento de Marcelo Jatobá Lôbo (2002). Analisando a questão, o autor afirma que a instituição de contribuição de melhoria é uma hipótese de aplicação do princípio da isonomia em seu sentido positivo.⁶ É dizer, o Estado utiliza-se de um instrumento para corrigir distorções, cobrando um tributo de um determinado número de indivíduos que auferiram vantagem econômica não auferida pelos demais.

Afirma o autor que o fator racional de discriminação não é proximidade da obra pública, mas o ganho obtido pelos proprietários por ela beneficiados. Este, portanto, seria um critério adequado para que sejam considerados desiguais, e, por conseguinte, receber tratamento diferenciado – pagamento da contribuição de melhoria. (LÔBO, 2002, p. 7).

Assim:

Se o Estado, por meio do instrumento adequado, não chamar para si a *plus valia*, estará desatendendo o princípio da igualdade. Com efeito, para que os beneficiados fizessem jus ao incremento imobiliário, teriam de ser diferentes dos demais membros da coletividade. Seria, então, de indagar-se: qual o traço diferencial, inerente aos proprietários favorecidos pelo sobrevalor, que os distinguiria das outras pessoas? Só há uma coisa que, na hipótese em questão, os diferenciaria: a circunstância de residirem nas proximidades da obra pública, mas é um fator neutro, externo aos beneficiados, que, por isso mesmo, não pode justificar o tratamento desigualitário. (grifo do autor)

Como consequências desse princípio, vislumbram-se, ainda, dois outros fundamentos da contribuição de melhoria: a vedação do enriquecimento injusto e a afetação da mais-valia imobiliária decorrente da atuação estatal. Ambos os princípios encerram um fundamento de justiça e relacionam-se diretamente aos princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

A vedação do enriquecimento injusto aproxima-se da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da atividade urbanística e funda-se, portanto, em um aspecto isonômico. Essa característica isonômica consiste na ideia de que o particular cujo imóvel foi valorizado pela obra pública auferiu um ganho especial que não resulta de seu esforço pessoal – ganho especial que representa mais que o benefício geral proporcionado a toda a coletividade –, o qual não pode ser suportado por todos os contribuintes e que deve ser recompensado pelo indivíduo beneficiado.

⁶ O autor sustenta que é obrigatório o exercício da competência para a instituição da contribuição de melhoria – quando se verificar seu fato gerador – como corolário do princípio da isonomia. O não exercício dessa competência representaria uma omissão inconstitucional, cuja medida sancionadora possível seria a ação de inconstitucionalidade por omissão. Afirma: “O primado da isonomia está a exigir, por tudo o que foi dito, o modal obrigatório para qualificar a conduta de legislar sobre o tributo em causa. Se estivéssemos diante de uma simples faculdade, o não exercício da competência importaria a inobservância permanente a esse princípio fundamental, legitimando o privilégio de alguns em detrimento do todo. Não parece ser essa a melhor exegese.” (LÔBO, 2002, p. 12)

Bilac Pinto (2009, p. 2), já em 1936, afirmava:

O que impressiona, desde logo, no instituto das contribuições de melhoria, é que elle vem corrigir uma situação que o Estado moderno não poderia tolerar por muito tempo: as obras públicas, realizadas com o concurso de todos os contribuintes, beneficiavam, quase sempre, a um pequeno numero delles. Estes últimos, por motivo de melhoramentos públicos, viam valorizarem-se as suas propriedades e nada pagavam. Era o mais evidente exemplo de *enriquecimento injusto*, em detrimento da collectividade. (grifo do autor)

Sob pena de violação do princípio da isonomia, a mais-valia imobiliária deve, deste modo, ser recuperada pelo Estado, por meio de instrumentos disponibilizados pelo sistema, entre os quais se destaca a contribuição de melhoria.

Os fundamentos da contribuição de melhoria, destarte, apontam para o princípio da isonomia, ao não se admitir que uma parcela de indivíduos seja contemplada com uma vantagem econômica advinda de uma obra pública, cujo custo é suportado por toda a coletividade. Em razão disso, tem-se afirmado que a contribuição de melhoria seria um instrumento de realização da justiça fiscal.

Decorre igualmente do princípio da isonomia o princípio da proporcionalidade, também informador dessa espécie tributária. O tratamento diferenciado a que estão submetidos os proprietários de imóveis afetados pela obra pública deve corresponder à proporção da desigualdade. Concretamente, a proporcionalidade determina o valor que se paga a título de contribuição de melhoria em relação ao benefício recebido. Segundo Roque Carrazza (2010, p. 578):

É certo que a obra pública beneficia a comunidade como um todo. É igualmente certo, porém, que, não raro, ela beneficia, de modo especial, os proprietários dos imóveis contíguos. Pois bem, a contribuição de melhoria deverá ser cobrada *na proporção* do especial benefício que causou a tais imóveis. Exemplificando, o rasgamento de uma avenida (típica obra pública) traz vantagens a toda a comunidade, mas, com muita frequência, traz *maiores vantagens* aos que possuem imóveis na região, porquanto melhora o trânsito, as condições de comércio, as características do bairro, etc. Ora, são justamente essas maiores vantagens que deverão ser sopesadas quando do lançamento e da cobrança da contribuição de melhoria. (grifo do autor)

Assim, o valor com o qual o particular deve contribuir, segundo e exposto no capítulo anterior, depende do custo da obra e do *quantum* de valorização percebido pelo seu imóvel. A contribuição será maior ou menor em função desses dois fatores (RODRIGUES, 2002, p. 88).

4.2. Contribuição de melhoria como fonte de financiamento de obras públicas

Funda-se, portanto, a contribuição de melhoria no princípio da isonomia, objetivando a recuperação da mais-valia imobiliária proporcionada pela atuação estatal. Ao lado dessa característica, possui uma função arrecadatória típica, provendo o poder público de recursos financeiros necessários ao financiamento de obras públicas.

Garantir o direito à cidade sustentável, o qual inclui o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (art. 2º, I); realizar o planejamento do desenvolvimento da cidade (art. 2º, IV); ofertar equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos (art. 2º, V); proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído e o patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII), são algumas entre muitas das diretrizes presentes no Estatuto da Cidade para a realização da política urbana.

Parece evidente, portanto, que a concretização dessas diretrizes e, conseqüentemente, a promoção do desenvolvimento urbano em consonância com a realização das funções sociais da cidade possuem um custo. O cumprimento dessas questões demanda recursos financeiros e materiais, os quais são escassos, especialmente nos Municípios, antes aos quais foi atribuída a promoção da política de desenvolvimento urbano.

As necessidades sociais são crescentes, exigindo cada vez mais volume considerável de recursos financeiros, de tal forma que a arrecadação pública não acompanha a acelerada urbanização que vive o país. É possível afirmar, portanto, que a insuficiência de recursos financeiros tem sido um dos fatores impeditivos da realização do desenvolvimento urbano (DIAS, 2010).

O provimento desses recursos financeiros exige uma forma de financiamento, mostrando-se a tributação, concretamente, como a principal fonte de receitas públicas (ABRAHAM, 2010). Entre as espécies tributárias existentes, a contribuição de melhoria mostra-se um instrumento a disposição do poder público como forma de arrecadação de recursos financeiros para o financiamento de obras públicas.

A execução de obras públicas é uma parte importante na realização do desenvolvimento urbano, representam, entretanto, gastos elevados. Toma-se como exemplo a construção de um viaduto ou de uma ponte. Construídos com a finalidade de aprimorar o sistema de transportes da cidade, reduzindo o trânsito em determinadas trechos e tornando certas áreas mais acessíveis, certamente comprometem parte importante do orçamento

público. Assim, na medida em que causem valorização aos imóveis que estejam em sua área de influência, é possível a cobrança da contribuição de melhoria, exigindo de cada proprietário beneficiado a contrapartida pelo benefício recebido, de tal modo que são repartidos de forma justa os ônus e benefícios decorrentes da urbanificação. Por meio da contribuição de melhoria, portanto, viabiliza-se financeiramente a execução de obras públicas, tendo-se em vista que há ingresso financeiro nos cofres públicos e evita-se que particulares tenham um ganho patrimonial.

A importância da contribuição de melhoria como forma provimento de recursos públicos avulta-se na realidade municipal. Os Municípios brasileiros, em que pese sejam possuidores de autonomia, segundo os ditames constitucionais (art. 29 e 30), não possuem, em sua grande maioria, efetiva autonomia financeira⁷. Segundo Daniela Dias (20120, p. 79), “um dos paradoxos existentes no corpo da Constituição Federal é o fato de que a autonomia jurídico-formal dos municípios é incompatível com as regras constitucionais de repartição de receitas tributárias”.

Para a autora, há uma autossuficiência financeira relativa dos Municípios, pois estes dependem diretamente da transferência, voluntária ou obrigatória, de recursos dos outros entes federados. Em razão do exposto, afirma que “a falta de autonomia jurídico-financeira é óbice à concretização dos princípios e regras constitucionais para o desenvolvimento urbano” (DIAS, 2010, p. 81).

Nesse contexto, em que coexistem a escassez de recursos financeiros nas contas públicas municipais e as amplas atribuições conferidas pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade ao Município na promoção do desenvolvimento urbano, a contribuição de melhoria pode ser uma importante forma de compatibilizar a aparente contradição. Vislumbra-se esse potencial, já que é um tributo que possibilita a realização de obras públicas necessárias e adequadas à realização das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar da coletividade, sem que haja comprometimento excessivo do orçamento municipal. Não por outras razões, afirma-se que esse tributo “deveria estar sempre entrelaçado com a gestão urbanística de qualquer Município” (GUERREIRO, 2008, p. 15).

⁷ A autonomia municipal, concedida pela Constituição Federal de 1988, nos art. 29 e 30, consiste na capacidade de autogoverno e autoadministração, autonomia que é total nos assuntos de interesse local. Segundo Roque Carrazza, “cada Município é livre para organizar-se, consultando seus interesses particulares, observadas, apenas, as restrições que objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das pessoas políticas” (CARRAZZA, 2010, p. 180). Ainda, segundo o autor, ao ente municipal foi atribuída autonomia política – garantida pela eleição direta e universal de prefeitos e vereadores –, administrativa – relacionada à possibilidade de auto-organizar seus serviços municipais – e autonomia financeira – assegurada pela capacidade tributária e pela participação nas receitas tributárias dos demais entes federados. (CARRAZZA, 2010, p. 190)

Considerando, pois, apenas seu papel arrecadatório, a contribuição de melhoria atua no desenvolvimento urbano concedendo o aporte financeiro necessário para sua efetivação, por meio da execução de obras públicas.

Nesse sentido, analisando por outro ângulo o caráter arrecadatório da contribuição de melhoria, sob a ótica de competências materiais comuns dos entes da Federação, Cleucio Nunes (2008) discorre sobre a exigência da contribuição de melhoria nos casos de transferências voluntárias de recursos financeiros para realização de obras públicas que constem do rol do DL 195/67. Destaca o autor que a exigência do tributo, nesses casos, representaria uma diminuição na contrapartida exigida pelo ente concedente (prevista na legislação) e, conseqüentemente, menos peso nas contas públicas, em especial, municipais, as quais, como mencionado, são, em grande medida, dependentes dessas transferências.

Explica o autor que, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00)⁸, as transferências voluntárias pressupõem a existência de interesses comuns entre concedente e beneficiário, fato do qual resulta a necessidade de que ambos levantem os recursos necessários à realização da obra pública. Elenca pelo menos três fundamentos que justificariam a exigência da contribuição de melhoria para amortização, tanto dos recursos financeiros transferidos, quanto da contrapartida (NUNES, 2008)

Em primeiro lugar, aponta um fundamento de natureza político-tributária, o qual se refere à característica de justiça fiscal da contribuição de melhoria, ao se exigir do particular, cujo imóvel foi valorizado, contraprestação pelo benefício recebido. Em segundo lugar, assinala um fundamento de natureza financeira, segundo o qual a contribuição de melhoria evitaria o comprometimento das contas públicas de ambas as partes, tanto do ente concedente, como do beneficiário (NUNES, 2008).

Por fim, aponta um fundamento jurídico para a obrigatoriedade da cobrança, qual seja, o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal – que preceitua que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da federação –, e seu parágrafo único, que veda a transferência voluntária de recursos para o ente que não observe o disposto no *caput* do artigo (NUNES, 2008).

Tem sentido a tese defendida pelo autor, em especial nos casos de transferências voluntárias de recursos financeiros para realização de obras públicas

⁸ Art. 25 Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente de Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

relacionadas ao desenvolvimento urbano, de competência comum dos entes da Federação, como é o caso, por exemplo, do art. 23, IX, da CF/88.⁹

O contribuinte do ente concedente não recebe vantagens diretas da obra realizada, ou seja, os recursos para os quais contribuiu são destinados à construção de obra pública em outra localidade e da qual não obterá um benefício direto. Havendo particulares diferencialmente beneficiados na localidade que recebeu os recursos, é justo que destes sejam cobrada a contribuição de melhoria, pelo ente concedente ou pelo beneficiário, sob pena – aqui, mais uma vez, nos reportamos a um dos principais fundamentos da contribuição de melhoria – de enriquecimento indevido do particular, cujos benefícios serão suportados por todos os contribuintes locais, bem como por aqueles de outro ente federado. Como já afirmado, a contribuição de melhoria é um instrumento de realização do princípio da isonomia, direcionando a atuação estatal à correção de distorções, que, *in casu*, seriam a tolerância por parte de todos (expressão que ultrapassa os limites territoriais do ente instituidor) de benefícios pessoais recebidos apenas por alguns.

4.3 Extrafiscalidade tributária: contribuição de melhoria como forma de recuperação da mais-valia imobiliária

Para além da mencionada característica fiscal, que é inerente a toda espécie tributária, a contribuição de melhoria possui, também, outro caráter, que coexiste paralelamente com o primeiro, a extrafiscalidade. Essa propriedade é encontrada em outros tributos, em maior ou menor grau, sendo uma questão reconhecida pela doutrina e pelo próprio ordenamento jurídico. Admite-se, inclusive com expressa autorização constitucional¹⁰, que o Poder Público se utilize dos tributos com outra finalidade (observados evidentemente os limites do poder de tributar e os princípios do direito tributário), que não arrecadatória, para incentivar ou desestimular comportamentos, conforme interesses e necessidades sociais.

⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

¹⁰ Por exemplo: art. 182, § 4º, II “§4º É facultado do 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: II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;”

A questão, que é tratada com frequência pela doutrina, ganhou força, principalmente, no Estado Social, o qual passa a ter maior atuação na sociedade e a necessitar de instrumentos que lhe permitam alcançar seus objetivos (BERTI, p. 39-42).

Enfim, entende-se por extrafiscalidade uma característica dos tributos em decorrência da qual o Estado procura, não apenas o provimento de recursos financeiros, mas a consecução de objetivos caros à sociedade, por meio de estímulo ou desestímulo de comportamentos. Nesse sentido:

O uso extrafiscal dos tributos significa o alcance de fins distintos dos meramente arrecadatórios mediante o exercício de competências tributárias (poder de criar e alterar tributos) outorgadas pela Constituição Federal às pessoas políticas União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Neste sentido, será possível através do exercício das competências (poderes limitados, prerrogativas) tributárias outorgadas às pessoas jurídicas de direito público mencionadas, atingir objetivos relevantes de natureza social, econômica e até mesmo, política. (BERTI, 2009, p. 40)

Destarte, observa-se que a atividade financeira do Estado, além de se tratar de uma atividade meio, oferecendo instrumentos de arrecadação de recursos financeiros, para realização de atividades fins do Estado, possui uma atuação política, destinada a permitir a intervenção do Estado na sociedade (ABRAHAM, 2010). Tem, portanto, uma função extrafiscal, por meio da qual busca “reequilibrar desigualdades econômicas, estimular determinadas atividades ou mesmo coibir certas condutas” (ABRAHAM, 2010, p. 62).

Exemplos bastante claros sobre a questão são o uso do Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros (II) e do Imposto sobre Exportação, para o Exterior, de Produtos Nacionais ou Nacionalizados (IE), para regular as atividades relacionadas ao comércio internacional; o uso do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, para fins de desestímulo à especulação imobiliária e, conseqüentemente, incentivo ao desenvolvimento urbano, por meio do cumprimento da função social da propriedade; o uso do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para estimular o consumo de determinados bens e, por conseguinte, o aquecimento de ramos industriais e econômicos. Outro exemplo esclarecedor diz respeito à cobrança de Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), com a finalidade de regulação do sistema financeiro. O próprio Supremo Tribunal Federal tem reconhecido esse caráter extrafiscal em seus julgamentos, tendo como fundamento a observância de princípios fundamentais do sistema constitucional brasileiro, tais como a isonomia e a livre concorrência, para o alcance dos objetivos estatais.¹¹

¹¹ AC 1657 MC, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/06/2007; AI 360461 AgRg, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005.

Nesse sentido, a contribuição de melhoria também apresenta uma função extrafiscal. Em primeiro lugar, essa característica relaciona-se com a recuperação da mais-valia imobiliária, coibindo a privatização dos benefícios realizados pelos investimentos públicos.

Conforme visto anteriormente, a contribuição de melhoria exhibe uma noção de justiça fiscal, com fundamento no princípio da isonomia. A realização de investimentos públicos, especialmente na realização da política de desenvolvimento urbano tem como objetivo a satisfação do bem-estar da coletividade. Ou seja, também os investimentos públicos realizados no espaço urbano propõem-se a realizar e concretizar as funções sociais da cidade, oferecendo condições de vida digna aos seus habitantes.

Esses investimentos públicos, todavia, conforme já mencionado, geram de forma secundária ou incidental, a valorização de imóveis contíguos à obra pública realizada, gerando aos seus proprietários um enriquecimento. Toma-se como exemplo a pavimentação de ruas, que representaria um elemento de desenvolvimento urbano, proporcionando maior acessibilidade à região e desenvolvimento do comércio local. Ao lado desses benefícios gerais, entretanto, gera um benefício especial a alguns proprietários, consubstanciado na valorização imobiliária.

Essa vantagem econômica auferida apenas por alguns particulares não decorre de seus próprios esforços, mas sim da atuação estatal, financiada por toda a coletividade. A não cobrança desse acréscimo econômico dos particulares beneficiados de forma especial representa apropriação dos recursos públicos, causando benefícios a alguns indivíduos de forma desigual e injusta. Aparece, portanto, a contribuição de melhoria como uma forma de coibir essa injusta apropriação. Segundo Roque Carrazza (2010, p. 575):

A contribuição de melhoria é um tributo eminentemente social, por meio dele, o proprietário que, sem nada ter feito para isto, recebe da comunidade um especial benefício (a valorização de seu imóvel) devolve-lhe uma parcela de seu, por assim dizer, 'enriquecimento sem causa' (isto é, do sobrevalor acrescido a seu patrimônio em virtude de uma obra pública, para a qual toda da sociedade concorreu).

Ao lado da recuperação do benefício gerado pela atuação estatal e, em consequência, repressão à apropriação privada dos recursos, cogita-se de uma função redistributiva da contribuição de melhoria, consistente na redistribuição dos recursos recuperados às áreas não privilegiadas pela atuação estatal. Dessa forma, além de se ver ressarcido dos recursos aplicados, deve o poder público promover o desenvolvimento urbano sustentável, por meio desses recursos arrecadados com a cobrança da mais-valia imobiliária (ALMEIDA E MONTE-MÓR, SD).

Segundo Luiz Almeida e Roberto Monte-Mór (SD, p. 2), o debate atual sobre a recuperação da mais-valia imobiliária vai além da tributação, “não basta ao Estado tributar, mas também ter um plano para redistribuição de modo a promover uma ‘gestão social da valorização da terra’, que objetiva distribuir de forma mais igualitária os benefícios advindos da urbanização, seja induzida ou não pelo poder público”.

Outro não é o entendimento de Maria Colei Simões Pires (2008, p. 398). Com efeito, a política de desenvolvimento urbano visa à promoção das funções sociais da cidade. Nesse contexto, os investimentos públicos devem se dirigir à concretização dessa finalidade, daí a autora referir-se à função social dos investimentos públicos.

Esse preceito pode ser, segundo a autora, concebido em duas vertentes. A primeira faz alusão à orientação das prioridades de alocação dos investimentos públicos e a distribuição dos benefícios deles resultantes, relacionando-se à função redistributiva “de modo a assegurar a equalização alocativa” (PIRES, 2008, p. 399). A segunda, por sua vez, diz respeito à recuperação da valorização imobiliária urbana resultante desses investimentos.

Com relação à segunda vertente, assevera que:

Em outras palavras, expressão da maior relevância no âmbito do que se pode traduzir como função social da gestão urbana é o asseguramento da socialização dos bônus dos investimentos públicos contra a privatização de seus benefícios. No conluio das forças especulativas da cidade, os recursos públicos – ônus sociais – são historicamente canalizados para a produção da mais-valia dos espaços da cidade mercantilizada. (PIRES, 2008, p. 398)

Dessa maneira, a aplicação dos recursos recuperados pelo poder público deve ser orientada pelos princípios da função social dos investimentos públicos, bem como pelo da função social da cidade. Assim, a função redistributiva da contribuição de melhoria consistiria na alocação dos recursos em áreas não beneficiadas pela atuação estatal.

Ademais, a cobrança pelos benefícios gerados pela realização da obra pública, orientada pela função social dos investimentos públicos, busca repartir de forma isonômica os benefícios gerados pela intervenção do poder público. Concretiza-se, destarte, dois importantes princípios orientadores da atuação urbanística, os quais foram expressamente previstos pelo Estatuto da Cidade, quais sejam, a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrente do processo de urbanização (art. 2º, IX) e a recuperação dos investimentos públicos que resultaram a valorização dos imóveis urbanos (art. 2º, XI).

Sobre a questão, destaca Hugo de Brito Machado (2005, p. 432-433):

Podemos dizer que a *contribuição de melhoria* é o tributo destinado a evitar uma *injusta repartição dos benefícios decorrentes de obras públicas*. [...] A função da contribuição de melhoria é *fiscal*, mas tem ela também importante função redistributiva. A arrecadação de recursos financeiros para cobrir os custos da obra pública pode ser considerada um de seus objetivos, mas a destinação dos recursos

arrecadados não é relevante para a definição dessa espécie de tributo. [...]. Ao lado se sua função fiscal deve ser destacada, como função específica da contribuição de melhoria, o restabelecimento da equidade em termos de aplicação dos recursos públicos [...]. (grifo do autor)

Além dessas questões, aponta-se na doutrina outra característica extrafiscal ostentada pela contribuição de melhoria, a saber, o combate à especulação imobiliária. A função, que também é atribuída ao IPTU – talvez em maior grau neste que naquela – relaciona-se à realização da função social da propriedade urbana.

Em texto que data de 1978, mas que permanece atual, Adriano Henrique Biava (1978) já apontava a pouca utilização da contribuição de melhoria, a despeito de suas potencialidades. Destaca-a como um possível instrumento de correção de injustiças do sistema tributário e de combate à especulação imobiliária.

O fenômeno da especulação imobiliária, que pode ser entendido como o aproveitar-se de variações de preços de imóveis para obtenção de ganho de capital é uma prática danosa ao desenvolvimento urbano (BIAVA, 1986). Em outros termos:

O regime de *engorda* de terras, como forma de especulação imobiliária, consiste em deixar sem utilização ou subutilizados terrenos, para que, com o crescimento horizontal da cidade, áreas que eram periféricas passem a fazer parte da malha urbana, com grande valorização, mas sem nenhum investimento por parte do proprietário. (SÉGUIN, 2005, p. 64)

Referida prática ocasiona ociosidade de capital e de imóveis urbanos em diversas áreas, dificultando sobremaneira a promoção da adequada utilização, ocupação e aproveitamento do solo urbano, em detrimento do princípio da função social da propriedade.

Inúmeros fatores influenciam o preço dos imóveis, alguns relacionados à atuação do setor privado, outros à do setor público, de modo que o “crescimento diferenciado dos preços de alguns imóveis em relação a outros, tem nas obras públicas uma de suas principais razões, acentuando a acumulação improdutiva de capitais à espera de captar seus benefícios diferenciais” (BIAVA, 1986, p. 191).

A cobrança da contribuição de melhoria nesses casos representaria uma forma de internalizar o ganho de capital, conforme exaustivamente já mencionado, e de constranger aos detentores do capital imobiliário improdutivo a “alocar recursos com fins produtivos” (BIAVA, 1986, p. 191) ou dar uma destinação ao imóvel desocupado, para que possa pagar o tributo devido. (BIAVA, 1986)

Dessa maneira, atua também a contribuição de melhoria forçando a realização da função social da propriedade, juntamente com o IPTU progressivo no tempo, eis que causam internalização dos custos da especulação. Nesse sentido:

Talvez uma das melhores formas de minimizar os efeitos dos ganhos de capital especulativos – principal causa do congelamento de recursos ociosos no setor imobiliário – seja uma política tributária que internalize os custos sociais da detenção especulativa de imóveis; e que permita ao setor público recuperar os benefícios diferenciais que ele proporciona com suas obras. Como resultado, teríamos aumento no custo efetivo de terrenos detidos com fins especulativos e queda na rentabilidade artificial ocasionada pelos ganhos de capital. Com isto, deveria diminuir a pressão sobre o mercado imobiliário gerada pelo efeito especulativo. (BIAVA, 1978, p. 3)

É possível afirmar ainda que:

E têm-se como resultado da adoção da contribuição de melhoria: a diminuição da especulação com o decréscimo do comércio, aceleração da venda na baixa dos lote não-edificados, pois dos proprietários são tirados a valorização gratuita e representa ônus pesado para os terrenos improdutivos; correção da desigualdade existente nos núcleos urbanos entre favorecidos e abandonados, pois cada qual pagará pelas obras e melhoramentos que lhe beneficiaram. (CARUSO el tal, 1999, p. 256)

Possui, deste modo, a contribuição de melhoria importantes funções na realização da política de desenvolvimento urbano, seja como meio de provimento de recursos financeiros, seja como forma de recuperação da mais-valia fundiária, seja por meio de sua função redistributiva ou, ainda, como forma de combate à especulação imobiliária.

Por fim, convém abordar outro potencial efeito da contribuição de melhoria, a saber, a expulsão, por pressão tributária, da população de baixa renda residente nas áreas de influência das obras públicas. O fenômeno seria verificado em virtude de possível indisponibilidade de liquidez para pagamento do tributo e de impossibilidade de conversão da valorização imobiliária em dinheiro, a não ser pela venda do próprio imóvel. (BIAVA, 1986, p. 192)

Este, diferentemente dos anteriores, seria um efeito nocivo, contrário às diretrizes de política urbana adotadas no país. O deslocamento dessa população, possivelmente, direcionar-se-ia para regiões periféricas inadequadas, com pouca ou nenhuma infraestrutura, o que daria continuidade ao processo de exclusão social que se verifica nos centros urbanos brasileiros.

Os administradores públicos devem, destarte, evitar essa consequência, o que pode ser feito, por exemplo, por meio de mecanismos de parcelamento do valor devido ou, até mesmo, de isenções tributárias, em casos mais extremos.

Ademais, Fernanda Furtado e Matin O. Smolka (SD) destacam que experiências ocorridas na América Latina, concernentes a desenvolvimento de programas de melhoramentos de áreas populares, com a recuperação da mais-valia imobiliária gerada, mostraram-se eficientes, tanto do ponto de vista técnico, como financeiro, além de contar com

forte apoio da população beneficiada. Não por outra razão é que afirmam os pesquisadores que:

Esta e outras fortes evidências mostram a necessidade de revisitar o conhecimento no que se refere à tensão entre os princípios econômicos do benefício e da capacidade de pagamento. Na prática, a estratégia de uma comunidade de atrair a intervenção pública para sua vizinhança (ainda que signifique pagar por seus custos) é bem mais vantajosa que a alternativa de ser objeto de negligência pública. (FURTADO E SMOLKA, SD, p. 6)

Abordados os possíveis efeitos da contribuição de melhoria, o próximo tópico destina-se a demonstração de dados concretos do tributo em questão na realidade do país.

4.4 Contribuição de melhoria na realidade brasileira

De acordo com o que já foi exaustivamente mencionado, a contribuição de melhoria é uma espécie tributária autônoma, prevista na CF/88 (art. 145, III), regulamentada pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto-Lei 195/67, além de também estar prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) como instrumento de política urbana.

É tributo cobrado de particulares cujos imóveis auferiram um benefício diferencial, consistente na valorização imobiliária decorrente de obra pública. Sua cobrança deve respeitar os denominados limites individual e total previstos na legislação. É, ademais, um instrumento de realização da justiça fiscal e de concretização do princípio da isonomia, além de ser um importante instrumento de política urbana, tanto como forma de arrecadação de recursos financeiros para realização de obras públicas, como figura apta à recuperação da valorização imobiliária gerada pela atuação estatal.

Afirma-se que é um tributo pouco utilizado no país, a despeito de suas características, apontadas nos tópicos anteriores. A contribuição de melhoria é prevista em alguns municípios brasileiros, o que não significa necessariamente a sua efetiva instituição. Fernanda Furtado e Matin O. Smolka (SD, p. 1), em estudo realizado sobre a prática da recuperação da mais-valia na América Latina, afirmam que:

Talvez a questão mais importante entre as várias que surgem na abordagem ao tema da recuperação pelo setor público de mais-valias fundiárias originadas no processo de urbanização, no Brasil e na América Latina, seja a do descompasso existente, e persistente, entre a teoria e a prática envolvidas no tema. São ainda consideráveis as distâncias existentes tanto entre de um lado o discurso oficial, segundo a qual a privatização dessas mais-valias é socialmente questionável ou ineficiente, e do outro lado sua institucionalização em um marco orgânico e coerente, como também a

existente entre esse marco e a aplicação eficaz de instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (ANEXO II), disponíveis em sua página virtual, em 2009, entre os 5.565 municípios brasileiros, apenas 2.492, ou seja, aproximadamente 44,78%, possuíam legislação específica relativa à contribuição de melhoria. Apesar de possuírem referida legislação, apenas 1.087 municípios a contemplavam em seu plano diretor, o que corresponde a 19,53% do total de municípios brasileiros e a 46,89% daqueles que possuem um plano diretor (2.318 no total). Constatou-se, assim, que apesar de haver legislação própria para o tributo, nem todos os previam em seu plano diretor.

Ainda com base nos mencionados dados, considerando-se as classes de tamanho da população dos municípios, não há diferenças grandes da proporção entre aqueles que possuem legislação específica. Verifica-se que entre os municípios com população de 50.001 a 100.000, aproximadamente 59,87% possuem legislação específica, em comparação ao 40,73% daqueles com população entre 5.001 a 10.000 habitantes. Entre as grandes regiões, observa-se que a Região Sul é a com maior número de municípios, em termos proporcionais, que têm legislação específica, são 889 entre 1.188 municípios, o que corresponde a algo em torno de 75%. A Região com o menor percentual é a Nordeste, com apenas 412 em 1.794, ou seja, 22,96% dos municípios possuem legislação específica.

No que se refere à previsão da contribuição de melhoria nos planos diretores, 49,28% dos municípios da Região Norte que possuem planos diretores contemplam a contribuição de melhoria neste instrumento. Percentual que não se distingue muito das demais regiões – Nordeste, com 47,54%; Sudeste, com 41,47%; Sul, com 47,61%; e o Centro-Oeste, com 48,34% – tampouco da média brasileira, que é de 48,89% (dos 2.318 municípios que possuem plano diretor, 1.087 nele preveem a contribuição de melhoria).

A proporção de municípios com previsão do tributo no Plano Diretor também não difere muito entre os entes municipais, se levado em consideração o tamanho da população. Conforme dados de 2005, a menor porcentagem é verificada nos municípios com mais de 500.000 habitantes, apenas 16 entre os 40 municípios que possuem plano diretor (a totalidade dos municípios com população maior que 500.000 habitantes possui plano diretor) contemplam a contribuição de melhoria, ou seja, 40%. Por outro lado, 48,35% daqueles com população entre 5.001 e 10.000 que têm plano diretor nele preveem o tributo.

Inferiu-se, portanto, que a contribuição de melhoria não atinge a totalidade dos municípios brasileiros, sendo contemplada em quase 50% dos municípios do país. A

ausência de previsão expressa do tributo, no plano diretor ou em legislação específica, pode ser resultante do desconhecimento da espécie tributária. Aliás, essa é uma das justificativas apontadas por administradores públicos para a não instituição do tributo (GOMIDE, 2009).

Em que pese a existência da base legal para a instituição da contribuição de melhoria, não se tem notícia de muitos casos de sua aplicação. A pouca notícia de casos reais de instituição do tributo são compatíveis com o estudo apresentado por Fernanda Furtado e Martin Smolka (SD), sobre a recuperação da mais-valia fundiária urbana na América Latina, citado anteriormente. Segundo os pesquisadores (FURTADO E SMOLKA, SD, p. 3),

Em diversos países da região, a variedade de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias disponíveis na legislação contrasta com a sua melancólica utilização, a qual é não somente ocasional como também é caracterizada pela fragilidade das iniciativas nas ocasiões em que a aplicação se concretiza. Assim, de modo geral, há um claro descompasso entre o que é legalmente possível e o que é realmente aplicado.

Tainá Rodrigues Gomide (2009), em dissertação de mestrado – “A aplicabilidade da contribuição de melhoria pela Administração Pública Municipal” – apresentada no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa fez um levantamento junto à Secretaria do Tesouro Nacional, com vista a verificar a utilização da contribuição de melhoria no país. Apresentou os dados coletados em tabela com a arrecadação com o tributo por Regiões, Estados e Municípios no ano de 2006 (ANEXO III).

Pela tabela apresentada pela autora (GOMIDE, 2009, p. 64-65), verifica-se que, dos 5.424 municípios brasileiros incluídos na pesquisa, apenas 1.197 apresentaram arrecadação no ano de 2006, o que corresponde a 22,1% do total. Considerando-se as Regiões, nota-se que 47,89% dos municípios da Região Sul apresentaram arrecadação com o tributo no mencionado ano, o maior número em termos relativos, em contraposição à Região Nordeste, na qual apenas 6,53% dos municípios tiveram arrecadação com a contribuição de melhoria (GOMIDE, 2009, p. 63-65).

A análise conjunta desses dados com aqueles apresentados anteriormente – relativos à previsão legal da contribuição de melhoria, no plano diretor ou em legislação específica – demonstra o descompasso existente entre o que é possível e o que é efetivamente aplicado, a que aludem Fernanda Furtado e Martin Smolka (SD). Conforme se demonstrou, a aplicação da contribuição de melhoria é legalmente possível em quase 50% dos municípios brasileiros, entretanto, no ano de 2006, apenas 22,1% dos municípios brasileiros obtiveram arrecadação com o tributo.

As razões apontadas para a não instituição da contribuição de melhoria são variadas, conforme se verifica da doutrina. Além do desconhecimento da espécie tributária, já

mencionado, faz-se alusão a contradições existentes entre as leis federais e as leis locais, à sua complexa sistemática – a qual inclui a necessidade de verificação e quantificação da valorização imobiliária, a determinação da zona de influência e a compatibilização dos limites total e individual –, ausência de estrutura técnico-administrativa capacitada e a pouca expressão financeira dos recursos arrecadados, em face dos custos administrativos para sua implantação.

Com relação à baixa expressividade dos valores arrecadados, destaca-se o levantamento realizado, junto à página virtual do Tesouro Nacional, por Tainá Rodrigues Gomide (2009), na referida dissertação de mestrado. A pesquisadora compilou os valores recolhidos a título de contribuição de melhoria pelos municípios do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2003 e 2006. No demonstrativo apresentado pela autora, verifica-se que efetivamente a contribuição de melhoria foi arrecada em alguns municípios e que, com efeito, alguns arrecadaram montante inexpressivo, como é o caso, por exemplo, dos Municípios de Fernandes Tourinho, em 2003, e de Bom Sucesso, em 2004, cujas somas foram, respectivamente, R\$ 42,00 e R\$ 400,50. (GOMIDE, 2009, p. 93-113)

Há, por outro lado, municípios que tiveram uma arrecadação significativa, como o Município de Rio do Prado, que arrecadou R\$ 1.263.469,82, em 2005, e o Município de Paracatu, que arrecadou R\$ 1.412.554,10, em 2006. Evidencia-se, portanto, que não necessariamente a arrecadação da contribuição de melhoria representa valores pequenos. (GOMIDE, 2009, p. 93-113)

Finalmente, cumpre relatar brevemente dois casos bem sucedidos de instituição da espécie tributária no Brasil.

A primeira experiência é apresentada por Luiz Möller (2004), em estudo de caso do ano de 2004, denominado “Contribuição de melhoria: Um caso real no Brasil”. Relata o pesquisador a experiência do Município de Osório/RS, de trinta e seis mil habitantes, que, intimado pelo Tribunal de Contas do Estado, instituiu contribuição de melhoria, em virtude da realização de obra pública de pavimentação de quarenta trechos de ruas, o que comprometia 20% do orçamento municipal.¹²

Afirma que a experiência foi bem sucedida após a implantação de mecanismos e instrumentos que permitiram verificar a valorização imobiliária dos imóveis beneficiados pela obra pública. Relata, ainda, que o município teria arrecadado R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais) a título de contribuição de melhoria, um valor

¹² A intimação pelo Tribunal de Contas do Estado se deu em virtude do disposto no art. 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que obriga municípios a instituir tributos, sob pena de não receberem transferências de recursos do Estado e da União.

expressivo, tendo-se em vista que seu orçamento anual é de aproximadamente R\$ 10.500.000.00 (dez milhões e quinhentos mil reais).

A segunda experiência de sucesso na instituição da contribuição de melhoria foi vivida pelo Município do Guarujá/SP e é relatada por Eduardo Caldas e Guilherme Silva (SD, p. 24-25). Afirmam os pesquisadores que, após enfrentar dificuldades financeiras para instituir um novo Código Tributário Municipal, o município teria passado a utilizar a contribuição de melhoria, para a realização de obras públicas. Segundo os autores, em virtude da utilização do tributo, o município aumentou significativamente o número de ruas pavimentadas, em atenção à demanda da população.

Esses exemplos demonstram que as dificuldades apresentadas pela instituição da contribuição de melhoria são superáveis e possuem resultados positivos, tanto para o ente municipal, que não tem sua conta excessivamente onerada, quanto para a população, que tem sua demanda atendida, beneficiando-se da obra pública e do consequente desenvolvimento urbano.

5 CONCLUSÃO

A crescente urbanização vivenciada pelo país tem exigido do poder público uma atuação deliberada para correção dos problemas causados pela ocupação desordenada do espaço urbano. A atuação estatal destinada a sanar essas distorções e a proporcionar o bem-estar coletivo é pautada pelo Direito Urbanístico que, no Brasil, ganhou destaque com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)

A CF/88, que dedicou um capítulo à questão (Capítulo II, do Título VII), e o Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes gerais e disponibilizou ao poder público alguns de seus instrumentos, representaram um avanço no tratamento jurídico da política urbana no Brasil. Consolidaram os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, bem como atribuíram aos municípios papel importante na promoção do desenvolvimento urbano. Legitimaram, assim, a atuação estatal na esfera pública e no domínio privado, com vistas a realizar as funções sociais da cidade e a proporcionar o bem-estar dos seus habitantes.

Entre os inúmeros instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, encontra-se a contribuição de melhoria, que, conforme se verificou, é uma espécie tributária autônoma, presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1934. O tributo, que não se confunde com impostos e nem com taxas, tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obra pública. Trata-se, portanto, de um tributo vinculado a uma atividade estatal, a qual consiste na execução de uma obra pública. Assim, além de possuir fato gerador diverso do da taxa, está vinculada a uma atuação estatal distinta; enquanto a taxa está vinculada à realização de um serviço público específico e divisível, a contribuição de melhoria está vinculada à execução de uma obra pública, caracterizada por ser transitória e indiretamente referida ao contribuinte.

O tributo é disciplinado pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto-Lei 195/67, os quais foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, em que pese entendimentos doutrinários divergentes. Permanecem, portanto, necessárias a verificação da valorização imobiliária, já que o modelo adotado no país é o do tipo benefício, e a observância dos limites total e individual para sua cobrança.

As obras públicas que ensejam a contribuição de melhoria, previstas no DL 195/67, constituem relevante parcela da atuação estatal na promoção do desenvolvimento urbano. Dessa maneira, conforme foi possível demonstrar, por meio da contribuição de

melhoria, possibilita-se ao poder público realizar obras públicas importantes no contexto de sua política urbana, sem que as contas públicas sejam excessivamente oneradas.

A importância da contribuição de melhoria como instrumento de política urbana diz respeito, portanto, a dois aspectos distintos, mas complementares.

Primeiramente, ela atua como importante fonte de receitas para o poder público, em especial municipal, cujos recursos são escassos. Como o Estado, por meio da contribuição de melhoria, recupera do particular especialmente beneficiado pela atividade estatal parte ou o total dos recursos despendidos para realização da obra pública, o tributo pode representar o aporte financeiro necessário para a realização de obras públicas, e, conseqüente, desenvolvimento urbano. Portanto, conforme se demonstrou, a espécie tributária em questão atua no desenvolvimento urbano, em um primeiro plano, por meio de sua função arrecadatória.

Além dessa função fiscal característica de todo tributo, a contribuição de melhoria possui uma função extrafiscal, relacionada em grande medida com seus fundamentos. Nos termos do que foi exposto no presente trabalho, a contribuição de melhoria possui como princípio informador fundamental a isonomia, a qual determina a desigualdade de tratamento a situações diversas. Nesse sentido, o particular que obteve um benefício especial recebe tratamento diferenciado, consistente no pagamento de contribuição de melhoria. Derivam do postulado o princípio da vedação do enriquecimento injusto e o princípio da afetação da mais-valia imobiliária decorrente da atuação estatal, os quais prescrevem a impossibilidade de o proprietário auferir um benefício que não resulta de seu esforço pessoal. Verificou-se, também, que informa a contribuição de melhoria o princípio da proporcionalidade, o qual vai determinar o valor com o qual o particular deve contribuir.

Apontou-se como principal função extrafiscal da contribuição de melhoria a recuperação da valorização imobiliária urbana gerada pela atuação estatal, coibindo, assim, a apropriação privada de benefícios públicos. Destarte, atua a contribuição de melhoria no desenvolvimento urbano, concretizando o princípio da função social da cidade, na medida em que veda o enriquecimento injusto de alguns indivíduos, distribuindo equitativamente entre seus habitantes os ônus e os benefícios decorrentes da atividade urbanística.

Foi destacada também uma possível função redistributiva do mencionado tributo. Essa função consistiria no direcionamento dos recursos financeiros recuperados com a cobrança da contribuição de melhoria a áreas não inicialmente beneficiadas, de modo a proporcionar uma justa distribuição de riquezas no espaço urbano em consonância com a função social dos investimentos públicos.

Demonstrou-se, ademais, que a contribuição de melhoria atua como instrumento de política urbana também na realização da função social da propriedade, na medida em que pode combater a especulação imobiliária, internalizando os custos da detenção especulativa de imóveis.

Por fim, foi possível concluir que, com efeito, a contribuição de melhoria é pouco utilizada na realidade brasileira. Está presente, seja em legislação específica, seja no plano diretor, em apenas cerca de metade dos municípios brasileiros. E, conforme ressaltado, a previsão legal do tributo não implica sua efetiva implantação.

As dificuldades apontadas para sua instituição são, entretanto, superáveis, tendo-se em vista as experiências bem sucedidas dos Municípios de Osório/RS e do Guarujá/SP.

Em resumo, o que se pode concluir no presente estudo é que a superação dos entraves para a instituição da contribuição de melhoria é uma medida necessária e saudável, eis que o tributo em questão apresenta significativo potencial na promoção do desenvolvimento urbano, fornecendo ao poder público os recursos financeiros necessários e atuando de forma extrafiscal na realização dos objetivos e diretrizes da política urbana brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ALMEIDA, Luiz Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”**: das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. SD. Disponível em: https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B9Gf6gzZoDQ1YTQ2ZWU0MWMtYjQyNi00Zjk0LTliZDIY2FmYmVhN2M3MTA2&hl=en_US Acesso em: 10 nov. 2011.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

AZEVEDO, Márcio Wanderley de. **Competência concorrente. Estudo crítico dos parágrafos 1º e 4º do artigo 24 da Constituição Federal de 1988. Problemas e formas de controle**. 2003. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito urbanístico e o município. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 15-32.

BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos, extrafiscalidade e não-confisco**. 3ª ed. ver. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

BIAVA, Adriano Henrique Rebelo. **Contribuição de melhoria: um tributo esquecido**. 1978. Disponível em: http://www.econ.fea.usp.br/biava/contribuicao_esquecido.pdf. Consultado em 27 jan. 2011.

_____. **Contribuição de melhoria. Necessidade de inovação fiscal**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AC 1657 MC/RJ**. Medida cautelar em ação cautelar. RECURSO. Extraordinário. Efeito suspensivo. Inadmissibilidade. Estabelecimento industrial. Interdição pela Secretaria da Receita Federal. Fabricação de cigarros. Cancelamento do registro especial para produção. Legalidade aparente. Inadimplemento sistemático e isolado da obrigação de pagar Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Comportamento ofensivo à livre concorrência. Singularidade do mercado e do caso. Liminar indeferida em ação cautelar. Inexistência de razoabilidade jurídica da pretensão. Votos vencidos. Carece de razoabilidade jurídica, para efeito de emprestar efeito suspensivo a recurso extraordinário, a pretensão de indústria de cigarros que, deixando sistemática e isoladamente de recolher o Imposto sobre Produtos Industrializados, com conseqüente redução do preço de venda da mercadoria e ofensa à livre concorrência, viu cancelado o registro especial e interditados os estabelecimentos. Requerente: American Virginia Indústria e Comércio. Requerida: União. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Julgamento 27 jun. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281657%2EENUME%2E+OU+1657%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos> Acesso em: 10 nov. 2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AI 360461 AgRg. AGRAVO DE INSTRUMENTO - IPI - AÇÚCAR DE CANA - LEI Nº 8.393/91 (ART. 2º) - ISENÇÃO FISCAL - CRITÉRIO ESPACIAL - APLICABILIDADE - EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DO IPI. - A concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se - a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. [...]. Agravante: Companhia Agrícola Pontenovense. Agravada: União. Releitor: Min. Celso de Mello. Julgamento 6 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28360461%2ENU ME%2E+OU+360461%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

CALDAS, Eduardo de Lima; SILVA, Guilherme Henrique de Paula. **Contribuição de melhoria**. SD. Disponível em: <http://arquivos.unama.br/professores/iuvb/AulasAnteriores/DireitoTributario/COMPETENCIA_TRIBUTARIA_E_TRIBUTOS/DT_Aula17_Facultativa.pdf>. Consultado em 27 jan. 2011.

CALIENDO, Paulo. Contribuição de melhoria: novas perspectivas para tributação e financiamento de obras públicas. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 115, p.215-234, set. 2009.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 21-26.

CARAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARUSO, Aline Ferreira et al. Contribuição de melhoria: o desuso de um tributo justo para os municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 142, p.251-265, abr./jun. 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 71-86.

DIAS, Daniela S.. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 186, p.77-88, abr./jun. 2010.

- DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 73-112.
- FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 11-52
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001 - Lei do Meio Ambiente Artificial**. 4ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2010.
- FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O.. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América-Latina: Bravura ou Bravata?**. SD. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B9Gf6gzZoDQ1ZGE4ZjJIZjYtZTUxNy00NGM2LWEwYjAtZjMwNjFiZjc1ZTc1&hl=en_US>. Acesso em: 10 nov. 2011.
- GOMIDE, Tainá Rodrigues. **A aplicabilidade da contribuição de melhoria pela administração pública municipal**. 2009. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.
- GURREIRO, Sérgio Martins. **Contribuição de melhoria e renúncia fiscal**. 2008. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/21223-21224-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 nov. de 2011.
- LÔBO, Marcelo Jatobá. **Uma reflexão sobre o exercício da competência para instituir a contribuição de melhoria**. 2002. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22523/reflexao__exercicio_competencia.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 jan. 2011.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 26ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano: infra-estrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- _____. Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 84, p.1-15, abr./maio. 2007a. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/10_21051652118102008_Thiago%20Marrara%20-%20Regula%C3%A7%C3%A3o%20local%20de%20infra-estruturas%20e%20direitos%20urbanos%20fundamentais.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.
- MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 55-75.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conceito jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILL, Stuart. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações a filosofia social. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 2 v

MÖLLER, Luiz Fernando Chulipa. **Contribuição de melhoria: um caso real no Brasil**. 2004. Disponível em:
<http://www.chulipa.com.br/pdf/Chulipa_Moller_Contribuicao_de_Melhoria.pdf>.
Consultado em 28/01/2011.

MONTEIRO, Vera. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei 10.257/2001. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 87-100.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei 10.257/2001. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 27-43.

MUKAI, Toshio. Política urbana e contribuição de melhoria. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, n. 40, p.73-77, jul./ago. 2008. Bimestral.

_____. **Direito Urbano e Ambiental**. 4ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NUNES, Cleucio. Exigência de contribuição de melhoria nos casos de transferências de receitas para execução de obra pública. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 156, p.29-43, set. 2004.

PINTO, Bilac. **Contribuição de melhoria**. 2ª ed. atualização de Firly Nascimento. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões. A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; FONSECA, Maria Tereza (Org.). **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 377-405.

PRIETO, Élisson Cesar. Princípios de Direito Urbanístico. **Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 31, p.237-268, 2003. Disponível em:
<<http://pt.scribd.com/doc/19218008/Principios-de-Direito-Urbanistico-artigorevista>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

RODRIGUES, Priscilla Figueiredo da Cunha. **Contribuição de melhoria**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 141-165.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-65.

_____. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 27-47.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 44-60.

ANEXOS

ANEXO I –Dados do IBGE referentes à população brasileira por situação de domicílio.

A) Série histórica: CD91 – População por situação de domicílio (população presente e residente)¹³

Período	População	
	Urbana	Rural
1950	36,16	63,84
1960	45,08	54,92
1970	55,98	44,02
1980	67,7	32,3
1991	75,47	24,53
2000	81,23	18,77
2010	84,36	15,64

B) Sinopse do Censo Demográfico de 2010

Tabela 1.11 - População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2010

Grandes Regiões e Unidades da Federação	População residente									
	Total			Situação do domicílio e sexo						
				Urbana			Rural			
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	
Brasil	190 755 799	93 406	97 348	#####	77 710	83 215	29 830	15 696	14 133	
		990	809	#	174	618	007	816	191	
Norte	15 864 454	8 004	7 859	11 664	5 737	5 927	4 199	2 267	1 932	
		915	539	509	373	136	945	542	403	
Rondônia	1 562 409	795 157	767 252	1 149	180	569 424	579 756	413 229	225 733	187 496
Acre	733 559	368 324	365 235	532 279	259 387	272 892	201 280	108 937	92 343	
		1 753	1 730	2 755	1 361	1 393				
Amazonas	3 483 985	179	806	490	562	928	728 495	391 617	336 878	
Roraima	450 479	228 859	221 620	344 859	170 950	173 909	105 620	57 909	47 711	
		3 821	3 759	5 191	2 537	2 653	2 389	1 284	1 105	
Pará	7 581 051	837	214	559	790	769	492	047	445	
Amapá	669 526	335 135	334 391	601 036	297 796	303 240	68 490	37 339	31 151	
				1 090						
Tocantins	1 383 445	702 424	681 021	106	540 464	549 642	293 339	161 960	131 379	
Nordeste	53 081 950	25 909	27 172	38 821	18 526	20 294	14 260	7 382	6 878	
		046	904	246	728	518	704	318	386	
Maranhão	6 574 789	3 261	3 313	4 147	1 995	2 151	2 427	1 265	1 161	
		515	274	149	845	304	640	670	970	
Piauí	3 118 360	1 528	1 589	2 050		1 077	1 067			
		422	938	959	973 279	680	401	555 143	512 258	
		4 120	4 332	6 346	3 031	3 314	2 105	1 088	1 017	
Ceará	8 452 381	088	293	557	838	719	824	250	574	

¹³ Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91&sv=32&t=populacao-por-situacao-de-domicilio-populacao-presente-e-residente>

Rio Grande do Norte	3 168 027	1 548 887	1 619 140	2 464 991	1 183 327	1 281 664	703 036	365 560	337 476
Paraíba	3 766 528	1 824 379	1 942 149	2 838 678	1 349 820	1 488 858	927 850	474 559	453 291
Pernambuco	8 796 448	4 230 681	4 565 767	7 052 210	3 334 440	3 717 770	1 744 238	896 241	847 997
Alagoas	3 120 494	1 511 767	1 608 727	2 297 860	1 093 652	1 204 208	822 634	418 115	404 519
Sergipe	2 068 017	1 005 041	1 062 976	1 520 366	723 916 796 450	796 450 547 651	547 651	281 125	266 526
Bahia	14 016 906	6 878 266	7 138 640	10 102 476	4 840 611	5 261 865	3 914 430	2 037 655	1 876 775
Sudeste	80 364 410	39 076 647	41 287 763	74 696 178	36 052 531	38 643 647	5 668 232	3 024 116	2 644 116
Minas Gerais	19 597 330	9 641 877	9 955 453	16 715 216	8 108 983	8 606 233	2 882 114	1 532 894	1 349 220
Espírito Santo	3 514 952	1 731 218	1 783 734	2 931 472	1 422 604	1 508 868	583 480	308 614	274 866
Rio de Janeiro	15 989 929	7 625 679	8 364 250	15 464 239	7 354 325	8 109 914	525 690	271 354	254 336
São Paulo	41 262 199	20 077 873	21 184 326	39 585 251	19 166 619	20 418 632	1 676 948	911 254	765 694
Sul	27 386 891	13 436 411	13 950 480	23 260 896	11 275 290	11 985 606	4 125 995	2 161 121	1 964 874
Paraná	10 444 526	5 130 994	5 313 532	8 912 692	4 325 985	4 586 707	1 531 834	805 009	726 825
Santa Catarina	6 248 436	3 100 360	3 148 076	5 247 913	2 578 521	2 669 392	1 000 523	521 839	478 684
Rio Grande do Sul	10 693 929	5 205 057	5 488 872	9 100 291	4 370 784	4 729 507	1 593 638	834 273	759 365
Centro-Oeste	14 058 094	6 979 971	7 078 123	12 482 963	6 118 252	6 364 711	1 575 131	861 719	713 412
Mato Grosso do Sul	2 449 024	1 219 928	1 229 096	2 097 238	1 029 512	1 067 726	351 786	190 416	161 370
Mato Grosso	3 035 122	1 549 536	1 485 586	2 482 801	1 243 777	1 239 024	552 321	305 759	246 562
Goiás	6 003 788	2 981 627	3 022 161	5 420 714	2 664 186	2 756 528	583 074	317 441	265 633
Distrito Federal	2 570 160	1 228 880	1 341 280	2 482 210	1 180 777	1 301 433	87 950	48 103	39 847

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

ANEXO II – Tabelas referentes ao perfil dos Municípios Brasileiros quanto à presença de legislação específica para os instrumentos de planejamento urbano e quanto à presença de instrumento de planejamento urbano no plano diretor

Tabela 21 – Municípios, total e instrumentos de planejamento urbano com legislação específica, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2009.¹⁴

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Instrumentos de planejamento urbano com legislação específica					
		Lei de Parcelamento do solo	Lei de Zoneamento ou equivalente	Solo criado	Contribuição de melhoria	Operação urbana consorciada	Estudo de impacto de vizinhança
Brasil	5 565	2 384	2 129	1 059	2 492	590	762
Até 5 000	1 257	389	337	140	540	56	64
De 5 001 a 10 000	1 294	420	346	159	527	76	98
De 10 001 a 20 000	1 370	532	456	235	587	108	135
De 20 001 a 50 000	1 055	574	540	279	507	184	217
De 50 001 a 100 000	316	240	226	129	189	88	131
De 100 001 a 500 000	233	192	187	94	121	64	96
Mais de 500 000	40	37	37	23	21	14	21
Norte	449	150	162	84	154	43	58
Até 5 000	87	14	11	6	12	2	1
De 5 001 a 10 000	89	21	21	10	27	4	9
De 10 001 a 20 000	107	32	36	15	38	8	12
De 20 001 a 50 000	113	46	57	28	46	16	15
De 50 001 a 100 000	32	22	20	13	20	8	13
De 100 001 a 500 000	18	13	15	11	11	5	7
Mais de 500 000	3	2	2	1	-	-	1
Nordeste	1 794	421	439	234	412	143	168
Até 5 000	225	12	15	10	27	4	5
De 5 001 a 10 000	392	39	49	18	60	13	15
De 10 001 a 20 000	580	103	114	58	130	31	31
De 20 001 a 50 000	432	156	154	85	131	50	61
De 50 001 a 100 000	110	68	65	42	43	29	33
De 100 001 a 500 000	44	32	31	15	16	11	18
Mais de 500 000	11	11	11	6	5	5	5
Sudeste	1 668	862	718	332	795	185	260
Até 5 000	381	107	91	31	128	10	11
De 5 001 a 10 000	408	149	110	58	167	25	31
De 10 001 a 20 000	351	183	121	58	185	28	35
De 20 001 a 50 000	294	216	197	88	176	57	79
De 50 001 a 100 000	98	89	83	47	68	29	46
De 100 001 a 500 000	118	100	98	39	59	28	47
Mais de 500 000	18	18	18	11	12	8	11
Sul	1 188	740	624	320	889	167	209
Até 5 000	421	234	196	82	327	36	42
De 5 001 a 10 000	291	166	127	65	215	26	32
De 10 001 a 20 000	229	150	129	77	169	33	40
De 20 001 a 50 000	144	106	93	57	102	38	47
De 50 001 a 100 000	57	45	43	15	45	16	28
De 100 001 a 500 000	43	37	34	22	29	17	18
Mais de 500 000	3	2	2	2	2	1	2
Centro-Oeste	466	211	186	89	242	52	67
Até 5 000	143	22	24	11	46	4	5
De 5 001 a 10 000	114	45	39	8	58	8	11
De 10 001 a 20 000	103	64	56	27	65	8	17
De 20 001 a 50 000	72	50	39	21	52	23	15
De 50 001 a 100 000	19	16	15	12	13	6	11
De 100 001 a 500 000	10	10	9	7	6	3	6
Mais de 500 000	5	4	4	3	2	-	2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

¹⁴ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/tabelas_pdf/tabela_MUNIC_21.pdf

Tabela 28 – Municípios, total e com Plano Diretor e instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2009.¹⁵

(continua)

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios					
	Total	Com Plano Diretor				
		Total	Instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano			
			Parcelamento do solo	Zoneamento ou equivalente	Código de obras	Contribuição de melhoria
Brasil	5 565	2 318	1 729	1 776	1 271	1 087
Norte	449	211	140	147	128	104
Rondônia	52	21	13	14	16	16
Acre	22	6	4	6	5	2
Amazonas	62	30	24	24	22	18
Roraima	15	5	2	3	2	2
Pará	143	118	82	82	69	53
Amapá	16	3	3	3	3	2
Tocantins	139	28	12	15	11	11
Nordeste	1 794	627	442	465	360	319
Maranhão	217	90	52	54	41	42
Piauí	224	46	26	28	26	30
Ceará	184	88	71	70	58	36
Rio Grande do Norte	167	30	22	24	11	15
Paraíba	223	45	30	31	19	23
Pernambuco	185	97	74	76	63	52
Alagoas	102	39	27	32	20	24
Sergipe	75	27	20	21	12	13
Bahia	417	165	120	129	110	84
Sudeste	1 668	680	522	534	352	282
Minas Gerais	853	249	180	183	125	109
Espirito Santo	78	56	37	41	23	19
Rio de Janeiro	92	70	57	63	44	29
São Paulo	645	305	248	247	160	125
Sul	1 188	649	524	529	353	309
Paraná	399	245	201	195	171	145
Santa Catarina	293	177	156	155	96	70
Rio Grande do Sul	496	227	167	179	86	94
Centro-Oeste	466	151	101	101	78	73
Mato Grosso do Sul	78	29	18	15	9	10
Mato Grosso	141	41	25	26	22	22
Goiás	246	80	57	59	47	41
Distrito Federal	1	1	1	1	-	-

¹⁵ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/tabelas_pdf/tabela_MUNIC_28.pdf

(conclusão)

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios					
	Com Plano Diretor					
	Instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano					
	Operação urbana consociada	Estudo de impacto de vizinhança	Código posturas	Zonas especiais de interesse social	Outras zonas especiais	Solo criado
Brasil	751	1 056	1 233	1 242	693	680
Norte	51	89	143	107	59	46
Rondônia	5	5	17	14	5	3
Acre	3	4	5	5	4	3
Amazonas	9	21	27	18	9	8
Roraima	1	2	3	-	-	3
Pará	26	47	76	59	35	22
Amapá	3	3	3	3	3	3
Tocantins	4	7	12	8	3	4
Nordeste	202	255	365	332	153	186
Maranhão	22	26	47	36	12	21
Piauí	12	19	34	17	9	12
Ceará	22	39	60	58	22	24
Rio Grande do Norte	20	21	12	23	15	14
Paraíba	19	17	21	19	5	15
Pernambuco	41	45	55	62	31	27
Alagoas	14	16	20	23	13	16
Sergipe	8	14	10	17	8	8
Bahia	44	58	106	77	38	49
Sudeste	245	345	305	397	227	184
Minas Gerais	79	106	117	137	54	46
Espírito Santo	24	31	17	27	19	15
Rio de Janeiro	34	48	37	56	32	29
São Paulo	108	160	134	177	122	94
Sul	204	290	344	326	213	213
Paraná	82	126	163	128	66	97
Santa Catarina	62	83	100	94	69	58
Rio Grande do Sul	60	81	81	104	78	58
Centro-Oeste	49	77	76	80	41	51
Mato Grosso do Sul	9	17	9	13	7	11
Mato Grosso	11	16	21	19	8	10
Goiás	28	43	46	47	25	29
Distrito Federal	1	1	-	1	1	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Tabela 27 – Municípios, total e com Plano Diretor e instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2005¹⁶

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Total	Com Plano Diretor				
		Total	Instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano			
			Parcelamento do solo	Zoneamento ou equivalente	Código de obras	Contribuição de melhoria
Brasil	5 565	2 318	1 729	1 776	1 271	1 087
Até 5 000	1 257	216	145	150	96	102
De 5 001 a 10 000	1 294	273	192	185	137	132
De 10 001 a 20 000	1 370	396	269	267	209	181
De 20 001 a 50 000	1 055	858	651	679	508	412
De 50 001 a 100 000	316	304	246	256	178	145
De 100 001 a 500 000	233	231	192	202	125	99
Mais de 500 000	40	40	34	37	18	16
Norte	449	211	140	147	128	104
Até 5 000	87	10	-	2	2	1
De 5 001 a 10 000	89	15	7	9	6	8
De 10 001 a 20 000	107	36	22	19	24	19
De 20 001 a 50 000	113	97	69	74	65	47
De 50 001 a 100 000	32	32	27	25	18	19
De 100 001 a 500 000	18	18	12	15	10	9
Mais de 500 000	3	3	3	3	3	1
Nordeste	1 794	627	442	465	360	319
Até 5 000	225	17	6	7	6	10
De 5 001 a 10 000	392	41	21	24	20	22
De 10 001 a 20 000	580	99	55	58	50	42
De 20 001 a 50 000	432	313	232	238	188	170
De 50 001 a 100 000	110	102	79	86	62	51
De 100 001 a 500 000	44	44	40	41	29	18
Mais de 500 000	11	11	9	11	5	6
Sudeste	1 668	680	522	534	352	282
Até 5 000	381	36	22	22	16	14
De 5 001 a 10 000	408	64	44	43	36	25
De 10 001 a 20 000	351	92	55	56	37	35
De 20 001 a 50 000	294	259	209	214	148	111
De 50 001 a 100 000	98	95	79	82	55	42
De 100 001 a 500 000	118	116	97	101	53	47
Mais de 500 000	18	18	16	16	7	8
Sul	1 188	649	524	529	353	309
Até 5 000	421	135	108	108	65	69
De 5 001 a 10 000	291	136	110	101	65	68
De 10 001 a 20 000	229	145	119	116	83	70
De 20 001 a 50 000	144	131	104	115	80	58
De 50 001 a 100 000	57	56	45	48	33	22
De 100 001 a 500 000	43	43	36	39	26	22
Mais de 500 000	3	3	2	2	1	-
Centro-Oeste	466	151	101	101	78	73
Até 5 000	143	18	9	11	7	8
De 5 001 a 10 000	114	17	10	8	10	9
De 10 001 a 20 000	103	24	18	18	15	15
De 20 001 a 50 000	72	58	37	38	27	26
De 50 001 a 100 000	19	19	16	15	10	11
De 100 001 a 500 000	10	10	7	6	7	3
Mais de 500 000	5	5	4	5	2	1

¹⁶ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/tabelas_pdf/tabela_MUNIC_27.pdf

(conclusão)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Com Plano Diretor					
	Instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano					
	Operação urbana consorciada	Estudo de impacto de vizinhança	Código posturas	Zonas especiais de interesse social	Outras zonas especiais	Solo criado
Brasil	751	1 056	1 233	1 242	693	680
Até 5 000	48	77	110	79	35	49
De 5 001 a 10 000	53	78	132	101	48	62
De 10 001 a 20 000	101	147	205	163	86	92
De 20 001 a 50 000	262	386	496	481	250	231
De 50 001 a 100 000	123	177	178	202	119	106
De 100 001 a 500 000	133	160	99	179	126	108
Mais de 500 000	31	31	13	37	29	32
Norte	51	89	143	107	59	46
Até 5 000	-	2	2	1	-	-
De 5 001 a 10 000	2	2	8	5	1	3
De 10 001 a 20 000	3	12	25	11	5	6
De 20 001 a 50 000	22	45	73	53	28	20
De 50 001 a 100 000	15	18	22	23	14	9
De 100 001 a 500 000	8	8	10	12	9	6
Mais de 500 000	1	2	3	2	2	2
Nordeste	202	255	365	332	153	186
Até 5 000	3	3	11	4	2	6
De 5 001 a 10 000	8	11	22	15	7	10
De 10 001 a 20 000	24	26	48	36	14	19
De 20 001 a 50 000	97	122	189	172	68	92
De 50 001 a 100 000	37	56	64	59	27	31
De 100 001 a 500 000	23	27	27	35	26	18
Mais de 500 000	10	10	4	11	9	10
Sudeste	245	345	305	397	227	184
Até 5 000	7	11	19	17	7	3
De 5 001 a 10 000	11	17	30	17	9	6
De 10 001 a 20 000	27	33	31	34	13	13
De 20 001 a 50 000	80	119	134	148	79	54
De 50 001 a 100 000	38	62	50	70	42	37
De 100 001 a 500 000	69	90	37	94	64	58
Mais de 500 000	13	13	4	17	13	13
Sul	204	290	344	326	213	213
Até 5 000	34	57	69	53	24	36
De 5 001 a 10 000	31	45	63	56	29	41
De 10 001 a 20 000	39	62	86	68	46	46
De 20 001 a 50 000	45	64	76	78	59	46
De 50 001 a 100 000	27	32	31	36	28	21
De 100 001 a 500 000	26	29	19	33	25	21
Mais de 500 000	2	1	-	2	2	2
Centro-Oeste	49	77	76	80	41	51
Até 5 000	4	4	9	4	2	4
De 5 001 a 10 000	1	3	9	8	2	2
De 10 001 a 20 000	8	14	15	14	8	8
De 20 001 a 50 000	18	36	24	30	16	19
De 50 001 a 100 000	6	9	11	14	8	8
De 100 001 a 500 000	7	6	6	5	2	5
Mais de 500 000	5	5	2	5	3	5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

ANEXO III - Tabela com a arrecadação da contribuição de melhoria por Regiões, Estados e Municípios no ano de 2006, elabora por Tainá Rodrigues Gomide (2009)

Tabela 1 – Arrecadação com Contribuição de Melhoria por Região, Estados e Municípios no Ano de 2006

Regiões/Estados	Total de Municípios	N. de Municípios C/ Arrecadação	%	Arrecadação dos Municípios	%	População dos Municípios	Arrecadação per capita
Goiás	238	33	13,86	7.233.336,31	5,90	5.686.402	1,27
Mato Gr. do Sul	78	17	21,79	2.678.634,61	2,19	2.297.981	1,17
Mato Grosso	138	36	26,08	5.074.197,27	4,14	2.838.775	1,79
Total	454	86	18,94	14.986.168,19	12,23	10.823.158	1,38
Alagoas	97	11	11,34	889.705,42	0,73	2.998.701	0,30
Bahia	384	40	10,41	1.513.913,77	1,24	13.497.290	0,11
Ceara	184	2	1,08	109.302,91	0,09	8.217.085	0,01
Maranhão	197	29	14,72	5.572.943,34	4,55	5.911.351	0,94
Paraliba	217	6	2,76	10.958.307,39	8,94	3.589.282	3,05
Pernambuco	181	9	4,97	23.223,95	0,02	8.372.036	0,00
Piauí	217	1	0,46	2.825,50	0,00	3.014.431	0,00
Rio Gr. Do Norte	163	10	6,13	1.049.228,21	0,86	3.017.431	0,35
Sergipe	74	4	5,40	43.309,22	0,04	1.993.368	0,02
Total	1714	112	6,53	20.162.759,71	16,46	50.610.975	0,40
Acre	22	3	13,63	129.250,17	0,11	686.652	0,19
Amazonas	60	1	1,66	222.242,86	0,18	3.267.009	0,07
Amapá	13	0	0	0,00	0,00	599.326	0,00
Para	125	7	5,6	376.530,14	0,31	6.655.002	0,06
Rondônia	52	7	13,46	824.672,69	0,67	1.562.417	0,53
Roraima	15	0	0	0,00	0,00	403.344	0,00

Continua...

Tabela 1 – Cont.

Regiões/Estados	Total de Municípios	N. de Municípios C/ Arrecadação	%	Arrecadação dos Municípios	%	População dos Municípios	Arrecadação per capita
Tocantins	138	17	12,32	1.280.002,60	1,04	1.325.735	0,97
Total	425	35	8,23	2.832.698,46	2,31	14.499.485	0,20
Esírito Santo	78	23	29,48	5.400.228,12	4,41	3.464.285	1,56
Minas Gerais	842	152	18,05	14.334.779,63	11,70	19.389.656	0,74
Rio de Janeiro	88	11	12,50	6.522.365,65	5,32	15.224.619	0,43
São Paulo	637	210	32,96	22.811.896,43	18,62	40.927.879	0,56
Total	1645	396	24,07	49.069.269,83	40,05	79.006.439	0,62
Paraná	397	154	38,79	12.100.189,26	9,88	10.375.584	1,17
Rio Gr. Do Sul	496	257	51,81	7.817.765,78	6,38	10.963.219	0,71
Santa Catarina	293	157	53,58	15.546.188,70	12,69	5.958.266	2,61
Total	1.186	568	47,89	35.464.143,74	28,95	27.297.069	1,30
Total Geral	5.424	1.197	22,10	122.515.039,93	100,00	182.237.126	0,67

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional/MF, elaborado pela pesquisadora.