



Universidade Federal de Alagoas
Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente.
Sub-Programa UFAL – Área de Concentração: Desenvolvimento Sustentável
Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

**PLANOS DIRETORES E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: UM
ESTUDO SOBRE OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA A RECUPERAÇÃO
DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS**



FLÁVIA PEDROSA PEREIRA

Maceió – AL
2007

FLÁVIA PEDROSA PEREIRA

**PLANOS DIRETORES E DESENVOLVIMENTO URBANO
SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO SOBRE OS INSTRUMENTOS
URBANÍSTICOS PARA A RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS
FUNDIÁRIAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. PhD. **Flávio Antônio Miranda de Souza.**

Maceió

Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

Sub-Área: Estratégias de Desenvolvimento Sustentável

2007

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

- P436p Pereira, Flávia Pedrosa.
 Planos diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias / Flávia Pedrosa Pereira. – Maceió, 2007.
 xvi, 179 f. : il.
- Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza.
 Dissertação (mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente : Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal de Alagoas. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Maceió, 2007.
- Bibliografia: f. 164-171.
 Inclui Apêndices.
1. Planejamento urbano – Plano diretor. 2. Planejamento urbano – Maceió (AL). 3. Sustentabilidade urbana. 4. Planejamento urbano. 5. Desenvolvimento sustentável. 6. Mais-valia fundiária. Título.

CDU: 711.4

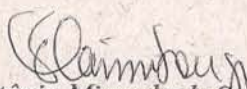
Universidade Federal de Alagoas
Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

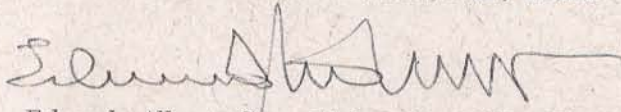
Dissertação de mestrado: Planos diretores e desenvolvimento urbano sustentável:
um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias
fundiárias, da Universidade Federal de Alagoas.


Pereira, Flávia Pedrosa

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas e
aprovada em 27 de agosto de 2007.

Banca Examinadora:


Flávio Antônio Miranda de Souza, PhD, UFAL. (Orientador)


Eduardo Alberto Cusce Nobre, Dr, USP. (Examinador Externo)


Paulo Décio de Arruda Melb, Dr, UFAL.. (Examinador Interno)

Para Léa, Betinha, Faustino, Juliana,
Marcos André, Leonardo e Celina.

Agradeço a Flávio de Souza, pelos seus ensinamentos, incentivo e amizade. Ao Coordenador Lindemberg Araújo e a Vice-coordenadora Cecília Lustosa, representando aqui os professores do PRODEMA. A todos os colegas de trabalho, de profissão e amigos que contribuíram de alguma maneira para a elaboração desta dissertação, especialmente a Edith Nogueira, Dione Laurindo, Nímia Braga, Adriana Cavalcanti, Andréia Estevam, Patrícia Samora, Paulo César, César Marques, Lílian Dantas e aos “meninos do orçamento”. A empresária Beatriz Pereira pelas informações. Ao Lincoln Institute of Land Policy em parceria com o IHS (Institute for Housing and Urban Development Studies), em nome de Martim Smolka e Cláudio Acioly, pelas oportunidades oferecidas e material disponibilizado. Um especial agradecimento a meus pais, pelo apoio incondicional e a meu filho, pela alegria e companheirismo.

RESUMO

Determinados investimentos públicos ou alterações nas normas urbanísticas valorizam as propriedades privadas sem que seus donos tenham se esforçado. A pesquisa estuda mecanismos de intervenção sobre o solo, chamados de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, através dos quais se busca reverter tais processos de apropriação privada dos investimentos públicos. A análise parte de um contexto amplo, relacionando o tema com a busca pelo desenvolvimento urbano sustentável, com o direito à cidade, a função social da propriedade e com as atuais normas jurídicas brasileiras. Apresenta exemplos de países que vêm utilizando estas ferramentas e aborda a realidade brasileira referente aos instrumentos tributários, fiscais e da política urbana com capacidade de recuperar mais-valias. Na seqüência, foca na realidade específica do município de Maceió, investigando como o novo Plano Diretor e Código de Urbanismo e Edificações previram a utilização destes instrumentos, procurando identificar se aconteceram avanços na busca por um maior controle do mercado do solo e no incentivo para que a propriedade cumpra com a sua função social. A metodologia utilizada é a de um trabalho analítico de caráter exploratório, em que a literatura selecionada e revisada para os estudos exerceu um papel fundamental, traçando a origem, o desenvolvimento e a influência de idéias e conceitos, com as hipóteses sendo construídas no processo de investigação. Demonstrou-se que os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias são aliados em prol de um desenvolvimento urbano sustentável, podendo cooperar para que a propriedade atinja a sua função social. Demonstrou-se também que a elaboração das novas legislações urbanísticas pelos municípios brasileiros não significa que estes instrumentos estejam sendo, ou serão, implementados.

Palavras-chave: plano diretor, sustentabilidade urbana, mais-valias fundiárias.

ABSTRACT

Certain public investments or changes in the urban norms contribute to private property appreciation, without the owners having to make any effort for it. This research studies intervention ways to capture part of this increased value for the public sector, called land value capture tools, through which it is possible to revert the process of public investments private possession. The first part of the analysis takes into account a large context, relating the subject to the search for a sustainable urban development, within the city right, its property social function and the current Brazilian laws. It presents examples of countries where these tools are being used and mentions the Brazilian reality concerning tax policies and urban policies which are able to capture land value. Next, a case study about Maceió, a city located in the northeast of Brazil. It investigates how its master plan and urban laws have foreseen the use of such tools, trying to identify if advances have occurred in the search for a bigger land market control and as an incentive so that the property can do its social function. The adopted methodology is one of analytical work with exploratory characteristics, where selected and revised readings have been vital, tracing the origin, the development and the influence of ideas and concepts, with the hypothesis being created within the investigation process. The study showed that the land value capture tools may help in the search for a sustainable urban development, being able to contribute to the property social function. It also showed that the elaboration of new urban laws by Brazilian cities does not mean that these instruments are being, or will be, implemented.

Key-words: master plan, urban sustainability, capture land value.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Componentes do valor do solo urbano (A + B + C + D).....	37
Ilustração 2 -Gráfico representando a composição da receita corrente dos municípios brasileiros no ano de 2004.	66
Ilustração 3 -Gráfico representando a composição da receita tributária nacional.....	66
Ilustração 4 - IPTU no Brasil em relação ao PIB comparativamente a outros países.	67
Ilustração 5 - Quadro esquemático da composição das receitas correntes municipais no Brasil.	73
Ilustração 6 - Exemplo de áreas definidas no Plano Diretor nas quais pode incidir a Outorga Onerosa do Direito de Construir.	80
Ilustração 7 - Exemplo de Transferência do Direito de Construir entre os imóveis de uma mesma zona de uso.	85
Ilustração 8 - Exemplo da incidência de uma Operação Urbana Consorciada.	91
Ilustração 9 - Mapa indicativo da evolução urbana do município de Maceió.	104
Ilustração 10 - Localização do município de Maceió.....	105
Ilustração 11- Exemplo de áreas na porção urbana do município de Maceió com distintas características no acesso à terra.	107
Ilustração 12 - Infra-estrutura de saneamento básico em Maceió.	108
Ilustração 13 -Ocupação irregular às margens da Lagoa Mundaú, município de Maceió.....	110
Ilustração 14 - Ocupação irregular no Vale do Reginaldo, município de Maceió.	110
Ilustração 15 - Orla de Ponta Verde, área mais valorizada do município de Maceió e destino de grandes investimentos públicos.....	111
Ilustração 16 - Perspectiva ilustrativa do Projeto de Reurbanização da Orla Marítima de Maceió, que já está na sua terceira e última etapa.	112
Ilustração 17 - Exemplo de residência no Condomínio San Nicolas, Maceió. Imóveis ainda constam como terrenos nos registros da Prefeitura.....	116
Ilustração 18 - Gráfico referente aos 45 artigos que sofreram propostas de modificações pela ADEMI de acordo com o arquivo intitulado "Prioridades 1", demonstrando a influência exercida pelo setor imobiliário no novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió.	132
Ilustração 19 - Gráfico identificando, dentre os artigos do Código de Urbanismo e Edificações de Maceió que sofreram propostas de modificações pela ADEMI, aqueles que são capazes de gerar e de recuperar mais-valias fundiárias.	135
Ilustração 20 - Fotos do litoral norte de Maceió com seus terrenos alvo de especulação, cursos d'água, coqueirais e rua típica com habitações unifamiliares horizontais, demonstrando a fragilidade ambiental e a importância da preservação da paisagem.....	138
Ilustração 21 - Localização do litoral norte de Maceió.....	139

Ilustração 22 - Exemplo dos novos parâmetros construtivos definidos para o Litoral Norte de Maceió.....	144
Ilustração 23 - Exemplo dos novos parâmetros construtivos definidos para o Litoral Norte de Maceió.....	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da população urbana no Brasil.	9
Tabela 2 - Relação cronológica dos marcos recentes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de acordo com o Ministério das Cidades.	13
Tabela 3 - Características básicas do IPTU de acordo com o CTN.....	64
Tabela 4 - Imunidades de acordo com a Constituição Federal.	65
Tabela 5 - A Contribuição de Melhoria no balanço orçamentário nacional.....	72
Tabela 6 - População urbana em Maceió.	105
Tabela 7 - Indicadores do município de Maceió.	105
Tabela 8 -Arrecadação do IPTU correspondente à arrecadação geral do município e à receita tributária municipal.	117
Tabela 9 - Resumo do conteúdo do Apêndice. Identifica o nível de influência exercido pelo setor imobiliário no novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió.	131
Tabela 10 - Artigos do Código de Urbanismo e Edificações de Maceió que sofreram propostas de modificações pela ADEMI, identificando-se aqueles capazes de gerar e de recuperar mais-valias.....	134
Tabela 11 - Quadro de usos definido para a ZR5 em relação ao uso R5 (residencial multifamiliar – edificação ou edificações com 2 ou mais pavimentos) de acordo com as leis de 1985.....	140
Tabela 12 - Quadro de usos para a ZR5, definido pelo Código de Edificações e Urbanismo de 1994.	142
Tabela 13 -Quadro de usos para a ZR5, definido pelo novo Código de Urbanismo e Edificações do município de Maceió	143

SUMÁRIO

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Lista de Ilustrações	iv
Lista de Tabelas	vi
Introdução	x
Apêndice	clxxii

1. CONTEXTUALIZANDO O OBJETO EM ESTUDO.....	1
1.1. Introdução	1
1.2. A pesquisa no campo das políticas públicas.....	2
1.3. Planos Diretores como instrumento de Planejamento Urbano no Brasil – um breve relato da trajetória com ênfase no momento atual.....	6
1.4. Desenvolvimento Urbano Sustentável, uma eterna busca.	15
1.5. Conclusão.....	19
2. O QUE SIGNIFICA O TERMO MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA?	21
2.1. Introdução	21
2.2. As origens do termo mais-valia fundiária urbana	21
2.3. O direito urbanístico brasileiro e sua relação com a propriedade privada urbana.....	23
2.4. A recuperação de mais-valias expressa nas normas jurídicas brasileiras	27
2.5. Relacionando o tema da recuperação de mais-valias com o direito à cidade.....	33
2.6. Complementando a definição de mais-valias	35
2.7. Reunindo os conceitos. Por que recuperar?.....	38
2.8. Conclusão.....	41
3. A RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	43

3.1. Introdução	43
3.2. Os instrumentos urbanísticos em diferentes contextos	43
3.3. A Participación en Plusvalias e a Contribución por Valorización na Colômbia.....	47
3.4. Duas experiências colombianas: antes e depois da Lei 388 de 1997	52
3.4.1 Projeto Desepaz	52
3.4.2 Operação Nuevo Usme.....	54
3.5. Conclusão.....	57
4. OS INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS	59
4.1. Introdução	59
4.2. Considerações sobre o financiamento das cidades.....	60
4.3. Instrumentos tributários/fiscais: o IPTU e a Contribuição de Melhoria como instrumentos de financiamento das cidades através do aperfeiçoamento da justiça tributária.....	61
4.4. Caracterização do IPTU	62
4.5. A arrecadação IPTU no Brasil e porque ele não funciona como deveria.....	66
4.6. Desafios em relação ao IPTU	69
4.7. Contribuição de Melhoria.....	70
4.8. Instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas previstos no Estatuto da Cidade.	76
4.8.1. Outorga Onerosa do Direito de Construir	78
4.8.2. Transferência do Direito de Construir.....	84
4.8.3. Operações Urbanas Consorciadas	89
4.8.4. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	95
4.8.5. Progressividade do IPTU.....	97
4.9. Conclusão.....	100
5. RETRATANDO A REALIDADE DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ. RECUPERAR PARA QUEM?.....	102
5.1. Introdução	102
5.2. Expansão urbana da cidade de Maceió e realidade contemporânea.....
5.3. O IPTU e a Contribuição de Melhoria em Maceió	113

5.4. Tentativas de se dividir os custos da urbanização em Maceió.....	119
5.5. Os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias e sua inserção no novo Plano Diretor e Código de Urbanismo e Edificações do município de Maceió.....	122
5.6. Exemplificando um cálculo de contrapartida no litoral norte de Maceió.....	137
5.7. Conclusão.....	147
6. CONCLUSÃO	150
6.1. Revisão dos resultados.....	150
6.2. Limitações encontradas	155
6.3. Implicações	156
6.4. Considerações finais	158
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	160

PLANOS DIRETORES E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO SOBRE OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA A RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS

Introdução

Hoje em dia, a vida em espaços urbanos é realidade para a maioria dos seres humanos. No entanto, está longe de proporcionar os mesmos benefícios e facilidades para todos. Ao mesmo tempo locais de cultura, de poluição, de produção e riquezas, de segregação. Jornais, revistas e pesquisas científicas enfatizam os problemas decorrentes da concentração de pessoas em cidades sem o devido planejamento, ou seja, sem que o urbanismo exerça sua função pública de preservação do meio-ambiente e de facilitar o acesso ao menos de uma moradia digna para aqueles que historicamente não tiveram este direito.

A defesa do direito à cidade (Saule Jr., 2007) como um direito humano, e estudos que têm buscado alternativas para estimular a solidariedade e práticas sustentáveis neste meio artificialmente criado, palco de contradições e conflitos, dão fôlego para um incentivo à aplicação de experiências exitosas e princípios que defendem um maior fortalecimento do poder público; para que este atue como regulador, em oposição ao pensamento neoclássico, rebatizado de “neoliberal”, que predominou nos anos 80 e 90. E não é simples equilibrar interesses individuais e coletivos, ou buscar a função social da propriedade em um país capitalista em desenvolvimento. Mesmo com projeções apresentadas em recente encontro das Nações Unidas¹ que prevêem que um possível descontrole climático tornará muitas partes do planeta inabitáveis a partir do ano de 2010.

No entanto, de acordo com a idéia construída no país pelos idealizadores da reforma urbana, os instrumentos de recuperação de mais-valias a serem abordados nesta dissertação dependeriam do fortalecimento das regulações e intervenções estatais, buscando conter a especulação imobiliária e reduzir as

¹ Decorrente da avaliação de cientistas reunidos no Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas da ONU, no início do ano 2007.

injustiças sociais, atuando em prol de um desenvolvimento urbano sustentável, como veremos adiante.

Motivação

O interesse por este tema como campo de investigação iniciou-se a partir das aulas relativas às disciplinas do tronco comum do mestrado do PRODEMA (Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Abordagens e questionamentos acerca do tema “Desenvolvimento Sustentável”, de indicadores de sustentabilidade e algumas reflexões filosóficas acerca do conhecimento científico, culminaram com trabalhos sobre a questão do espaço na pós-modernidade. A partir daí, foram produzidas idéias relacionadas à prática do planejamento urbano em busca de um desenvolvimento urbano sustentável.

Posteriormente, através da participação no XI Encontro Nacional da Anpur², o tema “recuperação de mais-valias” foi amplamente discutido e disseminado por pesquisadores do *Lincoln Institute of Land Policy*³ e do Instituto Pólis⁴, que distribuíram uma publicação⁵ com vários artigos, motivando uma investigação que resultou na leitura de numerosos trabalhos, entre teses e artigos, valendo a pena destacar a investigação feita pela economista Fernanda Furtado⁶, que aborda o tema no contexto amplo das cidades latino-americanas.

Em junho de 2006, com a participação no Seminário Nacional, promovido pelo Ministério das Cidades, sobre os instrumentos fiscais e de política urbana que objetivam o financiamento das cidades, aprofundou-se o conhecimento sobre os tributos através de farto material bibliográfico e amplos debates. Entre os

² Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, ocorrido no ano de 2005 na cidade de Salvador-BA.

³ O Instituto Lincoln de Políticas do Solo é uma organização educativa sem fins lucrativos fundada em 1974 para estudar e lecionar sobre as políticas do solo, o que inclui economia e impostos territoriais. Ver: www.lincolninst.edu.

⁴ Entre os quais Martim Smolka (Instituto Lincoln) e Renato Cymbalista (Instituto Pólis).

⁵ Caderno Pólis N°9.

⁶ *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: debilidade na implementação ambigüidades na interpretação*, - tese de doutorado da economista Fernanda Furtado.

palestrantes estavam representantes do *Lincoln Institute of Land Policy*, da Caixa Econômica Federal, de Universidades e prefeituras⁷.

O contato com o *Lincoln Institute of Land Policy* foi-se aprofundando e, incentivada por meu orientador, inscrevi-me e fui contemplada com uma bolsa de estudos para um curso intitulado “Land Management and Informal Settlement Regularization”, que aconteceu durante o mês de agosto de 2006 na cidade de Rotterdam-Holanda, numa parceria entre o IHS⁸ e o *Lincoln Institute*. Além de assuntos relativos à regularização dos assentamentos informais, o tema “Tributação Imobiliária e Recuperação de mais-valias” foi abordado em três dos cinco módulos do curso.

Objetivando ainda uma maior aproximação com o tema no contexto latino-americano, um outro curso promovido pelo *Lincoln Institute*, desta vez na cidade do Rio de Janeiro, e a participação no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico em São Paulo, deram subsídios para aprofundar e atualizar as reflexões que estão contidas nesta dissertação.

Finalmente, além da motivação acadêmica, a profissional também foi relevante, visto que o trabalho como técnica da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, acompanhando de perto o processo de elaboração do novo Plano Diretor do Município de Maceió (Lei nº 5.486, de 30 de dezembro de 2005) e do Código de Urbanismo e Edificações (Lei nº 5.593, de 08 de fevereiro de 2007), tornou possível presenciar muitas dúvidas e até mesmo dificuldades no estabelecimento de alguns instrumentos, mais especificamente das leis que viriam a normatizar o cálculo dos instrumentos que serão aqui abordados e que até o momento não foram elaboradas.

⁷ Entre os quais: Claudia de Cesare, Cíntia Estefânia Fernandes, Maria Cristina Mac Dowell, Pedro Jorgensen, Carlos E. Averbeck e Luís Carlos Fernandes Afonso.

⁸ Institute for Housing and Urban Development Studies.

Objetivos

Geral

- Investigar as possibilidades de financiamento das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento urbano sustentável, através do estudo dos instrumentos de caráter redistributivo que visam à recuperação de mais-valias fundiárias.

Específicos

- Revisar as características específicas dos instrumentos urbanísticos que visam à recuperação de mais-valias fundiárias;
- Analisar as limitações e as possibilidades de aplicação destes instrumentos no planejamento urbano;
- Relacionar as aplicações dos instrumentos urbanísticos com caráter redistributivo de gestão social da valorização da terra com a busca pelo desenvolvimento urbano sustentável e com a ampliação do direito à cidade;
- Investigar as implicações da aplicação dos instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias para as políticas públicas e para o desenvolvimento urbano do município de Maceió.

Justificativa

A relevância deste trabalho consiste em ampliar o debate sobre as maneiras de se financiar a infra-estrutura urbana de uma forma mais redistributiva, realizando um estudo sistemático sobre como utilizar os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias com o intuito de realizar investimentos públicos nas cidades, principalmente visando ampliar o acesso à moradia e aos serviços públicos de infra-estrutura urbana.

A dissertação parte do pressuposto que os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias são poderosos aliados na busca de um desenvolvimento

urbano sustentável, e que sua aplicação parece estar associada ao re-fortalecimento do Estado como ente regulador.

Abordagem metodológica e marco teórico

A estratégia metodológica adotada para esta dissertação foi a de uma pesquisa qualitativa e histórica, desenvolvida através do método indutivo, podendo também ser qualificado como um trabalho analítico de caráter exploratório. A afirmação de ser uma pesquisa qualitativa baseia-se nas definições de Leedy⁹ (1993), segundo as quais é a natureza dos dados que indica a metodologia. Além disto, a pesquisa quantitativa caracteriza-se por testar uma teoria pré-existente, uma hipótese, enquanto a pesquisa qualitativa tende a uma aproximação indutiva dos fatos e informações e considera o próprio pesquisador como um instrumento, visto que não checará dados, mas perceberá sua presença e interpretará seus significados. Desta maneira, a formulação prévia de hipótese(s) é mais rigorosa na pesquisa quantitativa do que na qualitativa, pois na pesquisa qualitativa as hipóteses podem ser aperfeiçoadas ou “construídas” no processo de investigação.

A pesquisa qualitativa se torna confiável devido à sua coerência, dedução e utilidade instrumental(...) Estudos qualitativos requerem a utilização de linguagem expressiva e da presença da voz no texto” (Leedy, 1993. p.141 – tradução da autora).

A caracterização desta pesquisa como histórica advém do papel fundamental exercido pela literatura selecionada e revisada para os estudos, refletida não apenas num acúmulo de informações, mas na interpretação destas. Este tipo de pesquisa traça a origem, o desenvolvimento e a influência de idéias e conceitos. Desta maneira, o principal referencial teórico utilizado, em relação aos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias urbanas, foram os estudos e pesquisas realizados por Smolka (1983, 2001, 2007), Furtado (1999, 2006), Maldonado (2003, 2005) e Cesare (2004). Em todas as etapas do desenvolvimento desta dissertação foi selecionada uma quantidade limitada de referências, além das já citadas, que abordassem as questões que iam surgindo. Mesmo que em algumas

⁹ Leedy, 1993. pp 139,140.

partes o texto aparente estar compartimentado, isto se deve à escolha de referências que mais se identificassem com o tema então abordado.

No que diz respeito ao método indutivo de pesquisa, este se caracteriza por apresentar, relacionar e analisar assuntos pertinentes ao objeto de estudo proposto, que são os instrumentos de caráter redistributivo que visam à recuperação de mais-valias fundiárias.

Organização da exposição e descrição dos Capítulos

O trabalho é desenvolvido ao longo de cinco Capítulos relacionados ao tema. O primeiro faz uma ligação do tema com questões que se identificam intimamente com este e com assuntos relevantes abordados no Mestrado do PRODEMA. O segundo identifica o tema como se apresenta e é reconhecido, explorando seu significado. O terceiro e quarto relacionam o tema com sua aplicação nas cidades, e o quinto apresenta a realidade do município de Maceió e avalia a apropriação do tema em nível local, antes das considerações finais.

Nesta seqüência, o Capítulo 1 apresenta e atualiza o debate sobre a proliferação de pesquisas e trabalhos acadêmicos no campo das políticas públicas, sobre os Planos Diretores e também sobre o tão difundido e polêmico desenvolvimento urbano sustentável. A abordagem sempre está associada à recuperação de mais-valias fundiárias no país.

No segundo Capítulo são delimitadas as bases teóricas e demonstrada a importância da recuperação das mais-valias fundiárias face à realidade brasileira. São abordadas as possibilidades de inserção dos instrumentos de recuperação de mais-valias nas políticas de desenvolvimento urbano através dos planos diretores.

A experiência internacional, principalmente a colombiana, é abordada no Capítulo 3, sendo tratada como paradigmática no contexto latino-americano e servindo como inspiração para boas práticas no que se refere à recuperação de mais-valias fundiárias.

As questões da incapacidade fiscal do Estado, a lógica da tributação no país e a as possibilidades de aplicação dos diversos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias são abordadas no quarto Capítulo, pois tanto fazem parte do debate, quanto justificam a utilização dos instrumentos.

O Capítulo 5 contextualiza a realidade local, buscando uma aproximação desta com o tema investigado, sendo em seguida apresentada a contradição existente entre a possibilidade de autofinanciamento do município de Maceió através de instrumentos tributários e/ou urbanísticos e a realidade atual. É uma abordagem que seleciona uma localidade específica, não devendo ser entendida como um exame em profundidade da situação do país. O intuito é se deter em aspectos que venham a suscitar novos debates.

Finalmente, todo o percurso realizado é retomado na Conclusão, onde os principais resultados de cada Capítulo são apresentados sumariamente. Esses resultados servem para identificar os limites do trabalho e apontam suas implicações para as políticas públicas, para a Prefeitura Municipal de Maceió, sugerindo alguns passos para estudos futuros.

“José Arcádio Buendía, que era o homem mais empreendedor que se poderia ver na aldeia, determinara de tal modo a posição das casas que a partir de cada uma se podia chegar ao rio e se abastecer de água com o mesmo esforço; e traçara as ruas com tanta habilidade que nenhuma casa recebia mais sol que a outra na hora do calor.”

Gabriel García Márquez

1. Contextualizando o objeto em estudo

1.1. Introdução

Este primeiro Capítulo abrange três tópicos que inserem o tema da recuperação de mais-valias fundiárias num contexto mais amplo. Entendendo que recuperar mais-valias significa, no âmbito deste trabalho, recuperar parte dos investimentos públicos que valorizam de forma gratuita os imóveis urbanos, para que sejam redistribuídos à coletividade. E que esta recuperação depende de intervenções do Estado, o início deste Capítulo se propõe a abordar a questão da ampliação na quantidade de pesquisas e trabalhos acadêmicos que tem acontecido nos últimos anos no campo das políticas públicas. Ainda neste tópico, alguns conceitos que fizeram parte das leituras e discussões da disciplina Políticas Públicas do Brasil Contemporâneo¹⁰, como cidadania, democracia e justiça social, são relacionados ao tema em estudo, procurando demonstrar seus significados no âmbito deste trabalho.

Na seqüência, devido à atual exigência da legislação brasileira para a elaboração de planos diretores e a vinculação da aplicação dos instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias sugeridos pelo Estatuto da Cidade a estes documentos, é feito um breve relato de sua trajetória no país desde o séc. XIX até os dias atuais. Visto que a trajetória desses planos está relacionada ao processo de urbanização das cidades brasileiras, este também é abordado. Finalizando este tópico, devido à atribuição dos planos diretores de definirem o conteúdo da função social da propriedade e entendendo que os instrumentos urbanísticos devem estar condicionados a esta função social, é feito um resgate histórico sobre a incorporação deste termo aos marcos legais brasileiros, buscando-se demonstrar o elo existente entre esta função social e a recuperação de mais-valias.

O último tópico deste Capítulo discorre sobre a temática do desenvolvimento urbano sustentável. Além do conceito de desenvolvimento

¹⁰ Disciplina ministrada pelo professor Paulo Décio no segundo semestre de 2005 e que faz parte do Programa de Pós-graduação em Sociologia.

sustentável ter sido estudado em várias disciplinas do mestrado PRODEMA¹¹, abrindo espaço para reflexões acerca do quanto a relação sociedade-natureza tem-se modificado ao longo dos tempos, e possibilitando o entendimento do vínculo existente entre este conceito e o tema em estudo. O próprio Estatuto da Cidade menciona que o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade supõe a realização do direito a cidades sustentáveis. Desta maneira, questiona-se a possibilidade de se alcançar um desenvolvimento urbano sustentável e busca-se definir este conceito para além da questão puramente ambiental, na tentativa de compreender como os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias podem cooperar em prol de cidades com melhor qualidade de vida e recursos naturais duráveis.

1.2. A pesquisa no campo das políticas públicas

Independentemente do tamanho e características de uma cidade, que podem ser os mais variados, qualquer intervenção do Estado repercute na vida dos seus habitantes. Ao abordar o tema da recuperação de mais-valias fundiárias em localidades com regime democrático, observa-se o relacionamento desta abordagem com o planejamento urbano, pois representa a busca por uma ampliação do acesso das classes menos-favorecidas, que historicamente não tiveram este direito no contexto latino-americano, ao exercício da cidadania, entendendo este exercício de uma forma ampla, incluindo políticas públicas que objetivem assegurar moradia e infra-estrutura adequadas no espaço urbano.

O principal objetivo dos instrumentos da política urbana para a recuperação de mais-valias, objeto desta dissertação, é recuperar para a coletividade parte dos investimentos públicos que são absorvidos por particulares e que valorizam de forma gratuita seus imóveis. Visto que esta recuperação depende de intervenções do Estado, como veremos nos Capítulos seguintes, a pesquisa aqui desenvolvida pode ser caracterizada como fazendo parte do campo das políticas públicas.

¹¹ Entre as disciplinas que abordaram o tema estão: Sociedade, natureza e desenvolvimento: fundamentos. Sociedade, natureza e desenvolvimento: experiência brasileira e Espaço e Gestão: indicadores e instrumentos.

A grande quantidade de trabalhos acadêmicos voltados para o estudo das ações do governo tem merecido a atenção e críticas por parte de estudiosos e pesquisadores. Souza (2003, p.16) aborda esta questão e menciona a escassa acumulação de conhecimento na área e a abundância de estudos setoriais. Este ponto de vista, na realidade, se constituiu em estímulo para a abordagem aqui desenvolvida, pois o tema não foi tratado de maneira setORIZADA, no momento em que se partiu de conceitos e aspectos gerais já anteriormente estudados por especialistas no assunto; procurando contribuir com uma ampliação do foco no que se refere à realidade brasileira. E, mais adiante, à realidade de um município específico ainda não estudado sob este ponto de vista, de maneira a potencializar as possibilidades de utilização da pesquisa aqui desenvolvida para estudos futuros.

Apesar de alguns trabalhos argumentarem que o papel dos governos tenha encolhido por fenômenos como a globalização (Ibid., p.15), a diminuição da capacidade destes de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada. Por isto, torna-se relevante a busca por um melhor entendimento das ações do governo que repercutirão na vida dos cidadãos.

Entendendo a relação entre a pesquisa realizada e o campo das políticas públicas, torna-se interessante identificar e compreender os vínculos existentes entre o desejo de recuperar mais-valias e conceitos como cidadania, democracia e justiça social. Numa democracia, os conflitos existentes decorrentes das diferenças produzidas pelo convívio social necessitam de uma instituição capaz de negociá-los. Este papel é assumido pelo Estado, que procura estabelecer as regras e as maneiras para garantir que estas regras sejam cumpridas. Como afirma Silva (2003, p. 27), democracia não é um conceito estático, é dinâmico. Por isto a cidadania é uma conquista da democracia, se referindo ao conjunto de atores do processo democrático.

No contexto democrático da realidade contemporânea brasileira, e a partir da emergência dos movimentos sociais, como o Movimento pela Reforma

Urbana¹², os planejadores não podem mais agir como costumavam na época do planejamento modernista, fingindo haver um “amplo consenso”; tentando controlar e aperfeiçoar a realidade através de planos que muitas vezes iam direto para as gavetas. As mudanças que têm sido observadas nas relações entre as autoridades locais, as políticas públicas urbanas e a prática do planejamento, fazem com que os planejadores de hoje necessitem adotar o papel de mediadores e especialistas, atuando como um elo entre a sociedade e o poder público sem, no entanto, ter a pretensão de falar pelos outros. É aí que está a importância da participação na definição das prioridades de intervenção, proporcionando aos profissionais do planejamento a capacidade de propor soluções.

Desta maneira, na medida em que os planejadores, respaldados por um processo participativo, propõem e buscam as maneiras de utilizar instrumentos urbanísticos que visam minimizar o quadro de desigualdades, estão ampliando o exercício da cidadania por parte dos excluídos, proporcionando-lhes o acesso à cidade e fortalecendo a democracia. Não há cidadania sem participação nas decisões políticas da *pólis* e sem solidariedade entre seus membros (VIEIRA, 2001, p. 219).

A relação existente entre um estudo sobre os instrumentos urbanísticos de caráter redistributivo e a questão da cidadania ainda é reforçada ao enfatizar-se a idéia de igualdade contra a desigualdade econômica e social. A ênfase em instrumentos urbanísticos, que objetivam a minimização do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras, é uma forma de busca pela igualdade através de uma conquista política, objetivando um processo de urbanização socialmente mais justo.

¹² Maricato (2000, p.143) menciona que, mais do que Planos Diretores, as entidades sociais que elaboraram as iniciativas de Reforma Urbana (profissionais e de movimentos populares) deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da propriedade que passaram a estar contidos no Estatuto da Cidade.

É necessário elaborar sobre o termo justiça social, uma vez que a busca por esta justiça é frequentemente utilizada como guia das ações dos planejadores e políticos no campo das políticas públicas. Barzotto (2003, p.3) menciona que, desde Aristóteles, foi apresentado o moderno significado da expressão justiça social, quando este filósofo enunciou, entre outros, o princípio da justiça distributiva, pelo qual a comunidade deve distribuir, entre seus membros, bens, recompensas, cargos e funções, prevista a fixação de impostos, a assistência social ao homem da cidade e do campo, e a aplicação dos recursos da coletividade. No entanto, teria sido o jesuíta italiano Louis Taparelli d’Azeglio, dentro da tradição tomista, o primeiro a utilizar a expressão "justiça social", na sua obra *Saggio teoretico di diritto naturale*, de 1840, segundo o qual a justiça social, em uma sociedade de iguais, tem por objeto aquilo que é devido ao ser humano simplesmente pela sua condição humana. O desenvolvimento deste conceito ainda teria recebido um grande impulso com as encíclicas sociais da Igreja Católica. Numa destas encíclicas, o termo é definido da seguinte maneira: "É precisamente próprio da justiça social exigir dos indivíduos o quanto é necessário ao bem comum" (Ibid., p.4).

Na Constituição brasileira de 1988, este termo está no *caput* do art. 170 e no art. 193. O *caput* do art. 170 trata dos princípios fundamentais da ordem econômica. Sua redação é a seguinte: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios...". Por esta definição, a atividade econômica não tem apenas por finalidade o crescimento econômico e o poderio nacional, mas "assegurar a todos existência digna". O art. 193 dispõe: "A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais". Devido a estes dois artigos, pode-se dizer que a justiça social, fundada na idéia de dignidade da pessoa humana, reflete o ideal de justiça da Constituição brasileira.

Barzotto (2003, p.4) diz ainda que a justiça social trata das relações entre os indivíduos e a comunidade (outros indivíduos), tendo por objetivo o bem comum. O ser humano é considerado "em comum", como menciona o autor,

baseando-se em Tomás de Aquino. Assim, o que é devido a um é devido a todos, e o benefício de um recai sobre todos. Por exemplo, no direito ambiental, o ato de não poluir é algo devido não a este ou àquele indivíduo, mas à comunidade como um todo. O ato que visa diretamente ao bem comum alcança indiretamente o bem de cada membro da comunidade.

Pelo apresentado, percebe-se que a busca pela justiça social deve refletir-se nas políticas sociais desenvolvidas pelo Estado democrático. Sendo uma interferência deste na vida privada para que os menos-favorecidos encontrem seu espaço, impedindo que estes se enfraqueçam de tal maneira que não possam exercer sua cidadania. A função social da cidade e da propriedade, que será abordada a seguir, está incluída nos conceitos mais abrangentes de justiça e políticas sociais, visando suprimir determinados “privilégios históricos”. No campo do planejamento urbano brasileiro, a distribuição equitativa dos ônus e benefícios da urbanização, presente no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), faz a ligação entre estes conceitos e os objetivos dos instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias.

1.3. Planos Diretores como instrumento de Planejamento Urbano no Brasil – um breve relato da trajetória com ênfase no momento atual

Os planos diretores, instrumentos presentes nas tentativas de se realizar planejamento urbano em cidades brasileiras desde o final do século XIX, passaram a adquirir nova importância a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Com a justificativa de possuírem uma concepção diferente dos planos diretores do planejamento modernista, que muito prometeram e pouco fizeram, os novos planos foram determinados como uma exigência para que se aplicassem a maioria dos instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade. Para uma melhor compreensão do contexto atual, torna-se necessário tratar brevemente da evolução deste instrumento no Brasil.

Pode-se dizer que foi a partir da Lei de Terras, de setembro de 1850, que a terra no Brasil foi transformada em mercadoria, pois anteriormente eram doadas

pela coroa e não possuíam valor comercial. Além da função de possibilitar a implantação do trabalho assalariado no país, esta Lei serviu para transferir o indicativo de poder e riqueza das elites de então: sua hegemonia não era mais medida pelo número de escravos, mas pela terra que possuíam (WHITAKER, 2005, p.3).

Durante o período agro-exportador das primeiras décadas do século XX, e de acordo com o interesse das elites, foram elaborados os primeiros planos no país, que ainda não possuíam a denominação de planos diretores¹³, sendo caracterizados como planos de *melhoramento e embelezamento* das cidades. Como lembra Villaça (1995, p.46), foi sob a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro, tendo inspiração marcadamente francesa. As primeiras grandes intervenções urbanas no país aconteceram através destes planos, destacando-se o plano encomendado por Pereira Passos para o Rio de Janeiro em 1903, que pode ser considerado como o único completamente executado no país.

A participação do Estado, neste contexto, representava o interesse das elites, direcionando a formulação e implementação das políticas públicas de urbanização. Desde então, observa-se que a maioria das grandes intervenções urbanas promovidas pelo poder público foi destinada a produzir melhorias exclusivamente para os bairros das classes dominantes, ou seja, o dinheiro público já valorizava propriedades particulares e contribuía para o acentuamento das desigualdades. Assim, a implantação de infra-estrutura urbana no Brasil sempre se deu em áreas concentradas das nossas cidades. Complexas legislações urbanísticas também datam desta época, estabelecendo rígidas normas de uso e ocupação do solo, de difícil cumprimento pelas classes menos favorecidas, privilegiando o mercado imobiliário.

¹³ De acordo com Villaça (1995, p.50), a expressão “plano diretor” aparece pela primeira vez no Plano Agache para o Rio de Janeiro, em 1930.

Um resumo do relatório apresentado na Conferência do Habitat II¹⁴, elaborado por Chaffun (1997, p.18), menciona que a história da urbanização brasileira pode ser dividida em três períodos de progressiva e acentuada concentração da população em cidades: de 1930 a 1945, de 1945 a 1980 e depois de 1980.

Até a década de 30, o Brasil era uma sociedade predominantemente rural, constituída por concentrações populacionais desconectadas. As cidades eram pequenas, quase todas localizadas no litoral, e, em 1940, continham apenas 32% da população total do país. No auge do ciclo do café paulista, a crise econômica mundial de 30 atingiu o Brasil, provocando a dispersão de um contingente populacional significativo com a conseqüente migração de parte deste contingente para as cidades. Além desta crise, na era Vargas, a partir de 1930 com a tentativa de construção de uma nação com um Estado forte e um mercado de consumo mais significativo, espelhando-se no Estado do Bem-estar Social na Europa, investiu-se na industrialização e construção de rodovias, o que contribuiu para a mencionada migração campo-cidade, com pessoas vindo do Nordeste para o Sudeste em busca de oportunidades de empregos industriais. Em relação à moradia popular, muito pouco foi feito neste período¹⁵.

Entre 1945 e 1980, as transformações nas bases produtivas acarretaram fortes impactos à urbanização. A migração para as cidades foi intensificada com a aceleração da atividade industrial. No pós-guerra, a política de industrialização via substituição de importações criou novas oportunidades de emprego nos setores industrial, de comércio e serviços, alimentando a continuação da migração para as cidades, especialmente as do Centro-sul. Whitaker (2005, p.12) afirma que a industrialização brasileira que garantiu o “milagre econômico”, por depender dos “baixos salários” (que foram condição para nossa industrialização) e pela ineficiência do Estado em garantir condições mínimas de infra-estrutura urbana e

¹⁴ Resumo do “Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos” (relatora Marlene Fernandes), documento apresentado no Habitat II.

¹⁵ De acordo com Maricato (1997), os Institutos de Aposentadorias e Pensões, criados na década de 30 e até hoje uma referência na história da habitação social no Brasil, entre 1937 e 1964, iriam produzir apenas 140 mil moradias em grande parte destinadas ao aluguel, o que, segundo a autora, mostraria “*muita publicidade para uma resposta modesta dos programas públicos de habitação*”.

qualidade de vida, impulsionou a expansão das favelas. Este também foi o período de elaboração dos planos que nunca atingiriam seus objetivos, e que, apesar da sofisticação técnica, mais tarde ficariam conhecidos como os “planos de gaveta” ou “planos discurso”. Para Villaça (1995, p.48), por serem descolados da realidade e por ocultarem-na, estes planos serviam como instrumento de dominação das classes populares pelas elites.

A partir de 1965, um intenso crescimento demográfico e a modernização dos setores produtivos aceleraram os movimentos migratórios (ver Tabela 01), facilitados por investimentos na melhoria de infra-estrutura, especialmente dos sistemas de transporte e comunicação. Em 1940, 68,4% dos domicílios particulares permanentes localizavam-se nas áreas rurais, em 1980 essa participação havia declinado para 29,5% e em 1991 era de 21,8%. No mesmo período, as localidades com mais de 500 mil habitantes aumentaram sua participação na população total de 7,51% para 26,39% (CHAFFUN, 1997, P.19). Pesquisas demonstram que foi justamente neste período militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil, havendo inclusive a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), quando mais se produziu habitação popular no país¹⁶. No entanto, os modelos de financiamento deste sistema pouco beneficiaram a população realmente pobre, com renda abaixo de cinco salários mínimos. As áreas periféricas continuaram a crescer, assim como as ocupações em áreas de preservação ambiental.

Ano	População urbana (mil hab.)	População urbana (%)
1940	12.880.182	31,24
1950	18.782.891	36,16
1960	31.303.034	44,93
1970	52.097.260	55,94
1980	80.437.327	67,59
1990	110.990.990	75,59
2000	137.953.959	81,25

Tabela 1 - Evolução da população urbana no Brasil.

Fonte: IPEA, 2006.

¹⁶ De acordo com Maricato (2000, p.155), mesmo com a aplicação de vultuosos investimentos do sistema SFH/BNH, durante 22 anos, não houve diminuição do ritmo de ocupação ilegal das terras urbanas.

Durante a década de 80, houve uma redução significativa do ritmo de crescimento urbano, com a população urbana crescendo a uma taxa de 2,97% ao ano, o que representa uma considerável redução em relação à taxa anual apresentada na década anterior, de 4,48%. Apesar desta diminuição no ritmo de crescimento urbano, as insatisfações sociais geradas pelas desigualdades criadas pelos processos de industrialização e urbanização começaram a se refletir em mobilizações populares. Em 1979, foi aprovada a Lei 6766, que viria a regularizar o parcelamento do solo e punir o loteador irregular.

Na Constituinte de 1988, 130.000 eleitores subscrevem a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, e com isso conseguiram inserir na Constituição os artigos 182 e 183, que estabeleceram alguns instrumentos para o controle público da produção do espaço urbano e asseguraram o princípio da chamada “função social da propriedade urbana”. No entanto, a regulamentação desses artigos só viria a ocorrer 11 anos depois, culminando com a aprovação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, em julho de 2001. Os princípios norteadores da política urbana estão expressos no Art. 1º, parágrafo único:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Um ponto a ser destacado é que, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros ganharam autonomia e passaram a ser os legisladores do território municipal, sendo obrigados a elaborar ou revisar seus planos diretores¹⁷, o que acabou por re-inserir este instrumento antigo¹⁸ na agenda política e na nova

¹⁷ O plano diretor é obrigatório para cidades: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental e âmbito regional e municipal (art.41).

¹⁸ De acordo com José Afonso da Silva (1995, p.87), foi a partir do entendimento da função urbanística exercida em nível municipal que nasceram os planos de desenvolvimento urbano em forma de planos diretores, procurando estabelecer regras para o desenvolvimento físico das

realidade urbana dos municípios. De acordo com Silva (1995, p.87), através da evolução ao longo dos tempos, o plano diretor passou de uma concepção estática para uma concepção dinâmica, deixando de ser a “sistematização do que já existe” para transformar-se na “sistematização do desenvolvimento do futuro”.

Segundo Maricato (2000, p.175), a atual exigência contida na legislação para a elaboração destes documentos não partiu da Iniciativa Popular Constitucional da Reforma Urbana que, ao contrário, revelava o desejo de ver ações que fossem além dos planos. A obrigatoriedade de elaboração de planos diretores e a subordinação a eles da aplicação dos instrumentos que visam o controle da propriedade urbana se constituiriam numa maneira de protelar a aplicação da função social da propriedade, servindo para neutralizar a pressão dos interesses imobiliários.

Independentemente das razões que motivaram a exigência Constitucional do plano diretor, de fato ele passou a ser considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001, art.40), sendo o responsável por definir o conteúdo da função social da propriedade (BRASIL, 2001, art.39). Alguns instrumentos da política urbana presentes no Estatuto da Cidade, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas, que serão abordados no quarto Capítulo, só podem ser aplicados se as áreas para sua utilização estiverem definidas nesta Lei, portanto, talvez este documento tenha adquirido uma importância nunca tida anteriormente, sendo ainda cedo para analisar o resultado desta exigência num contexto nacional.

De acordo com o Ministério das Cidades¹⁹, a Tabela 2 a seguir relaciona os marcos recentes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ao analisar os citados “marcos”, percebe-se que estes podem ser divididos em dois grupos: o primeiro seria o dos marcos legais, que abrangeria a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, Medida Provisória 2220 e o projeto da Lei de Responsabilidade Territorial; enquanto o segundo representaria uma tentativa do

idades, vilas e outros núcleos urbanos dos municípios. Ainda de acordo com este autor, a concepção de plano diretor evoluiu, tendo passado por diversas etapas.

¹⁹ O Ministério das Cidades é o órgão responsável pela implementação das políticas urbanas do Governo Federal.

Governo Federal de se construir uma agenda nacional da política urbana, através da representatividade da sociedade civil em diversos setores, principalmente com as Conferências e Conselho das Cidades.

Para este Ministério²⁰, as Conferências representam uma nova forma de gestão pública, refletindo a opção por planejar coletivamente uma agenda de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Após a realização de Conferências Municipais e Estaduais, onde são eleitos representantes denominados “delegados”, tem acontecido de dois em dois anos a Conferência Nacional das Cidades, sempre na capital Brasília. Já foram realizadas duas Conferências deste tipo, em 2003 e 2005, e a terceira está sendo programada para ocorrer em novembro de 2007. Em relação ao Conselho das Cidades²¹, este também integra o mesmo modelo de gestão pública adotado pelo Governo Federal. Foi criado no ano de 2004 como um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, fazendo parte da estrutura do Ministério das Cidades e participando do processo de tomada de decisões sobre as políticas públicas executadas por este.

Desta maneira, a relação cronológica a seguir representaria a demonstração da tentativa de construção desta Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) pelo Governo Federal, intercalando-a com as leis, o que não representaria, de fato, os marcos recentes desta PNDU. São iniciativas que trarão respostas somente em longo prazo, pois fazem parte de um processo que, por ser recente, torna difícil uma avaliação de resultados, abrindo possibilidades para estudos futuros.

²⁰ Informação obtida no site <<http://www.cidades.gov.br>> em 21/06/2007.

²¹ Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares, sendo 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal, além de 86 suplentes, com mandato de dois anos.. Ver no site <<http://www.cidades.gov.br>>.

1988	CONSTITUIÇÃO FEDERAL;
1992	PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR; FUNDO NACIONAL DE MORADIA POPULAR;
2001	ESTATUTO DA CIDADE E MP 2220;
2003	CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES;
2003	I CONFERENCIA NACIONAL DAS CIDADES;
2004	CONSELHO DAS CIDADES;
2004	CÂMARAS TÉCNICAS DO CONSELHO DAS CIDADES;
2005	II CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES;
2006	ENVIO À CÂMARA DA LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL. III CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

Tabela 2 - Relação cronológica dos marcos recentes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de acordo com o Ministério das Cidades.

Fonte: Ministério das Cidades, 2006.

Independentemente do fato desta Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ainda estar no processo de construção, foi atribuído um papel preponderante ao plano diretor, o de definir quando a propriedade urbana cumpre com a sua função social. O Item 4.8 desta dissertação apresenta o texto da Lei que reflete esta definição e relaciona o tema da recuperação de mais-valias com a função social da propriedade. De maneira geral, ao condicionar as necessidades e interesses do proprietário às demandas, necessidades e interesses da coletividade, o que pode acontecer através dos instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias, o plano diretor estará refletindo uma propriedade que cumpre com a sua função social.

Mas será mesmo uma novidade da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade a incorporação da “função social da propriedade”? Sobre a evolução do conceito de propriedade desde a antiguidade até os dias atuais, é inegável a forte presença da propriedade privada ao longo da história, mas, diante do modelo de desenvolvimento assentado na sustentabilidade, caberia uma discussão sobre

como o direito de propriedade deve se comportar de acordo com os novos princípios.

Como reação ao individualismo da Revolução Francesa, surge um movimento pela publicização do direito de propriedade que deveria garantir o bem estar geral, ou um interesse social ou mesmo corresponder a uma função social. (OLIVEIRA, 1999, p.84).

Oliveira (1999, p. 84-85) afirma que, num contexto amplo, pode-se afirmar que a teoria da função social teria sido tratada por volta de 1850, por COMTE, que considerava anti-social a definição da propriedade como direito absoluto, mas foi em 1905 que Duguit teria primeiramente sensibilizado os juristas a aceitarem a doutrina da propriedade como função social, encarregando-se de difundi-la amplamente. Não tendo sido bem recebida de início, foi somente a partir dos anos 30 que juristas com tendência social-cristã divulgaram-na mais fortemente. Desta maneira, a propriedade-direito foi sendo substituída pela propriedade-função.

No Brasil, esta também não é uma idéia tão recente. Já na Constituição de 1934, as propriedades privadas aparecem sujeitas às limitações impostas em nome do bem comum²², no entanto, foi a partir da Constituição Federal de 1967 que se incorporou o conceito de função social ao nosso ordenamento jurídico. Com a Constituição de 1988, este direito foi mantido nos patamares dos direitos individuais (BRASIL, 1988, art.5º, XXIII) e elevado à condição de princípio da ordem econômica (BRASIL, 1988, art. 170, II). Em relação à função social, a inovação desta Constituição foi apresentá-la intrinsecamente relacionada à propriedade. Pode-se dizer que só então o direito de propriedade deixou de dizer respeito única e exclusivamente ao seu titular, e passou-se a exigir deste uma compreensão do contexto na qual aquela está inserida, ou seja, o direito de usar, gozar e dispor²³ passou a estar condicionado a certas obrigações a serem definidas, principalmente, pelo plano diretor.

²² Segundo T. MUKAI, apud OLIVEIRA, 1999, p.86: “desde então poder-se-á dizer que começa a se delinear o nosso verdadeiro direito do urbanismo, posto que, através das limitações urbanísticas, de várias ordens, este direito começa a ter alguma coerência”.

²³ Gonçalves (2003, p.84) define que o direito de *usar* consiste na faculdade do dono servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, podendo excluir terceiros de igual uso. O direito de *gozar ou usufruir* compreende o poder de perceber os frutos naturais ou civis da

No entanto, mesmo com a Constituição de 1988, o novo Código Civil (BRASIL, 2002) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que enfatizaram a função social da propriedade, as limitações a serem impostas para que o interesse coletivo prevaleça sobre o interesse individual, como já foi dito, ficaram na sua maioria condicionadas ao plano diretor e a suas leis complementares, que definirão, por exemplo, zoneamentos de uso do solo, número máximo de pavimentos de um edifício, densidades de ocupação e restrições a demolições. Neste contexto, sendo o responsável pela definição da utilidade funcional da propriedade, o plano diretor deve guiar uma redistribuição de riquezas e minimização da miséria nas cidades ou, como diz o Estatuto da Cidade, “uma distribuição eqüitativa dos ônus e benefícios da urbanização” (BRASIL, 2001, art.2º, inciso IX), uma diretriz orientada para a recuperação da valorização do solo em benefício da população que mais precisa, na busca por uma justiça social nas cidades.

1.4. Desenvolvimento Urbano Sustentável, uma eterna busca.

Voltando ao Estatuto da Cidade, este menciona (BRASIL, 2001, art.2º, inciso I) que o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade (que é um princípio Constitucional) supõe a realização plena do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações. Visto que o plano diretor, como foi apresentado no Item anterior, é o responsável pela definição do conteúdo da função social da propriedade, e esta função supõe o direito a cidades sustentáveis, caberia a esta Lei seguir o princípio do desenvolvimento sustentável. Mas seria mesmo possível alcançar um desenvolvimento urbano sustentável? Convém tecer algumas considerações para refletir acerca desta questão antes de prosseguir.

coisa e de aproveitar economicamente os seus produtos. e o direito de *dispor* é o direito de transferi-la, de aliená-la a outrem a qualquer título, não significando, porém, o direito de abusar da coisa, destruindo-a gratuitamente.

A relação sociedade-natureza tem-se modificado ao longo da história, estando relacionada com os diferentes modos de vida. Partiu de uma sociedade primitiva, onde não havia ainda uma separação homem-natureza e esta sequer era reconhecida como algo distinto do agrupamento humano, e chegou às sociedades de hoje, onde são tantas as formas desta relação que se torna difícil apresentar uma caracterização geral. Ao longo de todo este tempo, pode-se dizer que foram as consequências da Revolução Industrial, quando houve uma intensificação da degradação ambiental na sociedade capitalista, que deram início às preocupações ecológicas. No entanto, como diz Almino (2003, p.22), esta preocupação não significava a expressão de uma realidade que precisava ser urgentemente modificada, pois, se assim fosse, a ecologia não teria aguardado até a segunda metade do séc. XIX para se desenvolver.

Foi a partir da década de 1970 que a discussão sobre a cidade, o meio ambiente e a Terra, como recursos naturais finitos, passou a ganhar forças diante do poder público e da sociedade, revelando a importância de se ter um planejamento urbano e ambiental e trazendo o conceito de desenvolvimento sustentável para as cidades, entendido como um crescimento urbano que satisfaça às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades²⁴. Pereira de Sá (2003, p.1) afirma que o rápido crescimento populacional, aliado à acelerada deterioração do meio ambiente, é responsável pela crescente ênfase na questão ecológica, que passou a fazer parte da preocupação, do planejamento e de variados discursos em diversos setores da sociedade.

Acredita-se que esta crescente ênfase também tenha sido impulsionada pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que passaram a incluir exigências de práticas sustentáveis como pré-requisito para financiamentos. Desta forma, um reencontro da cidade com a natureza começou a ser visto como uma necessidade, e este reencontro se daria, a partir deste momento, com o poder

²⁴ Para um aprofundamento sobre este tema, importante resgate histórico foi desenvolvido por Oliveira²⁴ (1999), aonde o significado de “cidade sustentável” foi abordado a nível global e nacional, incluindo as temáticas Agenda 21 e Programas Habitat.

público e a sociedade buscando a melhoria da qualidade da vida urbana através de práticas sustentáveis que levariam a um desenvolvimento urbano sustentável.

Mas, se o próprio conceito de desenvolvimento sustentável é controvertido, podendo-se dizer que nos últimos tempos poucos conceitos têm sido tão utilizados e debatidos como este, não seria diferente com “desenvolvimento urbano sustentável”. Desde a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, a noção de desenvolvimento sustentável vem sendo debatida estando associada às políticas urbanas. Os debates sobre desenvolvimento, que de início tratavam apenas do desenvolvimento econômico e social foi “esverdeando”, principalmente nas agências multilaterais. Desta maneira, desde os princípios da Agenda 21, o debate sobre as políticas urbanas passou a incluir questões relacionadas ao meio-ambiente.

É comum a crença de que os seres humanos, ao se concentrarem num determinado espaço físico, aceleram os processos de degradação ambiental. De acordo com esta lógica, a degradação ambiental cresce na proporção em que a concentração populacional aumenta. Acsehrad (1999, p.79) menciona que, desde o Relatório Brundtland diversas matrizes discursivas²⁵ têm sido associadas à noção de sustentabilidade, entre estas: a da eficiência, da escala, da equidade, da auto-suficiência e da ética, e que, para se afirmar que algo é sustentável, é preciso realizar uma comparação entre dois momentos situados no tempo: entre passado e presente, entre presente e futuro. Desta maneira, as políticas públicas que visam o ordenamento das cidades com a minimização do atual quadro de injustiça social, não podem fugir a esta comparação.

A sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivos diferentes representações e idéias (ACSELRAD, 1999, p. 80).

O conceito de sustentabilidade urbana, neste contexto, faria parte de um tipo de idealização, de utopia, que, de acordo com Veiga (2004, p.4), no sentido

²⁵ Maiores esclarecimentos sobre estas matrizes podem ser encontrados no texto: Discursos da sustentabilidade urbana, publicado na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº1/ maio de 1999.

filosófico contemporâneo significa uma visão de futuro sobre a qual uma civilização cria seus projetos, fundamentando seus objetivos, ideais e suas esperanças. Assim, embora as boas intenções sejam praticamente inquestionáveis, sabe-se da grande dificuldade de se implementarem ações apoiadas numa solidariedade capitalista, visto que o conceito de sustentabilidade traz consigo um discurso de manutenção do capitalismo em nível global (COSTA, 2000, p.62). Essa mesma idéia é defendida por Harvey (1996, P.148) ao argumentar que todo esse debate em torno de ecoescassez, limites naturais, superpopulação e sustentabilidade é um debate sobre a preservação de uma ordem social específica e não um debate acerca da preservação da natureza em si.

Em síntese, a incorporação do termo sustentável às questões urbanas reflete o alargamento das bases conceituais e a multiplicação da quantidade de estudos voltados para as questões ambientais, mas numa realidade repleta de limitações. Moura (2000, p.64) menciona que a recente evolução de experiências de planejamento e de práticas urbanas parece ter assumido o desenvolvimento sustentável como a principal meta a orientar as propostas de ação. Isto não significa que, por ser meta, seja simples de se alcançar. Tome-se como exemplo o tratamento dado às políticas públicas no Brasil que, em geral, são tratadas pela administração pública de forma setorializada. Vitte (2002, p.34) enfatiza que a dimensão ambiental demanda interfaces que desfaçam os limites rígidos, podendo desta maneira se tornar mais eficaz e efetiva além de demandar uma “leitura do território” e pressupor um debate público, no qual informações e conhecimentos circulem. A autora sugere ainda que seja recuperado o significado da política tendo como referência a noção de cidade política da antiguidade greco-romana e colocando o debate ecológico em seu devido lugar: subordinado à questão política e como uma referência nas práticas de planejamento urbano e de gestão de cidades. Um meio ambiente sadio e preservado seria uma das expressões desta conquista.

Através do exposto, reforça-se a importância de abordagens que tratem do uso e ocupação do solo, pois a gestão social da terra levando-se em consideração critérios de proteção ao meio ambiente, necessita ser tratada no atual contexto de

uma sociedade capitalista, já que não se pode fugir deste. Segundo Harvey (1992, p.78), após o urbanismo progressista da era moderna, que pode ser analisado sob diversos aspectos, tanto positivos quanto negativos, no urbanismo pós-moderno tem dominado uma visão fragmentada do tecido urbano, acabando por ser uma prática orientada para o mercado e não para fins sociais, substituindo o zoneamento do planejador do urbanismo progressista por um zoneamento do mercado, que resulta em gentrificação (elitização) e nada faz pelos mais pobres.

Nesta visão fragmentada, entende-se que a sustentabilidade urbana inclui, mas transcende a questão ambiental, na busca por um direcionamento para a atuação do poder público, aonde é incorporada como um pré-requisito sem o qual os “planos ou projetos” não estariam atualizados. Desta maneira, as dimensões institucional, financeira e política do planejamento das cidades, aliadas à dimensão ambiental, devem incluir a recuperação de mais-valias fundiárias como um princípio de justiça social na busca por cidades sustentáveis, com qualidade de vida, espaços e recursos ambientais duráveis em prol da própria manutenção da espécie humana.

1.5. Conclusão

Por fim, considerando-se que a aplicação dos instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias depende de ações do Governo, e que estudos referentes a estas ações pertencem ao campo das políticas públicas, esta dissertação aborda o tema de tal maneira que torna possível a continuidade e aprofundamento da pesquisa, não se constituindo numa abordagem setorial.

Os instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade, e que devem ser incorporados aos planos diretores, representam a conquista de um movimento social em prol de um processo de urbanização socialmente mais justo, podendo contribuir para um desenvolvimento urbano sustentável. Sendo assim, os atuais planos diretores necessitam cumprir o papel já bastante protelado: o de definir quando a propriedade cumpre com a sua função social. Se isto não acontece, corre-se o risco de, mesmo possuindo uma legislação que sirva até como

referência para outros países, não se avançar no enfrentamento do quadro de desigualdades presente na maioria das cidades brasileiras.

No próximo Capítulo, antes de adentrarmos nos instrumentos propriamente ditos, e nos seus objetivos, será realizado um resgate teórico com vistas à definição do termo “mais-valias fundiárias urbanas”, que, embora não seja recente, desperta estranheza e incerteza em alguns.

“Pobres das flores nos canteiros dos jardins regulares. Parecem ter medo de polícia...”

Fernando Pessoa

2. O que significa o termo mais-valia fundiária urbana?

2.1. Introdução

Neste Capítulo, propõe-se apresentar os temas relacionados à definição do termo “mais-valias fundiárias urbanas”, buscando traduzir um conceito aparentemente complexo para o campo do planejamento urbano. De início, são brevemente abordadas as origens deste termo. Na seqüência, o tema é relacionado com o direito urbanístico e o direito de propriedade na legislação brasileira, com o objetivo de situá-lo no momento atual e compreender suas possibilidades e limitações.

Após uma tentativa de reunir os conceitos abordados, é reforçada a importância da recuperação de mais-valias fundiárias, entendendo que os instrumentos que podem agir em prol desta recuperação estão intimamente relacionados como os objetivos fundamentais do planejamento e da gestão urbana, na busca pela melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social, em prol de um desenvolvimento urbano sustentável. Desta maneira, quando os referidos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade forem abordados no quarto Capítulo, poderão ser mais bem compreendidos.

2.2. As origens do termo mais-valia fundiária urbana

Pode-se dizer que existem duas posições antagônicas que tentam explicar a formação dos preços dos bens imobiliários: uma que julga que o solo possui um valor intrínseco em si mesmo e outra que o julga como desprovido de valor, baseada na teoria marxista²⁶. Entre os próprios estudiosos / pesquisadores na área de economia, os termos valor e renda são amplamente debatidos e controversos²⁷, fugindo ao objetivo deste trabalho uma abordagem aprofundada sob este tema, cabendo apenas algumas considerações.

²⁶ Há anos existe um intenso debate sobre a possibilidade de se transferir para o solo urbano à teoria da renda da terra, que Marx utilizou no contexto rural (FURTADO, 1999).

²⁷ “... porque de nenhuma outra fonte surgem tantos erros, e tanta divergência de opiniões no desenvolvimento desta ciência, como das vagas idéias relacionadas à palavra valor” (Ricardo, apud Furtado, 1975, p.13).

Na teoria segundo a qual o solo possui um valor em si mesmo, este é considerado como uma mercadoria qualquer submetida às tensões da oferta e da demanda. O problema desta posição é justamente desconsiderar a característica peculiar que este bem possui, a de não poder reproduzir-se (MALDONADO, 1994, p.1). Já a teoria marxista parte do pressuposto que o solo não possui valor em si mesmo, e que o valor que lhe é atribuído depende unicamente da aplicação do trabalho humano. Em consequência disto, os proprietários teriam o privilégio de extrair mais-valias (que deriva de mais-valor) das atividades produtivas (isto num contexto rural), sendo a “mais-valia fundiária”, a parcela da mais-valia que cabe ao proprietário da terra, significando o mesmo que renda fundiária (FURTADO, 1999).

Em ambas posições, expressam-se as contradições dos processos de formação de valores e renda da terra, o que requer e justifica uma atuação do Estado para solucionar este conflito. O que se pode dizer é que o valor do solo urbano é determinado por sua localização, que se caracteriza pela infra-estrutura urbana (trabalho social), pela sua acessibilidade e pela demanda (WHITAKER, 2005, p.5).

Furtado (1999, p.79) menciona que Henri George é reconhecido por distintas correntes como o pai e o maior defensor da tributação da terra. Este economista político, filósofo e reformador social do século XIX, cujas idéias tem influenciado reflexões nos campos econômico e social por mais de 120 anos, concorda com Marx quando afirma que a renda de uma determinada propriedade depende unicamente do esforço coletivo. Em seus livros, defende a propriedade comunitária e uma tributação através da instituição de um Imposto único incidente em toda, ou quase toda, a renda da terra a ser destinado para “usos públicos”. Nesta perspectiva radical, ele chega a comparar a propriedade privada da terra à escravidão humana, considerando que toda a renda da terra é incremento imerecido de valor. Estas propostas são a base para a formação de uma corrente econômica “georgista”, e também de uma série de questões relevantes no campo da economia urbana e das finanças públicas. Isto aproxima, as questões relacionadas à terra, dos estudos econômicos (FURTADO, 1999, p. 69).

Se toda a “renda econômica da terra, ou todo o “valor da terra” é “mais- valia fundiária”, toda a “renda econômica da terra” está sujeita a ser recuperada pela coletividade. Neste entendimento, qualquer parcela do “valor da terra” de uma determinada propriedade, seja ele relativo à mais-valia acumulada no passado ou à mais-valia potencial que advenha no futuro, está qualificada como passível de recuperação. Como consequência, qualquer tributo ou ônus que incida sobre a terra, ainda que parcialmente, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, (...) (FURTADO, 1999, p. 71).

Baseando-se nas idéias apresentadas, percebe-se a importância de uma regulação do mercado do solo, entendendo por esta uma intervenção pública tentando superar as contradições inerentes a este bem, sendo uma intervenção do Estado que deve ter por objetivo agir em prol do interesse da coletividade, evitando apropriações privadas dos investimentos públicos e atividades oriundas de uma retenção especulativa do solo e dos imóveis.

2.3. O direito urbanístico brasileiro e sua relação com a propriedade privada urbana

A atividade urbanística, em síntese, consiste na intervenção do poder público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis (SILVA, 1995, p.28). Como estas intervenções devem procurar limitar interesses privados em prol de interesses coletivos, as normas que estabelecem tais limitações são normas do Direito Urbanístico, pois:

(...) a atividade urbanística é de natureza pública, e se exerce constringendo e limitando interesses privados. Como tal, só pode atuar nos quadros do direito, porque está sujeita ao princípio da legalidade, de vez que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei (SILVA, 1995, p.28).

Assim, os instrumentos de intervenção urbanística, incluindo os de recuperação de mais-valias fundiárias, podem ser considerados como normas do direito urbanístico que visam disciplinar o planejamento urbano e a propriedade privada urbana para que cumpram com a sua função social.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 menciona o Direito Urbanístico no Inciso I do artigo 24, que trata das competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal. Neste artigo, conferiu-se à União competência

legislativa para editar normas de Direito Urbanístico, aos estados competência suplementar e aos municípios competência para editar normas de Direito Urbanístico de interesse local. Longe de se esgotar no art.24, a matéria do Direito Urbanístico reaparece no art 182, que trata da política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. Por este contexto, torna-se evidente que o princípio da função social da propriedade se constitui no núcleo central do Direito Urbanístico Brasileiro (SAULE JR, 2007).

No livro *Direito Urbanístico Brasileiro*, Silva (1995, p.31) define o Direito Urbanístico como uma disciplina ainda em formação, que possui relações com outras disciplinas jurídicas, sendo estas: o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Econômico, o Direito Tributário, o Direito Civil e o Direito de Construir. Com o Direito Econômico, o Direito Urbanístico se correlacionaria intimamente, pois ambos se assentam no mesmo fundamento constitucional, que é a autorização para a intervenção do poder público no domínio privado. Divergindo da posição adotada por Silva, que considera o direito urbanístico brasileiro como uma disciplina ainda em formação, alguns juristas como Saule Jr (2006), defendem que o Direito Urbanístico brasileiro já se constitui num ramo autônomo do Direito, pois, apesar das normas encontrarem-se dispersas em diversas leis, este possuiria princípios próprios, consolidados no Brasil com o Estatuto da Cidade.

A mesma obra já citada (SILVA, 1995) apresenta algumas normas-síntese da Lei do Solo Espanhola, de 1956, que possuiriam características tendentes a inspirar o Direito Urbanístico em geral. Por considerar estes princípios intimamente relacionados com o estudo que está sendo desenvolvido, visto que alguns artigos do Estatuto da Cidade, inclusive os que incentivam a recuperação de mais-valias, se identificam com os mesmos, nos propomos a transcrevê-los:

1. Princípio de que o urbanismo é uma função pública, que 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; Princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística, conexo com o anterior;

2. Princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, cuja eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas;
3. Princípio da afetação de mais-valias ao custo da urbanificação, segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos de urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela derivam para seus lotes;
4. Princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística (SILVA, 1995, p.38).

Pelo visto, constatamos que não é nenhuma novidade falar em instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias e na justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Esta constatação é reforçada por Smolka (2005, p. 41) ao afirmar que a experiência latino-americana com este tema apresenta um histórico bastante rico, e que a discussão pública sobre a desejabilidade e a necessidade de aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias remonta, em diversos países, às primeiras décadas do século XIX. Como exemplos, este autor cita a introdução da Contribuição de Melhoria no Brasil em 1934 e a criação de legislações pioneiras na Colômbia e Venezuela na década de 40. Voltaremos a estas questões mais adiante, nos Capítulos 3 e 4. Sigamos com a definição de propriedade.

Ao abordar o Direito Urbanístico, não há como dissociá-lo do Direito de Propriedade, visto que a propriedade privada constitui um dos espaços habitáveis aonde incidem as normas deste Direito. Sabe-se que a propriedade privada há muito deixou de possuir o caráter absoluto que a caracterizava até as primeiras décadas do séc. XX, pois a apropriação privada do solo freqüentemente entra em contradição com a finalidade social exigida.

Pode-se dizer que o entendimento da propriedade do solo como direito-dever é uma evolução do entendimento inicial da propriedade do solo como um direito absoluto, o que espelha uma tendência em nível mundial que se relaciona com a recuperação de mais-valias fundiárias. De acordo com Maldonado (2004,

p.3), foi o nascimento da propriedade moderna que produziu a separação institucional entre o homem e a terra. É a partir daí que convivemos com o que a autora chama de mito criado pela legislação civil, que tende a nos fazer crer na supremacia do direito de propriedade.

Apesar de existirem justificativas que defendem a propriedade privada, estas se apóiam nas necessidades humanas e no trabalho, e não em excessos que se traduzem em especulação e lucros indevidos. A afirmativa de Locke, citado por Maldonado (2004, p.5) reforça esta idéia, pois para ele a propriedade deixa de ser legítima se excede à parte necessária à satisfação das necessidades, e também no caso em que não é fruto do esforço pessoal.

Através de questionamentos apoiados em idéias como estas, o direito de propriedade vem sofrendo mudanças, em diferentes ritmos de acordo com a localidade, e entre as mais significativas está a restituição do vínculo existente entre o uso e a obrigação e a recuperação do princípio da solidariedade, traduzindo-se na função social da propriedade, como já foi apresentado no primeiro Capítulo. Na Colômbia, por exemplo, a partir da Constituição de 1991, a propriedade privada tem sido reconhecida não só como um direito, mas como um dever que implica obrigações, o que tem permitido cada vez mais conciliar os direitos dos proprietários com as necessidades da coletividade (BELLIDO, 1998, p. 125).

Uma das conseqüências da evolução do direito de propriedade tem sido a separação entre este direito e o direito de urbanizar e construir, com este último sendo adquirido na medida em que se assumem as diretrizes de um plano municipal, no caso brasileiro, de interesse da coletividade. É através desta separação que se torna possível a aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias (RABELO, 2006).

O poder público, através das mudanças que tem separado “os Direitos”, possui ferramentas para recuperar parte da renda que não deriva do esforço dos proprietários de terras, e esta atitude está diretamente ligada à função social da propriedade. Agindo através das normas de Direito Urbanístico, se propõem os

instrumentos necessários para encontrar formas de convivência entre o poder público e os particulares no âmbito de seus interesses, buscando ordenar o uso e consumo do solo, um bem escasso e necessário.

2.4. A recuperação de mais-valias expressa nas normas jurídicas brasileiras

Todas as Constituições Federais da América Latina garantem o direito de propriedade, no entanto, não o definem. De acordo com Rabelo (2006, p.3), como o direito de propriedade é um conceito abstrato, seu conteúdo e limites não de ser definidos pelo sistema jurídico.

No caso brasileiro, o novo Código Civil (BRASIL, 2002) não oferece uma definição de propriedade, apenas enuncia os poderes do proprietário:

O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (BRASIL, 2002, art. 1.228).

Desta maneira, o direito de propriedade seria “o mais completo dos direitos subjetivos”. A Constituição Federal de 1988 definiu que o uso da propriedade deve estar condicionado ao bem estar social, o que incide no conteúdo do direito da propriedade e lhe define um novo conceito (GONÇALVES, 2003, p. 89). Há ainda os que afirmam que a função social da propriedade sempre existiu.

A funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso é que se diz que ela sempre teve uma função social. Quem mostrou isso expressamente foi Karl Renner, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorreu, houve transformação na estrutura interna do conceito de propriedade (...) (SILVA, 1995, p.65).

A função social introduziu, na esfera direta do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo (COLLADO, apud SILVA, 1995). Concordando com a afirmação de Silva (Ibid., p.66), o direito de propriedade, com as definições de sua função social pela atual Constituição e Estatuto da Cidade, não pode mais ser tido

como um direito individual, tendo havido uma modificação de sua natureza inicial. Hoje, além de interesses privados, este direito une interesses públicos e sociais.

Além da Constituição Federal definir que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII), esta também determina que a ordem econômica observará a função da propriedade, impondo freios à atividade empresarial (art. 170, III). Além disto, o novo Código Civil (BRASIL, 2002), apesar de considerar plena (ou ilimitada) a propriedade até prova em contrário no artigo 1.231, limita esta consideração ao enfatizar que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, tendo limitado a sua extensão pelo critério da utilidade: até onde lhe for útil (...) (BRASIL, 2002, p. 56).

Pelo observado, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade e o Código Civil impõem restrições ao direito de propriedade, o que acabou traçando o perfil atual do direito de propriedade no direito brasileiro, que deixou e apresentar as características de direito absoluto e ilimitado, para se transformar em um direito com finalidade social (GONÇALVES, 2003, p.90).

Sobre o destino urbanístico do solo e o direito de construir, de acordo com Silva (1995, p. 71) isto é função dos planos e normas urbanísticas, que lhe fixam as normas a que ficam vinculados os proprietários. Desta maneira, pode-se dizer que a destinação urbanística dos terrenos é uma utilidade acrescida a estes pelos planos e leis de caráter urbanístico.

(...) se é certo que o destino urbanístico e a função social delimitam o direito de propriedade, menos certo não será que lhes acrescenta outros valores e outras vantagens em favor do proprietário, especialmente numa sociedade capitalista, em que os detentores do solo perseguem a máxima privatização da cidade, não só da propriedade imobiliária mas também das mais-valias que sua atividade gera, e o planejamento urbanístico, não raro, se converte fundamentalmente em um instrumento para consolidação e expectativas e de reordenação das rendas do solo em benefício das classes mais favorecidas (...) (SILVA, 1995, p.72).

Por esta citação, reforça-se que a edificabilidade não é algo natural aos terrenos, mas um destino urbanístico concedido pelo poder público, como já foi dito no Item 2.3. O direito de construir é, então, uma concessão que não está livre de influências em prol de interesses privados.

Além do Código Civil, da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, necessita-se ressaltar a existência de uma Lei que, apesar de ainda encontrar-se no formato de Projeto de Lei, um dia virá a substituir as Leis nº 6.766, de 1979 e nº 10.932, de 2004. É a Lei da Responsabilidade Territorial Urbana (Projeto de Lei nº 3.057, de 2000), que dispõe sobre regras para o parcelamento do solo urbano. Além de ampliar o objeto da Lei para a regularização fundiária em áreas urbanas, esta proposta avança em diversos outros aspectos, inclusive no que diz respeito ao tema da recuperação de mais-valias fundiárias. Logo nas Disposições Gerais (art. 3º, Título I), define-se que, na implementação do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária em áreas urbanas, devem ser observadas as diretrizes gerais da política urbana enumeradas no art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e também os seguintes princípios:

I – função social da propriedade e do contrato;

II – garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos;

III – urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística;

IV – prevalência do interesse público sobre o interesse privado;

V – ocupação prioritária dos vazios urbanos;

VI – recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes da ação do Poder Público;

VII – acesso universal aos bens de uso comum do povo, em especial às praias e ilhas;

VIII – preservação do interesse público como elemento determinante na destinação dos imóveis públicos (CONGRESSO NACIONAL, 2004).

Ao analisar estes princípios, não é difícil observar a relação com o tema da recuperação de mais-valias, não somente o apresentado no Item VI, que se refere

explicitamente ao tema. Um outro aspecto a ser destacado é o reforço ao poder dos municípios em definir os parâmetros urbanísticos a serem adotados na área urbana. De acordo com o projeto de Lei, é a legislação municipal, observando as diretrizes estabelecidas no plano diretor, que definirá para cada zona da área urbana do município (respeitando o disposto nos incisos I a IV, do art.7º) os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo.

O capítulo III do Projeto de Lei nº 3.057 de 2000 apresenta as responsabilidades do empreendedor e do poder público relativas aos loteamentos, desmembramentos ou condomínios urbanísticos. Além da implantação do sistema viário, da infra-estrutura básica²⁸ e dos elementos de infra-estrutura complementar²⁹ que venham a ser exigidos por legislação estadual ou municipal, Lei municipal poderá exigir do empreendedor contrapartida, como pode ser observado no Art. 19:

§ 1º A alteração de uso de modo a transformar áreas rurais em urbanas é passível de exigência de contrapartida prevista no caput.

§ 2º Além da transferência ao Poder Público municipal de recursos financeiros, a serem aplicados na forma do art. 31 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a contrapartida prevista no caput pode envolver:

I – a transferência ao Poder Público municipal de imóvel urbano localizado na mesma área do empreendimento ou não;

II – a implantação de equipamento comunitário ou a realização de obra ou serviço de interesse público.

§ 3º A transferência para o domínio público das áreas destinadas a uso público nos parcelamentos, prevista no art. 48, não configura a contrapartida de que trata este artigo (CONGRESSO NACIONAL, 2004).

Com a aprovação desta Lei, poderá ser reforçada a capacidade dos municípios exigirem contrapartidas aos empreendedores, pois os valores criados através da edição de planos e normas urbanísticas e investimentos em serviços e

²⁸ Para os fins desta Lei considera-se infra-estrutura básica: os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e solução de manejo de águas pluviais.

²⁹ Considera-se infra-estrutura complementar: iluminação pública, pavimentação, rede de telefonia, de fibra ótica e outras redes de comunicação, rede de gás canalizado e outros elementos não contemplados na infra-estrutura básica.

infra-estrutura, possuirão um maior apoio na legislação federal para que sejam revertidos em benefício da coletividade. No entanto, destaca-se que, mesmo sem a aprovação desta Lei, já existe a possibilidade dos municípios exigirem estas contrapartidas através dos planos diretores e leis complementares.

Baseando-se nesta breve análise da legislação existente, pode-se dizer que cabe aos municípios regularem a forma de exercício do Direito de Propriedade em prol de um interesse coletivo, e esta regulação ocorre de inúmeras maneiras como, por exemplo, através de zoneamentos de uso do solo, definição de número máximo de pavimentos de um edifício, densidades de ocupações, restrições a demolições etc. No caso brasileiro, devido à descentralização político-administrativa, para que haja a efetiva realização da função social da propriedade, é indispensável a atuação do poder público municipal, cabendo aos municípios definirem, em seus planos diretores, a utilidade social da propriedade.

Mas, o que aparenta ser uma tarefa simples, se torna bem complexa devido à realidade de muitos municípios brasileiros. O desafio advém de um processo histórico que, no Brasil, favoreceu a propriedade da terra nas mãos de poucos e, para que as normas jurídicas sobre a política urbana estabelecidas na Constituição de 1988 e as normas jurídicas do Estatuto da Cidade sejam efetivadas, na busca pelo direito à cidade, torna-se necessário vencer as antigas práticas centradas no direito de propriedade que ainda resistem em muitos casos.

Um exemplo de consequência que pode decorrer dos planos diretores, mas raramente abordada, é justamente a valorização fundiária, quando propõe alterações nas normas urbanísticas ou mudanças na classificação do solo. Por isto, ao incidir sobre o valor da terra, é justamente o plano diretor que deve conter os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias após sua entrada em vigor, mas não é bem esta a realidade que vemos na prática. Da mesma forma, deverá direcionar as receitas oriundas destes instrumentos de maneira redistributiva, para que esteja de acordo com a função social da propriedade e da cidade, exigidas por Lei. Afinal, a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a necessidade de recuperação social da valorização imobiliária

decorrente da ação do poder público estão entre as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

De acordo com Fernandes (informação verbal)³⁰, a partir desta nova ordem jurídica, o direito de propriedade tornou-se um direito vazio, cabendo a sua definição às leis e planos que hoje são de competência dos municípios. Por isto devemos indagar: qual o conceito sócio-ambiental da propriedade jurídica em nosso município? Esta definição reflete um direito coletivo ao planejamento urbano, e através dela se poderão buscar alternativas para reverter a outorga gratuita da valorização imobiliária e para se recuperar a valorização advinda da legislação urbanística.

Apesar do avanço na legislação urbanística brasileira, esta não define criteriosamente quando a propriedade cumpre com a sua função social, o que contribui para uma politização do processo de planejamento urbano, causando retrocessos. Além disto, tais retrocessos não acontecem somente em nível local, sendo reflexo de um contexto bem mais abrangente, um exemplo são as várias propostas de emendas ao Estatuto da Cidade.

Ao apontar algumas características do processo de urbanização no Brasil, Maricato (2000, p.157) menciona que as gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo, onde as obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso a terra para moradia. Neste quadro, freqüentemente os proprietários de terra e investidores imobiliários possuem poder na definição dos investimentos públicos municipais, agindo de acordo com interesses privados.

Analisando as afirmações de Maricato e Fernandes, pode-se dizer que a função social presente na legislação brasileira ainda se configura, na prática, como uma “funçãozinha social” a ser aplicada aqui ou ali, enquanto os que sempre lucraram com a especulação e valorizações indevidas continuam no mesmo processo, numa debilidade de aplicação dos instrumentos, como diz Furtado

³⁰ Informação fornecida por Edésio Fernandes em palestra realizada no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico que aconteceu em São Paulo em dezembro de 2006.

(1999) já no título de sua tese³¹. Além disto, mesmo com a atual avalanche de planos diretores, na maioria das vezes tem-se perpetuado a indefinição jurídica sobre a definição de propriedade, o que pode ser caracterizado como uma perda de oportunidade e desperdício de recursos dos municípios, que não estariam atingindo uma das principais finalidades de se elaborar um plano diretor no contexto atual, quando, por Lei, é necessário que a propriedade cumpra com a sua função social.

2.5. Relacionando o tema da recuperação de mais-valias com o direito à cidade

Estudos e publicações recentes³² vêm apresentando e debatendo a questão do direito à cidade como um tema emergente, chegando a apresentá-lo como um direito fundamental na ordem jurídica brasileira. Pode-se dizer que esta idéia foi sendo construída no país a partir da trajetória das lutas sociais pela reforma urbana, iniciada nos anos 60 e retomada em meados dos anos 80, através de setores organizados da sociedade civil e de organizações populares, durante o período de redemocratização do país, se materializando no Fórum Nacional da Reforma Urbana. As principais conquistas deste movimento foram o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e também a criação do Ministério das Cidades. Para Saule Jr (2007, p.29), foi justamente com o Estatuto da Cidade que a noção política e cultural do direito à cidade passou a ser prioridade da reforma urbana, transformando-se num marco referencial legal e institucional.

Através destas conquistas, alguns autores como Saule Jr (2007) defendem que o direito à cidade, no Brasil, estaria no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como o do consumidor, o do meio ambiente, o do patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente, da economia popular. Esta posição de reconhecimento jurídico da proteção legal do

³¹ FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1999.

³² JUNIOR, Nelson Saule. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

direito à cidade tem sido apresentada como uma inovação e até mesmo como exemplo para outros países, pois, por possuir objetivos e elementos próprios, se configuraria como um novo direito humano e, na linguagem jurídica, como um direito fundamental.

A proposta de emenda popular da reforma urbana que acabou por introduzir no texto constitucional um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento de direitos para as pessoas que vivem nas cidades apresenta entre as propostas justamente a promoção da justa distribuição dos bens e serviços urbanos. Os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, ao agirem sobre uma valorização dos imóveis decorrente de investimentos públicos e possibilitando uma redistribuição destes investimentos, favoreceria a uma parcela bem mais ampla da população, podendo cooperar para esta justa distribuição citada acima, sendo este um dos meios para que a cidade cumpra com a sua função social.

Esta questão do direito à cidade também vem sendo aprofundada e debatida em diversos Fóruns Internacionais Urbanos. A Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e a Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, realizada em Istambul em 1996, são exemplos destes fóruns que debateram a questão. Nesta última, o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano na Agenda Habitat, que é o documento oficial da Conferência, foi um passo importante para a internacionalização do debate do direito à cidade. Mas foi no Fórum Social Mundial³³ que passou a ser elaborada a Carta Mundial do Direito à Cidade³⁴, com o objetivo de disseminá-lo como um novo direito humano, visando modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis. Desta maneira, a Carta está sendo fruto de um processo internacional de debates e discussões, definindo os compromissos a

³³ A elaboração da carta mundial do Direito à cidade, no Fórum social Mundial, tem contado com a participação de diversas organizações nacionais e internacionais. JUNIOR, Nelson Saule. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 36.

³⁴ A última versão da Carta Mundial do Direito a Cidade está disponível na Internet no site do Observatório Internacional do Direito à Cidade. www.oidec.org.br.

serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional e as ações necessárias que justifiquem o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano.

A função social da cidade aparece na Carta Mundial do Direito à Cidade como o princípio do direito à cidade, tendo como indicador a distribuição justa da riqueza e da cultura entre os habitantes da cidade. É justamente aí que o tema se relaciona com a recuperação de mais-valias, pois, de acordo com a Carta, uma forma de exercer esta função social é a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana em seu conjunto, dentro de critérios que garantam o bem estar de todos os habitantes. Além disto, aponta como medida que deve ser executada nas cidades a aplicação de legislação contendo mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento do solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificados, não-utilizados, subutilizados ou não-ocupados.

Ainda de acordo com a Carta Mundial do Direito à Cidade, o interesse social e cultural coletivo deve sempre prevalecer sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos, e as mais-valias geradas pelos investimentos públicos, atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares, devem ser direcionadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco. Desta maneira, as recomendações deste documento³⁵ priorizam o investimento em habitações de interesse social, tendo como fonte de receitas os recursos oriundos da recuperação de mais-valias fundiárias.

2.6. Complementando a definição de mais-valias

Após as considerações sobre o direito de propriedade, o direito de construir e o direito à cidade, buscando relacioná-los ao tema em estudo, voltemos à definição de mais-valia.

³⁵ As ações de elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade possuem o objetivo de reconhecimento institucional do direito à cidade como um novo direito humano nos organismos regionais e nos organismos das Nações Unidas.

Para Furtado (1999, p.70), o termo mais-valia provém da idéia de valor excedente, pois “o lucro, e não mais a renda, é a forma normal da mais-valia”. Mais-valia fundiária significa, desta maneira, a parcela de mais-valia que cabe ao proprietário da terra. Então, qualquer tributo ou ônus que incida sobre a terra, mesmo que parcialmente, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias. Nas análises de Furtado, no entanto, existem dois entendimentos para o termo mais-valias fundiárias:

- A de que elas correspondem a toda renda fundiária;
- A de que elas correspondem aos acréscimos desta renda.

Tomaremos como referencial para este trabalho a segunda interpretação, entendendo que esta é mais realista e aplicável, frente a nossa realidade. Em termos políticos e administrativos é praticamente inviável capturar toda a renda. Vejamos o porquê. Neste segundo entendimento, “recuperar mais-valias fundiárias urbanas”, significa uma recuperação por parte do poder público da valorização dos terrenos ocorrida durante o processo de urbanização. Seria uma recuperação da valorização territorial que tenha ocorrido na vigência da propriedade. Daí a origem do termo “incremento do valor da terra”. De acordo com Furtado (Ibid., p.75), embora na aproximação mais abrangente (a) toda a renda da terra seja incremento imerecido de valor, na perspectiva mais restritiva (b), somente determinados acréscimos são imerecidos. Mas que valorizações que devem ser redistribuídas seriam estas?

Determinadas ações e decisões urbanísticas podem alterar o valor da terra, sendo estas ações principalmente de três tipos (ver Ilustração 1):

- 1º. Realização de obras públicas localizadas;
- 2º. Mudanças na legislação urbanística que alterem o uso do solo;
- 3º. Mudanças na classificação do solo.

(SANTORO, CYMBALISTA, 2005, p.9)

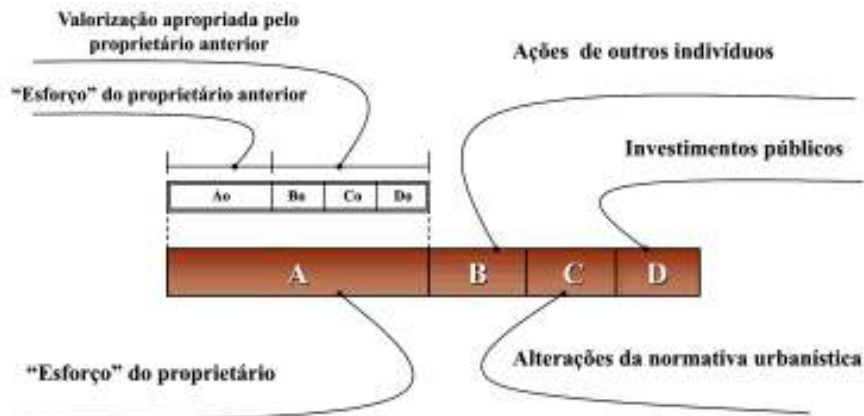


Ilustração 1 - Componentes do valor do solo urbano (A + B + C + D).

Fonte: Furtado, 2006.

Em relação às mudanças na legislação urbanística que alterem o uso do solo e as mudanças na classificação do solo, estas podem ser promovidas pelo plano diretor municipal. Nos três casos, no entanto, são ações públicas, que tem custos para toda a coletividade, mas que resultam em benefícios para entes privados. A partir destas ações, são propostos os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, que podem ser, de maneira geral, de dois tipos:

- Instrumentos de aperfeiçoamento da justiça tributária / instrumentos fiscais;
- Instrumentos de recuperação da valorização da terra decorrente dos investimentos públicos / instrumentos regulatórios (devem estar contidos no plano diretor).

No Capítulo 4, propõe-se apresentar e analisar estas duas categorias de instrumentos, buscando compreender suas especificidades e possibilidades de aplicação; enquanto no Capítulo 5 serão novamente abordados, desta vez no contexto específico do município de Maceió.

2.7. Reunindo os conceitos. Por que recuperar?

Numa tentativa de reunir os conceitos anteriormente apresentados, poderíamos definir “recuperar mais-valias fundiárias urbanas” como uma ação que guie as políticas públicas no sentido de buscar transformações para um processo de urbanização socialmente mais justo. O termo poderia ser reescrito da seguinte maneira: recuperar para a coletividade, de maneira redistributiva, parte dos investimentos públicos que foram absolvidos privadamente. Esta definição justifica a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, pois quando ações públicas resultam em benefícios privados, seriam estes instrumentos que iriam regulá-las, por meios legais e normativos, para que toda a coletividade seja também beneficiada.

A base ética que justificaria a recuperação de parcelas dos investimentos alocados privadamente é a de que, ao contrário do valor original (preço de aquisição) que foi pago pelo proprietário, o incremento do valor da terra, ou parte dele, é recebido de forma gratuita por ele, sendo alheio ao seu esforço. Todos os instrumentos de recuperação de mais-valia teriam se originado desta interpretação genérica (FURTADO, 1999, p.79).

Desta maneira, instrumentos que visem recuperar mais-valias fundiárias urbanas estariam intimamente relacionados com os objetivos fundamentais do planejamento e da gestão urbanas, que são a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. Além do mais, um estudo sobre instrumentos urbanísticos de caráter redistributivo também se relaciona com a questão da cidadania, que enfatiza a idéia de igualdade contra a desigualdade econômica e social e que pode abranger qualquer problema envolvendo relações entre o cidadão e o Estado. Não há cidadania sem participação nas decisões políticas da *pólis* e sem solidariedade entre seus membros (VIEIRA, 2001, p.233).

Ao analisar as dificuldades da implementação de instrumentos urbanísticos captadores da valorização imobiliária na América Latina, tem-se que:

(...) as diversas instâncias de governo, em países latino-americanos, intencionalmente ou porque são levados a isso, acabam por beneficiar

o capital imobiliário ou os grandes grupos privados quando da alocação dos investimentos públicos. É importante notar, porém, que essa atuação não é desprovida de uma justificativa, ao contrário, ela costuma apoiar-se na proposição, muito difundida (e cara aos neoclássicos), de que o critério prioritário seria o da eficiência econômica desse procedimento (FURTADO, 1999, p.47).

Segundo Smolka (1983), essa argumentação constitui a versão urbanística da “teoria do bolo”: primeiro crescer para depois distribuir, o que é orientado pela lógica da rentabilidade imobiliária. Maricato (2000, p.159) afirma que, no Brasil, especialmente em localidades que estão sendo construídas novas centralidades, os investimentos públicos transferem renda para o mercado imobiliário de alto padrão, enquanto carências básicas de grande parte da população já assentada não merecem atenção.

(...) os impostos e taxas que poderiam contribuir para deprimir o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados (de origem coletiva) dificilmente são aplicados (...) (MARICATO, 2000, p.161).

No entanto, há que se considerar que esta constatação foi anterior à aprovação do Estatuto da Cidade, o que nos faz um pouco mais otimistas para analisar as possibilidades de aplicação destes instrumentos. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) regulamentou os artigos da Constituição Federal referentes à política urbana e definiu vários instrumentos urbanísticos, sugerindo sua inserção nos planos diretores a serem elaborados / revisados desde então. Entre estes instrumentos, alguns objetivam, através da promoção de uma justiça tributária, uma gestão social da valorização da terra, ou seja, procuram regular as ações públicas de modo que não se revertam em benefícios exclusivamente privados (SMOLKA, 2001, p.39).

Além de uma maneira de obter contrapartidas de proprietários ou empreendedores, estes instrumentos visam ampliar o acesso a terra, colaborando para combater a especulação imobiliária e para regular o mercado de terras. Em síntese, são instrumentos que, de acordo com o Estatuto da Cidade, objetivam colaborar para promover uma justa distribuição, para todos os habitantes, dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, buscam uma justiça social

em prol do cidadão. É o interesse de muitos na tentativa de prevalecer contra o de poucos, numa visão democrática.

Apesar das justificativas a favor, existem resistências no momento em que se tentam aplicar estas ferramentas em prol de uma cidade mais justa. Mesmo quando a legislação e os instrumentos são entendidos, eles podem não ser implementados ou apenas parcialmente aplicados devido à famosa “falta de vontade política”. Estas questões são enfatizadas em estudos de Furtado e Smolka (2001, p.41), que evidenciam experiências locais exitosas, incluindo o desenvolvimento de uma série de programas de melhoramentos participativos em áreas populares de diversas cidades latino-americanas. São programas que foram considerados eficientes do ponto de vista técnico e financeiro, e que em geral contaram com forte apoio da população afetada, a exemplo do que vem acontecendo na Colômbia, como será visto no próximo Capítulo.

Mas não é de se esperar passividade quando a aplicação destes instrumentos pode ser vista como uma indesejada interferência pública nos negócios imobiliários urbanos, constituindo uma maior carga fiscal, limitações aos direitos de propriedade e maior regulação pública. Ao mesmo tempo, os referidos instrumentos não podem deixar de ser encarados como uma alternativa complementar ao Imposto sob a propriedade. É uma questão de busca por uma justiça social, e que envolve questões relacionadas à cidadania, democracia, dignidade e participação.

Como menciona Vieira (2001, p. 234), hoje, a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas fala em dignidade do ser humano, enquanto antes apenas a igualdade e a liberdade eram consideradas. É uma dignidade intrínseca dos seres humanos, uma dignidade do cidadão. Podemos entender a reivindicação pela aplicação de instrumentos urbanísticos de caráter redistributivo como uma reivindicação democrática, visando reverter ou ao menos minimizar, sendo mais realista, o quadro de segregação socio-espacial observado na maioria dos municípios brasileiros.

Alguns aspectos, como a concentração de investimentos públicos em áreas já valorizadas e a insuficiência da arrecadação local com o Imposto territorial, muito embora esta possa ser considerada como uma opção política em nome da “governabilidade”, reforçam a importância da aplicação destas ferramentas.

Em relação ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, além de ser baixa a base de arrecadação, ou seja, o valor cadastral das propriedades, o sistema de arrecadação deste Imposto opera com um baixo nível de eficácia, sendo alto o grau de inadimplência e evasão na maioria dos países da América Latina. Por isto, as autoridades locais têm optado por outras fontes de recursos que são menos eficientes, mas politicamente mais viáveis. Isto vem se refletindo numa reduzida arrecadação própria e numa débil autonomia financeira e, conseqüentemente, política. Assim, é comum os orçamentos municipais apresentarem um déficit sistemático, sendo os serviços municipais financiados parcialmente através do endividamento e contando com boa parte dos serviços básicos por parte dos governos centrais (CLICHEVSKY, apud FURTADO, 1999, p.21). Devido a este quadro, a necessidade de se financiar um desenvolvimento urbano de maneira sustentável faz com que tanto os instrumentos tributários quanto os urbanísticos que possuam esta finalidade devam ser considerados, por isto, estas duas categorias serão abordadas no Capítulo 4.

2.8. Conclusão

Concluindo o raciocínio sobre o significado de mais-valias, o termo originário da economia urbana, “mais valias fundiárias”, está, como se pôde observar, intimamente relacionado com a Constituição Federal através da função social, com o Estatuto da Cidade, que apresenta como uma de suas diretrizes gerais “a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização” e, ainda, com a redefinição do direito de propriedade, hoje dissociado do direito de construir.

Tudo isto direciona para uma efetiva aplicação dos instrumentos que visam à “recuperação de mais-valias fundiárias urbanas”, entendendo-se que está implícita a idéia de recuperá-las para a coletividade, seguindo as orientações do

Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, com o entendimento de que estas cabem à coletividade.

Considerando a proposição ética de que “cada um deve ser recompensado apenas pelo próprio esforço”, justifica-se que a mais-valia fundiária seja restituída à coletividade. Adam Smith, ao se referir à tributação menciona que:

Os sujeitos de todo Estado devem contribuir para o suporte do governo, tanto quanto possível, em proporção as suas respectivas capacidades: isto é, em proporção aos rendimentos de que eles usufruem sob a proteção do Estado” (Smith, apud Furtado, 1999, p.81).

Ao analisar esta afirmação, entende-se que os tributos devem ser impostos de acordo com regras socialmente aceitáveis, o que justifica, por exemplo, a tributação progressiva. Assim, entender que a recuperação de mais-valias fundiárias é justa porque permite redistribuir vantagens alocadas privadamente, deve ser avaliado juntamente com um conjunto de fatores.

No entanto, as questões abordadas neste Capítulo passam pelo reconhecimento, por parte dos municípios, da responsabilidade que lhes foi atribuída e da diferença existente e conflitante, na maioria das vezes, entre os interesses privados e públicos. A tão mencionada função social ainda precisa se tornar menos subjetiva, principalmente numa realidade onde o público possui grande representatividade ou é amplamente influenciado pelo privado.

Enfim, buscar desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não é tarefa simples, mas devemos buscar caminhos incentivando mecanismos em prol do bem da coletividade. O fato de vivermos em um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias não deve servir como desestímulo. É um longo processo, que poderá contar com os instrumentos de recuperação de mais-valias como aliados, como será visto no Capítulo a seguir.

“As realizações positivas da filantropia internacional e a intervenção residual do Estado são totalmente amesquinhas pelo impacto negativo da inflação da terra e da especulação imobiliária”.

Mike Davis

3. A recuperação de mais-valias na experiência internacional

3.1. Introdução

Neste Capítulo, o tema da recuperação de mais-valias é abordado em diferentes contextos, servindo para uma percepção das diversas formas de aplicação dos instrumentos na atualidade e para uma comparação entre experiências internacionais e uma experiência local, a ser abordada no quinto Capítulo.

Partindo-se de um estudo realizado por Smolka e Ambrosky (2000), em que a realidade latino-americana é comparada a dos Estados Unidos e Canadá, e seguindo com uma abordagem sobre a experiência colombiana, objetiva-se uma visão mais abrangente para subsidiar as análises que seguirão, sem, no entanto, pretender esgotar a diversidade de experiências sobre o tema mesmo nos tempos mais recentes.

3.2. Os instrumentos urbanísticos em diferentes contextos

Vários estudos desenvolvidos por especialistas no tema recuperação de mais-valias fundiárias³⁶ apontam para uma tímida aplicação dos instrumentos existentes apesar dos importantes marcos legais e teóricos, ou seja, o descompasso existente entre a teoria e a prática envolvendo este tema no contexto da América Latina. Ao analisar as experiências de diversos países, apontam para iniciativas episódicas e que têm sido foco de importantes resistências, mas também se referem a uma tendência de alteração desta trajetória nos últimos anos, onde a estratégia de uma comunidade atrair a intervenção pública para sua vizinhança, mesmo que signifique pagar por seus custos, tem sido percebida como bem mais vantajosa que ser objeto de negligência pública (FURTADO, SMOLKA, 2001, p.46).

³⁶ Destacando-se, entre estes estudiosos / pesquisadores, Martim Smolka e Fernanda Furtado.

Estes estudos também apontam que os instrumentos mais difundidos nos países da América Latina, tanto no passado quanto na atualidade, são os que utilizam a Contribuição de Melhoria e suas variantes no intuito de financiar as obras públicas, não significando, porém, que esta seja utilizada de maneira satisfatória nas diversas localidades. Em relação aos instrumentos destinados a recuperar a valorização gerada por decisões administrativas do Estado, que autorizam modificações nas normas urbanísticas vigentes, não têm sido tradicionalmente aplicados na política tributária da região, principalmente devido ao papel preponderante que a propriedade privada possui no desenvolvimento sócio-econômico e cultural das sociedades latino-americanas e à dificuldade de se provar que houve um incremento no preço do solo devido à ação pública.

Apesar destas dificuldades, tem-se observado o surgimento de uma gama de novos instrumentos em épocas relativamente recentes (últimos 10/15 anos) que procuram recuperar as mais-valias urbanas que são geradas por mudanças nas legislações urbanísticas que se traduzem numa maior lucratividade dos investimentos em construções. Neste contexto, Colômbia e Brasil são apontados como os países pioneiros na criação de instrumentos de caráter universal e também daqueles baseados em negociações, que permitem ao Estado recuperar uma parcela dos benefícios gerados por ações urbanísticas que regulam o solo e o espaço aéreo urbano. Dentre estes instrumentos, pode-se citar: a “Participación en Plusvalías”, as Operações Interligadas, as Operações Urbanas Consorciadas e a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Mesmo com o desenvolvimento de instrumentos inovadores, o conhecido Imposto Imobiliário (o nosso IPTU, que será abordado detalhadamente no quarto Capítulo), instrumento que possui uma grande capacidade de recuperar mais-valias fundiárias, segue com uma aplicação que pode ser qualificada como precária em quase toda a América Latina. Para Cesare (2007), o Imposto sobre a propriedade imobiliária, apesar de possuir nomenclaturas³⁷ e graus de eficiência

³⁷ Cesare (2007) exemplifica que, enquanto no Brasil, o Imposto sobre a propriedade imobiliária é denominado Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, no México e Equador se chama Imposto Predial; no Peru, Imposto Predial Urbano; na Colômbia, Imposto Predial Unificado; no Chile, Imposto Territorial; em Honduras e na Costa Rica, Imposto sobre Bens

diversos no contexto dos países latino-americanos, de maneira geral significa um Imposto de caráter regular, cujo fato gerador é a propriedade, a posse ou o uso de um bem imóvel. No Chile, aonde este Imposto é frequentemente citado como um exemplo de eficiente arrecadação e sofisticado sistema de informações, a administração se realiza de forma centralizada através de agências nacionais, sendo responsabilidade do Governo Federal todas as definições e ações referentes à arrecadação do Imposto Territorial e repasse dos valores correspondentes a cada município. Por isto, deve-se prestar atenção ao se realizar comparações com outros países, como o Brasil, que possui extensão territorial e sistema federativo diversos.

Um estudo comparativo realizado por Smolka e Ambroski (2000) que aborda a América Latina, Estados Unidos e Canadá reforça que, assim como na América Latina, o princípio da recuperação de mais-valias não é uma idéia nova na América do Norte³⁸, mas que vem sendo aplicado de diferentes maneiras, tendo produzindo diferentes resultados e níveis de êxito ao longo dos tempos. Quando os autores elencam os diferentes tipos de instrumentos ou ferramentas utilizadas para capturar o incremento do valor da terra, são apresentados os impostos, as taxas e os instrumentos regulatórios.

Na abordagem sobre os impostos, ficam evidentes as diferenças entre América do Norte e América Latina. Enquanto os sistemas de impostos sobre a propriedade são uma idéia clara e bem estabelecida no Canadá e Estados Unidos, chegando em alguns casos a 100% das propriedades e com taxas que representam de 2 a 4% o valor da propriedade, em alguns países da América Latina sequer se arrecadam impostos sob a propriedade (como em El Salvador) e, quando o fazem, as taxas são baixas (raramente acima de 1%) e os imóveis são subavaliados. Na América do Norte, mesmo que estes impostos não estejam vinculados a nenhuma intervenção pública, as pessoas recebem uma gama de serviços oferecida pela administração pública somente em troca do Imposto sobre a propriedade e, desta

Imóveis; na Guatemala, Imposto Único sobre Imóveis; na Venezuela, Imposto sobre Imóveis Urbanos; na Bolívia, Imposto a Propriedade de Bens Imóveis; na Argentina e Paraguai, Imposto Imobiliário e, no Uruguai, Imposto a Contribuição Imobiliária.

³⁸ Desde o período colonial, o Imposto sobre a propriedade imobiliária é utilizado em Boston (USA) para financiar a educação (CESARE, 2007).

maneira, avaliam as opções de “serviços oferecidos x impostos” quando decidem em que local desejam residir.

Ao discorrer sobre as taxas, os autores reforçam que estas são a forma mais conhecida para se capturar os incrementos do valor da terra. Nos países da América Latina, as contribuições de melhoria permitem que o setor público capture os incrementos diretamente relacionados aos investimentos públicos, no entanto, a intenção em aplicar este tipo de taxa não condiz com os resultados. Na América do Norte, especificamente nos Estados Unidos e Canadá, estas taxas têm sido amplamente utilizadas na forma mais comum de “Taxas de Impacto”. São aplicadas em áreas urbanas de alto crescimento, ao contrário da América Latina, aonde tendem a concentrar-se em áreas já ocupadas. Ainda comparativamente, estas taxas tendem a ser mais aplicadas / impostas na América do Norte, onde tem sido documentado que representam uma fonte extremamente significativa de financiamento para o incremento de capital.

Mesmo com diferentes tipos de instrumentos regulatórios, como a Contribuição de Melhoria e “Contribución de Valorización” na América Latina e as Taxas de Impacto na América do Norte, observa-se que este tipo de regulação é utilizado em ambas as regiões. A principal diferença apontada pelos estudiosos no tema estaria no fato de, na América do Norte, estes instrumentos estarem geralmente associados a um ambiente que promove abertamente os negócios, enquanto que na América Latina, apesar do discurso público / oficial pregar sempre o princípio redistributivo como razão para a cobrança, as negociações não são claras e o nível de cumprimento das normas acaba sendo muito mais baixo.

Como uma das razões para que as negociações não se realizem “às claras” na América Latina, os autores citam o poder dos grandes investidores, que parecem ser relativamente mais poderosos que a administração local em comparação com os da América do Norte. Por isto, estariam mais bem posicionados para negociar “permissões especiais” dentro das regulações existentes. Já na América do Norte, uma vez estabelecidos os instrumentos, estes tendem a serem aplicados de maneira uniforme a todos os tipos e tamanhos de

empresas. Isto, provavelmente, gera uma maior credibilidade tanto dos habitantes quanto dos investidores.

Conclui-se que a principal diferença entre as duas regiões não está na existência de limitações legais ou institucionais, mas no fato das políticas de recuperação de mais-valias na América do Norte estarem mais voltadas para pequenas contribuições que são tratadas como parte do custo de “fazer negócios”, enquanto na América Latina os políticos tendem a se preocupar mais com casos localizados onde acontecem ganhos extraordinários relativos ao valor da terra, concentrando os esforços em negociações individuais.

Ou seja, na América do Norte são capturadas pequenas quantidades do incremento no valor da terra “de todos”, enquanto na América Latina o esforço está dirigido para a captura “de muito de uns poucos” (SMOLKA E AMBROSKI, 2000, p.11). Esta é provavelmente uma das razões pela qual existe uma enorme resistência, tanto da população quanto dos políticos, quando se fala em ampliar a cobrança de impostos ou instituir novos tributos. No Brasil, por exemplo, é comum a crença de que haverá necessariamente um aumento, e não uma ampliação, destas cobranças.

3.3. A Participación en Plusvalias e a Contribución por Valorización na Colômbia

Voltando ao contexto latino-americano, a experiência da Colômbia merece especial atenção, por ser considerada paradigmática. Tendo contado desde os anos 20 com a “Contribución de Valorización”, uma variável da nossa Contribuição de Melhoria, este país vem apresentando nas últimas décadas várias tentativas de superar as limitações de uso deste instrumento, e também evoluído no campo dos instrumentos de recuperação de mais-valias diretamente relacionados com as regulações urbanísticas.

A versão colombiana da “Contribución de Valorización” contida na Lei 1, de 1943 é, segundo os especialistas, a que mais reflete o princípio da recuperação de mais-valias (JARAMILLO, 2001), pois separou o montante da contribuição do custo da obra e fixou como referência o incremento no valor das propriedades

advindo da ação estatal. Além disto, estabeleceu que a taxa poderia ser exigida antes da execução das obras, no momento de sua promulgação administrativa, para que servisse para financiar os investimentos que se realizariam.

Ao analisar a trajetória do urbanismo colombiano, Bellido (1998, p.122) se detém na troca de paradigma urbanístico que vem acontecendo neste país nos últimos 10/15 anos, na qual tem-se substituído um “urbanismo passivo”, aonde se aceita o que é definido pelo proprietário ou promotor imobiliário, por um urbanismo ativo, operacional e direcionador, que atua e define aonde, quanto e como fazer o que a coletividade deseja, através de um Plano de Ordenamento Territorial (POT) pré-definido. Neste país, tem-se criado uma cultura urbanística respaldada na experiência espanhola, mas, segundo este mesmo autor, com muitas correções e adições positivas introduzidas pelo governo colombiano.

Apenas para contextualizar, na Espanha a Lei do Solo Espanhola (Lei 8/1990 de Reforma do Regime Urbanístico e de Valorações do Solo) é válida para todo o país e para todos os municípios, independentemente do seu tamanho. As reformas introduzidas por esta Lei se centram fundamentalmente na solução dos problemas referentes à edificação de habitações de interesse social e na construção de equipamentos públicos. A partir desta Lei, os gestores do solo municipal passaram a possuir uma maior capacidade de sanção e controle de seus territórios. Além da Lei do Solo, uma outra Lei Federal denominada “Ley de Arrendamientos Urbanos” merece ser enfatizada. Seu principal objetivo é regular o contrato de aluguéis, tido como um contrato entre partes desiguais. Para isto, existe uma série de proteções aos inquilinos, baseando-se no princípio de que, apesar da habitação ser um bem necessário para viver, é também um bem escasso.

Os princípios gerais que guiam o urbanismo colombiano e espanhol são os seguintes:

1. Princípio da função pública do urbanismo;
2. Princípio da função social e ecológica da propriedade;
3. Princípio da prevalência do interesse geral sobre o particular;

4. Princípio da distribuição equitativa das cargas e benefícios ou da equidade redistributiva (BELLIDO, 1998, p.124).

Dentre estes princípios, o que estrutura todas as ações de planejamento nestes países é justamente o último, que pode ser traduzido pela equidade ou igualdade na divisão dos valores atribuídos pelo próprio plano local. Através dele, nos Planos de Ordenamento Territorial (POT), os proprietários de uma determinada área de intervenção, dividem entre si todos os custos atuais e benefícios futuros que incidirão em seus terrenos (de acordo com decisões da administração pública), sendo cada um responsável proporcionalmente pela sua superfície de solo. Desta maneira, os proprietários se convertem em empresários-urbanizadores, induzidos pelo poder público. Vale ressaltar que os valores levados em consideração são os anteriores ao anúncio do plano. Assim, são impostas obrigações, taxas ou deveres aos proprietários do solo, também chamadas de contraprestações obrigatórias, para diminuir a especulação e estimular a função social da propriedade.

Consta na Constituição colombiana de 1991, no seu capítulo 3º, o direito das entidades públicas de “participar das mais-valias geradas por sua ação urbanística”, é a famosa “Participación en Plusvalias”. Neste mesmo país, no ano de 2003, foi aprovado um Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei 812)³⁹, que determinou um prazo de seis meses a partir de sua promulgação para que os municípios estabelecessem as normas para a destinação dos recursos provenientes da participação nas mais-valias. Desta maneira, a recuperação de mais-valias na Colômbia não só constitui um mandato constitucional, mas também um dos principais instrumentos de gestão do solo, de regulação do mercado de terras e de financiamento do desenvolvimento urbano, sendo sua utilização um dever das entidades públicas, se constituindo num direito coletivo de participar das mais-valias geradas pela ação do Estado. Alguns autores enfatizam que a distribuição

³⁹ Artigo 101 da Lei 812, de 2003 – em conformidade com o artigo 102 da Constituição e com a Lei 388, de 1997, os municípios que não tenham aprovado o seu POT (Plano de Ordenamento Territorial) ou não tenham estabelecido as normas para a destinação dos recursos provenientes da participação na mais-valia, destinarão nada menos que 40% do que for arrecadado por este fim para a compra de edificações a serem destinadas para habitações de interesse social do tipo I. Parágrafo. Os municípios terão seis meses, contados a partir da promulgação deste Plano de Desenvolvimento, para regulamentar a destinação a que se refere a Lei 388, de 1997.

de cargas e benefícios e a participação nas mais-valias são a “coluna vertebral” do sistema urbanístico colombiano, um direito coletivo exercido pelas entidades públicas (BELLIDO, 1998).

A Lei 388 de 1997, conhecida na Colômbia como “Lei de Desarrollo Territorial”, aprovada pelo Congresso Nacional, dotou o país do instrumento conhecido como “Participación en Plusvalias”. Este instrumento permite ao Estado recuperar uma parcela dos benefícios que foram gerados por ações urbanísticas que regulam o solo urbano e o espaço aéreo urbano (Art. 73). Todos os fatos susceptíveis da aplicação deste instrumento se refletem num maior aproveitamento dos lotes, podendo ser: a) A transformação de solo rural em urbano pelo plano diretor; b) O estabelecimento ou modificação no zoneamento de uso do solo (especificamente a mudança de uso residencial para uso comercial); e c) A autorização de um maior aproveitamento do solo: direitos adicionais de desenvolvimento em determinado setor urbano. Uma observação quanto a estas ações geradoras de “plusvalias” é que não implicam em custo fiscal, mas, como já foi dito, resultam num maior aproveitamento dos lotes. E todas as decisões geradoras de “plusvalias” devem estar enumeradas num plano urbanístico geral submetido à discussão técnica e política. Através desta Lei, todos os imóveis sujeitos a este regime devem entregar ao Estado entre 30 a 50% do valor que tenha sido acrescido (e efetivamente recebido em alguma transação) à sua propriedade. Os terrenos destinados à habitação popular se excetuam desta regra.

Os incrementos no preço dos imóveis são calculados através de avaliações em dois momentos: uma anterior à ação urbanística, e outra posterior à ação urbanística e que incorporou os efeitos das medidas. A diferença se constitui na “plusvalia” que será taxada. Juridicamente, a “plusvalia” não é considerada como um Imposto, nem como tarifa ou contribuição, mas se constitui numa cessão ao Estado de uma parte dos benefícios, que os particulares recebem e cujas origens são as intervenções públicas.

Os pagamentos são feitos quando os proprietários recebem efetivamente os benefícios, o que ocorre quando, ao se realizar uma transação com o imóvel,

solicita-se uma licença de urbanização ou construção, ou a troca de uso deste imóvel. O principal objetivo deste processo (apesar de tornar incerto o momento em que o poder público receberá o valor devido) é a possibilidade de consultar a capacidade de pagamento e evitar impactos urbanos não desejáveis, como a saída forçosa de grupos com menores poderes aquisitivos das zonas afetadas pelas novas regulações urbanísticas.

Outros princípios centrais da Lei 388, de 1997 (derivados da Constituição) e que são vinculados ao princípio da recuperação das mais-valias e inspirados na Lei espanhola são: a função ecológica e social da propriedade, a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e o urbanismo como função pública.

Além da “Contribución por Valorización” e da “Participación en Plusvalias”, a Colômbia vem buscando novas modalidades para delegar responsabilidades a iniciativa privada. Em Bogotá, por exemplo, por ocasião da revisão do Plano de Ordenamento Territorial, ficou definido que as chamadas cargas gerais (redes matrizes de serviços públicos, vias arteriais, os principais elementos da estrutura ecológica e os bens de interesse cultural) que até então era comum pensar-se que deveriam ser providas exclusivamente pelo poder público ou que deveriam ser financiadas pelos usuários finais através de tarifas de serviços públicos ou de “Contribución de Valorización”, poderiam, e deveriam, ficar a cargo dos proprietários de terras fazendo, desta maneira, muito mais equitativa a distribuição dos benefícios do desenvolvimento urbano.

Em recente artigo sobre as políticas do solo na América Latina, Smolka e Mullahy (2007, p.5) informam que, apesar da Colômbia possuir sofisticados instrumentos de recuperação de mais-valias, esta não é condição suficiente para uma implementação de sucesso, pois, mesmo a “Participación en Plusvalias” ainda necessitaria ser melhorada e ajustada para que seja vista por todos como parte de uma cultura urbana fiscal e regulatória. No entanto, a aprovação de um novo programa em Bogotá, que financiará aproximadamente US\$ 800 milhões em investimentos públicos através da “Contribución de Valorización” pelos próximos 10 anos, e indicadores que têm demonstrado uma diminuição no preço do solo em

áreas afetadas pela “participación en plusvalias” demonstram a crescente assimilação destes instrumentos pelo mercado e pelo poder público.

3.4. Duas experiências colombianas: antes e depois da Lei 388 de 1997

Este Item propõe apresentar dois exemplos, um anterior e um posterior a nova legislação colombiana que não só torna possível, mas obriga o Estado a recuperar as mais-valias decorrentes de sua atuação urbanística, para que seja compreendido o impacto da utilização das novas regras e como estas têm sido efetivamente aplicadas.

3.4.1 Projeto Desepaz

Um estudo de caso desenvolvido por Bonilla e Galeano⁴⁰ (2000) analisa o projeto Desepaz, em Cali, e a possível implicação da aplicação dos novos instrumentos urbanísticos num macroprojeto que foi elaborado e implementado baseando-se na Lei 9 de 1989 e que, por isto, não se aplicaram os instrumentos de recuperação de mais-valias geradas pelo processo de desenvolvimento urbano.

Desepaz foi um macroprojeto urbanístico desenvolvido de acordo com os princípios da política nacional na época em que foi elaborado. Considerado o maior programa de interesse social já desenvolvido na Colômbia, tinha por objetivo beneficiar 145.000 pessoas de baixa renda através da construção de 28.000 unidades habitacionais numa área de 380 hectares (com oito propriedades particulares), dotando-a de toda a infra-estrutura de serviços públicos, educação, saúde e recreação.

Após a aprovação por um Conselho Municipal, o Prefeito iniciou as negociações dos terrenos com os proprietários. A análise feita pelos autores enfatiza a evolução imprevisível observada no preço do solo a partir do simples anúncio do projeto, no que estes chamaram de “valorização antecipada face a expectativa de desenvolvimento”. Parte desta valorização ocorreu devido às

⁴⁰ Artigo desenvolvido pelos investigadores no campo de estudos urbanos e regionais em Cali – Colômbia, publicado no ano 2000 pelo Lincoln Institute of Land Policy.
http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/733_bonilla_galeano_00.pdf.

informações antecipadas e exatas que os proprietários de terra dispunham sobre as decisões urbanísticas referentes ao entorno de suas propriedades, o que os colocava em posição privilegiada.

O anúncio do projeto aconteceu em dezembro de 1992. Através de comparações estatísticas, verificou-se que os preços da terra em Desepaz tiveram seu valor incrementado, já no primeiro mês, em 121%. Dois meses depois, em março de 1993, os terrenos já valiam 326% a mais. No entanto, foi a partir daí que os preços dispararam indiscriminadamente, finalizando o ano de 1993 com índices superiores a 595% e culminando, após 02 anos com valores acrescidos em 1.202%.⁴¹

Devido a estas condições, houve dificuldade em atender a população alvo do projeto, mesmo havendo uma saturação do mercado de oferta de habitações para as classes mais altas. Além do mais, os instrumentos da política urbana contidos na Lei 9 de 1989 não haviam sido suficientemente desenvolvidos ou regulamentados, o que tornou impossível a aplicação de mecanismos de gestão urbana, fazendo com que as tentativas de se recuperarem as mais-valias geradas não dessem certo. Sequer o principal mecanismo de recuperação de mais-valias contido nesta Lei, a chamada “Contribución ao Desarrollo Municipal” que estabelece a cobrança de uma taxa de 30% correspondente a diferença de avaliação do imóvel antes e depois do projeto, foi utilizado.

Foi com a Constituição de 1991, como já foi mencionado no Item 3.3, que se estabeleceu na Colômbia a obrigatoriedade das entidades públicas recuperarem as mais-valias geradas por suas ações urbanísticas. Posteriormente, com a expedição da Lei 388, de 1997, a “Ley de Desarrollo Territorial” que tem como princípios orientadores a função ecológica e social da propriedade e a distribuição eqüitativa dos ônus e benefícios da urbanização, se modificam as disposições da Lei 9 de 1989 no que se refere ao tema da “Contribución ao Desarrollo

⁴¹ A explicação para tamanha especulação, de acordo com Bonilla e Galeano, não deriva de causas simples, particularmente por ser a Colômbia um país em desenvolvimento, com altos índices de inflação e baixas taxas de crescimento econômico. Além disto, alguns dos terrenos da referida operação eram de propriedade de narcotraficantes, que se favoreciam das exorbitantes mais-valias para lavagem de dinheiro e para justificar o enriquecimento perante as autoridades.

Municipal”. Foi a partir desta Lei que se estabeleceram os fatos geradores que possibilitaram à cobrança da participação na mais-valia e a metodologia para seu cálculo e cobrança.

Partindo dos fatos geradores, cabe ao Prefeito solicitar ao Conselho Municipal a fixação das tarifas a serem aplicadas em zonas homogêneas, de acordo com as qualidades urbanísticas e condições socioeconômicas dos proprietários. Estas tarifas podem oscilar entre 30 e 50% do maior valor do imóvel.

Ao simular uma aplicação desta legislação no caso Desepaz, Bonilla e Galeano (2000, p.20) concluem que, ao aplicar-se uma taxa de 50% ao valor do incremento total no preço dos imóveis, seria possível obter cerca de \$ 8.341 milhões, o que solucionaria o problema habitacional para, aproximadamente, 1.179 famílias pobres da cidade. Através deste exemplo, observa-se como os novos instrumentos previstos pela legislação de 1997 possibilitam, através da recuperação de mais-valias fundiárias, frear a especulação no mercado do solo.

3.4.2 Operação Nuevo Usme

Uma outra operação urbanística, desta vez desenvolvida em Bogotá, foi incluída como uma operação estratégica no POT (Plan de Ordenamiento Territorial) da cidade, sendo denominada Operação Nuevo Usme. Após o início de sua execução, no entanto, foi convertida em um projeto demonstrativo apoiado pelo Lincoln Institute of Land Policy, o que permitiu que esta experiência se convertesse num espaço de reflexão, discussão pública e produção de informações de temas relacionados com as políticas do solo. Tais como os diversos instrumentos de recuperação de mais-valias e o papel das avaliações ou valorações da terra.

Maldonado (2005, p.3) diz ser possível afirmar que hoje em dia a Operação Nuevo Usme é uma espécie de laboratório alimentado por investigadores do Lincoln Institute of Land Policy ligados ao programa para a América Latina e o Caribe, e por universidades e Ong’s colombianas, que propõem uma alternativa concreta de utilização dos recursos gerados pelas mais-

valias para produzir solo urbanizado para famílias de baixa renda. Isto mesmo, não objetiva a produção de unidades habitacionais prontas ou recuperação de alguma área degradada, mas a produção de solo urbanizado e maneiras de torná-lo acessível a famílias de baixa-renda.

A premissa desta operação é que o investimento de recursos públicos deve, como foi dito, priorizar a geração de solo urbanizado de qualidade, entendendo-se que este elemento coletivo gera um impacto maior do que investimentos em caráter individual. E que os elementos necessários para esta urbanização podem, em boa parte, ser financiados com os incrementos no preço do solo obtidos no processo. Em resumo, o município se anteciparia aos loteadores clandestinos, produzindo solo urbano de qualidade e tornando-o acessível a parcela menos-favorecida da população.

Entre os mecanismos utilizados para se atingirem os objetivos, está a substituição dos proprietários que não demonstrem interesse ou capacidade financeira para investir no sistema denominado “reajuste de tierras”⁴² definido por um “Plan Parcial”. Desta maneira, o poder público assume o papel de definir um plano urbanístico para a área, desapropria por valor de solo rural os terrenos de proprietários que não possam ou não queiram aderir ao projeto, e paga-os de volta com lotes urbanizados dentro do perímetro da operação.

Através destes procedimentos, o município realiza a urbanização, obtém solo para os equipamentos públicos e solo urbanizado para o desenvolvimento de programas de habitação de interesse social. Smolka (2003) explica este processo quando diz que o principal problema relacionado à urbanização ilegal é a escassa oferta de solo urbanizado (com infra-estrutura, serviços e equipamentos) e a dificuldade em se conseguir recursos para aumentar esta oferta. Esta escassez traz como conseqüência imediata à supervalorização da terra urbanizada, fazendo com que o preço desta seja muitas vezes superior ao custo de provisão de serviços e infra-estrutura, resultando numa crescente exclusão social.

⁴² Apesar do termo “reajuste de tierras” ser utilizado para definir as mudanças decorrentes de uma operação como a Nuevo Usme na Colômbia, esta é uma ferramenta bastante antiga existente na Inglaterra e Estados Unidos, denominada “Land Readjustment”, possuindo características diversas das apontadas no caso colombiano.

Assim, a principal estratégia da Operação Nuevo Usme tem sido o controle dos preços do solo. Mas como tem se dado este controle? De acordo com Maldonado (2005, p.9), para alcançá-lo se recorreu a uma das disposições que regem o procedimento da desapropriação contida na Lei 388 de 1997. Esta disposição indica que:

(...) ao valor comercial do solo definido como base para a determinação do preço indenizatório nos casos de desapropriação se descontará o maior valor gerado pelo anúncio do projeto ou obra que constitui o motivo de utilidade pública para a aquisição, salvo se o proprietário tiver pago a “participación em plusvalía” ou a “contribución de valorización” (MALDONADO, 2005, p.9).

Então, na operação Usme foi feito um anúncio formal do projeto que determinou a realização de avaliações que serviriam de referência para uma eventual aplicação desta Lei. Com a prática da aplicação deste mecanismo em Bogotá, generalizou-se na Colômbia as avaliações com critérios e técnicas próprias do solo rural, o que para os brasileiros soa como uma possibilidade bastante remota.

Uma das dificuldades apontadas pelos estudiosos / avaliadores desta operação se relaciona com a definição de critérios para estabelecer os preços do solo urbanizado. Em Bogotá, a alternativa que vem sendo adotada corresponde à medição da capacidade de pagamento de um lote urbanizado pelas famílias mais pobres de modo que não seja gerada exclusão social. Esta metodologia tem apontado muitas vezes para a concessão de subsídios, porém, são subsídios que se relacionam com um controle dos preços do solo e não estabelecem uma relação direta com a habitação.

Neste programa, a construção das habitações seria assumida pelos usuários finais, mediante programas de autogestão e construção progressiva (MALDONADO, 2005, p.15). Pelo apresentado, observa-se nesta segunda experiência uma troca de enfoque, visto que o esforço governamental passa a ser na urbanização do solo destinado a habitações de interesse social, e não na construção das habitações propriamente ditas. É, provavelmente, uma evolução advinda das necessidades de expansão do solo urbanizado, diferente das políticas

públicas no Brasil, que focam os investimentos em programas de urbanização de favelas ou de provisão de habitações de interesse social altamente subsidiadas.

Finalizando a abordagem, ao comparar o Projeto Desepaz e a Operação Nuevo Usme, percebe-se a importância dos marcos legais para que as mais-valias decorrentes das ações urbanísticas sejam recuperadas. No entanto, demonstra-se também que apenas a existência destes marcos não seria suficiente, pois as ações concretas dependem de uma administração pública que conduza ao “urbanismo ativo” citado por Bellido (1998, p.122), que define aonde, quanto e como fazer o que é melhor para a coletividade, buscando parcerias com Institutos especializados, Universidades e Ong’s.

Iniciativas estratégicas como a Operação Nuevo Usme em Bogotá começam a influenciar outros municípios colombianos, que se interessaram em desenvolver projetos seguindo diretrizes semelhantes. Diferentemente do Brasil, no lugar de planos diretores, planos de ordenamento territorial têm apontado para intervenções com metas e prazos a serem cumpridos, dividindo-se as responsabilidades pelos custos das intervenções urbanísticas com os proprietários e / ou investidores e, com isto, buscando ampliar o acesso a terra e, conseqüentemente, as moradias, pelas famílias menos-favorecidas.

3.5. Conclusão

Pelo apresentado, demonstrou-se que a recuperação de mais-valias vem acontecendo de diversas maneiras e apresentando variados níveis de êxito em países da América do Norte, da América Latina e, provavelmente, nas demais localidades do globo. O enfoque na Colômbia exemplifica como um país em desenvolvimento pode agir na busca por um processo de urbanização socialmente mais justo. Isto não significa que modelos devam ser copiados, mas que devemos nos inspirar naqueles que tem feito prevalecer a função pública do urbanismo e onde as diretrizes urbanísticas têm refletido a realidade e a dinâmica do mercado imobiliário, com significativa parte dos custos da urbanização sendo financiada pelo setor privado, não resultando em pressão pública por cada vez mais investimentos.

No Capítulo a seguir, serão apresentados e analisados os instrumentos, tanto os de natureza tributária quanto os urbanísticos, que possibilitam recuperar mais-valias fundiárias de acordo com a legislação brasileira. A experiência internacional aqui apresentada será retomada no quinto Capítulo, ao focar um município específico do nordeste brasileiro, aonde é feita uma análise sobre os rumos do planejamento urbano nesta localidade, buscando, num determinado momento, comparar as recentes iniciativas com as que têm acontecido em Bogotá. De antemão, parece que não estamos valorizando o “x” da questão, a terra. Prestemos atenção nos colombianos que, apesar dos largos avanços, tem plena convicção de que o caminho em busca do direito à cidade apenas começou.

“A crise consiste no fato de que o velho morreu sem que o novo tenha tido ainda condições de nascer”.

Gramsci

4. Os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias

4.1. Introdução

Antes de adentrarmos nos instrumentos, algumas considerações sobre o financiamento das cidades tornam-se necessárias, visto que, a partir destas, será compreendido que a principal fonte de receita para que o poder público arque com as suas funções é a arrecadação tributária, objetivo de parte dos instrumentos a serem apresentados na seqüência.

Dos itens 4.3 ao 4.7, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a Contribuição de Melhoria são apresentados como instrumentos listados no Estatuto da Cidade, sendo entendidos não somente como instrumentos tributários, mas também como instrumentos da política urbana com potencial para desempenhar o papel de recuperação de mais-valias fundiárias.

No Item 4.8, propõe-se uma leitura específica do Estatuto da Cidade sob a perspectiva dos instrumentos urbanísticos para recuperação de mais-valias. Desta maneira, os principais instrumentos contidos nesta Lei que podem ser considerados como ferramentas de planejamento e controle urbano, são abordados um a um, apresentando suas características e possibilidades de aplicação através de alguns exemplos de municípios brasileiros.

Estas descrições estão de acordo os seguintes objetivos específicos desta dissertação: revisar as características específicas dos instrumentos urbanísticos que visam à recuperação de mais-valias fundiárias e identificar as limitações e as possibilidades de aplicação destes instrumentos para o planejamento urbano. Além disto, também subsidiarão análises que tentarão identificar a possibilidade de atingirem ou não o objetivo de tornar mais equitativo os ônus e benefícios da urbanização.

4.2. Considerações sobre o financiamento das cidades

Pode-se dizer que um município só tem capacidade de cumprir com suas obrigações caso disponha dos recursos financeiros necessários, e de recursos humanos qualificados (CESARE, 2006). De acordo com Gambiagi e Além⁴³ (2000, p.30), a crescente complexidade dos sistemas econômicos no mundo como um todo tem levado a um aumento na atuação do governo, que tem se refletido numa maior participação dos gastos do setor público ao longo do tempo. A percentagem dos gastos públicos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) passou de uma média internacional, no grupo de países mais desenvolvidos do mundo, de cerca de 11% no final do séc. XIX, para algo em torno de 46% em 1996. Para arcar com suas funções, o governo precisa gerar recursos, e a principal fonte de receita do setor público é a arrecadação tributária.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 teve como um de seus objetivos o fortalecimento da Federação, o que se refletiu numa maior autonomia fiscal dos estados e municípios e numa descentralização dos recursos tributários. Observando o ano de promulgação da nossa Constituição, podemos afirmar que já possuímos quase 20 anos de descentralização fiscal. Além disto, o Brasil é provavelmente o único país no mundo no qual os municípios são membros da Federação (FERNANDES, 2005), e isto se reflete numa maior autonomia, mas também numa maior responsabilidade destes entes federativos.

Para Mac Dowell⁴⁴ (2002, p.1), em vários países do mundo, e não somente no Brasil, é crescente a participação dos governos municipais no total da receita pública, acompanhada de maior autonomia na formulação, no financiamento e na gestão das políticas públicas. Por estes motivos, questões relacionadas às fontes de geração de receita e gerenciamento de recursos financeiros vêm ocupando um lugar cada vez mais importante no planejamento e gestão urbanos.

⁴³ GAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

⁴⁴ Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Coordenadora Geral de Estudos regionais do mesmo instituto.

Vários estudos abordam a questão da partilha dos impostos entre os entes federativos, no entanto, não vamos nos deter aqui neste aspecto apesar de sua relevância, focando a abordagem na questão da arrecadação própria dos municípios, especificamente na tributação imobiliária. Entendendo que a tributação imobiliária pode desempenhar um importante papel na distribuição justa dos ônus e benefícios da urbanização, na recuperação de investimentos públicos que resultaram na valorização de imóveis privados, no combate à especulação imobiliária e mesmo no estímulo ao desenvolvimento econômico, enfatizaremos aqui o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU, e um tributo, a Contribuição de Melhoria, como instrumentos tributários listados no Estatuto da Cidade com a potencialidade de desempenhar o papel de recuperação de mais-valias fundiárias.

4.3. Instrumentos tributários/fiscais: o IPTU e a Contribuição de Melhoria como instrumentos de financiamento das cidades através do aperfeiçoamento da justiça tributária.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) lista uma série de instrumentos tributários que passam a serem vistos também como instrumentos de política urbana, e, como tal, com objetivo de realizar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. São eles: o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), a Contribuição de Melhoria e os incentivos fiscais e financeiros (BRASIL, 2001, art. 4º, IV), que devem ser pagos pelo proprietário privado da terra de modo a facilitar a recuperação de mais-valias pelo setor público. Para Amborsky e Smolka (2000, p. 2), qualquer Imposto sobre o valor da terra é uma forma de recuperação de mais-valia.

O art. 2º do Estatuto da Cidade define como diretriz geral à adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Mais adiante, define ainda que os tributos sobre imóveis urbanos devem ser diferenciados de acordo com o interesse social.

Surge, a partir daí, a noção de extrafiscalidade, consistindo no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, ou seja, para obtenção de objetivos que não a geração de recursos para o Estado. Assim, na tributação extrafiscal, afasta-se o princípio da capacidade contributiva, para dar lugar à realização de um princípio de relevante interesse social: a função social da propriedade urbana (SANTORO. et al, 2005, p.28).

A abordagem seguinte apresentará uma tentativa de compreensão da atual dimensão do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Contribuição de Melhoria para as finanças públicas do Brasil e das possibilidades de incremento na arrecadação.

4.4. Caracterização do IPTU

Os impostos podem ser caracterizados como contribuições involuntárias não relacionadas diretamente à prestação de algum serviço específico (MAGOR, 1997).

A Constituição Federal Brasileira prevê a competência privativa dos Municípios para instituição dos impostos elencados no artigo 156, quais sejam: o IPTU – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (inciso I), o ITBI-Imposto de Transmissão *Inter Vivos* a título oneroso (inciso II) e o ISS - Imposto Sobre Serviços (inciso III).

Considera-se o IPTU um Imposto indireto, pois incide sobre a posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo que é proprietário. Sua base de incidência é o patrimônio, sendo um Imposto arrecadado pelas prefeituras (GAMBIAGI; ALÉM, 2000, p.47).

A Constituição Federal de 1988 dispõe:

Art. 156. Compete aos Municípios instituírem impostos sobre:
I – propriedade predial e territorial urbana (BRASIL, 1988).

O Código Tributário Nacional estabelece:

Art. 32. O Imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a

propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na Lei civil, localizado na zona urbana do Município (BRASIL, 1966).

Diante do exposto, pode-se dizer que o aspecto material do IPTU é ser proprietário, ser detentor do domínio útil ou da posse (com intenção de dono) de imóvel situado em zona urbana (FERNANDES, 2005, p. 12). Em relação ao direito de propriedade, como já foi abordado no Capítulo 2, a Constituição Federal alterou sua estrutura, impondo-lhe algumas limitações. Nesse sentido:

Não existe direito de propriedade absoluto, porque não existem quaisquer direitos individuais absolutos. No caso do direito de propriedade, três dispositivos extraídos do próprio texto constitucional o restringem: a desapropriação, a função social da propriedade e o IPTU⁴⁵ (DERZI, 1991, p. 177).

Em relação ao critério temporal para a cobrança do IPTU, Fernandes (2005, p. 15) menciona que a regra geral adotada pelos Municípios é a do ano civil, mais especificamente a designação da data de 1.º de janeiro de cada ano, sendo relevante para a formação do lançamento tributário, a situação do imóvel na data estipulada pela legislação então vigente. Então será sujeito passivo da relação jurídico-tributária do IPTU, ou seja, contribuinte, o proprietário, o detentor do domínio útil ou da posse nesta data. Sobre o critério espacial de incidência do IPTU, este é a zona urbana do município, como dispõe o Código Tributário Nacional:

Art. 32.

§ 1.º Para os efeitos deste Imposto, entende-se como zona urbana a definida em Lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância mínima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

⁴⁵ DERZI, Misabel Abreu Machado. **Princípio da igualdade no direito e suas manifestações.** In ATALIBA, Geraldo; DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio [coord.]. Princípios constitucionais tributários: aspectos práticos – aplicações concretas. Revista de Direito Tributário, São Paulo, 1991. p. 177.

§ 2.º. A Lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966).

A definição do que seria área urbana de um município, de acordo com renomados juristas, cabe a Lei complementar. Então, é atribuição do município, principalmente através de seu plano diretor, definir o que é área urbana e rural.

A quantia a ser paga pelo proprietário referente ao IPTU é baseada em dois elementos: a base de cálculo e a alíquota. Segundo o art. 33 do Código Tributário Nacional "A base de cálculo do Imposto é o valor venal do imóvel". Cabe ao legislador municipal ao instituir este Imposto, dispor sobre os critérios avaliadores dos imóveis e fixar elementos ou parâmetros a serem adotados pela autoridade lançadora para a aferição do valor de sua base de cálculo, o valor venal do imóvel urbano (FERNANDES, 2005, p. 24). Desta maneira, o valor venal do imóvel é multiplicado por uma alíquota, que pode ser única ou diferenciada.

Quanto ao conceito de valor venal do imóvel, segundo Baleeiro citado por Fernandes (Ibid., p. 24) este seria "aquele que o imóvel alcançará para a compra e venda à vista, segundo as condições usuais de mercado de imóveis". Na Tabela 3 abaixo, são apresentadas sistematicamente as características básicas do IPTU, de acordo com o Código Tributário Nacional.

Incidência	Propriedade predial e territorial urbana.
Fato gerador (art.32)	Propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física localizado em zona urbana do município.
Base de cálculo (art. 33)	Valor venal do imóvel considerando a terra e suas benfeitorias (construções) de caráter permanente. Na determinação da base de cálculo não se considera o valor de outros bens mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito da sua utilização, exploração.
Contribuinte (art. 34)	É o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. O contribuinte é o sujeito passivo da obrigação tributária.

Tabela 3 - Características básicas do IPTU de acordo com o CTN.

Fonte: Claudia de Cesare, 2006.

A Constituição Federal de 1988 concede algumas imunidades, que se constituem numa limitação ao poder de tributar. Em relação ao IPTU, essas imunidades são as seguintes:

Imunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Propriedades imobiliárias pertencentes à União, Estados, Distrito Federal e mesmo ao Município. Este benefício é extensivo às autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, desde de que os imóveis beneficiados estejam vinculados às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. • Propriedades dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, desde de vinculadas às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. • Templos de qualquer culto.
------------	--

Tabela 4 - Imunidades de acordo com a Constituição Federal.

Fonte: Claudia de Cesare, 2006.

De acordo com Gambiagi e Além (2000, p. 252), na definição do Imposto a ser pago pelo contribuinte, as prefeituras costumam levar em consideração três fatores. O primeiro é a localização: proprietários de imóveis localizados em áreas geográficas mais nobres da cidade tendem a estar sujeitos a pagar uma alíquota maior que os proprietários de imóveis de bairros menos valorizados. O segundo fator é a posição: imóveis de frente e de andares mais elevados tendem a estar associados a um IPTU mais caro que outros apartamentos do mesmo prédio, mas com outra localização e de andares inferiores. O terceiro e último Item considerado é a idade, pois o valor do Imposto tende a decrescer em função da maior antiguidade do imóvel.

Esses elementos fazem com que indivíduos de maior renda, que têm condições de adquirir propriedades melhores, paguem mais Imposto do que outros de menor renda e proprietários de unidades de padrão inferior, tornando o IPTU um dos raros impostos que incidem sobre a riqueza no país (DE CESARE, 2006).

4.5. A arrecadação IPTU no Brasil e porque ele não funciona como deveria

De acordo com Dowell, baseando-se em pesquisas do STN (Sistema Tributário Nacional), a arrecadação do IPTU corresponde em média a 6,5% da receita corrente dos municípios brasileiros, sendo a arrecadação do ISS em média 26% maior que a do IPTU (ver Ilustrações 2 e 3).

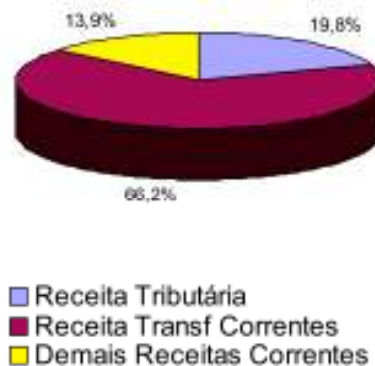


Ilustração 2 -Gráfico representando a composição da receita corrente dos municípios brasileiros no ano de 2004.

Fonte: STN Sistema FIMBRA: Amostra: 4.285 municípios. Elaboração: Dowell.

Em relação à composição da receita tributária, a mesma pesquisa mostrou o seguinte:

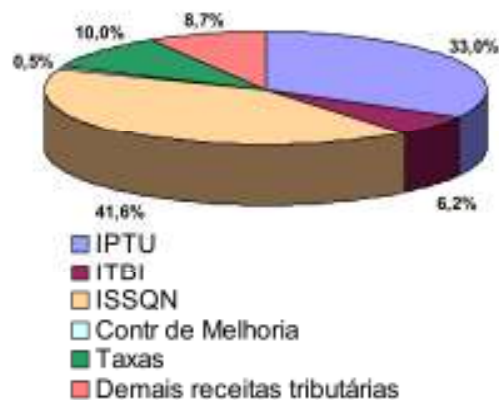


Ilustração 3 -Gráfico representando a composição da receita tributária nacional.

Fonte: STN - Sistema FIMBRA: Amostra: 4.285 municípios. Elaboração: Dowell.

A receita tributária oriunda da arrecadação do IPTU apresentada nas Ilustrações acima, se analisada comparativamente à experiência dos países

desenvolvidos, é considerada baixa (ver Ilustração 4) apesar deste Imposto está instituído em cerca de 90% dos municípios brasileiros. Estudos desenvolvidos por Fernandes (2005, p. 24) concluem que, no Brasil, se arrecada apenas uma oitava parte de Imposto sobre a propriedade em relação aos países desenvolvidos, como o Estados Unidos e a Alemanha. De acordo com Furtado (1999, p. 20), nos Estados Unidos, no período de 1989-1991 cerca de 75% da arrecadação foi através de impostos locais, no Canadá cerca de 80%, enquanto em países da América Latina, na melhor das hipóteses, a arrecadação gira em torno de 40%. Um outro indicador de que o Imposto é baixo em relação aos países desenvolvidos é o seu baixo percentual em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁶. Enquanto o Imposto representa de 2 a 3% do PIB em países como os Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, no Brasil representa menos de 0,5%.

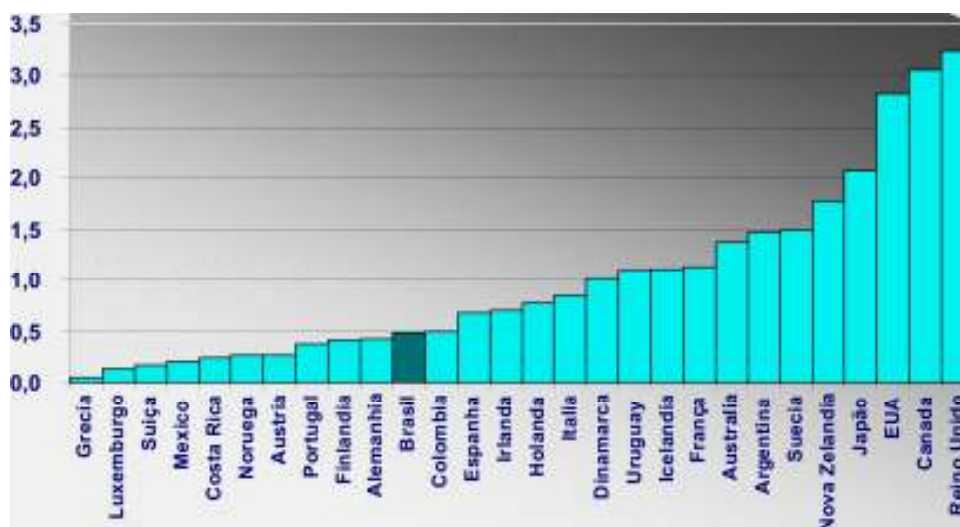


Ilustração 4 - IPTU no Brasil em relação ao PIB comparativamente a outros países.

Fonte: Claudia de Cesare, 2006.

Sendo assim, observa-se que existe aqui uma carência de aplicação de meios eficientes para se avaliar os imóveis urbanos. Isto faz imperar a desigualdade na exigência tributária, visto que muitas vezes um imóvel de valor elevado, encontrando-se subavaliado, faz com que aquele que detenha grande

⁴⁶ No Brasil, o município do Rio de Janeiro, que atingiu o maior nível de arrecadação no período considerado, o IPTU foi responsável por, em média, 25,6% da receita tributária (SMOLKA; FURTADO 1996).

capacidade contributiva, recolha menos Imposto do que realmente deve, podendo também acontecer que, proprietários de imóveis de valor venal pequeno, venham a ter exigência tributária mais elevada do que a devida. O que torna ilegítima a exigência, diante da desigualdade na distribuição da carga tributária. Isto acaba por desvirtuar a finalidade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, além de frequentemente diminuir a arrecadação, o que prejudica a autonomia financeira dos municípios e impede a implementação de melhores políticas públicas.

Segundo especialistas, em comparação com outras formas de tributação, várias características incentivam a instituição do IPTU, entre as quais: a alta visibilidade; a universalidade do fato gerador, isto é, a ampla incidência do tributo; a geração de fluxo estável e previsível de receita, independentemente do ciclo econômico; a capacidade de produzir níveis razoáveis de receita, quando administrado eficientemente; a facilidade de alocar a receita que cabe a cada município; a possibilidade de utilizar o próprio imóvel como garantia para incentivar o pagamento; e a dificuldade de sonegar (CESARE, 2005, p.47). Para Gold, citado por Cesare (Ibid., p. 48) a instituição de um Imposto sobre a propriedade imobiliária ainda tem a capacidade de impor uma carga tributária sobre grande parte dos contribuintes ricos capazes de sonegar o Imposto de renda. E, finalmente, o IPTU tem a potencialidade de estimular o desenvolvimento do solo urbano e desestimular a especulação imobiliária, visto que as alíquotas são geralmente mais altas para os imóveis territoriais, visando a incentivar as construções.

Apesar das inúmeras vantagens apontadas na instituição do IPTU, e por este poder ser utilizado tanto para fins arrecadatórios como para fins urbanísticos, na prática não tem se verificado qualquer melhorias significativa na arrecadação do Imposto no Brasil desde 1995, e isto pode ser observado através de dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Em seus estudos, Cesare (2003) ainda faz comparações, por exemplo, entre o IPTU e o IPVA, concluindo que o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) tem sido nos últimos anos mais importante em termos financeiros do que

o IPTU. Enquanto o IPVA representou 0,53% do PIB em 2002, o IPTU representou apenas 0,43% do PIB no mesmo período. Esta autora ainda compara o IPTU com a taxa de condomínio, constatando que este Imposto custa menos do que a taxa paga pela grande maioria dos apartamentos. Por exemplo, empregando uma amostra de dados referentes a apartamentos residenciais localizados em Porto Alegre, foi identificado que o IPTU representou em média 12% da quantia paga pela taxa de condomínio. Ou seja, existe uma inversão de valores quando a ‘taxa’ para usufruir o prédio supera o Imposto da cidade, que pode ser entendido como uma ‘taxa’ para usar a infra-estrutura urbana e de serviços oferecidos na cidade.

4.6. Desafios em relação ao IPTU

Mas quais seriam os motivos da baixa arrecadação no país? Estudos desenvolvidos por especialistas neste tributo⁴⁷ apontam que, no país, há uma cultura de baixa arrecadação por diversos motivos, entre os quais:

- O desgaste político que pode ser causado pela tentativa de melhoria na arrecadação, devido à alta visibilidade do Imposto;
- Como a importância do IPTU como fonte de receita é pequena, há um desestímulo na sua administração;
- Os cadastros apresentam condições inadequadas para o desempenho das funções fiscais;
- A baixa qualidade nas avaliações dos imóveis;
- Forte influência política sobre atividades inerentemente técnicas

O importante, contudo, é perceber que o desempenho medíocre do IPTU se deve fundamentalmente a práticas insatisfatórias de lançamento e arrecadação do Imposto. Desta forma, vale afirmar que a proposta de qualificação deste instrumento fiscal não pauta o aumento indiscriminado da carga fiscal, mas principalmente corrigir as inúmeras iniquidades, ineficiências e deficiências frequentemente observadas na gestão do Imposto (...) Enquanto os técnicos tendem a focalizar na geração pura de receita, ignorando em larga medida os efeitos da política fiscal sobre o uso de solo e, conseqüentemente, seu impacto no valor dos imóveis e sua influencia no funcionamento do mercado imobiliário; os urbanistas raramente consideram os efeitos

⁴⁷ Principalmente os estudos desenvolvidos por Claudia de Cesare, Fernanda Furtado e Martim Smolka.

que alterações na regulação de uso de solo podem causar sobre as finanças locais na tomada de decisão (CESARE, 2006, p.6).

Por todos estes motivos, e considerando-se a citação acima, pode-se dizer que o potencial deste Imposto como instrumento para promover o desenvolvimento urbano tem sido desprezado. Tanto por técnicos diretamente envolvidos com as finanças públicas municipais, quanto por aqueles ligados ao planejamento urbano nos municípios. Apesar dos inúmeros benefícios gerados pelo Imposto sobre a propriedade imobiliária, o IPTU é, de fato, um Imposto que requer esforço administrativo para apresentar um desempenho satisfatório.

Além disto, concordamos com a posição segundo a qual o Imposto sobre a propriedade imobiliária e a utilização dos instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias são mecanismos complementares, e não alternativos, como comumente se pensa. Apesar da mais-valia incidir sobre um preço que é captado por este Imposto, a capacidade efetiva deste recuperá-la está relacionada com a tarifa e avaliações cadastrais, o que, como vimos, apresenta diversas defasagens no nosso contexto. Isto nos leva a argumentar que, com um cadastro atualizado e com um Imposto sobre a propriedade forte, ter-se-ia um forte instrumento para recuperar mais-valias fundiárias, servindo como base para a instituição de instrumentos complementares, como ocorre nos Estados Unidos e Canadá.

4.7. Contribuição de Melhoria

Pode-se dizer que o tributo conhecido como Contribuição de Melhoria foi primeiramente introduzido no Brasil através da Constituição Federal de 1934, o que o caracterizou como o primeiro dispositivo para a recuperação de mais-valias no país. O artigo 124 desta Constituição estipulou:

Provada a valorização do imóvel por motivos de obras públicas, a administração que as tenha executado poderá cobrar aos beneficiários Contribuição de Melhoria (SANDRONI, 2001, P.3).

Nos anos subseqüentes a esta Constituição, o instrumento foi regulamentado nas diferentes jurisdições, em nível estadual e municipal, mas isto

não garantiu uma aplicação efetiva na maioria dos casos. Ao contrário, as sucessivas reformas constitucionais foram modificando o desenho deste instrumento, cuja base de cálculo foi se alternando entre o critério da valorização da propriedade e o critério da cobrança limitada ao custo da obra.

Nos marcos da política recente, o Estatuto da Cidade define a Contribuição de Melhoria como instrumento da política urbana. De acordo com Santoro (2005, p.9), pode ser considerado o principal instrumento para a realização da “recuperação dos investimentos do Poder Público que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (BRASIL, 2001, art.2º, IX), sendo diretamente conectado com o princípio de recuperação de mais-valias geradas por obras públicas. A exigência deste tributo também consta no Código Tributário Nacional⁴⁸, que determina que os municípios promovam a sua cobrança de todas as obras públicas que resultem em valorização de imóveis particulares.

Art. 81. A Contribuição de Melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (BRASIL, 1966).

Sendo assim, quando qualquer dos entes públicos citados realizar obras públicas beneficiando a comunidade, com valorização de determinados imóveis, cabe a cobrança da Contribuição de Melhoria. Esta obrigatoriedade ainda foi enfatizada através do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), pela qual os municípios ficaram obrigados ao lançamento do tributo sob pena de não receberem as transferências de recursos dos estados e da União e de serem condenados por renúncia fiscal.

Em relação à cobrança efetiva deste tributo no Brasil, pode-se afirmar que a pouca participação nas contas públicas brasileiras têm como causa primeira a não cobrança por parte dos Estados e da União, de onde se originam os recursos mais significativos que são aplicados em grandes obras como estradas, saneamento e drenagem (ver Tabela 05). Conforme dados da FGV-ESAP (2000),

⁴⁸ BRASIL. Código Tributário Nacional: Lei nº 5.172 de 2 de outubro de 1966.

a única Contribuição de Melhoria que tem sido cobrada pelos municípios brasileiros é sobre a pavimentação, na qual a participação da comunidade é normalmente em custo inferior ao da obra. Um outro dado baseado em informações disponibilizadas pelo Ministério da Fazenda é de que apenas 23% das cidades no país haviam instituído o Imposto até 2001. Na Tabela 5 abaixo, referente à consolidação das contas públicas no ano 2000, destaca-se o montante consolidado através da contribuição de melhoria no Brasil. Salienta-se que, provavelmente devido ao baixo valor, nos anos seguintes este tributo não aparece nos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, por isto foi utilizado como referência o ano 2000.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL

CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS
EXERCÍCIO 2000

R\$1,00

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO	CONSOLIDADO
RECEITAS	68.761.867.721,06	152.553.464.681,99	651.023.201.540,81	872.338.533.952,85
RECEITAS CORRENTES	65.744.929.426,05	138.388.290.784,61	252.518.503.726,05	456.651.723.936,71
Receita Tributária	13.677.611.527,82	87.314.930.456,40	78.685.796.670,52	179.678.338.654,74
Impostos	11.602.176.031,25	87.314.930.456,40	77.357.529.826,85	176.274.636.314,50
Impostos s/Comércio Exterior - II / IE	-	-	8.430.744.188,07	8.430.744.188,07
Imp. s/Prop. Territorial Rural - ITR	-	-	230.827.871,64	230.827.871,64
Imp. s/ Renda/Prov. Q. Natureza - IR	-	-	48.051.029.648,75	48.051.029.648,75
Imp. Prop. Pred./Territ. Urbana - IPTU	4.916.298.798,92	-	0,00	4.916.298.798,92
Imp.s/ Transm. "InterVivos" - ITBI	1.002.987.615,15	-	0,00	1.002.987.615,15
Imp. s/ Produtos Industrializados - IPI	-	-	17.553.938.179,35	17.553.938.179,35
Imp.s/Op. Créd.Camb.Seg.Tit.Val. - IOF	-	-	3.090.989.939,04	3.090.989.939,04
Imp. s/Circ. Merc. e Serviços - ICMS	-	79.386.787.027,93	0,00	79.386.787.027,93
Imp.s/ Serv. Qualquer Natureza - ISS	5.682.889.617,18	-	0,00	5.682.889.617,18
Outros Impostos	-	7.928.143.428,47	0,00	7.928.143.428,47
Taxas	1.892.726.278,66	-	1.326.266.843,67	3.218.993.122,33
Outros	1.892.726.278,66	-	1.326.266.843,67	3.218.993.122,33
Prestação de Serviços	1.476.448.696,35	-	282.112.594,96	1.758.561.291,31
Contribuição de Melhoria	82.707.217,91	-	0,00	82.707.217,91
Receita de Contribuição	1.393.741.478,44	-	282.112.594,96	1.675.854.073,40
Contribuições Sociais e Econômicas	-	-	84.244.924.241,79	84.244.924.241,79
Contribuições Previdenciárias	-	-	55.481.623.558,80	55.481.623.558,80

Tabela 5 - A Contribuição de Melhoria no balanço orçamentário nacional.

Fonte: Site da Secretaria do Tesouro Nacional, 2006.

Os artigos 51 e 53, da Lei Federal nº4320/64, estabelecem que o direito de cobrança dos tributos têm como base duas ações governamentais, sendo estas: a instituição do tributo e a sua inclusão no orçamento mediante Lei, observadas as regras constitucionais (CHULIPA, 2006, p.5). Desta maneira, a Contribuição de Melhoria, assim como os demais impostos e taxas incidentes sobre a propriedade imobiliária, inclui-se entre as receitas tributárias de um município que, juntamente com outras receitas, compõem a receita própria dos municípios brasileiros (ver Ilustração 5).

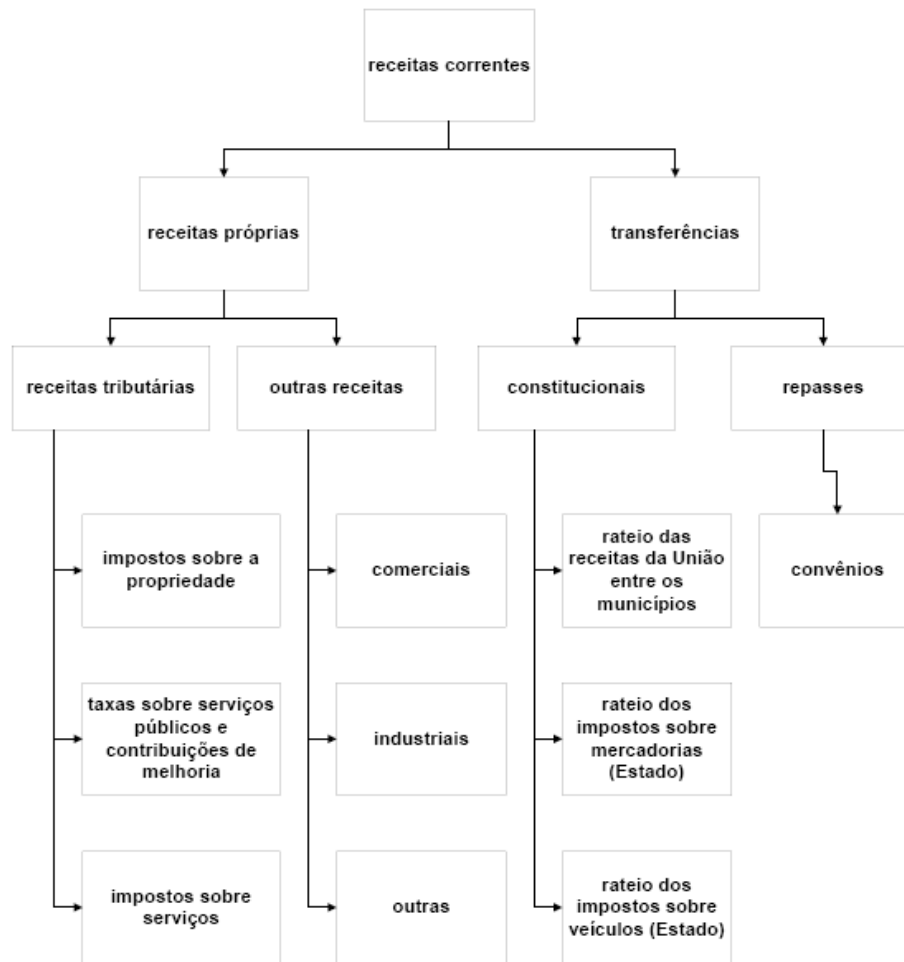


Ilustração 5 - Quadro esquemático da composição das receitas correntes municipais no Brasil.

Fonte: Chulipa, 2006.

Ressalta-se, no entanto, que cada município deve destacar no seu Código Tributário de que maneira serão identificados o fato gerador, a base de cálculo e as exigências obrigatórias para a cobrança deste tributo, de maneira que não entre em conflito com o que está determinado no Código Tributário Nacional. Estes são justamente os principais obstáculos enfrentados por muitos municípios brasileiros e que dificultam a cobrança do tributo: a insuficiência legislativa ou divergências com o Código Tributário Nacional. Para Chulipa (2006, p.7), as decisões emanadas dos tribunais brasileiros são claras: a Contribuição de Melhoria só pode

ser cobrada quando houver valorizações imobiliárias, decorrentes de obra pública, devidamente comprovadas.

Baseando-se no Código Tributário Nacional, os municípios devem observar e tornar públicos os seguintes procedimentos prévios para o lançamento da Contribuição de Melhoria:

1. Memorial descritivo do projeto;
2. Orçamento do custo da obra;
3. Determinação da parcela do custo da obra a ser absorvido pela contribuição;
4. Delimitação da área beneficiada, direta ou indiretamente, pela obra pública e os bens imóveis atingidos;
5. Determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nelas contidas, se for o caso (BRASIL, 1966).

Cesare (2005, p.50) confirma o quadro apontado pela Secretaria do Tesouro Nacional (ver Tabela 5) quando diz que, no Brasil, a Contribuição de Melhoria corresponde a apenas 1,1% do total do valor arrecadado com tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária. Esta autora também enfatiza que o tributo é basicamente fundamentado na teoria de recuperação de mais-valias geradas por investimentos públicos, as quais beneficiaram um proprietário ou um grupo de proprietários privados, e enumera alguns fatores que tornam complexa a cobrança deste tributo, sendo estes:

- A difícil definição da zona de influência beneficiada pela obra,
- A difícil mensuração da valorização imobiliária gerada exclusivamente pela intervenção pública. (a necessidade de provar que houve de fato valorização é imprescindível para a cobrança);
- A exigência de publicação em edital, sendo estabelecido o prazo de 30 dias para sua impugnação (CESARE, 2005, p.51).

Além destes fatores, existe ainda uma resistência natural em financiar diretamente uma obra efetuada pelo poder público, especialmente no Brasil, que possui uma das mais altas taxas de tributação do mundo, e aonde os cadastros e plantas de valores genéricos não recebem as devidas atualizações. Mas isto não

faz com que esta Contribuição deixe de ser um tributo justo e potencial de apresentar significativos resultados, pois onera apenas os que se beneficiam diretamente das obras públicas.

Apesar das dificuldades encontradas para uma efetiva cobrança deste tributo nos municípios brasileiros, Furtado (1999) aponta ser este o instrumento mais difundido no contexto dos países latino-americanos, tanto no passado quanto na atualidade, para o financiamento das obras públicas. E a força deste instrumento derivaria de vários motivos, entre eles:

- Permite ao Estado enfrentar as crescentes necessidades derivadas do processo de urbanização em contextos de restrição fiscal;
- Se apresenta como um mecanismo atrativo de arrecadação extra, que por estar vinculado a uma obra concreta que beneficia o proprietário de forma particular, torna mais aceitável a cobrança;
- Os princípios que justificam o tributo, por possuírem larga tradição, são mais facilmente aceitos pela sociedade;
- Conta com o apoio das empresas privadas de construção especializadas em obras públicas, que possuem forte capacidade de lobby político⁴⁹ (FURTADO, 1997, p.17).

Um dos exemplos de cobrança da Contribuição de Melhoria no país tem acontecido no município de Osório, Rio Grande do Sul. Ao pavimentar ruas urbanas, o poder público tem recuperado, em média, 50% dos custos das obras com a aplicação deste tributo (CHULIPA, 2004, p.11). No contexto internacional, como já foi abordado no Capítulo 3, um programa em Bogotá financiará aproximadamente US\$ 800 milhões em investimentos públicos através da “Contribución de Valorización”, semelhante a nossa Contribuição de Melhoria, nos próximos 10 anos. Através destes exemplos, pode-se ter uma idéia do potencial deste tributo, que tem sido desprezado na maioria dos municípios brasileiros.

⁴⁹ No Brasil, o desenvolvimento de instrumentos para o financiamento do desenvolvimento urbano foi amplamente incentivado pelas empresas de obras públicas que se consolidaram a partir dos anos 30. Este setor proporcionou um forte apoio à Contribuição de Melhoria através de seminários, debates técnicos e apoio político, representado no Congresso Nacional pela chamada Bancada Rodoviária. (FURTADO, 1997, p.17).

4.8. Instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas previstos no Estatuto da Cidade.

Neste tópico será realizada uma leitura específica do Estatuto da Cidade sob a perspectiva da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização. Do Item 4.5 ao 4.7 foram abordados os instrumentos tributários relacionados com o princípio da recuperação de mais-valias geradas por obras e investimentos públicos. Neste Item, no entanto, os instrumentos considerados são aqueles relacionados com o princípio da recuperação de mais-valias decorrentes de novas regulações urbanísticas, tais como planos diretores e leis de uso e ocupação do solo.

Segundo Furtado (2006), ao percorrer os possíveis instrumentos da política urbana enumerados no Art. 4º do Estatuto da Cidade, em praticamente todos está presente a possibilidade de geração de impactos sobre o valor dos terrenos urbanos. Isto significa que, de modo geral, todos podem ser associados ao tema da geração de mais-valias fundiárias e, conseqüentemente, à sua recuperação pelo poder público. A seguir são abordados os principais instrumentos que podem ser considerados como ferramentas de planejamento e controle urbano, apresentando suas características e possibilidades de aplicação através de alguns exemplos de municípios brasileiros, no intuito de alcançar os objetivos específicos descritos na Introdução desta Dissertação, ao relacioná-los ao tema da recuperação de mais-valias fundiárias.

Através da observação do que ocorre comumente em nossas cidades, é fácil perceber que, quando o poder público realiza investimentos através de obras públicas, resolve alterar normas urbanísticas (mudanças de uso do solo) ou até mesmo a classificação do solo; acaba por valorizar propriedades privadas, beneficiando uns poucos que se apropriam gratuitamente dos investimentos oriundos de um esforço coletivo. Então, o que será analisado aqui, sob a ótica do Estatuto da Cidade, é a possibilidade da coletividade recuperar para si ao menos uma parcela desta valorização.

Um exemplo que facilita a visualização de como um imóvel urbano pode ser valorizado por iniciativas provenientes do poder público é o de uma parcela de terra que sucessivamente seja incluída no perímetro urbano, beneficiada com infra-estrutura e serviços urbanos, provida de acessibilidade e equipamentos urbanos, destinada a um uso urbano rentável e autorizada a suportar um determinado potencial construtivo. Ao final destas etapas, o valor do terreno será muitas vezes superior ao que tinha anteriormente.

O Estatuto da Cidade, já abordado nos Capítulos 1 e 2 desta dissertação, entre suas inovações, regulamentou alguns instrumentos capazes de intervir no mercado de terras. Santoro (2005, p.16) menciona que as diretrizes gerais desta Lei se constituem como verdadeiras normas do Direito Urbanístico no Brasil. Desta maneira, a política urbana passou a ser controlada por parâmetros normativos de âmbito nacional.

Entre as diretrizes gerais da política urbana nacional, apresentadas no art. 2º do Estatuto da Cidade (incisos IX e XI), aparece de forma explícita a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização:

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

(...)

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

XI – Recuperação dos investimentos do poder público que tenha resultado na valorização de imóveis urbanos (BRASIL, 2001).

Ao analisar estas diretrizes, percebe-se que são orientadas especificamente para a recuperação de mais-valias fundiárias, buscando orientar um desenvolvimento urbano vinculado a um desenvolvimento social. Partem do pressuposto que os incrementos de valor de uma propriedade urbana que derivam de ações do poder público devem retornar à comunidade como um todo.

Uma outra diretriz geral do Estatuto da Cidade, importante para a questão da recuperação de mais-valias fundiárias, é a seguinte:

Art. 2:

X – Necessidade de adequação dos instrumentos da política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais (BRASIL, 2001).

Por esta determinação, observa-se a necessidade de uma consonância entre as políticas econômica, tributária e financeira para que estas se adequem aos objetivos da política urbana. De acordo com Santoro (2005, p.28), é imprescindível também uma aproximação entre o Direito Urbanístico e o Direito Tributário. O próprio Estatuto da Cidade lista instrumentos tributários e financeiros no seu capítulo II, “Dos instrumentos da Política Urbana”:

Art. 4º. Para os fins dessa Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros (BRASIL, 2001).

Através dos trechos transcritos da Lei, que apontam as diretrizes e instrumentos da política urbana nacional, percebe-se a necessidade de se recuperar os investimentos públicos que resultaram em benefícios privados. Para a realização dessas diretrizes, os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade devem ser usados tendo por objetivo reverter a lógica da exclusão nas cidades. Em síntese, podemos afirmar que a finalidade básica do sistema de instrumentos do Estatuto da Cidade tem uma dimensão fiscal e uma dimensão de regulação do solo urbano. Como já foi abordado no Item 1.3, em relação à necessidade de regulação do solo urbano, o Estatuto da Cidade considerou o plano diretor como o instrumento central, vinculando a aplicação dos instrumentos abaixo descritos à elaboração deste documento.

4.8.1. Outorga Onerosa do Direito de Construir

A Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada como um dos principais instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Possui sua

origem na figura do Solo Criado, que se refere à possibilidade de construção acima dos limites básicos estabelecidos pela legislação. De acordo com Rolnik (2002), o conceito de Solo Criado foi primeiramente definido no Brasil pela Carta de Embu.⁵⁰, que:

(...) propunha criar mecanismos para a recuperação da valorização fundiária gerada pelos investimentos públicos, principalmente por meio do Solo Criado, mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional (ROLNIK, 2002, p. 68).

A inspiração para este modelo proposto em São Paulo era o “*plafond legal de densité*”, que em 1975 era instituído em toda a França, definindo o coeficiente de aproveitamento básico de 1,5 pra Paris e de 1,0 para o restante da França, e a experiência da transferência de potencial construtivo (*development right transfer*) instituída pelo Plano de Chicago em 1973, motivado pelos conflitos decorrentes da aplicação de legislação de tombamento aos bens de valor histórico.

Embora estas duas versões partissem do mesmo princípio, separando-se o direito de propriedade do direito de construir, no caso norte-americano o direito de construir poderia ser negociado entre particulares, enquanto na França este direito acima de uma densidade construtiva básica só poderia ser exercido por meio de compra ao Estado. A versão brasileira a partir dos anos 90, contida no Estatuto da Cidade, passou a contemplar estas duas possibilidades (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

O princípio básico da Outorga Onerosa do Direito de Construir é que o direito de construir só pode ser exercido sem contrapartidas até um certo limite, a partir do qual o município pode requerer uma compensação. Esta compensação estaria relacionada com uma maior demanda por serviços públicos, equipamentos comunitários, sistemas de abastecimento, áreas verdes e outros investimentos públicos decorrentes do uso do solo acima de certo limite. Desta maneira, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser compreendida como um mecanismo de recuperação de mais-valias que permite recuperar os incrementos

⁵⁰ Segundo Rolnik (2002), esta carta foi resultado do Congresso sobre o Solo Criado na cidade de Embu, São Paulo, em 1976. Contou com a participação de gestores públicos, urbanistas, juristas e economistas e diz que “toda a edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo”.

no valor do solo atribuídos não somente as normas urbanísticas, mas também aos investimentos públicos.

O detalhamento deste instrumento é remetido aos planos diretores municipais e outras regulamentações, visto que o Estatuto da Cidade define apenas noções gerais (nos artigos 28 a 31). O plano diretor deve definir um coeficiente de aproveitamento básico no município, que pode ser único ou diferenciado, e também delimitar os limites máximos deste coeficiente. A faixa intermediária entre estes é a que incidirá as contrapartidas (ver Ilustração 6). De acordo com o Estatuto da Cidade, os limites máximos devem ser fixados em proporção à infra-estrutura existente e ao aumento de densidade em cada área. É ainda o Plano Diretor que define as áreas passíveis deste instrumento.



Ilustração 6 - Exemplo de áreas definidas no Plano Diretor nas quais pode incidir a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Fonte: apresentação de Pedro Jorgensen no curso de Instrumentos Fiscais e Regulação do Espaço Urbano, 2006.

Uma parcela dos analistas deste instrumento, de acordo com Furtado (2006), ainda defende o estabelecimento de um coeficiente básico único igual a um, utilizando como princípio a noção de que os direitos básicos de construção de um terreno deveriam ser equivalentes à superfície do mesmo terreno. Esta interpretação vigora em alguns municípios brasileiros, como em Goiânia. No

entanto, na maioria dos casos, os índices básicos vêm sendo diferenciados nas cidades que vêm aplicando a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Uma variante da Outorga Onerosa do Direito de Construir é a Outorga Onerosa de Alteração de Uso. De maneira equivalente, os planos diretores devem delimitar as áreas nas quais se admitem alterações de uso por meio de uma contrapartida financeira dada pelo proprietário do solo.

A definição da fórmula de cálculo da cobrança e a fixação da contrapartida também são remetidas ao plano diretor municipal. Ainda de acordo com Furtado (2006), em geral, se estabelece uma relação entre o preço do metro quadrado do terreno e o potencial adicional construtivo desejado. Os recursos obtidos através das contrapartidas devem ser direcionados para itens listados no Estatuto da Cidade, de interesse público, social ou ambos. Estes recursos devem ser recolhidos a um Fundo Municipal e um órgão ser responsável pela gestão. Na maioria dos casos, a aplicação dos recursos é voltada para áreas de urbanização inadequada e, desta maneira, uma parte da valorização que já era esperada pelos proprietários passa a ser destinada ao benefício público. De acordo com o Estatuto da Cidade (art. 26), os recursos obtidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir ou com a Outorga Onerosa de Alteração de Uso têm que obrigatoriamente ser aplicados em projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários, áreas verdes e de lazer, áreas de interesse ambiental ou de proteção do patrimônio histórico.

Uma discussão relevante acerca da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da a Outorga Onerosa de Alteração de Uso e que vale a pena ser ressaltada é se estes instrumentos se constituem ou não num tributo. Concordamos com Eros Grau (1982, p.82), quando este menciona que:

Tributos são receitas que encontram sua causa em Lei, daí sua definição como receitas legais. No caso em espécie, estamos diante de um ato de aquisição de um direito não compulsório. Trata-se de ato voluntário, no qual o requisito das vontades das partes – setores público e particular – substitui o requisito da imposição legal (GRAU, 1982, p.82).

Desta maneira, estes instrumentos não se originam de um ato compulsório, gerador de obrigação ao particular como os tributos. Diferente, portanto, do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, em que o simples fato de possuir um imóvel urbano já gera a obrigação, a aquisição de potencial construtivo excedente pelo proprietário do imóvel é um ato voluntário, que importa um ônus, neste caso, a contrapartida do beneficiário (BRASIL, 2001, art. 30, III). Sob este aspecto concordamos, então, que a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso não são tributos, mas, como já diz o Estatuto da Cidade, institutos jurídicos e políticos (BRASIL, 2002, art. 4º, V).

Algumas avaliações sobre a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir em municípios brasileiros apontam como vantagem o fato da contrapartida exigida ser geralmente cobrada aos empreendedores em períodos de aquecimento das atividades econômicas, quando estes possuem recursos disponíveis para investir em construções, o que o tornaria mais justo que a Contribuição de Melhoria.

Ainda sobre este instrumento, exemplos práticos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, como em Curitiba, demonstram que esta pode ser utilizada para financiar programas de habitação de interesse social, se constituindo em fonte de recursos. Ao mesmo tempo, em municípios como Natal, ao possibilitar o aumento do potencial de construção em algumas áreas, acabou por favorecer o mercado imobiliário. Neste município, no lugar da venda de potencial adicional de construção, propôs-se a venda de adensamento populacional em determinadas localidades, ou seja, a legislação definiu uma densidade básica de 180 hab/ha para usos residenciais, e passou a vender densidades acima desta sem considerar a capacidade de infra-estrutura e aspectos como a paisagem local (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

Apesar da experiência em São Paulo com as Operações Interligadas⁵¹ ser bem anterior à aprovação do Estatuto da Cidade e, de acordo com alguns autores, ter apresentado resultados significativos na produção de habitações de interesse social entre os anos de 1989 e 1998, estas foram excluídas das novas possibilidades apontadas pelo Estatuto da Cidade, pois partiam de iniciativa dos particulares, podendo ocorrer em qualquer lugar e solicitando-se qualquer alteração de índice urbanístico (SANDRONI, 2001). Além disto, na prática, significavam a remoção de favelas de áreas valorizadas com relocação das famílias em áreas distantes dos Centros urbanos.

Desta maneira, consideram-se as experiências de Porto Alegre e Curitiba⁵² como referências em nível nacional. No primeiro município, a Outorga Onerosa do Direito de Construir funciona como forma de financiamento de obras viárias e de habitação de interesse social. Desde o ano de 1975, já existia um decreto municipal determinado que as áreas a serem extraídas do proprietário em razão do sistema viário ou da implementação de praças e escolas seriam trocadas por direito de construir na parte que permaneceu intacta, numa operação alternativa à desapropriação.

Em 1979, alterações neste instrumento permitiram que potencial construtivo fosse vendido para terceiros no município de Porto Alegre, tornando possível sua negociação e utilização em outras áreas da cidade. O potencial a ser disponibilizado para a venda correspondia ao adensamento permitido para determinada área pelo zoneamento e não era praticado em função da existência de áreas públicas, parques, bens tombados e áreas de preservação. Desde 1994, a

⁵¹ No ano de 1986, uma aplicação da idéia de transferência do direito de construir considerada como inovadora foi formulada em São Paulo. Segundo a lei aprovada, os proprietários de terrenos ocupados por favelas poderiam requerer à Prefeitura a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do terreno ocupado pela favela ou de outros de sua propriedade, desde que se construísse e se doasse ao poder público habitações de interesse social para a população favelada. Em estudo realizado por Sandroni (2001), afirma-se que, entre 1989 e 1998, os recursos gerados pelas OI representaram quase 20% do total de habitações sociais construídas no período, correspondendo a 11.102 unidades. Salienta-se, no entanto, que este montante correspondeu a, aproximadamente, 10% do déficit habitacional do período.

⁵² Em Curitiba, a figura da Outorga Onerosa do Direito de Construir aparece em 1990, com o objetivo de gerar recursos para financiar habitações de interesse social. O valor vai para o Fundo Municipal de Habitação, sendo empregado na compra de lotes ou na regularização fundiária (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

Outorga Onerosa do Direito de Construir é estabelecida a partir de um limite construtivo máximo por quarteirão, que varia de 8% a 30%. As compras de potencial construtivo adicional são feitas em leilões periódicos pelos proprietários de um grupo de quarteirões (SOUZA E MARRASQUIM, 2001). De acordo com pesquisas:

Este instrumento vem sendo progressivamente assimilado pela construção civil, que vem utilizando cerca de 40.000m² por ano de potencial construtivo outorgado de forma onerosa – valor que representa em média 9% do total construído a cada ano na cidade de Porto Alegre. (INSTITUTO PÓLIS, 2001, P.73).

Apesar de já possuir um histórico de utilização em municípios como Porto Alegre e Curitiba e de ter sido regulamentada há seis anos com o Estatuto da Cidade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir parece não estar sendo utilizada na maioria dos municípios brasileiros. Talvez a necessidade de definição dos coeficientes básicos e máximos permitidos, que possibilitam a cobrança das contrapartidas; considerando a adequada densidade populacional de acordo com a infra-estrutura pré-existente de uma determinada zona da cidade. E a definição das fórmulas de cálculo destas contrapartidas, não estejam se apoiando em critérios técnicos bem definidos, dificultando até mesmo a regulamentação deste instrumento (um dos principais para se recuperarem mais-valias de acordo com a legislação brasileira) pelos novos planos diretores ou suas leis complementares.

4.8.2. Transferência do Direito de Construir

A utilização da Transferência do Direito de Construir também depende, de acordo com o Estatuto da Cidade, de aprovação de Lei municipal que definirá as condições de aplicação deste instrumento.

Basicamente, a Transferência do Direito de Construir autoriza proprietários de imóveis urbanos a transferir direitos de construir, definidos para esses imóveis no plano diretor ou em legislações dele decorrentes, quando o referido imóvel tiver seu uso orientado a equipamentos urbanos ou comunitários, quando ele for objeto de preservação, ou quando ele estiver destinado à população de baixa renda (FURTADO, 2006, p.12).

Esta Transferência pode ocorrer de diversas formas, dependendo da Lei municipal que a regulamente. Algumas cidades vêm pondo em prática este

instrumento, sendo um dos casos de utilização mais freqüente o da transferência de direitos construtivos aos proprietários de imóveis atingidos por projetos públicos de preservação e tombamento (ver Ilustração 7). Uma outra maneira que a Transferência do Direito de Construir vem sendo experimentada é nas desapropriações por interesse público, sobretudo para a realização de obras viárias de grande porte. Quando isto ocorre, os proprietários dos terrenos que interessem ao poder público recebem a permissão para exercer em outro local os potenciais construtivos ou a permissão para alienar esses direitos.

É importante salientar que, no caso da Transferência do Direito de Construir, não há obtenção de recursos monetários e que a importância deste instrumento em termos fiscais está associada aos altos custos que muitas vezes tornam inviáveis projetos que necessitem de desapropriações por interesse público ou que objetivem a preservação de imóveis de valor histórico. Através deste instrumento, o poder público gastaria menos com ações indenizatórias, uma vez que não seriam necessários pagamentos em moeda, mas sim em potencial construtivo que tem valor de troca para os proprietários e que não acarreta um custo adicional, viabilizando assim as obras necessárias.

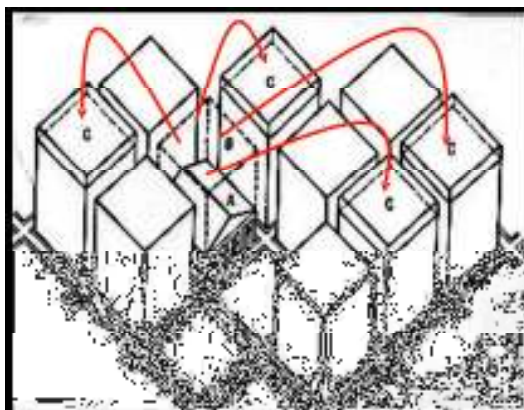


Ilustração 7 - Exemplo de Transferência do Direito de Construir entre os imóveis de uma mesma zona de uso.

Fonte: apresentação de Pedro Jorgensen no curso de Instrumentos Fiscais e Regulação do Espaço Urbano, 2006.

Em Belo Horizonte, de acordo com pesquisas do Instituto Pólis (2001), a Transferência do Direito de Construir, regulamentada pelo plano diretor em 1996, vem acontecendo principalmente com o objetivo de ressarcir os proprietários

cujos imóveis sofreram restrições do potencial construtivo por razões de preservação. O proprietário do imóvel tombado recebe o potencial de transferência, calculado em m², e pode negociá-lo com outros empreendedores, gerando recursos principalmente para a iniciativa privada. A transferência deste potencial só pode ser feita para o entorno do imóvel de origem ou para área de mesmo zoneamento, com o objetivo de controlar a livre utilização deste instrumento, pois os imóveis tombados a serem preservados encontram-se na área central, pouco atrativa para os investimentos imobiliários. A zona sul do município, apesar de possuir a maior demanda por potencial construtivo, não pode ser receptora de transferências.

Observando a experiência de Curitiba, a Transferência do Direito de Construir é utilizada desde 1982 igualmente para fins de preservação do patrimônio histórico. No ano 2000 seu uso foi ampliado com a inserção de áreas verdes e de fundos de vale a serem preservados. A legislação determinou as zonas passíveis de receberem transferências, estabelecendo limites de área máxima a ser incorporada aos empreendimentos e usos permitidos. Quando os imóveis a serem preservados são particulares, o proprietário deve restaurar o imóvel como condição para receber o potencial de transferência. Muitas vezes esta operação de restauro é feita em parceria, com o proprietário se associando ao empreendedor que quer receber o potencial.

Quando os imóveis a serem preservados são públicos, utiliza-se um outro instrumento, a Unidade Especial de Interesse de Preservação. Desta maneira, o valor do restauro é calculado e transformado em cotas que são vendidas. A Catedral de Curitiba foi restaurada desta maneira. Além destas utilizações, a Transferência do Direito de Construir também pode acontecer na implantação de sistema viário, sendo permitida a transferência para uma outra área apenas quando a operação dentro de uma mesma área é inevitável. Consta-se que este instrumento já foi bastante utilizado, gerando recursos significativos para o município, que os transformou em parques, numa vila olímpica e na restauração de vários imóveis (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

Mais uma vez a experiência de Porto Alegre, que se antecipou à existência do Estatuto da Cidade, merece ser ressaltada, pois a Transferência do Direito de Construir foi utilizada para a execução das obras da 3ª Avenida Perimetral, comprovando a sua eficácia para viabilizar uma obra viária de grande porte. De fato, pode-se dizer que foi a primeira vez que este instrumento foi utilizado para a aquisição de áreas necessárias para realização de obras públicas, partindo-se de um decreto do ano de 1975. Entretanto, foi somente a partir dos anos 80, após uma espécie de período de maturação, que alguns profissionais da área dominaram a utilização da Transferência do Direito de Construir, apresentando como resultado a aquisição de aproximadamente 650 imóveis (entre 1975 e 1997) em vários pontos da cidade (UZON, 2005). Vejamos como se deu este processo.

Na metade dos anos noventa, surgiu em Porto Alegre a oportunidade de obtenção de financiamento para uma obra prevista desde o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município, a 3ª Avenida Perimetral. Era um grande projeto, contemplando 12,3 Km de vias com pavimento em placas de concreto, incluindo uma via exclusiva para transporte coletivo mais substituição e ampliação de todas as redes de infra-estrutura existentes (GUIMARÃES, 2004). O poder público municipal precisava encontrar uma maneira para realizar as desapropriações, exigidas como contrapartida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estimadas em mais de 20 milhões de dólares. Neste momento, e tendo um curto espaço de tempo para agir, o município começou uma negociação com os proprietários objetivando trocar os imóveis por potencial construtivo.

Foi montada uma estrutura para dar suporte a este processo, sendo criada uma “Oficina de Aquisições”, diretamente ligada a Secretaria de Finanças, que deveria realizar as transações e pagamentos. Os demais órgãos municipais prestaram apoio ao projeto, mas não eram partes integrantes desta nova estrutura. A Avenida que cortou a cidade de Norte a Sul, percorrendo 20 bairros, foi a maior obra viária da cidade construída num prazo tão curto, tendo alcançado populações com poder aquisitivo variado, de zonas mais nobres e atrativas para o mercado

imobiliário até em regiões de ocupação irregular (PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, 2002).

Pode-se dizer que, neste caso, a utilização da Transferência do Direito de Construir superou as expectativas, proporcionando uma economia maior do que a inicialmente prevista. Segundo Uzon (2005), 50% dos recursos que teriam que ser desembolsados para as desapropriações foi economizado com este instrumento, superando a meta inicial de 33%. Além disto, assegurou-se à aquisição dos imóveis antes da realização das obras, evitando-se que o poder público viesse a pagar por um incremento proporcionado por ele próprio. A metodologia “ganha-ganha”⁵³ adotada pelos técnicos da prefeitura através de planos de incentivos⁵⁴ e do processo esclarecedor e transparente contribuíram para que não houvesse reações contrárias dos desapropriados, fazendo com que a aceitação em grande escala passasse a ser considerada como o maior êxito do projeto.

Ao contrário da bem sucedida experiência de Porto Alegre, um exemplo que torna explícita a cautela necessária para a aplicação da Transferência de Potencial Construtivo ocorre na cidade de Natal. Imóveis situados em zonas de proteção ambiental e em áreas não adensáveis podem ter seu potencial construtivo transferido para outros situados em zonas adensáveis, onde haja disponibilidade de estoque de terras urbanizáveis como forma de compensação, mediante prévia autorização do Executivo. O plano diretor não estabelece limite de gabarito para as edificações, (existe a possibilidade de verticalização ilimitada caso a região comporte o impacto) e algumas das operações de transferências já realizadas têm provocado uma acentuada verticalização no município, com os edifícios passando de um padrão de 10 e 12 para 30 andares, sem que haja uma metodologia que permita afirmar com segurança se a infra-estrutura urbana comporta ou não esta Transferência de Potencial Construtivo (BENTES, 1997).

⁵³ Este termo se origina do inglês “win-win”, não tendo sido uma metodologia desenvolvida em Porto Alegre. Pressupõe que todos os atores ganham algo, repartindo os benefícios da operação / negociação, ou seja, reconhecem-se as diferenças na divisão dos lucros para atrair o interesse de todos os participantes.

⁵⁴ Para efetuar as desapropriações no tempo exigido pelo organismo financiador, foi incentivada a opção pelas Transferências de Potencial Construtivo agregando-se uma porcentagem de solo urbano aos contratos realizados num prazo de até 60 dias (PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2002).

Pelo apresentado, observa-se que a Transferência do Direito de Construir viabiliza a realização de projetos como a 3ª Avenida Perimetral em Porto Alegre, sendo também uma maneira de incentivar a preservação de imóveis com valor histórico sem que o poder público necessite desembolsar recursos monetários. No entanto, para que este instrumento possibilite uma recuperação de mais-valias fundiárias, os certificados de potencial construtivo a serem negociados com os proprietários não devem incorporar a expectativa de valorização decorrente da obra pública. Isto justifica a importância de uma correta avaliação dos imóveis antes do anúncio do projeto, mas também torna as negociações mais difíceis.

4.8.3. Operações Urbanas Consorciadas

Assim como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a idéia de introduzir as Operações Urbanas Consorciadas como instrumento urbanístico tem origem européia (particularmente francesa) e norte-americana⁵⁵. Em ambos os casos, o instrumento aparece para enfrentar um duplo desafio: de reutilização de áreas das cidades que sofreram esvaziamento em função de mudanças de processos produtivos e de mobilização do capital privado necessário para alavancar as transformações urbanísticas, num contexto de crise fiscal do Estado que diminuía a capacidade de investimento do poder público. Pode-se dizer, então, que o objetivo deste instrumento é viabilizar grandes intervenções nas cidades, realizando parcerias entre o poder público e a iniciativa privada.

No Brasil dos anos 80, um instrumento denominado Operações Urbanas, que seria o precursor das Operações Urbanas Consorciadas no país, surgiu primeiramente na cidade de São Paulo, sendo incluído no projeto de Lei do Plano Diretor em 1985, possuindo o duplo objetivo de promover mudanças estruturais em certas áreas da cidade e mobilizar recursos privados para isto.

Sobre o funcionamento do instrumento Operação Urbana Consorciada, este utiliza o mesmo raciocínio da Outorga⁵⁶, pois permite alterações nos índices

⁵⁵ Para saber mais sobre esta origem ver: *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos*. Instituto Pólis, 2001, p.78.

⁵⁶ Podendo-se dizer que também se origina da figura do solo criado (Instituto Pólis, 2001).

urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo. A diferença é que prevê a associação dessas alterações a um plano urbanístico previamente determinado. Este plano estabelecerá uma área dentro da qual a valorização recuperada deverá ser aplicada. A definição das Operações Urbanas Consorciadas, de acordo com o Estatuto da Cidade é a seguinte:

Art. 32.

Parágrafo 1º - Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001).

A área de aplicação das Operações urbanas Consorciadas deve ser definida por Lei municipal específica baseada no Plano Diretor de cada município (ver Ilustração 8). Furtado (2006) menciona que, de modo mais geral, são previstos pagamentos de contrapartidas por parte de proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em função de benefícios como a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e alterações das normas edilícias na área delimitada para a Operação Urbana Consorciada. Para a definição das contrapartidas não há regras ou limitações, mas, ainda de acordo com Furtado, a necessidade de sua aprovação pelo legislativo e o necessário controle com representação da sociedade civil oferece um espaço para a destinação destas contrapartidas a iniciativas sociais.

As bases de funcionamento das Operações Urbanas Consorciadas, na prática, são as seguintes:

1. -Delimita-se um perímetro de atuação da Operação Urbana Consorciada;
2. -Faz-se o inventariado dos usos e calcula-se o potencial construtivo prévio do conjunto da área;
3. -Elabora-se um plano de melhorias e transformações da área, envolvendo infra-estruturas, serviços e equipamentos urbanos;

4. -Estimam-se os novos usos desejados e o novo potencial construtivo a ser alcançado, que se constituirão no estoque público da Operação Urbana Consorciada;
5. Estabelecem-se as contrapartidas a serem exigidas como pagamento pela utilização de itens do estoque público (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.83).

As contrapartidas assim obtidas constituirão então os recursos que o poder público utilizará para cumprir o programa de investimentos públicos para a área da Operação Urbana Consorciada (e somente dentro de seu perímetro). De acordo com Furtado (2006), também pode ser prevista, como objeto de pagamento de contrapartidas, a regularização de construções executadas em desacordo com a legislação, possibilitando a regularização fundiária.

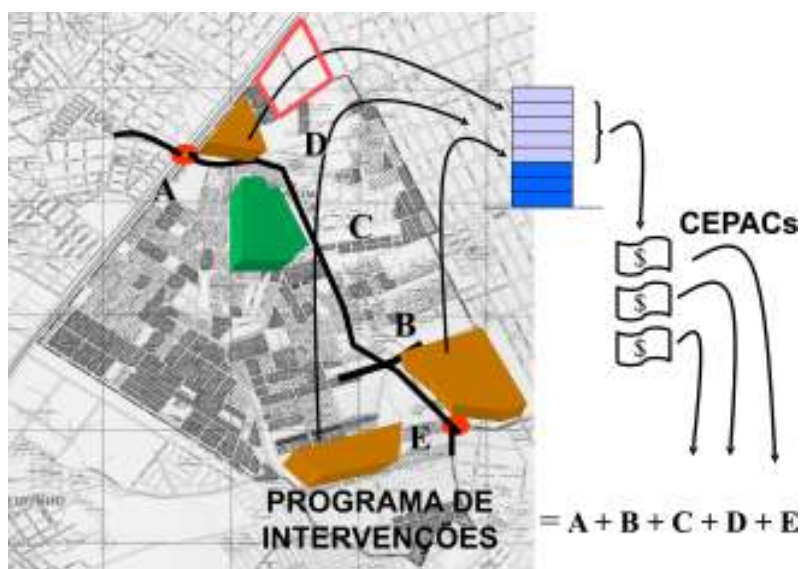


Ilustração 8 - Exemplo da incidência de uma Operação Urbana Consorciada.

Fonte: apresentação de Pedro Jorgensen no curso de Instrumentos Fiscais e de Regulação do Espaço Urbano, 2006.

As Operações Urbanas Consorciadas, de acordo com o Estatuto da Cidade, ainda podem contar com a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) pelo município, como forma de obtenção de recursos pelo poder público. Mas o que seriam os CEPACs?

O mecanismo do CEPAC é a conversão de potencial construtivo em títulos, para depois serem vendidos no mercado e em seguida convertidos em área construída adicional por quem deseja aprovar

um projeto no âmbito da Operação Urbana Consorciada (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 85).

Complementando esta definição, Furtado (2006) diz que cabe ao poder público definir a quantidade de CEPACs que será alienada em leilões públicos ou utilizados diretamente para o pagamento das obras necessárias à própria Operação Urbana Consorciada. Ao serem lançados, estes títulos podem ser negociados livremente no mercado, sendo os recursos obtidos com as vendas depositados em conta vinculada a Operações Urbanas Consorciada correspondente, na Caixa Econômica Federal.

Na prática, o CEPAC é um papel que, segundo a divisão setorial da área da Operação Urbana Consorciada, dá direito ao seu possuidor de construir “x” m² no setor A ou “y” m² no setor B, sendo utilizado no momento do pedido de licença para construir, para o pagamento dos potenciais adicionais solicitados, até o limite (índice máximo) fixado na Lei da Operação Urbana Consorciada.

Ao realizar uma análise sobre o funcionamento das Operações Urbanas Consorciadas no Brasil, Santoro (2005, p.27) menciona que estas se constituem num dos instrumentos mais polêmicos do Estatuto da Cidade, visto que as experiências anteriores a esta Lei mostram que em alguns casos, mesmo havendo a recuperação da valorização, esta acaba sendo reinvestida no próprio perímetro da Operação Urbana Consorciada, ou seja, onde já houve valorização, reconcentrando recursos e reforçando processos de segregação socio-espacial e exclusão territorial.

O que se argumenta, através de análises deste tipo, é que a Operação Urbana Consorciada seria na verdade um mecanismo para responder às novas necessidades e formas de atuação de capitais imobiliários, e que o seu desenho não garante o cumprimento de objetivos sociais apontados pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. No entanto, de acordo com análises de Furtado (2006), em termos financeiros e fiscais, a Operação Urbana Consorciada vem possibilitar a superação de um grande problema urbano, que é a falta de recursos para a requalificação de áreas urbanas que muitas vezes possuem uma boa infraestrutura, mas necessitam de investimentos para voltar a ter importância nos

ambientes urbanos. Pelo visto, não é a toa a existência de tamanha polêmica em relação a este instrumento.

Ao investigar as experiências concretas de Operações Urbanas Consorciadas no Brasil, observa-se que São Paulo é o único município que tem realizado grandes intervenções utilizando-se deste instrumento, e isto se deve principalmente ao dinamismo econômico desta cidade e a seu ativo mercado imobiliário. Estudos do Instituto Pólis (2001) apontam que estas operações que “vingaram” aconteceram em áreas onde já existia um grande interesse do mercado imobiliário confrontado com limitações significativas impostas pelo zoneamento. Desta maneira, as parcerias só aconteceram em setores que interessavam a iniciativa privada investir, ou seja, nas áreas mais valrizadas.

Em São Paulo, desde 1991, foram aprovadas cinco intervenções deste tipo, sendo três destas denominadas Operações Urbanas, e duas Operações Urbanas Consorciadas, como pode ser visto:

- Operação Urbana Anhangabaú;
- Operação Urbana Consorciada Faria Lima;
- Operação Urbana Água Branca;
- Operação Urbana Centro; e
- Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Este trabalho não abordará as especificidades destas intervenções, visto que foram aplicadas em contextos diferenciados e possuem características e legislações bastante específicas. Ressalta-se que a única Operação Urbana que contemplou um projeto urbanístico para o conjunto do perímetro foi a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, regulamentada por decreto em junho de 2004⁵⁷.

Em relação à utilização dos CEPACs, até o presente momento apenas as Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada vêm utilizando-se destes Certificados. Ao analisar a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, Sandroni (2001, p.24) afirma ser esta uma operação diferente das demais, pois enquanto nos outros casos propuseram-se atuações em áreas degradadas, mas com grande parte

⁵⁷ Informações obtidas no site <www.prefeitura.sp.gov.br/cepac>.

da infra-estrutura ociosa e com capacidade de adensamento, esta Operação Urbana Consorciada foi definida numa área em franco processo de valorização e expansão imobiliária, não existindo ociosidade da infra-estrutura na região.

Apesar das intervenções públicas na região da Operação Urbana Consorciada Faria Lima terem iniciado no ano de 1995 (tendo um prazo de 15 anos estimado para sua conclusão), a primeira emissão de CEPACs só se deu em 2004. Levando-se em consideração que o custo estimado desta Operação Urbana Consorciada, de acordo com a EMURB (Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo) é de R\$ 715.000.000,00, e que o poder público arrecadou até o momento R\$ 415.000.000,00 através de leilões de CEPACs, constata-se que ainda será necessário que a Prefeitura invista quase R\$ 300.000.000,00 dos cofres públicos para concluir as intervenções. Devido a estes dados, e se não houver continuidade na emissão destes certificados destinados a financiar os investimentos, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima não poderá ser utilizada como bom exemplo, pois, ao contrário de contribuir para uma recuperação de mais-valias, significará, sobretudo, um elevado gasto pesando sob a dívida pública para valorizar ainda mais uma área em franca expansão.

Em se tratando da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, esta é a mais recente e, aparentemente, a mais bem estruturada de São Paulo, chegando a incluir no seu plano a construção de habitações de interesse social para as famílias a serem atingidas pelas intervenções. Em cinco leilões de CEPACs realizados até o momento, a Prefeitura arrecadou um total de R\$ 123.200.000,00. Este número, apesar de significativo, corresponde a apenas 10% do valor total estimado para os investimentos nesta Operação Urbana Consorciada, que é de R\$ 1.125.000.000,00. Com um prazo estimado de 15 anos e uma quantidade total de CEPACs estimada em 3.750.000, espera-se atingir o valor total dos investimentos para que esta Operação possa ser citada como a primeira no país a atingir seus objetivos.

Vale salientar que, mesmo com o resultado final desta Operação Urbana Consorciada Água Espraiada alcançado, este instrumento ainda não terá sido utilizado, no contexto brasileiro, para reestruturar ou reurbanizar áreas

desprovidas de infra-estrutura ou redirecionar o crescimento ou a expansão urbana, mas para investir ainda mais em áreas já concentradoras de investimentos. Devido às mais-valias eventualmente recuperadas serem aplicadas no próprio perímetro da Operação Urbana Consorciada, talvez com a previsão de espaços destinados a habitações de interesse social e equipamentos comunitários dentro do perímetro definido, se consiga desenvolver um conjunto de intervenções redistribuidora de benefícios recuperando-se, para a coletividade, as mais-valias geradas por uma iniciativa do poder público.

4.8.4. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

O poder público municipal deve utilizar o Parcelamento ou Edificação Compulsórios como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar seus imóveis de acordo com o que foi definido no plano diretor do município. Desta maneira, é esta Lei que define o critério a ser adotado para a definição de subutilização, e delimita áreas urbanas, que não estejam atendendo a sua função social, para que seja aplicado o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 182.

É facultado ao Poder Público municipal, mediante Lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I- parcelamento ou edificação compulsórios; II- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo senado federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

A Lei Federal mencionada no citado dispositivo constitucional é o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nos seus artigos 5º e 6º. Devido à exigência constitucional da

necessidade de uma Lei municipal específica para a aplicação destes instrumentos, o Estatuto da Cidade reforça esta determinação nos seguintes termos:

Art5º - Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação (BRASIL, 2001).

No entanto, apesar de remeter a utilização deste instrumento à elaboração de Lei específica, o Estatuto da Cidade estabelece um critério geral para identificar se uma propriedade urbana encontra-se enquadrada na categoria de subutilizada. De acordo com o § 1º do artigo 5º, considera-se o imóvel subutilizado no caso do aproveitamento ser inferior ao mínimo definido no Plano Diretor.

Pelo entendimento dos citados artigos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Parcelamento e a Edificação Compulsórios são as providências a serem tomadas pelo proprietário do imóvel, que, caso não as atenda, ficará sujeito a aplicação de duas sanções: o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação Urbanística. Em relação à função do Plano Diretor:

A função do Plano Diretor, no caso, é substancialmente descrever a área ou as áreas em que incidirá o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios. Portanto, só nessas áreas poderão incidir tais imposições. Em qualquer outra, mesmo incluída no Plano Diretor, dita exigência será ilegal. Essas áreas, ao longo do processo de execução da política urbana, poderão, mediante modificação da Lei do Plano Diretor, ser alteradas na sua delimitação ou até excluídas, e outras poderão ser incluídas para os mesmos objetivos (GASPARINI, apud CORREIA, 2006, p.13).

Em relação aos prazos, a sua fixação é indispensável por se tratar de uma obrigação de fazer. Além disso, é a inobservância do prazo fixado na Lei para parcelar ou edificar que permitirá a aplicação da sanção seguinte, qual seja, o IPTU progressivo no tempo (CORREIA, 2006, p.14). Estes prazos deverão constar na Lei específica do instrumento, estabelecendo o limite para apresentação do projeto, para o início da execução e para a conclusão das obras, e devendo contar a partir da data da notificação feita pelo poder público ao proprietário. Inicialmente, de acordo com o Estatuto da Cidade, para os casos de Parcelamento

e Edificação, o proprietário possui um prazo inicial de um ano a partir da notificação para protocolar o projeto no órgão municipal competente. Em relação à utilização destes instrumentos por municípios brasileiros, apesar de previstos em diversos planos diretores, não se tem informações de estarem sendo implementados.

Pelo resultado previsto pela utilização do instrumento, que ainda não possui um histórico de utilização nos municípios brasileiros, observa-se que este objetiva conferir ao município uma condição efetiva de exigir e obrigar que a propriedade urbana cumpra com a sua função social, possibilitando recuperar mais-valias na medida em que freia a especulação imobiliária e induz a um aproveitamento da infra-estrutura existente nas cidades, não demandando por mais investimentos do poder público e possibilitando que recursos oriundos de outros instrumentos, como o IPTU, Contribuição de Melhoria e Outorga Onerosa do Direito de Construir, possam ser direcionados para ampliar o direito à cidade.

4.8.5. Progressividade do IPTU

A progressividade do IPTU foi tratada em dois dispositivos da Constituição de 1988: no parágrafo primeiro do art. 156 e no parágrafo quarto, inciso II, do art. 182 (este último trata da progressividade no tempo ou progressividade sanção, com finalidade extrafiscal).

De acordo com o texto constitucional, este Imposto pode ser utilizado tanto para fins arrecadatórios como para fins urbanísticos, no entanto, o IPTU Progressivo no Tempo como sanção ao proprietário que não destinou sua propriedade a uma função social tem natureza extrafiscal. Por progressividade extrafiscal entende-se justamente aquela que possui finalidade urbanística não arrecadatória, ou seja, visa permitir a regulação de condutas, fazendo com que uma atividade ou comportamento seja ou não estimulado. O art.182, §4º, inciso II garante a aplicabilidade da progressividade no tempo, de forma a evitar a especulação imobiliária, buscando realizar concretamente a função social da propriedade.

Este instrumento é regulamentado pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 7º. Se forem descumpridas as condições de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, caberá a utilização do IPTU Progressivo no Tempo pelo município. A alíquota poderá ser majorada pelo prazo de 5 anos, sendo a alíquota máxima de 15% do valor do lançamento fiscal do imóvel e não podendo ser maior que o dobro cobrado no ano anterior. Para Saule Jr. (2003), a finalidade da cobrança progressiva não é de confiscar a propriedade, mas de induzir uma obrigação de fazer, isto é, o Imposto é cobrado até que o proprietário cumpra com a obrigação urbanística de parcelar e/ou edificar, determinada pela legislação municipal no momento em que sua propriedade foi identificada como subutilizada.

Se, mesmo com a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, não forem cumpridas as obrigações de parcelar, edificar e utilizar, o município poderá promover a desapropriação para fins de reforma urbana, visando o adequado aproveitamento do imóvel. Salieta-se que esta desapropriação será paga em títulos da dívida pública que devem ser previamente aprovados pelo Senado. Se contabilizarmos todos os prazos, o processo até a desapropriação poderá chegar a 30 anos.

Além da possibilidade de utilizar a progressividade do IPTU como instrumento da política urbana, existe um outro instrumento de acordo com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade: o abandono regulamentado pelos artigos 1.275 e 1.276 do Novo Código Civil:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.(...)

§ 2º. Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais (BRASIL, 2002).

Ou seja, o novo Código Civil prevê a possibilidade de arrecadação do imóvel pelo Município quando o imóvel estiver vago e o proprietário não pagar os impostos respectivos, no caso, o IPTU. Trata-se de dispositivo que busca também

combater a especulação imobiliária e ao mesmo tempo incentiva o pagamento pelos contribuintes do Imposto Territorial devido.

Ao se buscar exemplos de municípios brasileiros que tenham utilizado o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo, observa-se que as tentativas de implementação destes instrumentos ainda não foram bem sucedidas. Em Porto Alegre, por exemplo, onde houve tentativas de utilizar o IPTU Progressivo no Tempo, mesmo antes do Estatuto da Cidade, este instrumento foi declarado inconstitucional. As resistências anteriores à regulamentação pelo Estatuto da Cidade parecem ter permanecido, dificultando a utilização do IPTU Progressivo no Tempo como sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade.

Neste contexto, o município de Cuiabá vem tentando vencer as dificuldades. Desde 2006, alguns terrenos baldios foram declarados como “áreas de interesse social” pela Prefeitura, sendo notificados para que apresentem um projeto construtivo que atenda aos parâmetros urbanísticos pré-definidos, no período de um ano. A partir deste prazo, os proprietários terão mais dois anos para construir, estando, desta maneira, no decurso deste tempo. Não atendendo a estas determinações, incidirá a progressividade do IPTU, com um aumento de 100% sobre o tributo em cada ano, por cinco anos, após o qual, se o proprietário não atender a obrigação de edificar, poderá ser desapropriado com pagamento em títulos da dívida pública⁵⁸.

Pelo quadro apresentado, somente daqui a alguns anos será possível proceder a análises sobre a utilização destes instrumentos (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamentos em Títulos) pelos municípios brasileiros que previram as áreas para sua incidência nos planos diretores, na tentativa de combater a especulação imobiliária e induzir a utilização de áreas da cidade já dotadas de infra-estrutura, priorizando a ocupação dos vazios urbanos.

⁵⁸ Informações obtidas no site: <http://www.diariodecuiaba.com.br>, em 14/07/2007.

4.9. Conclusão

No início deste Capítulo 4 foi apresentada a necessidade de geração de recursos próprios por parte dos municípios brasileiros, que são membros da Federação e possuem autonomia, para que estes consigam arcar com suas obrigações. Em meio a estes recursos, a tributação imobiliária aparece como uma importante fonte de receitas que, no entanto, não tem merecido a devida atenção por parte da maioria dos municípios. Desta maneira, foram caracterizados o IPTU e a Contribuição de Melhoria como instrumentos tributários e também da política urbana, justificando a necessidade de atualização dos Cadastros Imobiliários e Plantas de Valores Genéricos, o que viabilizaria sua adequada cobrança, estando de acordo com as diretrizes legais, e servindo de base para o cálculo e cobrança dos demais instrumentos que foram apresentados na seqüência.

Assim, considera-se que o IPTU é um instrumento capaz de contribuir com o desenvolvimento urbano sustentável, na medida em que possibilita recuperar investimentos públicos que resultaram na valorização de imóveis privados e frear a especulação imobiliária. Em relação aos instrumentos listados no Estatuto da Cidade e que foram vistos no Item 4.8, estes ainda necessitam ocupar seu papel como integrantes do sistema de planejamento nos municípios brasileiros, pois por estarem previstos nas leis não significa que estão sendo utilizados adequadamente.

Ainda em relação aos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade, apesar da maioria dos municípios brasileiros terem cumprido com a exigência legal de elaboração de seus planos diretores, prevendo áreas para utilização destas ferramentas nas leis, a utilização efetiva ainda aparenta ser bastante restrita, tendo servido principalmente para viabilizar grandes obras viárias ou empreendimentos em áreas já valorizadas de algumas cidades, não atuando como redistribuidores dos ônus e benefícios da urbanização.

Como foi mostrado no Capítulo 3, a Colômbia tem avançado mais sob este aspecto, incorporando pouco a pouco na prática do planejamento urbano as diretrizes legais, ou seja, neste país parece que as leis referentes à atuação urbanística “estão pegando”. O exemplo do projeto “Nuevo Usme” demonstrou

que a ação governamental foi concentrada na urbanização do solo e na implementação de instrumentos para o controle dos preços deste solo, aplicando-se mecanismos de distribuição eqüitativa dos ônus e benefícios da urbanização, incluindo os instrumentos de recuperação de mais-valias geradas pela ação do Estado. Estas ações estão apontando para novas perspectivas de desenvolvimento para as cidades colombianas.

No contexto nacional de municípios que elaboraram seus planos diretores, e que já deveriam estar utilizando na prática, e com os reais objetivos os instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade, percebe-se a importância de uma investigação caso a caso. Com realidades tão distintas, não é possível analisar de maneira genérica como estes instrumentos foram incorporados às novas legislações municipais. Se estão sendo aplicados e de que maneira, quais os empecilhos encontrados para que o poder público desempenhe um maior controle de um mercado do solo, procurando minimizar a especulação e exclusão.

Por este motivo, no próximo Capítulo o município de Maceió é tomado como estudo de caso. Buscando-se investigar e analisar, num contexto específico, os instrumentos tributários e urbanísticos apontados neste Capítulo. Procurando identificar se o município avançou na busca por um processo de urbanização socialmente mais justo; enxergando estes instrumentos como uma alternativa para se construírem relações mais democráticas e mais solidárias nas cidades. Persistindo na intenção da reforma urbana de utilizar estas ferramentas para ampliar o direito à cidade.

“O grande problema das Alagoas é exatamente este: eu não faço, eu não sei fazer, eu não desejo fazer, mas eu não permito que você faça”

Dr. Ib Gatto Falcão

5. Retratando a realidade do município de Maceió. Recuperar para quem?

5.1.Introdução

A partir deste ponto, como foi justificado na Conclusão do Capítulo anterior, passaremos de uma abordagem geral sobre os instrumentos urbanísticos possíveis de recuperar mais-valias fundiárias para uma abordagem específica acerca de uma localidade, o município de Maceió. No primeiro tópico deste Capítulo é realizado um breve resgate histórico, objetivando compreender a evolução urbana da cidade, pois sem esta noção seria difícil visualizar a atual dinâmica de investimentos públicos e privados no município, o que é fundamental para que, mais adiante, ainda neste Capítulo, possamos relacioná-la com o tema da recuperação de mais-valias fundiárias.

Após este primeiro tópico, é apresentada a realidade contemporânea do município de Maceió, enfatizando dados sócio-espaciais que justificam a utilização dos instrumentos urbanísticos. Na seqüência, o processo de elaboração do novo Plano Diretor do município é abordado, seguido por uma pesquisa sobre como e quais instrumentos de recuperação de mais-valias foram inseridos neste documento e no novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, procurando identificar que setores da sociedade mais influenciaram no processo de elaboração destas leis e nos produtos finais aprovados pela Câmara de Vereadores.

Enfim, como mencionado na Introdução desta dissertação, por tratar-se de uma abordagem que seleciona uma localidade específica, esta não deve ser entendida como um exame em profundidade da situação do país. O objetivo principal é abordar aspectos que possibilitem ter idéia dos rumos que o planejamento urbano no município vem tomando, tentando vislumbrar Maceió num futuro próximo e apontar para novos enfoques que possam vir a ser estudados.

5.2. Expansão urbana da cidade de Maceió e realidade contemporânea

O núcleo urbano de Maceió desenvolveu-se a partir do Porto de Jaraguá, que escoava a produção de açúcar e outros gêneros desde a segunda metade do século XVIII. O povoado foi-se desenvolvendo em três planos, nos quais se localizam seus três primeiros bairros: Centro, Jaraguá e Levada (ver Ilustração 9). No ano de 1958, os bairros de Maceió (atual Centro) e Jaraguá, tinham 53 ruas, 01 travessa, 06 praças e alguns arruados. No século XIX, as administrações municipais inauguradas com a República caracterizaram a cidade, buscando demonstrar prosperidade e desenvolvimento. A paisagem urbana modificou-se com a abertura de novas ruas e o alargamento de algumas. Construíram-se as praças, dando mais importância aos espaços públicos, lugares de convívio que acolhiam a população nos dias de missa e de festejos religiosos (MACEIÓ, 2004). Era a intenção de embelezamento refletida em Maceió.

Em meados do século XIX, o então Prefeito faz algumas remodelações na vida urbana da cidade. Os bairros, que naqueles tempos imperiais eram compostos por Jaraguá, Poço, Farol, Trapiche da Barra, Levada e Bebedouro, agitam-se também com suas renovações urbanas. Surgem novas ruas, palacetes são construídos, casas são edificadas, praças aparecem (Costa, 1981, p.201). No século XX, a região mais alta da cidade, o tabuleiro, torna-se uma boa opção de moradia devido à salubridade do clima. Desta maneira, por volta de 1940, com uma população de 90.523 habitantes, começou a expansão definitiva para a zona alta da cidade. O grande surto de construções particulares aconteceu entre 1931 e 1934, desenvolvendo-se no bairro do Farol a zona mais residencial. É nesse período que a cidade se expandiu com o traçado mais ortogonal.

A partir da década de 80, com o crescimento urbano, devido a fatores econômicos e estruturais, ocorreu a intensificação de ocupações de vales e encostas no município. Neste período, também se observou a construção de obras rodoviárias e a criação de novas centralidades.

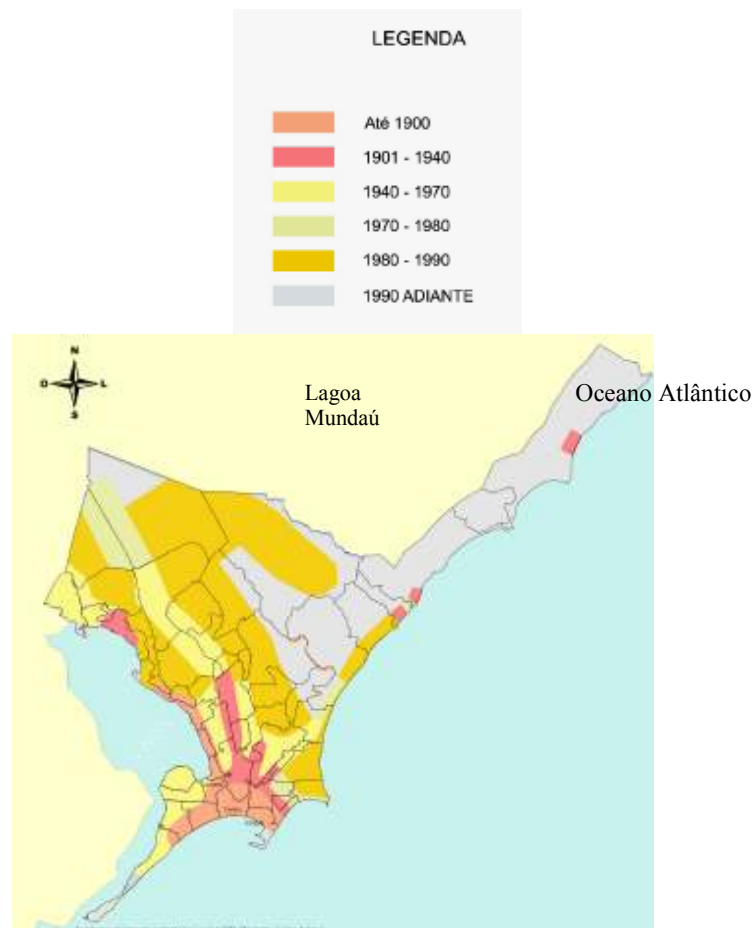


Ilustração 9 - Mapa indicativo da evolução urbana do município de Maceió.

Fonte: Carta Consulta a COFIEX, Governo de Alagoas, 2004.

Em relação à localização, o município de Maceió encontra-se no litoral nordestino, possuindo um relevo caracterizado por uma planície litorânea e pelo tabuleiro e sendo marcado por densa rede fluvial e lacustre. Com uma superfície de 512,8 Km², o que corresponde a, aproximadamente, 1,84% do território do Estado de Alagoas, possui uma área urbana com cerca de 233Km² (ver Tabela 7).

De acordo com o CENSO do IBGE, no ano 2000 a população total de Maceió correspondia a 797.759 habitantes (ver Tabela 6), dos quais 795.804 habitavam a porção urbana do município. Isto representa um total de 99,7% das pessoas vivendo na área urbana de Maceió, que corresponde a menos de 50% da área total do município. Pela projeção feita para 2005, o número de habitantes se

eleva para 903.463 habitantes, demonstrando uma taxa de crescimento populacional de cerca de 2,5% ao ano.

Ano	População urbana (mil hab.)	População rural (mil hab.)	População urbana (%)
1970	251.713	11.957	95,4
1980	392.265	7.033	98,2
1991	583.343	45.698	92,7
1996	667.827	55.403	92,3
2000	795.804	1.955	99,7

Tabela 6 - População urbana em Maceió.
Fonte: Anuário Estatístico de Maceió, 2004.



Ilustração 10 - Localização do município de Maceió.
Fonte: Enciclopédia Britânica e SMPD, 2006.

Indicador	Maceió
População	903.463 (estimativa IBGE)
Área	512,8Km ²
Área Urbana	233Km ²
Dens. Pop.	1.560,27 hab/Km ²
Bairros	50

Tabela 7 - Indicadores do município de Maceió.

Fonte: Elaboração própria baseada no DIB (Documento de Informações Básicas) do Plano Diretor de Maceió, 2004.

Do ponto de vista geográfico, o município de Maceió situa-se entre o Oceano Atlântico e a Lagoa Mundaú, como pode ser visto na Ilustração 10 acima. Estas duas fortes barreiras físicas, uma a Sul e a Leste e a outra a Oeste, induziram a expansão urbana para o Norte, disputando, neste caminho, espaço com os canaviais, marca da economia local e regional. A barreira Sul/Leste, formada pelo mar, devido às amenidades paisagísticas das famosas praias constituiu-se num vetor de expansão privilegiado pelo setor imobiliário organizado, que tem a sua produção fortemente orientada para o mercado de alta renda. A barreira Oeste, devido às condições ainda desfavoráveis à urbanização observadas na orla da Lagoa Mundaú (solo turfa, inundações periódicas e insalubridade), acabou por atrair um padrão de ocupação urbana identificado com a pobreza. Além da orla da orla lagunar, para os mais pobres restaram também as ocupações irregulares nas encostas, grotas, fundos de vale e margens de riachos, refletindo-se numa segregação residencial e no comprometimento da dinâmica ambiental geral do Município.

Sendo assim, torna-se possível perceber que o acesso à terra urbanizada depende da localização na cidade (ver Ilustração 11). De maneira geral, nos bairros mais valorizados da planície litorânea, os lotes urbanizados e imóveis são acessíveis a poucos, devido à valorização imobiliária e adequada provisão de infra-estrutura. Pode-se dizer que a maior parcela dos investimentos públicos no município tem historicamente sido direcionada para estas áreas. Já no Tabuleiro, as alternativas habitacionais destinam-se preponderantemente as classes média e alta, com opções de loteamentos populares em bairros mais distantes da área central. As grotas, encostas e margens da Lagoa Mundaú são ocupadas informalmente pelas famílias de baixa (ou nenhuma) renda. Cerca de 135 assentamentos são considerados subnormais em Maceió, onde residem, aproximadamente, 364 mil habitantes. Apenas no Vale do Reginaldo, que corta 17 bairros da cidade, residem cerca de 10 mil famílias ou 34 mil pessoas (MACEIÓ, 2005).



LEGENDA:

- 1 Pajuçara, Ponta Verde e Jatiúca - bairros valorizados da planície litorânea.
- 2 Bairros do Farol, Pitanguinha, Pinheiro - alternativas habitacionais no Tabuleiro.
- 3 Vale do Reginaldo e margens da Lagoa Mundaú - ocupações informais.

Ilustração 11- Exemplo de áreas na porção urbana do município de Maceió com distintas características no acesso à terra.

Fonte: Elaboração própria com base em imagem aérea de Hugo, 2006.

Baseando-se em dados da Secretaria Municipal de Habitação, estima-se que Maceió apresente um déficit habitacional de cerca de 17 mil moradias (MACEIÓ, 2005). Em relação ao saneamento básico, informações contidas no Documento de Informações Básicas do Plano Diretor (MACEIÓ, 2004) apontam que apenas 14,5% dos domicílios estão ligados à rede pública com destino final para o emissário submarino, portanto, a situação da cidade em relação ao esgotamento sanitário é deficiente, trazendo graves prejuízos ao meio-ambiente e a saúde da população (ver Ilustração 12).

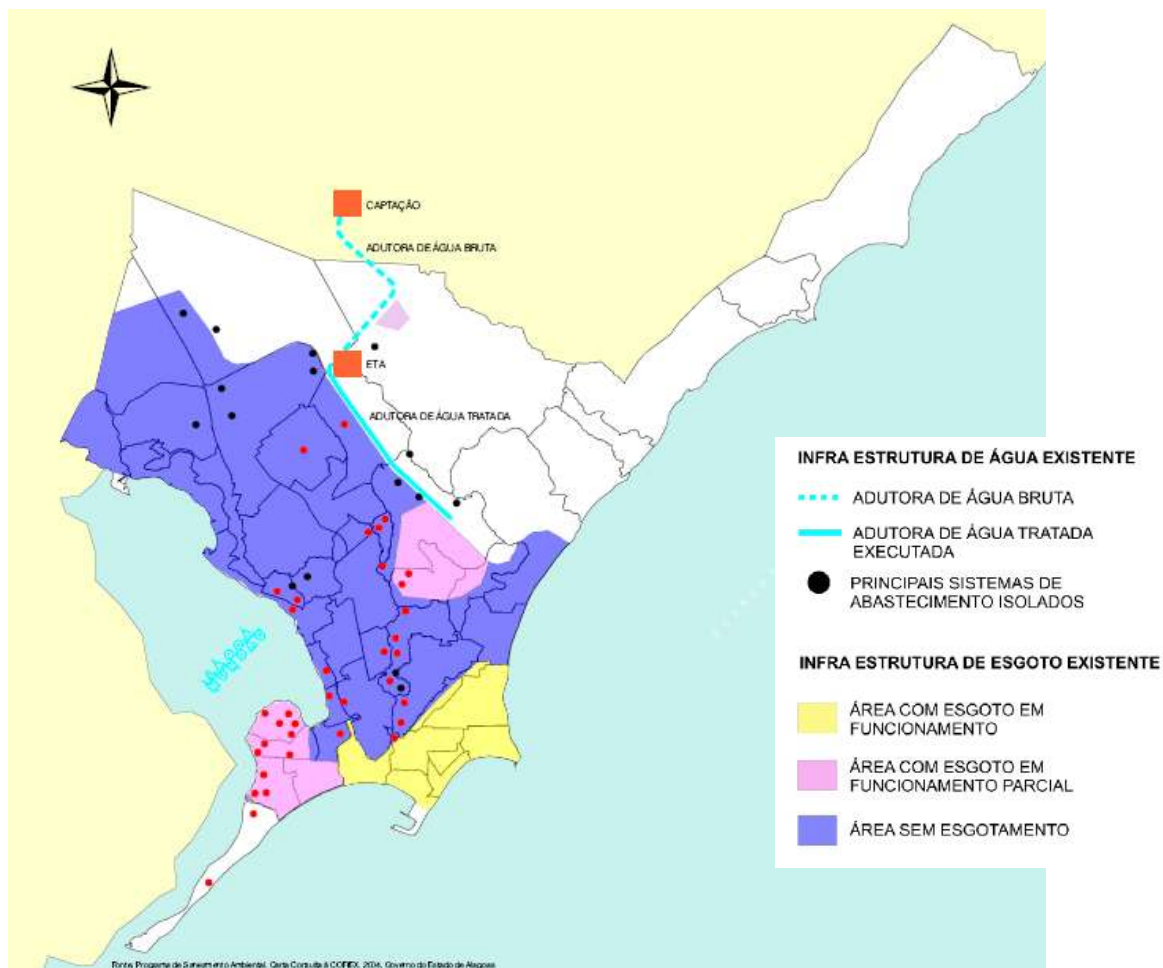


Ilustração 12 - Infra-estrutura de saneamento básico em Maceió.

Fonte: Programa de Saneamento Ambiental. Governo do Estado de Alagoas, 2004.

Pelo visto, a realidade de Maceió não foge das características socioespaciais brasileiras, marcada por déficits e desigualdades históricas, que excluíram grande parte da população da possibilidade de ter acesso a uma habitação produzida pelo mercado formal. Isto se reflete no crescimento da cidade informal e periférica, sem diretrizes, segregada, num meio-ambiente comprometido, em espaços públicos insatisfatórios / insuficientes e, como diz Whitaker, numa dificuldade de aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Existe uma profunda diferença estrutural entre as realidades dos países industrializados e a brasileira. Enquanto lá os instrumentos urbanísticos surgem no pós-guerra, concomitantemente à estruturação do Estado do Bem-Estar Social, no Brasil estes aparecem como uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade

estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance. Aqui, trata-se de reverter a posteriori um processo histórico-estrutural de segregação espacial, o que significaria, em essência, dar ao Estado a capacidade de enfrentar os privilégios urbanos adquiridos pelas classes dominantes ao longo de sua hegemônica atuação histórica de mais de 500 anos. Não se trata, pois, de tarefa simples (WHITAKER, 2005, p.17).

As políticas públicas objetivando direcionar a crescente urbanização de Maceió, demonstrada na Tabela 6, de maneira que venha a ser um fator criador de oportunidades que contribuam com o desenvolvimento sustentável, não têm apresentado resultados relevantes ao longo dos anos. O esforço do poder público, refletido na elaboração de alguns instrumentos urbanísticos (embora nem sempre regulamentados nem tampouco efetivamente aplicados), de planos estratégicos, de planos de desenvolvimento para áreas específicas da cidade⁵⁹, não chegou a esboçar uma solução para os problemas urbano-ambientais que afetam os diversos grupos sociais, permitindo o crescimento da cidade informal e periférica. Isto fez com que a sociedade em geral passasse a aceitar de maneira passiva os vários problemas decorrentes destas ocupações como sendo praticamente sem solução.

Em relação aos assentamentos informais da cidade de Maceió, costuma-se dizer que poucos habitantes da cidade legal ou regular têm idéia das ocupações nos vales e encostas do município, que estão escondidas aos olhos dos menos atentos, tornando difícil perceber suas reais proporções. Apesar de serem áreas ambientalmente frágeis e protegidas por legislação, é justamente ali que estas ocupações informais ocorrem com maior intensidade, principalmente pela falta de opções e por serem desprezadas pelo mercado imobiliário formal (ver Ilustrações 13 e 14).

⁵⁹ Os principais Planos já elaborados no município de Maceió encontram-se listados no Documento de Informações Básicas do Plano Diretor. MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Documento de Informações Básicas do Plano Diretor do Município de Maceió**. Maceió: IBAM/DUMA/SMPD, 2004.



Ilustração 13 - Ocupação irregular às margens da Lagoa Mundaú, município de Maceió.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, 2006.



Ilustração 14 - Ocupação irregular no Vale do Reginaldo, município de Maceió.

Fonte: Nímia Braga, 2006.

Apesar da quase totalidade de concentração da população na área urbana de Maceió, o território do município ainda é constituído por manguezais, formando ilhas na Lagoa Mundaú, a sudoeste, e cobrindo estuários dos rios a leste; tabuleiros com plantações de cana-de-açúcar ao norte e inúmeros vales de rios, riachos e córregos que correm de noroeste para sudeste (MACEIÓ, 2004). A Lagoa Mundaú, integrante do CELMM (Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba), de beleza inquestionável e principal elemento de integração entre a cidade e alguns municípios vizinhos, vem apresentando crescentes problemas de

assoreamento e poluição por esgotos advindos das ocupações irregulares às suas margens.

Desta maneira, a população de Maceió encontra-se atualmente espalhada por 50 bairros, e os assentamentos vulneráveis podem ser encontrados em quase todos eles. Como consequência deste processo, que não veio acompanhado de uma expansão da infra-estrutura urbana, compromete-se o desenvolvimento do Município, tornando-se necessária à busca por mecanismos que revertam este quadro. Além das ocupações informais e conseqüente comprometimento dos recursos naturais, observa-se ainda que a distribuição populacional do município acontece de forma desequilibrada em relação à disponibilidade de infra-estrutura. A maior densidade populacional é observada justamente nos bairros com população de renda mais baixa, onde não há infra-estrutura básica suficiente. Ao contrário, os bairros mais bem servidos de infra-estrutura e que continuam recebendo a maior parcela dos investimentos públicos, abrigam a população de maior renda e não possuem uma densidade populacional tão alta (ver Ilustrações 15 e 16).



Ilustração 15 - Orla de Ponta Verde, área mais valorizada do município de Maceió e destino de grandes investimentos públicos.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, 2007.



Ilustração 16 - Perspectiva ilustrativa do Projeto de Reurbanização da Orla Marítima de Maceió, que já está na sua terceira e última etapa.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, 2007.

Pelo apresentado, percebe-se a realidade que a nova legislação urbanística elaborada por exigência do Governo Federal, a ser abordada no Item 5.5, encontraria pela frente, demonstrando a necessidade de enfrentamento de muitos problemas que nunca foram tratados de frente pelos governantes e cujas políticas urbanas e habitacionais têm representado apenas “uma gota no mar da informalidade”, não apontando para avanços significativos na ampliação do acesso a terra urbanizada ou de habitações para os mais pobres. Assim, a elaboração de um novo plano diretor contendo os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade poderia ser entendida como uma oportunidade para que o município fortalecesse seu planejamento urbano, iniciando uma era de “urbanismo ativo”. O Item 5.5 buscará esclarecer se esta oportunidade foi aproveitada, mas, antes disto, torna-se necessário investigar os demais instrumentos que podem atuar como ferramentas tributárias e da política urbana, o IPTU e a Contribuição de Melhoria, e também as tentativas de se dividirem os custos da urbanização já realizadas na cidade de Maceió.

5.3. O IPTU e a Contribuição de Melhoria em Maceió

A regulamentação referente ao IPTU e a Contribuição de Melhoria no município de Maceió está contida no Código Tributário Municipal (BRASIL, 1996). O artigo 2º institui como tributos: os impostos - dentre os quais está o IPTU-, as taxas e a Contribuição de Melhoria.

Após abordar o fato gerador, a incidência deste Imposto, a base de cálculo e alíquotas de acordo com o Código Tributário Nacional, conforme já foi visto no Item 4.4, o Código Tributário Municipal (CTM) apresenta a forma de determinação do valor venal dos imóveis para efeito de cálculo do IPTU:

I – Quando se tratar de imóvel não edificado, pela Planta Genérica de Valores de Terrenos – PGVT, área do terreno e fatores de correção;

II – Quando se tratar de imóvel edificado, pela Tabela de preços de construção, área construída, fatores de correção e área do terreno (MACEIÓ, 1996).

Em relação às alíquotas e a progressividade deste Imposto, o Código Tributário Municipal determina:

Art. 12 – Para o cálculo do Imposto a alíquota a ser aplicada sobre o valor venal do imóvel será:

I – Imóveis prediais – 1% (um por cento)

II – Imóveis territoriais – 2% (dois por cento)

§1º Sem prejuízo do disposto no “caput” do artigo, o município de Maceió pode aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante majoração da alíquota sobre imóveis territoriais que não possuam muros ou aqueles em que houver edificação interdita, paralisada, condenada, em ruínas ou em demolição (MACEIÓ, 1996).

Ao analisar a variação da alíquota comparativamente a Porto Alegre, aonde oscila entre 1,5% e 6% (CESARE, 2006), esta pode ser considerada baixa, não se constituindo em meio para forçar os donos de imóveis territoriais, localizados na parcela urbana do município, a edificar e cumprir com a função social de sua propriedade. Além disto, nota-se o quão tímida foi a previsão de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo no Código Tributário Municipal, que definiu a utilização deste instrumento apenas sobre imóveis territoriais que não

possuam muros ou aqueles em que haja edificação interdita, paralisada, condenada, em ruínas ou em demolição. Mesmo com previsão tão restrita, e talvez até por isto, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo jamais foi aplicado⁶⁰ em Maceió. Em relação às isenções e suspensão das obrigações tributárias, o Código Tributário Municipal, além das imunidades previstas pelo Código Tributário Nacional (partidos políticos, instituições educacionais ou assistenciais e templos de qualquer culto, como já foi visto no Item 4.4) define como isentos, no artigo 26:

I – O imóvel cedido gratuitamente para instalação e funcionamento de qualquer serviço público municipal;

II – A única propriedade imóvel, no município de Maceió, com padrão construtivo popular ou baixo e que sua área construída não exceda a 120m² e que seja o domicílio do contribuinte do IPTU;

III – A única propriedade imóvel de ex-combatentes brasileiros, que tenham participado da Segunda Guerra Mundial, desde que e enquanto utilizado por ele ou seu cônjuge como moradia (MACEIÓ, 1996).

Complementando estes casos de isenção, a Lei 5.256, de 17 de dezembro de 2002 estabeleceu que os proprietários de imóveis cujo valor venal fosse igual ou inferior a R\$ 5.000,00 também estariam isentos deste tributo. Como a correção deste valor se dá anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), atualmente estão isentos os imóveis com valor igual ou inferior a R\$ 6.712,00.

Sobre a Contribuição de Melhoria, observa-se que esta é abordada de maneira superficial no Código Tributário Municipal. Após ser citada no Art.2º como um dos tipos de tributos a serem cobrados pelo município, não aparece regulamentada neste Código nem em Lei Complementar, sendo citada novamente apenas no artigo 111 com a seguinte redação:

§3º - Contribuição de melhoria é o tributo que tem como fato gerador o benefício recebido por imóvel em razão de obra pública (MACEIÓ, 1996).

⁶⁰ Informações fornecidas por técnicos da Secretaria Municipal de finanças confirmaram que jamais um imóvel foi executado no município devido ao não pagamento do IPTU.

Apenas com previsão legal, mas não regulamentada, não é de se espantar que a Contribuição de Melhoria, promissor tributo que objetiva impedir que o particular enriqueça injustamente com o benefício de uma obra custeada por toda a coletividade e que pode possibilitar a criação de um ciclo de investimentos na cidade, jamais tenha sido cobrada no município de Maceió.

Agindo desta maneira ao longo dos anos, os gestores públicos municipais parecem ignorar a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) no seu artigo 11, visto que estão renunciando voluntariamente a receita tributária. Mayrink⁶¹ (2004) afirma que a falta de previsão e arrecadação da Contribuição de Melhoria constitui renúncia de receita, desta forma, o gestor público corre o risco de incorrer em várias sanções institucionais como: a suspensão de transferências voluntárias, a suspensão da obtenção de garantias, a suspensão da contratação de operações de crédito e até mesmo em sanções penais, incluída a de ordem criminal.

De acordo com um fiscal da Secretaria Municipal de Finanças (informação verbal)⁶², percebem-se os motivos da evolução na arrecadação do IPTU ser tão lenta na cidade (ver Tabela 8). A Planta de Valores Genéricos, por exemplo, não sofre atualizações desde o ano de 1996. Os valores desta planta têm sido corrigidos anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme regulamentação da Lei nº 5.144, de 31 de dezembro de 2000. Apenas em alguns casos pontuais, geralmente quando proprietários solicitam uma avaliação com intenção de diminuir o valor da cobrança, técnicos da Secretaria Municipal de Controle e Convívio Urbano (SMCCU) se deslocam até os imóveis para reavaliá-los.

Um exemplo deste procedimento deu-se quando foi solicitada uma reavaliação dos terrenos e imóveis no Condomínio Chácaras da Lagoa, localizado no bairro Santa Amélia (Tabuleiro) que havia sido planejado e construído com intenção de atender a um mercado de alta renda. Como esta expectativa não se

⁶¹ MAYRINK, Cristina Padovani. **Contribuição de Melhoria. Fonte de Receita Ignorada.** Revista de Direito Municipal – RDM, Belo Horizonte, a.5, n.12, 2004.

⁶² Engenheiro Paulo César, fiscal de tributos municipal da Secretaria Municipal de Finanças.

concretizou, os proprietários solicitaram uma reavaliação, conseguindo assim reduzir o valor do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana cobrado. O interessante, segundo o fiscal que forneceu as informações⁶³, é que o contrário nunca acontece, e os casos muito mais numerosos em que os imóveis encontram-se subavaliados, como diversos edifícios da orla marítima e outros tantos condomínios, a exemplo do San Nicolas, no bairro da Serraria (ver Ilustração 17), nunca recebem solicitações. Ainda segundo as informações fornecidas, algumas tentativas de negociações com o objetivo de atualizar a Planta de Valores Genéricos não têm sido bem sucedidas, e por isto não existem previsões para que isto aconteça.



Ilustração 17 - Exemplo de residência no Condomínio San Nicolas, Maceió. Imóveis ainda constam como terrenos nos registros da Prefeitura.

Fonte: Arquivo próprio, 2007.

A seguir, uma Tabela demonstrativa e comparativa, elaborada com base nos Programas de Orçamento Municipal entre os anos de 2002 e 2005, servirá para se ter uma idéia mais acurada sobre a situação da arrecadação do IPTU em Maceió e sua importância face à receita municipal.

⁶³ Engenheiro Paulo César, Fiscal de Tributos da Secretaria Municipal de Finanças.

ANO	Arrecadação geral do município – compreendendo as receitas correntes (tributárias, contribuições, patrimonial e transferências) e receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, e transferências)		Arrecadação em relação ao IPTU		Porcentagem do IPTU correspondente à arrecadação geral do município	Porcentagem do IPTU correspondente à Receita Tributária Municipal
	Arrecadação prevista (R\$)	Arrecadação executada (R\$)	Arrecadação prevista (R\$)	Arrecadação executada (R\$)		
2002	483.592.097,00	383.140.711,10	21.435.912,00	19.798.122,64	5,16%	26,30%
2003	488.076.476,00	424.617.277,79	19.679.934,00	21.256.326,17	5,00%	28,56%
2004	547.507.277,00	511.618.375,21	24.007.391,00	25.967.584,36	5,07%	27,31%
2005	619.895.642,00	573.173.788,10	30.717.266,00	30.229.573,61	5,27%	27,02%

Tabela 8 -Arrecadação do IPTU correspondente à arrecadação geral do município e à receita tributária municipal.

Fonte: Elaboração própria com base nos Programas de Orçamento desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SMPD), 2006.

Como foi abordado no Capítulo 4, o IPTU e a Contribuição de Melhoria são tratados pelo Estatuto da Cidade como instrumentos tributários e da política urbana, sendo capazes de recuperar mais-valias fundiárias na medida em que o primeiro incide diretamente sobre o patrimônio e, sendo adequadamente cobrado, atua proporcionalmente ao valor do(s) bem (ns) de cada um e que o segundo possibilita recuperar a valorização dos imóveis decorrentes de obras públicas.

A crescente participação dos governos municipais no total das receitas públicas, conforme tratado no Item 4.2, demonstra que o Sistema Federativo Brasileiro torna necessária a geração de recursos próprios pelos municípios, mesmo que, de acordo com Dowell, apenas 5% das receitas tributárias arrecadadas atualmente no país se originem destes entes federativos. Correspondendo aos dados referentes à realidade brasileira apresentados no Item 4.5, segundo os quais não se têm verificado melhorias significativas referentes à arrecadação do IPTU nas cidades desde 1995, percebe-se que a arrecadação deste Imposto em Maceió apresenta ampla margem para um incremento.

Os desafios não são diferentes daqueles apontados também no Capítulo 4, principalmente os que se relacionam com a resistência política em se atualizarem os dados para a cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Em Maceió, ao longo de qualquer conversa com os líderes políticos sobre a possibilidade de atualização da Planta de Valores Genéricos, percebe-se esta resistência, tornando explícita a influência política sobre uma atividade inerentemente técnica. Esta influência transparece até nas normas jurídicas:

No Brasil há um grande equívoco, sendo o IPTU o único tributo cuja mera atualização da base de cálculo depende de aprovação do Poder Legislativo (CESARE, 2006, p.59).

Em se tratando da Contribuição de Melhoria, a pouca participação nas contas públicas brasileiras, conforme foi visto no Item 4.7, também condiz com a realidade referente a este tributo observada em Maceió, que não possui histórico algum na sua utilização. Como já foi visto neste Item, o Código Tributário Municipal, ao contrário do que deveria, não identifica o fato gerador, a base de cálculo e as exigências obrigatórias, de modo a estar de acordo com o Código

Tributário Nacional, para que a Contribuição de Melhoria seja cobrada, impossibilitando assim uma re-aplicação dos recursos públicos.

Pelo exposto, acreditando que uma eficiente arrecadação do IPTU possibilita tributar mais e proporcionalmente as famílias de maior capacidade econômica, contribuindo para que os municípios cumpram com sua obrigação de ampliar o direito a cidade através de uma maior capacidade de investimentos, é imprescindível um incremento na arrecadação tendo como pontos de partida: uma revisão do Código Tributário do Município de Maceió, uma atualização do Cadastro de Imóveis e da Planta de Valores Genéricos, a realização de programas de esclarecimento a população e capacitação dos líderes políticos sobre a importância deste Imposto, a implantação de um sistema informatizado e transparente que possibilite a população acompanhar a arrecadação municipal e os destinos dos recursos oriundos do IPTU, e a regulamentação da Contribuição de Melhoria. A realização destas etapas atenderá não apenas aos propósitos de incrementar a arrecadação do IPTU e possibilitar a cobrança da Contribuição de Melhoria, mas será importante para qualquer iniciativa do poder público que objetive recuperar mais-valias fundiárias urbanas.

5.4. Tentativas de se dividir os custos da urbanização em Maceió

Em relação às iniciativas do poder público municipal de Maceió, que correspondam a uma tentativa de divisão dos custos da urbanização, apenas um programa foi efetivamente implantado. O projeto denominado “Nossa Rua / Nossa Praça” foi introduzido primeiramente através da Lei nº 4.628, de 24 de julho de 1997, tendo por objetivos a pavimentação e drenagem de vias e a construção e reforma de praças do município. A gerência do programa cabia à Companhia Municipal de Obras e Urbanização de Maceió (COMURB), que elaborava os projetos, orçamentos; selecionava empresas a serem contratadas para a execução das obras e as fiscalizava.

Para a efetivação deste projeto, era necessária a adesão concordando com a participação nos custos da obra de, no mínimo, 70% dos proprietários de imóveis

ou inquilinos da rua ou entorno a ser beneficiado. O custo total da intervenção era dividido entre os proprietários e inquilinos proporcionalmente à dimensão do imóvel e, após negociações diretas com a empresa, estes celebravam um contrato. Ao ser concluído o pagamento de todas as parcelas, a construtora era responsável por remeter a COMURB, em até 05 dias úteis, uma declaração de quitação. Após o recebimento deste documento, a Companhia Municipal de Obras e Urbanização tinha 15 dias para entregar ao contratante uma Carta de Crédito para ser utilizada no pagamento de IPTU ou Taxa de Localização.

Nesta primeira versão do projeto, que vigorou durante o ano de 1997 e conseguiu realizar umas poucas intervenções, a Prefeitura concedia aos proprietários ou inquilinos um crédito correspondente a 70% do valor de sua cota de participação, que poderia ser utilizado para o pagamento do IPTU ou Taxa de Localização já vencidos ou a vencer de imóveis de propriedade do aderente ao programa. Se já nesta primeira versão o retorno ao poder público findava bastante tímido, imagine-se quando, numa segunda Lei (Lei nº 4692, de 09 de janeiro de 1998) o crédito concedido aos proprietários / inquilinos passou de 70% para 100%. Esta atitude retrocedeu no que poderia ser chamado de um início de recuperação de mais-valias na cidade, caracterizando o programa como uma maneira de apenas agilizar os investimentos de acordo com a demanda e mobilização popular e de sanar alguns débitos relativos a IPTU's vencidos.

Este programa funcionou até o ano de 2001, tendo como saldo aproximado duzentas vias pavimentadas e um investimento em torno de seis milhões de reais. Entre os motivos para a interrupção do “Nossa Rua/ Nossa Praça”, podem ser citados⁶⁴:

1. Os preços por metro quadrado praticados pelas empresas divergiam dos preços de mercado, sendo menores por não considerarem encargos tributários como INSS e ISS;

⁶⁴ Dados e informações fornecidos pelo engenheiro José Faustino Pereira Filho, Presidente da COMURB no ano de 2001.

2. A falta de controle da Secretaria Municipal de Finanças com relação a arrecadação de IPTU, em virtude da crescente adesão ao programa, o que fez com que técnicos desta Secretaria argumentassem sobre a inconstitucionalidade do programa, alegando que os recursos do IPTU não poderiam ser vinculados à pavimentação de vias;
3. O argumento de que os valores que estavam sendo empregados para a pavimentação de vias neste programa eram superiores aos previstos no orçamento anual do município, o que poderia ser caracterizado como um desvio de outras áreas consideradas como prioritárias como educação e saúde;
4. Contratos eram freqüentemente firmados por moradores com empresas não devidamente cadastradas na COMURB;
5. A COMURB arcava com a elaboração do projeto e acompanhamento da execução dos serviços, no entanto não realizava um controle fiscal, isto acontecia em parte devido à resistência da Secretaria Municipal de Finanças em firmar uma parceria para a condução do programa;
6. Como eram aceitas adesões de inquilinos, em alguns casos comprovou-se a ocorrência de contratos forjados de locação para se obter créditos a ser abatidos em dívidas de IPTU. Além desta ser uma maneira de os habitantes verem seu IPTU efetivamente aplicado (é comum o descrédito em relação à aplicação dos recursos deste Imposto no município), estes créditos algumas vezes eram superiores ao valor empregado nas obras em virtude das empresas não pagarem os tributos e repassar os valores correspondentes aos créditos;
7. A extinção da COMURB, o que desmontou a gestão do programa (deixava de existir projeto e acompanhamento);

Com a extinção do programa, alguns créditos concedidos aos moradores pela extinta COMURB findaram não sendo quitados, devido tanto a inadimplência de alguns aderentes (ao pagarem as empresas com cheques, estas enviavam a COMURB a declaração de quitação e algumas vezes os cheque retornava sem fundos), quanto à extinção do programa. Isto gerou alguns processos que ainda aguardam por julgamento na Secretaria Municipal de Finanças.

5.5. Os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias e sua inserção no novo Plano Diretor e Código de Urbanismo e Edificações do município de Maceió.

O processo de elaboração do novo Plano Diretor do Município de Maceió (Lei nº 5.486, de 30 de dezembro de 2005), definido como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental do município, iniciou-se no ano de 2003. As principais etapas formais do processo foram as seguintes:

- Maio de 2003 – aconteceu à formação de um grupo de trabalho composto por técnicos de diversos órgãos da administração municipal, denominado Grupo Gestor, visando coordenar as ações de reelaboração do Plano Diretor de Maceió;

- Agosto de 2003 - o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) enviou à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SMPD) um termo de Referência, visando prestar assessoria e estabelecendo normas gerais para a reelaboração do Plano Diretor;

- Abril de 2004 - o Instituto Brasileiro de Administração Municipal enviou à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento uma proposta de assessoria técnica. Neste documento foi apresentada a metodologia de trabalho, apontando dez etapas a serem desenvolvidas em estreita colaboração entre o IBAM e o Grupo Gestor;

- Julho de 2004 - foi celebrado um Contrato com treze cláusulas entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal e a Prefeitura de Maceió,

definindo que a consultoria contratada deveria apresentar, além de relatórios mensais de acompanhamento dos trabalhos, 06 "produtos".

- Fevereiro de 2005 - com a finalidade de realizar ajustes no contrato, o IBAM elaborou um termo aditivo, estabelecendo que seriam apresentados cinco produtos principais ao invés dos seis definidos no Contrato, sendo estes:

1. Produto 1 – Plano de Trabalho
2. Produto 2 – Diretrizes preliminares e mapas analíticos
3. Produto 3 – Versão preliminar da Lei do Plano Diretor
4. Produto 4 – Versão preliminar da legislação complementar ao Plano Diretor
5. Produto 5 – Versão definitiva do Plano Diretor

- Maio de 2005 - o IBAM entregou oficialmente o “Produto Cinco” à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, no entanto, os Códigos continuariam a ser revisados pelo Grupo Gestor até o mês de setembro de 2006.

- Setembro de 2005 – o Grupo Gestor apresentou o Plano Diretor na Câmara de Vereadores.

- Dezembro de 2005 - o novo Plano Diretor é aprovado pela Câmara de Vereadores.

A estratégia de participação popular durante a elaboração do novo Plano Diretor aconteceu através da realização de oficinas por segmentos, entrevistas técnicas e audiências públicas de caráter consultivo e não deliberativo. No que poderia ser chamado de um início de formação de uma cultura de participação. Na fase de planejamento foram previstas 7 (sete) oficinas de trabalho e 3 (três) audiências públicas. Na realidade, foram realizadas 12 (doze) oficinas com representantes do setor público e integrantes da estratégia de participação social.

Enfatiza-se que estas foram oficinas por segmentos, e que em apenas duas houve a participação de associações comunitárias e ong's, visto que não eram divulgadas na imprensa e que só compareceram àqueles que foram convidados. Em várias destas oficinas foi mencionada a insuficiência nas formas de

comunicação entre o poder público e a sociedade, a falta de credibilidade na gestão pública e a desinformação e despolitização da população em geral. Outro ponto a ser destacado é que a maior participação nestas oficinas, além dos técnicos da Prefeitura e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, foi do setor imobiliário, sempre presente, informado e “em busca de seus interesses”. Os resultados desta etapa das oficinas, juntamente com a lista de presença dos participantes, aparecem nos relatórios de acompanhamento entregues pelo IBAM na Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento.

No mês de novembro de 2004 foram realizadas as entrevistas técnicas. Nesta etapa, objetivou-se uma complementação das informações já obtidas até então, através da participação de especialistas, que eram convidados a apontar propostas e reflexões relacionadas aos temas pré-definidos pelo Grupo Gestor em parceria com o IBAM. Foram convidados professores da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e técnicos. De acordo com os integrantes do Grupo Gestor, estas entrevistas contribuíram significativamente para o conteúdo final do Plano Diretor.

No que diz respeito às três audiências públicas, nestes momentos houve uma abertura para todos aqueles que quisessem participar. A primeira audiência foi a de maior divulgação na mídia e, portanto, a que contou com o maior número de participantes (aproximadamente 700 pessoas). Em todas as audiências, que possuíam objetivos distintos, além das sugestões dos participantes serem imediatamente anotadas durante as apresentações, podendo ser visualizadas em telões pelos presentes, eram também anotadas pelos relatores ou depositadas pelos próprios participantes em urnas que seriam abertas posteriormente.

Segundo os técnicos do IBAM e do Grupo Gestor, as contribuições representaram os mais diversificados anseios da população, tendo sido analisadas de maneira que, aquelas que estivessem coerentes com a agenda de atuação do Plano Diretor, fossem incorporadas ao mesmo. As demais sugestões e contribuições seriam encaminhadas para as instituições ou setores pertinentes para serem incorporadas a programas ou projetos existentes ou em andamento.

Após realizar esta breve retrospectiva sobre o processo de elaboração do novo Plano Diretor do Município de Maceió e sobre as estratégias de participação popular adotadas, daqui em diante este trabalho focará no conteúdo da Lei propriamente dita, visto que o objeto de estudo desta dissertação são os instrumentos urbanísticos sugeridos pelo Estatuto da Cidade a estarem inseridos nos planos diretores.

Os instrumentos da política urbana presentes no novo Plano Diretor de Maceió são abordados em quatro capítulos do Título III, sendo que o primeiro destes apresenta as disposições gerais; o segundo trata dos instrumentos de controle urbano e ambiental; o terceiro dos instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano e o quarto dos instrumentos de regularização fundiária. A grande maioria destes instrumentos, tanto os de controle urbano quanto àqueles que exigem dos proprietários algum tipo de contrapartida, possui sua regulamentação remetida à elaboração de leis específicas, o que já representa um “balde de água fria” para os que mantinham a esperança na possibilidade de aplicação destas ferramentas simultaneamente à aprovação do Plano Diretor.

O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumentos que foram abordados no Item 4.8 desta dissertação, seguem aguardando suas “regulamentações” como se a realidade municipal, apresentada no Item 5.2, não implicasse a mínima urgência e como se não houvessem sido empregados vultuosos recursos públicos na elaboração do novo Plano Diretor.

Além da não regulamentação dos importantes instrumentos citados acima, pode-se dizer que o Direito de Preempção⁶⁵, as Operações Urbanas Consorciadas e a Transferência do Direito de Construir foram tratados de maneira superficial, visto que o Plano Diretor apresentou apenas umas poucas áreas com possibilidade de incidência, em geral áreas que despertam pouco interesse no mercado

⁶⁵ O Direito de Preempção é um outro instrumento contido no Estatuto da Cidade (arts 25 a 27) que deve estar presente nos planos diretores. Trata da preferência atribuída ao poder público para a compra de imóveis de seu interesse, no momento de sua venda. As áreas para incidência deste instrumento devem estar previstas no plano diretor de cada município.

imobiliário, ao mesmo tempo em que o recurso de “novas áreas poderão ser criadas mediante Lei Municipal Específica” foi utilizado sistematicamente.

Uma outra observação referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir ainda merece ser feita. Nas áreas mais valorizadas da cidade (bairros da orla marítima), aonde caberia a definição de um coeficiente de aproveitamento básico dos terrenos mais baixo e que possibilitasse uma maior cobrança de contrapartida aos investidores imobiliários, este ficou definido oscilando entre 3,5 e 4, com coeficientes máximos de 4 ou 4,5 (MACEIÓ, 2005). Uma aplicação bem modesta de um instrumento promissor.

Se no Plano Diretor de Maceió, por exemplo, tivesse sido definido um coeficiente de aproveitamento dos terrenos igual a um, como fizeram alguns municípios brasileiros, significando que o proprietário ou empreendedor só teria o direito de edificar, livre de ônus, uma área equivalente a do seu lote, além da qual teria que negociar permissões com o poder público municipal; os custos da urbanização se tornariam mais viáveis, pois haveria uma ampliação das possibilidades de utilização dos instrumentos urbanísticos para recuperação de mais-valias fundiárias.

Esta atitude, ao contrário do que comumente se pensa, não seria ruim para o ramo do mercado imobiliário, pois, como demonstram os estudos de Smolka e Mullahy (2007), com a utilização de mecanismos que permitam que o poder público recupere mais-valias, o acesso à terra se daria a preços mais baixos, podendo até haver um incremento na oferta de habitações para as pessoas de menor poder aquisitivo por isto se tornar um investimento atrativo.

Interessante também é analisar a previsão de utilização de um outro instrumento, denominado Consórcio Imobiliário, no novo Plano Diretor de Maceió. De acordo com o Estatuto da Cidade, este faculta ao proprietário transferir seu imóvel ou propriedade para o município, recebendo algumas unidades imobiliárias ou urbanizadas em troca, após os investimentos realizados pelo poder público ou por parcerias realizadas entre este e investidores privados. Em Maceió, a possibilidade de utilização deste instrumento ficou vinculada à

vontade do proprietário, bem diferente, por exemplo, dos mecanismos não tributários que têm sido utilizados pelos colombianos, como os já apresentados “Planes Parciales” (ver Capítulo 3). Em relação a estes planos, cujas diretrizes são traçadas pelo poder público:

(...) entre todos os propietarios se repartem os custos atuais e os beneficios futuros da operação em seus terrenos, proporcionalmente à superfície de solo e a outros bens e valores aportados por cada um (Bellido, 1998, p.128).

Pelo observado, percebe-se o porquê de o Plano Diretor ter sido aprovado sem contratempos pela Câmara de Vereadores. As questões relativas a interferências do poder público nas propriedades privadas e que refletem a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, abordados nos Itens 2.2 e 2.3 desta dissertação, conforme as atuais leis Federais (Código Civil, Constituição Federal, Estatuto da Cidade), e que possibilitam um maior controle do mercado de terras e a aplicação de instrumentos que recuperem a valorização advinda de investimentos públicos, foram deixadas para definições futuras, num resultado confortável para o mercado imobiliário que, no mínimo, tinha ganho mais algum tempo para se articular até a elaboração das Leis Complementares e regulamentação dos instrumentos urbanísticos.

Após a aprovação do Plano Diretor, o passo seguinte foi à elaboração do novo Código de Urbanismo e Edificações do Município (Lei nº 5.593, de 8 de fevereiro de 2007), que definiu o zoneamento da cidade de acordo com os parâmetros do macrozoneamento apresentados no Plano Diretor. Um Grupo Gestor (GG) formado por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SMPD), da Secretaria Municipal de Controle e Convívio Urbano (SMCCU), e da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT), foi responsável pela elaboração desta nova Lei municipal.

Em relação à interferência do mercado imobiliário no processo de elaboração do Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, foi no intervalo de tempo entre o envio do documento à Câmara de Vereadores e a sua aprovação que se realizaram as negociações, pois enquanto o Plano Diretor havia apresentado

diretrizes gerais que não feriram interesses privados, os Códigos seriam os responsáveis por definirem parâmetros de uso e ocupação do solo. Isto significava que, mesmo não regulamentando os instrumentos urbanísticos, representariam algumas mudanças nas exigências construtivas e/ou urbanísticas a serem feitas para a aprovação de novos empreendimentos. E não é de se estranhar o profundo interesse despertado por esta Lei naqueles que compõem o mercado imobiliário e a pressão exercida por estes sob aqueles responsáveis pela sua execução (técnicos) e aprovação (vereadores).

Tornaram-se freqüentes as visitas de representantes da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI) à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, sede do Grupo Gestor, procurando negociar alterações em alguns artigos do novo Código de Urbanismo e Edificações. Durante as reuniões aonde aconteceram estas tentativas de negociações e nas quais o Grupo Gestor procurava conciliar os interesses e esclarecer dúvidas referentes à nova legislação, os representantes da ADEMI entregaram suas propostas em dois arquivos distintos intitulados: “Prioridades 1”, abrangendo 45 artigos e “Prioridades 2”, abrangendo 20 artigos. Em resumo, dos 654 artigos constantes no projeto de Lei enviado a Câmara de Vereadores, 65 sofreram propostas de emenda pelos representantes do setor imobiliário.

Ao analisar os arquivos entregues pela ADEMI, percebe-se que aqueles que sofreram propostas de emenda ou até mesmo de exclusão possuíam natureza diversa, (ver Apêndice) podendo ser agrupados em três subgrupos:

1. Artigos relacionados à definição de parâmetros construtivos e a possibilidades de se edificar em determinadas áreas específicas, tais como: dimensões de vagas de estacionamento, larguras de corredores de circulação, possibilidade de edificar nas bordas de tabuleiros;
2. Artigos relacionados com exigências de contrapartidas aos empreendedores para que tivessem seu (s) projeto (s) aprovado (s),

a exemplo das exigências de arborização em estacionamentos térreos, de entrega dos novos loteamentos já com pavimentação;

3. Artigos relacionados à parte burocrática da aprovação de projetos, nos quais constam exigências relativas a documentos e prazos.

Além da natureza diversa, os tipos de alterações sugeridas pela ADEMI também possuíam características diferenciadas, indo desde propostas de alterações na redação até a exclusão total ou parcial dos artigos. No Apêndice desta dissertação, consta uma Tabela demonstrativa das propostas de alterações contidas no arquivo entregue por representantes do setor imobiliário na SMPD denominado “Prioridades 1”. Nesta Tabela, foi inserido o texto do projeto de Lei tal qual foi enviado pelos técnicos a Câmara de Vereadores; o texto da proposta apresentada pela ADEMI, seguido pelo posicionamento adotado pelo Grupo Gestor (que foi enviado através de Ofícios a Câmara de Vereadores) e, finalmente, pelo texto de Lei publicado no Diário Oficial do Município no dia 09 de fevereiro de 2007 e que se transformou no novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió.

Esta Tabela contida no Apêndice foi elaborada para tentar identificar tanto os artigos relacionados com a recuperação de mais-valias fundiárias, quanto o nível de influência exercido pelo setor imobiliário na nova legislação urbanística, que foi a primeira Lei Complementar elaborada após a aprovação do Plano Diretor. A seguir, a Tabela 9 resume o conteúdo da Tabela que consta no Apêndice, possibilitando uma primeira análise do nível de influência acima referido.

Artigos que sofreram proposta de modificação pelo setor imobiliário.		Artigos cujas propostas de modificação feitas pelo setor imobiliário foram aceitas pelo Grupo Gestor.	Artigos cujas propostas de modificação feitas pelo setor imobiliário foram parcialmente aceitas pelo Grupo Gestor.	Artigos cujas propostas de modificação feitas pelo setor imobiliário não foram aceitas pelo Grupo Gestor.	Artigos que foram publicados conforme sugerido pelo setor imobiliário, mesmo sem a aprovação do Grupo Gestor.
1	Art. 120	X			
2	Art.127			X	
3	Art. 139	X			
4	Art. 140			X	X
5	Art. 158			X	X
6	Art. 160			X	X
7	Art. 161			X	X
8	Art. 165			X	X
9	Art. 169		X		
10	Art. 173			X	
11	Art. 183	X			
12	Art. 188		X		
13	Art. 201			X	X
14	Art. 204			X	X
15	Art. 208			X	X
16	Art. 213	X			
17	Art. 240			X	X
18	Art. 243			X	
19	Art. 248			X	X
20	Art. 252		X		
21	Art. 265			X	X
22	Art. 269			X	X
23	Art. 281			X	X
24	Art. 282			X	X
25	Art. 317	X			
26	Art. 334			X	X
27	Art.410			X	X
28	Art. 411			X	X
29	Art. 412			X	X
30	Art. 421			X	
31	Art. 423			X	X
32	Art. 429			X	X
33	Art. 436			X	X
34	Art 437			X	X
35	Art. 447			X	X
36	Art. 484			X	
37	Art. 520			X	X
38	Art. 530			X	

39	Art. 532			X	X
40	Art. 579			X	X
41	Art. 584			X	X
42	Art. 586			X	X
43	Art. 589			X	X
44	Art. 648			X	X
45	Art. 653			X	

Tabela 9 - Resumo do conteúdo do Apêndice. Identifica o nível de influência exercido pelo setor imobiliário no novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió.

Fonte: Elaboração própria com base em arquivos da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, 2007.

Na Tabela 9 acima, os 31 artigos em azul representam aqueles que foram aprovados conforme sugestões da ADEMI. Isto significa que 69% das alterações propostas pelo setor imobiliário foram aprovadas pelos Vereadores mesmo com o Grupo Gestor apresentando argumentos contrários. Além destes 31 artigos, outras 5 alterações apresentadas pela ADEMI (na cor roxa) e que não sofreram contestações pelos técnicos do Grupo Gestor também foram aprovadas. Somando-se os 69% a estes 11%, tem-se que 80% das propostas de modificações ao Código de Urbanismo e Edificações apresentadas pelo setor imobiliário foram aprovadas.

Pelos dados apresentados em forma de gráfico na Ilustração 18 abaixo, se observa que, num processo que deveria ser de negociações, estas ficaram reduzidas aos 6,7%, ou seja, dos 45 artigos, em apenas 3 (cor bege) observou-se uma tentativa de união entre os interesses dos técnicos e os dos construtores. No processo de barganha, o setor imobiliário foi o grande vitorioso, influenciando as decisões técnicas contidas numa Lei que vinha sendo discutida há mais de dois anos.

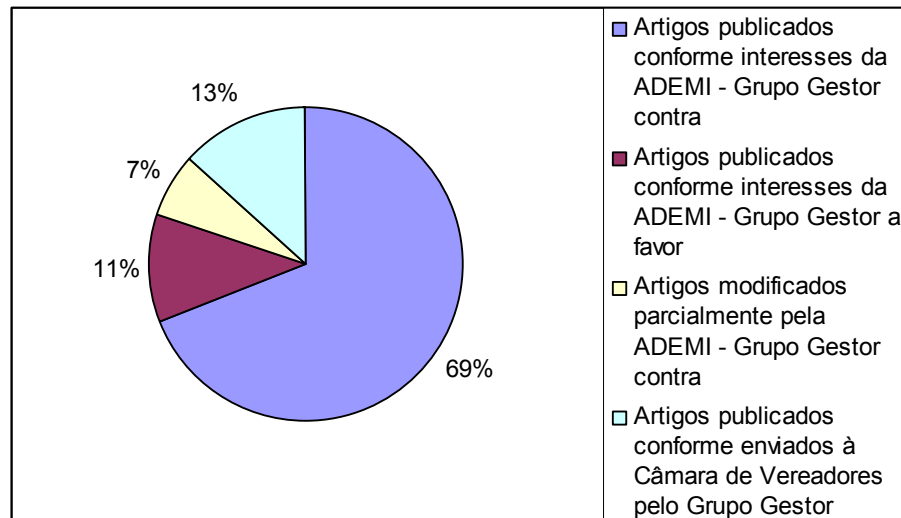


Ilustração 18 - Gráfico referente aos 45 artigos que sofreram propostas de modificações pela ADEMI de acordo com o arquivo intitulado “Prioridades 1”, demonstrando a influência exercida pelo setor imobiliário no novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió.

Fonte: elaboração própria, 2007.

Numa tentativa de minimizar esta clara influência exercida pelo setor imobiliário, no mesmo Diário Oficial do município em que foi publicada a nova Lei do Código de Urbanismo e Edificações, o atual Prefeito de Maceió encaminhou mensagem ao Presidente da Câmara de Vereadores, justificando três vetos e a necessidade de um novo projeto de Lei tendo por objetivo restabelecer a redação original de alguns artigos. Desta maneira, foram vetados:

1. O Parágrafo único do Art. 173 (ver Apêndice);
2. O vocábulo “podendo ser unidade autônoma”, inserido no caput do Art.429;
3. O § 2º do Art. 429.

Além dos vetos, foi registrado que os Arts. 140, inc. IV; 240, caput; art. 282 e 436 teriam sua redação original restabelecida através de novo projeto de Lei, justificando-se que as supressões que haviam sido feitas a estes conflitavam com as leis vigentes, quais sejam: a Lei 6766/79, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Maceió. Mesmo com os vetos e propostas de reedição de alguns artigos feitas pelo Prefeito, os dados apresentados acima (ver Ilustração 18) demonstram que a influência exercida pelos representantes do setor imobiliário no novo

Código de Urbanismo e Edificações de Maceió foi considerável, e que a maior parte de seus interesses foi assegurada independentemente das conseqüências para a cidade.

Como já foi abordado no Capítulo 2 (Item 2.6), determinadas ações e decisões urbanísticas, como a realização de obras públicas localizadas, mudanças na norma urbanística que alterem o uso do solo ou possibilitem um maior aproveitamento dos lotes e mudanças na classificação do solo (de rural para urbano, por exemplo), podem alterar o valor das propriedades, gerando mais-valias que, se não forem recuperadas pelo poder público, serão apropriadas gratuitamente pelos proprietários e/ou empreendedores.

Considerando-se a classificação dos artigos que sofreram propostas de modificações nos três subgrupos apresentados anteriormente, e relacionando-os com a temática da recuperação de mais-valias, pode-se considerar que:

1. Os artigos classificados no subgrupo 1 são capazes de gerar mais-valias, pois na medida em que são alterados, possibilitam um maior aproveitamento dos lotes e, conseqüentemente, um maior lucro para os investidores;
2. Os artigos classificados no subgrupo 2 são capazes de recuperar mais-valias (ainda que só uma pequena parcela destas), pois exigem algum tipo de contrapartida ao empreendedor para que este consiga aprovar seu projeto;
3. Os artigos classificados no subgrupo 3 não se relacionam com a recuperação de mais-valias fundiárias.

Baseando-se nesta classificação, a Tabela abaixo apresenta os artigos presentes no Apêndice divididos nos 3 subgrupos:

1 Artigos cujas definições são capazes de gerar mais-valias	2 Artigos cujas definições são capazes de recuperar mais-valias	3 Artigos cujos conteúdos não se relacionam com o tema da recuperação de mais-valias
Art. 120	Art. 127	Art. 183
Art. 139	Art. 160	Art. 188
Art. 140	Art. 161	Art. 213
Art. 158	Art. 204	Art. 243
Art. 165	Art. 208	Art. 248
Art. 169	Art. 447	Art. 252
Art. 173	Art. 520	Art. 532
Art. 201	Art. 530	Art. 579
Art. 240	Art. 653	Art. 584
Art. 265		Art. 586
Art. 269		Art. 589
Art. 281		Art. 648
Art. 282		
Art. 317		
Art. 334		
Art. 410		
Art. 411		
Art. 412		
Art. 421		
Art. 423		
Art. 429		
Art. 436		
Art. 437		
Art. 484		

Tabela 10 - Artigos do Código de Urbanismo e Edificações de Maceió que sofreram propostas de modificações pela ADEMI, identificando-se aqueles capazes de gerar e de recuperar mais-valias.

Fonte: elaboração própria, 2007.

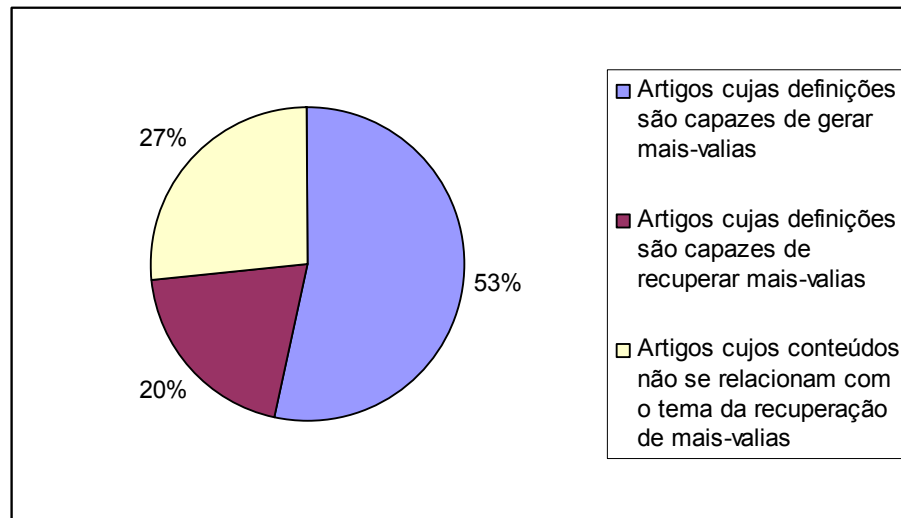


Ilustração 19 – Gráfico identificando, dentre os artigos do Código de Urbanismo e Edificações de Maceió que sofreram propostas de modificações pela ADEMI, aqueles que são capazes de gerar e de recuperar mais-valias fundiárias.

Fonte: elaboração própria, 2007.

Os artigos identificados como capazes de recuperar mais-valias e que foram modificados por influência da ADEMI são:

- Art. 127 – Exigia que os empreendedores realizassem a arborização dos novos estacionamentos térreos descobertos;
- Art. 160 – Exigia do empreendedor a pavimentação das vias públicas e a urbanização das áreas públicas de lazer dos loteamentos;
- Art. 161 – Relaciona-se com as exigências apresentadas no Art. 160;
- Art. 204 - Relaciona-se com as exigências apresentadas no Art. 160. Também tentava ampliar a possibilidade do poder público exigir outras contrapartidas aos loteadores;
- Art. 208 – Relaciona-se com a exigência de entrega dos loteamentos com pavimentação apresentada no Art. 160;

- Art. 447 – Exigia que os empreendedores instalassem medidores individuais de consumo de água nos prédios;
- Art. 520 – Definia a necessidade de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, que pode gerar a exigência de contrapartidas aos empreendedores, para comércios e serviços com área construída superior a 5.000m². Esta área foi passou para 15.000m²;
- Art. 530 – Também em relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança, definia que pelo menos uma audiência pública deveria ser realizada para discussão do Relatório de Impacto de Vizinhança. Esta redação foi modificada, tornando-se necessária apenas uma audiência pública de caráter não deliberativo;
- Art. 653 – Estabelece um prazo de cinco anos para que as edificações e empreendimentos já instalados se adequem as condições de acessibilidade exigidas para pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de necessidades especiais. O Grupo Gestor conseguiu manter este artigo na íntegra.

Pelo demonstrado, apenas um dos artigos que exigia algum tipo de contrapartida foi mantido, e justamente aquele que não atingia os empreendedores, pois as adequações dos imóveis, necessárias às pessoas portadoras de necessidades especiais, partiriam dos proprietários. Conclui-se que, com esta dinâmica, o município tem caminhado na contramão dos avanços urbanísticos que procuram fazer com que a propriedade exerça sua função social, tornando muito difícil à utilização dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, visto que muitos dos modestos avanços propostos pelo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, que procuravam incorporar a noção de obrigação e solidariedade, foram barrados, demonstrando como um setor economicamente forte tem influenciado o setor político que, por sua vez, influencia atividades que deveriam ser baseadas apenas em critérios técnicos e na participação popular.

5.6. Exemplificando um cálculo de contrapartida no litoral norte de Maceió.

Além dos artigos que foram modificados por influência do setor político-imobiliário analisados no Item anterior, pode-se dizer que outras definições do Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, que de alguma maneira propuseram alterações no uso do solo, contribuíram para valorizar determinadas propriedades privadas sem que fossem estabelecidos meios de se recuperar esta valorização, ou seja, de se recuperarem as mais-valias decorrentes das ações públicas.

Não custa lembrar que toda decisão da administração pública que faz elevar o preço do solo implica também em obrigações desta com relação à infraestrutura para que os novos usos ou densidades propostos possam acontecer num ambiente compatível e sustentável, sem perigo de sofrer um colapso. Mas nem sempre é isto que ocorre e, verdade seja dita, isto é uma exceção. O comum no nosso contexto é observarmos mudanças nas normas urbanísticas e investimentos públicos sem contrapartida alguma dos beneficiários, o que intensifica a especulação e a exclusão social.

Longe de se pretender esgotar o assunto da recuperação de mais-valias no contexto da cidade de Maceió, o que se pretende neste Item é exemplificar como se deu à valorização através de mudanças nas normas urbanísticas de um determinado trecho da cidade, apresentando em seguir um cálculo da contrapartida que poderia ser exigida por conta desta valorização, para que sirva de alerta sobre as outorgas gratuitas que o poder público tem feito, principalmente, aos investidores imobiliários.

O litoral norte de Maceió é constituído por seis bairros: Jacarecica, Guaxuma, Garça Torta, Riacho Doce, Pescaria e Ipioca (ver Ilustração 21) e possui uma faixa litorânea de aproximadamente 20 Km. Apesar da beleza da paisagem, apresenta restrições à ocupação em diversos trechos, devido às características do meio físico - é uma área onde estão presentes rios (Inclusive o Pratagy, que abastece parte da cidade de Maceió), córregos e manguezais -; e

também a falta de infra-estrutura, como saneamento e drenagem. Ainda existem muitas glebas desocupadas neste trecho da cidade, e o padrão construtivo é composto predominantemente por residências unifamiliares de padrão horizontal (ver Ilustração 20).

Devido a uma tendência de concentração dos investimentos imobiliários destinados à classe de alta renda no litoral marítimo da cidade e a uma crescente saturação dos espaços disponíveis nos bairros considerados “nobres” (Ponta Verde, parte da Pajuçara, Jatiúca e Stella Mares), os investidores têm focado suas atenções e esforços no litoral norte, objetivando transformar o padrão construtivo da área, que por muitos anos limitou a ocupação intensiva, para se construir prédios de apartamentos de alto padrão.



Ilustração 20 - Fotos do litoral norte de Maceió com seus terrenos alvo de especulação, cursos d'água, coqueirais e rua típica com habitações unifamiliares horizontais, demonstrando a fragilidade ambiental e a importância da preservação da paisagem.

Fonte: Nímia Braga, 2005.

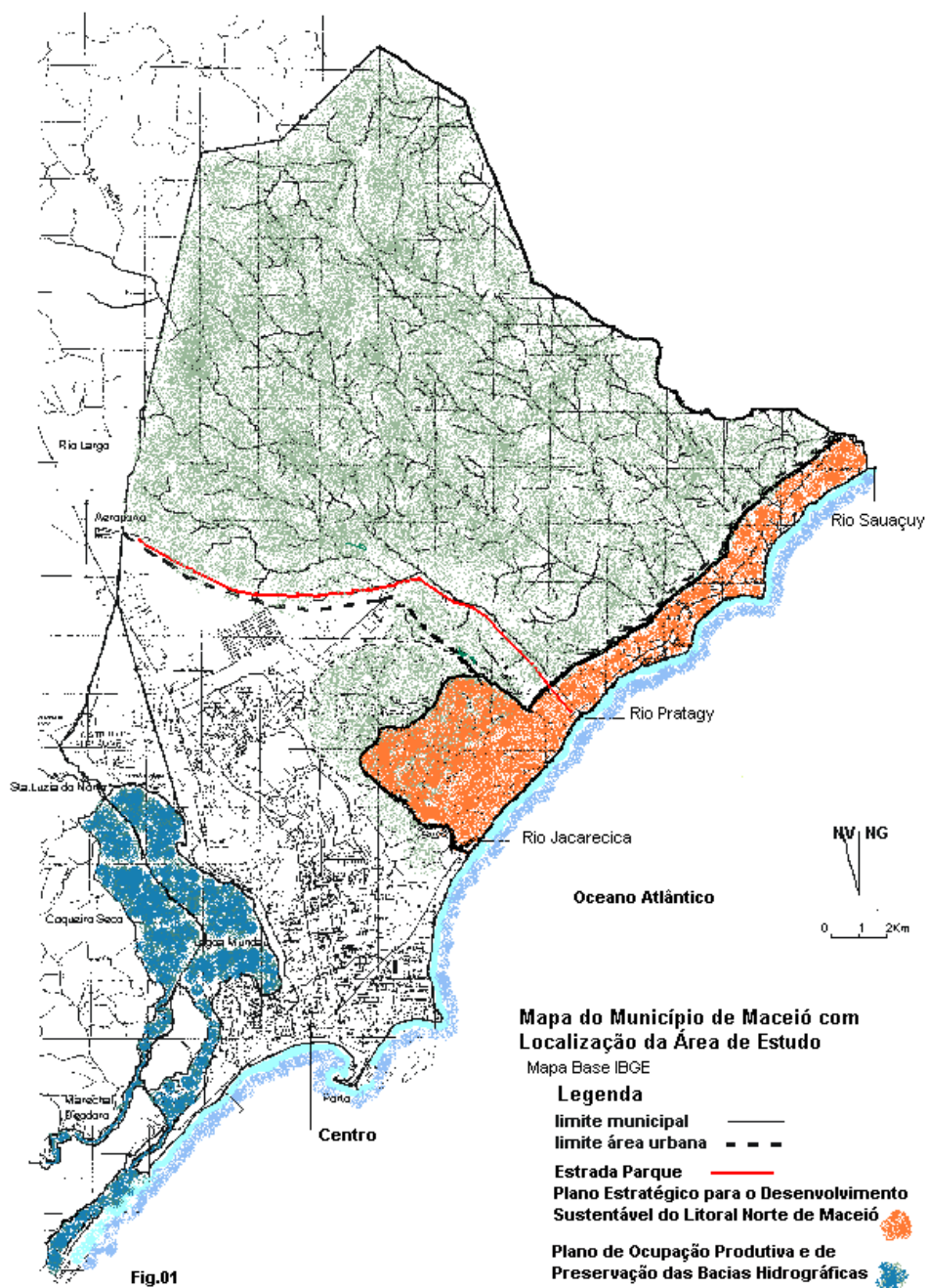


Ilustração 21 - Localização do litoral norte de Maceió.

Fonte: Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte de Maceió, 2000.

Os antigos Códigos de Edificações (Lei nº 3.537, de 23 de dezembro de 1985) e Urbanismo (Lei nº 3.536, de 23 de dezembro de 1985) de Maceió, juntamente com suas leis complementares, definiram os bairros do litoral norte

aqui referidos como área de expansão urbana (Art. 134), desta maneira, estes não foram incluídos entre as onze Zonas Residenciais (ZR) apresentadas nestas leis. Apesar desta característica, o Art. 60 do Código de Urbanismo admitiu o parcelamento tanto em zonas urbanas quanto em zonas de expansão urbana. Ainda de acordo com este artigo:

§2º - Na área de expansão urbana do litoral só serão permitidas construções isoladas, obedecendo às restrições paisagístico-ambientais de acordo com as normas fixadas para a ZR5 (MACEIÓ, 1985).

Vejamos abaixo (Tabela 11) o quadro de usos definido para a ZR5 em relação ao uso R5 (residencial multifamiliar – edificação ou edificações com dois ou mais pavimentos) de acordo com estas leis de 1985, que determinaram uma taxa de ocupação do terreno de 50% e um coeficiente de aproveitamento máximo de 3, entendendo-se por taxa de ocupação a relação entre a área da projeção horizontal da edificação e a área total do terreno e, por coeficiente de aproveitamento, aquele que, multiplicado pela área do lote, determina a área edificada permitida no terreno. Por estas definições, num terreno de 450m², com a taxa de ocupação de 50%, poderia ser edificada uma construção de até seis andares.

USOS PERMITIDOS	LOTES		EDIFICAÇÕES		AFASTAMENTOS		
	ÁREA MÍNIMA	FRENTE MÍNIMA	TX DE OCUPAÇÃO	COEF. APROV. MÁXIMO	FRONTAL (m)	LATERAL (m)	FUNDOS (m)
R5	450m ²	15m	50%	3	$5 + \frac{n-2}{2}$	$1,5 + \frac{n-2}{2}$	$3 + \frac{n-2}{2}$

Tabela 11 - Quadro de usos definido para a ZR5 em relação ao uso R5 (residencial multifamiliar – edificação ou edificações com 2 ou mais pavimentos) de acordo com as leis de 1985.

Fonte: Lei nº 3.537, de 23 de dezembro de 1985 e Lei nº 3.536, de 23 de dezembro de 1985

Ainda em relação a novas construções no litoral norte, uma Lei Complementar do ano de 1999 (Lei nº 3.943, de 9 de novembro de 1989), , definiu que:

Art 20 – Para o fim de ordenar e controlar a urbanização do litoral, fica determinada a observância das seguintes orientações básicas aplicáveis as áreas situadas além da área urbana:

I – Proibição de construções ao longo do litoral que venham prejudicar a paisagem conforme legislação vigente;

II – Proibição de construção nas áreas com destinação agrícola correspondente a cultura da zona litorânea;

III – Preservação permanente dos mangues, estuários e dunas;

IV – Preservação de ambientes litorâneos de comprovável importância ecológica para a sobrevivência de espécies de flora e fauna silvestres;

V – Localização e delimitação de instalações de camping, caravanas e outras;

VI – Proibição de eventuais projetos de represamento, acumulação ou secagem das zonas úmidas ou meios temporariamente imersos, sem a prévia apresentação e aprovação de projetos específicos em que seja apreciada a sua incidência estética e ecológica.

Art. 34 – Nenhuma fachada de prédio poderá ultrapassar a dimensão contínua de 30m (MACEIÓ, 1989).

Além destes artigos, o Art. 35 do Complemento I da mesma Lei definiu em quatro o número máximo de pavimentos para o uso R5 na faixa litorânea correspondente aos bairros em questão, estabelecendo este limite até o Rio Sauaçuí, com profundidade de 1.000m a partir do limite dos terrenos de marinha.

Através dos parâmetros definidos pelas leis de 1985 e 1989 apresentadas, conseguiu-se manter as características destes bairros ao longo dos anos, minimizando a especulação imobiliária até o momento em que o setor da construção civil, altamente organizado, conseguiu influenciar a aprovação de uma nova Lei no ano de 1994. Este Código de Edificações e Urbanismo (MACEIÓ, 2004), além de incluir os bairros do litoral norte no perímetro urbano do

município (foram incluídos na ZR5), eliminou a limitação quanto ao número de pavimentos para os novos empreendimentos nesta região, apontando como limite para a altura das edificações o “Cone do Farol”, e apresentando o seguinte quadro de usos e padrões construtivos:

ZONA	ÁREA MÍNIMA	TESTADA MÍNIMA	TAXA DE OCUPAÇÃO (TO)		COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO (CA)	
			UR5	DEMAIS USOS	UR5	DEMAIS USOS
ZR5	240 m ²	10,00m	60%	70%	5	2

Tabela 12 - Quadro de usos para a ZR5, definido pelo Código de Edificações e Urbanismo de 1994.

Fonte: Lei nº 5.354, de 17 de janeiro de 2004.

A sigla UR5 apresentada na Tabela refere-se ao uso residencial multifamiliar, com edificação de 3 ou mais pavimentos numa gleba ou lote. Salienta-se que, além da taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento, ainda necessitam ser aplicadas fórmulas que determinarão os recuos frontais, laterais e de fundo a serem obedecidos nas construções, sendo estas:

$$Rf = 5 + \frac{n-2}{2} \quad \text{onde: } Rf = \text{Recuo frontal} \\ n = \text{número de andares}$$

$$Rlf = 1,5 + \frac{n-2}{2} \quad \text{onde: } Rlf = \text{Recuo lateral e de fundo} \\ n = \text{número de andares}$$

Pelo observado, nota-se o quanto a Lei de 1994 valorizou gratuitamente os lotes ou glebas do litoral norte, incluindo-os no perímetro urbano, aumentando a taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e liberando o número de andares. Foram atitudes geradoras de mais-valias altamente favoráveis ao setor imobiliário. A partir da entrada em vigor desta Lei de 1994 se observou um aquecimento nas transações dos imóveis nesta localidade, com terrenos tendo seus valores multiplicados em um curto período de tempo, como poderá ser observado adiante.

Com o novo Código de Urbanismo e Edificações do município de Maceió (MACEIÓ, 2007), descrito e analisado no Item anterior, foram introduzidas modificações no zoneamento dos bairros do litoral norte, que passou a contar com quatro “Zonas”, apresentando as seguintes características:

- ZR-5 (Zona Residencial 5)- Os bairros de Jacarecica, Guaxuma, Garça Torta e Riacho Doce foram considerados ZR-5, apresentando os seguintes padrões construtivos para o uso UR-5 (de acordo com o Art.415, este uso ocorre quando na gleba ou lote for implantada uma edificação multifamiliar com 3 ou mais pavimentos):

ZONA	USO	TAXA MÁXIMA DE OCUPAÇÃO DO TERRENO	Nº DE PAVIMENTOS MÁXIMO DA EDIFICAÇÃO	RECUO MÍNIMO		COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO DO TERRENO
				FRONTAL (m)	LATERAIS E DE FUNDOS (m)	
ZR5	UR5	50%	10	$R = 5 + \frac{n-2}{2}$	$R = 1,5 + \frac{n-2}{2}$	4
		35%	15	$R = 5 + \frac{n-2}{2}$	$R = 1,5 + \frac{n-2}{2}$	4
		20%	20	$R = 5 + \frac{n-2}{2}$	$R = 1,5 + \frac{n-2}{2}$	4

Tabela 13 -Quadro de usos para a ZR5, definido pelo novo Código de Urbanismo e Edificações do município de Maceió

Fonte: Lei nº 5.593, de 08 de fevereiro de 2007.

Com estes novos parâmetros na ZR5, tornou-se possível edificar prédios de até 20 andares, porém, com alguns condicionantes: uma taxa de ocupação mais baixa (20%) e uma fachada máxima frontal de 30m. Desta maneira, os recuos tornaram-se necessariamente maiores do que os mínimos exigidos pelas fórmulas, como pode ser observado nas ilustrações a seguir:

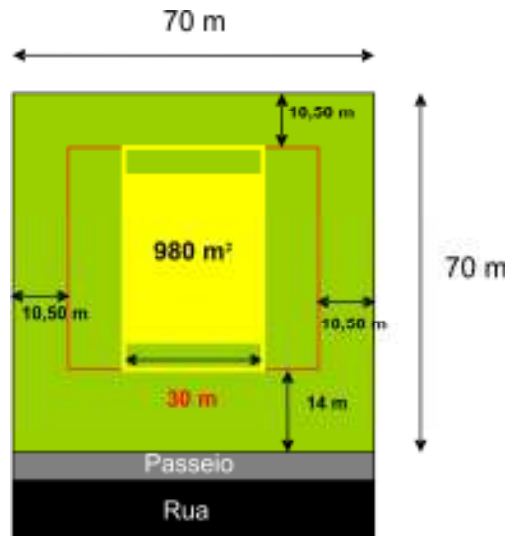


Ilustração 22 - Exemplo dos novos parâmetros construtivos definidos para o Litoral Norte de Maceió.

Fonte: Diretoria do Plano Diretor, SMPD, 2006.

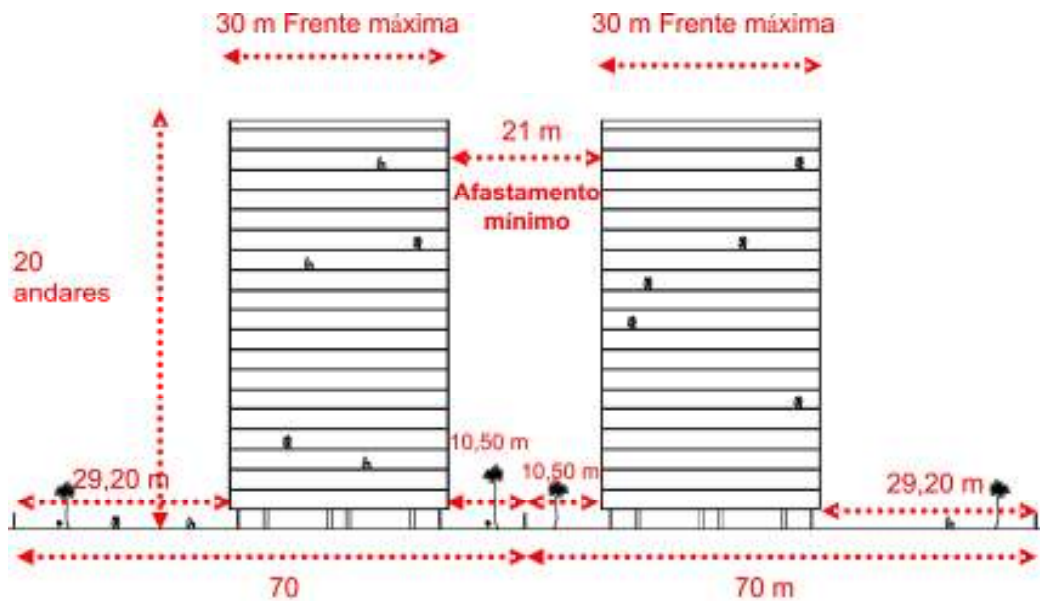


Ilustração 23 - Exemplo dos novos parâmetros construtivos definidos para o Litoral Norte de Maceió.

Fonte: Diretoria do Plano Diretor, SMPD, 2006.

- ZIT I (Zona de Interesse Turístico I)- Os bairros de Pescaria e Ipioca passaram a fazer parte desta Zona, onde não é permitido o uso UR-5, sendo possíveis apenas os usos UR-1 e UR-2 (de acordo com o Art. 395, o

uso UR-1 se dá quando na gleba ou lote for implantada uma unidade residencial unifamiliar e, de acordo com o Art. 404, o uso UR-2 ocorre quando forem implantadas 2 unidades residenciais unifamiliares).

- ZIAP 5 (Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico 5)- A área de Riacho Doce no entorno da foz do Rio Pratagy foi considerada como ZIAP 5, sendo permitidas apenas atividades recreativas, científicas, culturais, tecnológicas e filosóficas;
- ZIAP 6 (Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico 6)- A área do bairro de Jacarecica no entorno da foz do Rio Jacarecica foi considerada como ZIAP 6, sendo permitidas apenas atividades recreativas, científicas, culturais, tecnológicas e filosóficas.

Mesmo com um zoneamento que procurou proteger as áreas de maior fragilidade ambiental, a intenção demonstrada pelos empreendedores imobiliários em verticalizar o litoral norte tornou-se possível nas localidades de maior interesse. Desta maneira, ao analisar os parâmetros construtivos permitidos no Código de Edificações e Urbanismo de 2004 e no Código de Urbanismo e Edificações de 2007, conclui-se que estes são freqüentemente permissivos e geradores de mais-valias, pois tornam possível alterar as características de bairros da cidade com localização privilegiada e que necessitam de limitações ao direito de construir, devido à precariedade da infra-estrutura e aos condicionantes naturais.

Numa tentativa de resumir as possíveis conseqüências das modificações nas legislações urbanísticas, tem-se que: a partir da Lei de 1994 o poder público concedeu valorizações gratuitas sem exigir contrapartidas aos investidores imobiliários, tentou impor algumas limitações com o novo Código de Urbanismo e Edificações, aprovado no início de 2007, mas que possivelmente acabaram por valorizar mais ainda os terrenos desta região. Ou seja, é uma recuperação de mais-valias às avessas, estimulando uma especulação que resulta na retenção de terras dentro do perímetro urbano do município e a transações imobiliárias com altas margens de lucro, numa área que, no futuro, provavelmente será mais um local de

segregação, com muros altos protegendo prédios de apartamentos com extensas e bem servidas áreas privativas, acessíveis a poucos. Um fenômeno curioso é que estas decisões urbanísticas beneficiaram muito menos aos antigos proprietários dos terrenos do que aos investidores imobiliários que, devido à vantagem da antecipação de informações, adquiriram lotes a preços razoáveis e que agora estão valendo muitas vezes mais.

De acordo com a Sra Beatriz Pereira (informação verbal)⁶⁶, a valorização que pôde ser observada nos terrenos desta região num curto período de tempo é imensa e pode ser comprovada. Como exemplos, citou um lote de 800 m² localizado na praia de Ipioca que, de R\$ 25.000,00 no ano de 2003, passou a valer R\$ 70.000,00 no ano de 2007; e um outro com 1.000m² localizado em Guaxuma, que neste mesmo período de tempo passou de R\$ 20.000,00 para R\$ 90.000,00. Ou seja, em 03 anos estes lotes valorizaram 280% e 450%, respectivamente, e isto sem investimento algum em infra-estrutura por parte dos proprietários.

Levando em consideração estas informações, a seguir será feita uma simulação utilizando o critério da valorização do terreno⁶⁷, um dos métodos que foi aplicado nas Operações Interligadas de São Paulo para a definição de contrapartidas. Serão consideradas contrapartidas em habitações de interesse social, a exemplo de São Paulo, por se considerar que este método possui um interessante caráter redistributivo.

Este critério se baseia no valor de mercado do terreno antes e depois dos benefícios concedidos pela administração pública.

Fórmula: $Ch = K1 (vt2 - vt1) AT$, aonde:

Ch = Contrapartida a ser paga em HIS

Vt2 = Valor de mercado do m² do terreno depois das mudanças nos índices urbanísticos

Vt1 = Valor de mercado do m² do terreno antes da concessão dos benefícios

⁶⁶ Empresária portuguesa do ramo imobiliário que reside a três anos em Maceió. Informações obtidas em 07/2006.

⁶⁷ Sandroni, Paulo. **Plusvalias urbanas em Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo**, 2001.

AT = Área do terreno

K1 = Coeficiente que determina de que maneira se recuperará a valorização do terreno. Nas experiências de São Paulo têm-se considerado 60%.

Aplicando a fórmula ao primeiro terreno, considerando o dólar valendo R\$ 2,00, tem-se:

$$\text{Ch} = \text{K1} (\text{vt2} - \text{vt1}) \text{AT}$$

$$\text{Ch} = 0,60 (43,75 - 15,625) 800$$

$$\text{Ch} = 0,60 (28,125) 800$$

$$\text{Ch} = 13.500$$

Neste primeiro caso, o proprietário destinaria US\$ 13.500 para a construção de habitações de interesse social.

Aplicando a fórmula ao segundo terreno, tem-se:

$$\text{Ch} = \text{K1} (\text{vt2} - \text{vt1}) \text{AT}$$

$$\text{Ch} = 0,60 (45 - 10) 1000$$

$$\text{Ch} = 0,60 (35) 1000$$

$$\text{Ch} = 21.000$$

No segundo terreno, o proprietário destinaria US\$ 21.000 para a construção de habitações de interesse social.

Pelo observado, apenas com estes dois terrenos, que podem ser considerados de pequenas dimensões para os padrões do litoral norte de Maceió, seriam construídas seis habitações de interesse social (considerando-se um preço médio de R\$ 12.000 por cada) sem ônus para o poder público, numa demonstração da possibilidades de, através de mecanismos de recuperação de mais-valias fundiárias, equilibrar o interesse público e o interesse particular.

5.7. Conclusão

Como foi proposto na Introdução deste Capítulo 5, a abordagem específica acerca do município de Maceió, partindo de características gerais, passando pela

análise acerca da cobrança do IPTU e da Contribuição de Melhoria, pelas tentativas já realizadas de divisão dos custos da urbanização e chegando nas novas leis urbanísticas, serviu para dar uma idéia acerca dos rumos que o planejamento urbano está tomando e de como e quais instrumentos urbanísticos com possibilidades de recuperar mais-valias fundiárias foram inseridos nas novas leis municipais.

Os problemas urbanos do município de Maceió são o reflexo das soluções tentadas ao longo dos anos, que não têm apresentado resultados significativos, demonstrando a necessidade de se buscarem alternativas e instrumentos para o enfrentamento desta realidade. O momento atual de tentativa de construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pelo Governo Federal, que entre outras iniciativas tem incentivado aos municípios utilizarem as ferramentas propostas pelo Estatuto da Cidade, que são uma novidade para a maioria, através de sua inserção nos planos diretores, já apresenta os primeiros resultados que podem ser analisados.

Em Maceió, o plano diretor resultante deste contexto, apesar de ser um documento rico em informações, que realiza uma leitura do território municipal, aponta os diversos problemas e alguns caminhos para se tentar soluções, não avançou na definição de quando a propriedade cumpre com a sua função social. Como foi visto no Item 2.4, hoje o direito de propriedade pode ser considerado como um direito vazio, cabendo ao plano diretor defini-lo, pois é a partir desta definição que se torna possível reverter a outorga gratuita da valorização imobiliária através da utilização dos instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias.

Através do estudo de caso sobre o município de Maceió, e baseando-se no que foi visto no Capítulo 2, demonstrou-se ainda como a politização no processo de planejamento urbano causa retrocessos, impedindo que se aproveite à oportunidade de reverter a lógica dos privilégios na cidade. O quadro demonstrativo da influência exercida pelo mercado imobiliário no novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, a resistência política em se buscar um incremento na arrecadação do IPTU, a falta de regulamentação dos instrumentos

urbanísticos e a falta de interesse em utilizar a Contribuição de Melhoria não devem servir como desestímulo, mas como alerta. Pela Lei, o município não pode renunciar receita e tem que fazer com que a propriedade cumpra com a sua função social. Em Maceió, será um longo processo.

*Em vez de cidades de ferro e vidro,
sonhadas pelos arquitetos, o
mundo está, na verdade, sendo
dominado pelas favelas.*

Ermínia Maricato

6. Conclusão

6.1. Revisão dos resultados

O tema desta dissertação é a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas. O objetivo geral da pesquisa, apresentado na Introdução, foi investigar as possibilidades de financiamento das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento urbano sustentável, através do estudo dos instrumentos de caráter redistributivo que visam à recuperação de mais-valias fundiárias.

Ao longo de cinco Capítulos, o tema foi tratado sob diversos aspectos, demonstrando o percurso realizado para se atingir tanto o Objetivo Geral quanto os Específicos. Desta maneira, este percurso será retomado aqui em linhas gerais, procurando ressaltar os principais pontos e esclarecer outros.

No primeiro Capítulo, foi feita uma aproximação preliminar ao tema, inserindo-o num contexto mais amplo. Ao relacioná-lo com o campo das políticas públicas, destacou-se que a utilização dos instrumentos urbanísticos para recuperar mais-valias depende de ações do governo que objetivem minimizar o quadro de exclusão social das cidades brasileiras, na busca por um processo de urbanização socialmente mais justo. Na seqüência, a pesquisa visou ao esclarecimento do significado de justiça social, pois a busca por esta é justificativa para a utilização dos instrumentos; objeto deste estudo. Devendo refletir-se nas políticas desenvolvidas pelo Estado democrático.

Devido à legislação federal brasileira ter vinculado a maioria dos instrumentos, capazes de recuperar mais-valias fundiárias, à elaboração de planos diretores, foi realizado um breve histórico sobre a utilização destas leis no Brasil. Esclarecendo-se que a atual exigência para a elaboração dos planos diretores municipais, oriunda da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, não partiu da Iniciativa Popular Constitucional da Reforma Urbana, mas teve suas origens na tentativa de diminuir ou neutralizar a pressão dos interesses imobiliários.

Na seqüência deste Capítulo, foi realizada uma investigação sobre as origens da incorporação da função social da propriedade na legislação brasileira, pois os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias são considerados como aliados, para se conseguir que a propriedade cumpra com a sua função social. Para finalizar o primeiro Capítulo, abordou-se o significado da expressão Desenvolvimento Urbano Sustentável. Tanto por este se relacionar com as principais questões de discussão propostas pelo Mestrado PRODEMA, quanto pela justificativa de que os instrumentos que visam a recuperar parte dos investimentos públicos, que valorizam de forma gratuita os imóveis urbanos, podem atuar na busca por este desenvolvimento, entendendo-o de uma forma que inclui, mas transcende, a questão ambiental.

O segundo Capítulo objetivou esclarecer o significado da idéia: mais-valias fundiárias urbanas. Apresentou-a de forma direta, partindo das origens marxistas e seguindo por abordagens sobre: o contexto jurídico, no qual o tema se insere na realidade brasileira; a atualidade das normas jurídicas no Brasil, segundo a qual o atual direito de propriedade é um direito “vazio”; a relação intrínseca do tema com a questão do direito à cidade e, finalmente, sobre as dificuldades em se estabelecer uma cultura de aplicação destes instrumentos no contexto brasileiro. Onde os mesmos instrumentos que geram valorização fundiária e que deveriam incluir maneiras de recuperá-la não o fazem, perpetuando privilégios urbanos de mais de 500 anos, com imensas dificuldades de serem enfrentados.

Observando o conteúdo tratado no primeiro e segundo Capítulos, percebe-se que estes atingiram o Objetivo Específico de relacionar as aplicações dos instrumentos urbanísticos, com caráter redistributivo de gestão social da valorização da terra, com a busca pelo desenvolvimento urbano sustentável e a ampliação do direito à cidade.

Na seqüência, chegando ao terceiro Capítulo, enfatizou-se um estudo comparativo entre a América Latina e a América do Norte, realizado por pesquisadores do *Lincoln Institute of Land Policy*, que permitiu compreender as diferenças e semelhanças existentes entre duas realidades. Em seguida, as atenções voltaram-se para a Colômbia, quando foram apresentadas e analisadas

experiências paradigmáticas no contexto latino-americano. Nesse país, as diretrizes urbanísticas têm refletido a realidade e a dinâmica do mercado imobiliário, e significativa parte dos custos da urbanização tem sido financiada pelo setor privado. O que não resulta em pressão pública por mais e mais investimentos, e nos conduz a prestar especial atenção no que tem acontecido por lá.

No Capítulo 4, atendendo ao Objetivo Específico de revisar as características específicas dos instrumentos tributários e urbanísticos que visam à recuperação de mais-valias fundiárias, foi inicialmente realizada uma abordagem sobre o financiamento das cidades. Esclareceu-se que a maioria dos municípios brasileiros depende de transferências oriundas da União, e que estes entes federativos freqüentemente desprezam, mesmo que na contramão da legislação, poderosas fontes de receitas próprias, como o IPTU e a Contribuição de Melhoria. Além de possibilitar a geração de recursos, estes instrumentos também foram caracterizados como de política urbana, capazes de desempenhar funções além das arrecadatórias.

Em seguida, foram apresentados e analisados os demais instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, que objetivam uma recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, e que deveriam ser incorporados aos novos planos diretores. Demonstrou-se que, apesar de a maioria dos municípios brasileiros terem cumprido a exigência legal de elaboração de seus planos diretores, prevendo áreas para utilização destas ferramentas nas leis, a utilização efetiva ainda aparenta ser bastante restrita. Tendo servido principalmente para viabilizar grandes obras viárias ou empreendimentos em áreas já valorizadas de algumas cidades, não atuando como redistribuidores dos ônus e benefícios da urbanização.

Através das análises presentes neste Capítulo, conclui-se que a utilização dos instrumentos urbanísticos sugeridos pelo Estatuto da Cidade deve ser considerada como complementar à política fiscal, pois são incapazes de resolver todos os problemas gerados pelo processo de desenvolvimento urbano no Brasil. Mesmo que contribuam para dotar o poder público de recursos financeiros, dependem, para sua adequada aplicação, de atualizações do Cadastro de Imóveis e

da Planta de Valores Genéricos (PVG). O que, sendo elaboradas, corrigiriam de início as distorções na arrecadação do IPTU e seriam o ponto de partida para a cobrança da Contribuição de Melhoria e dos outros instrumentos apresentados.

Enfim, o último Capítulo desta dissertação foi dedicado ao contexto local do município de Maceió, buscando uma aproximação do tema com uma realidade específica, de um município do nordeste brasileiro, e procurando atender ao Objetivo Específico de investigar as implicações da aplicação dos instrumentos urbanísticos para as políticas públicas e para o desenvolvimento urbano daquela localidade. Iniciando-se com o intuito de responder à pergunta “*recuperar para quem?*”, descreveu-se uma realidade contemporânea de crescente expansão urbana e permanente defasagem de investimentos em infra-estrutura e provisão de habitações de interesse social.

Em seguida, os dados apresentados relativos à cobrança de IPTU e Contribuição de Melhoria demonstram o quanto ainda é necessário avançar nestes campos, antes mesmo de partir para uma aplicação de outros instrumentos urbanísticos. Um programa desenvolvido há alguns anos no município e que pode ser considerado como uma tímida tentativa de dividir os custos da urbanização (ou apenas agilizar esta), denominado “Nossa Rua / Nossa Praça” foi abordado; demonstrando sua fragilidade e o pouco alcance dessa iniciativa.

Na seqüência do Capítulo 5, foi percorrido o processo de elaboração do novo Plano Diretor e do novo Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió. Quando se destacou a não-regulamentação dos instrumentos urbanísticos neste primeiro documento, e a grande influência exercida ou negociada pelos que compõem o mercado imobiliário no segundo; fragilizando iniciativas que poderiam representar avanços, mas, que à custa de investimentos públicos, e para a felicidade dos que compõem o ramo imobiliário, continuarão a promover a valorização fundiária e o surgimento de espaços de segregação, mantendo o estrutural desequilíbrio em relação ao acesso ao solo urbanizado. Mais uma vez, mudanças nas normas urbanísticas foram realizadas sem previsão de contrapartidas por parte dos beneficiários, ou seja, sem prever a utilização de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, intensificando a

especulação e a exclusão social. Esta abordagem do quinto Capítulo, juntamente com a que já havia sido feita no segundo Capítulo, serviram como análise das limitações e das possibilidades de aplicação dos instrumentos urbanísticos no planejamento urbano, atingindo mais um dos Objetivos Específicos.

Além de alguns artigos do Código de Urbanismo e Edificações, que foram modificados por influência do setor imobiliário e analisados no Item 5.5, outras definições dessa Lei também contribuíram para valorizar determinadas propriedades privadas sem que fossem estabelecidos meios de se recuperar esta valorização, ou seja, as mais-valias decorrentes das ações públicas. Como exemplo, abordou-se o caso do litoral norte do município de Maceió, uma área em franca expansão, dotada de grande beleza natural, mas ainda desprovida de vários itens relativos à infra-estrutura, inclusive saneamento e acessibilidade.

Concessões gratuitas, originárias de uma Lei do ano de 2004, tornaram possível verticalizar as áreas de maior interesse imobiliário no litoral norte maceioense, podendo-se chegar a prédios de até 20 andares, atitude que, mesmo com limitações referentes à taxa de ocupação e afastamentos definidas pelo novo Código de Urbanismo e Edificações, acabou por valorizar propriedades privadas num curto período de tempo. E isto numa realidade de escassez de recursos públicos para investimentos na produção de terra urbanizada, e em habitações de interesse social.

Para finalizar este último Capítulo, apresentou-se uma fórmula de cálculo de contrapartidas, através da qual foi possível estimar, a título de exemplo⁶⁸, o montante que poderia ser exigido ao se modificar os parâmetros construtivos do litoral norte. O que constitui fonte de ingressos para o poder público. Trata-se de uma demonstração de como a valorização concedida pelo poder público pode deixar de ser gratuita e reverter-se para a construção de habitações de interesse social.

⁶⁸ Este representa apenas um exemplo frente a um grande número de iniciativas possíveis de serem exploradas.

Com a estrutura apresentada acima, esta dissertação conseguiu atingir tanto seu Objetivo Geral quanto os Específicos, apontados na Introdução. Ampliando o debate sobre as maneiras de se financiar a infra-estrutura urbana de uma forma mais redistributiva, através de um estudo sistemático sobre a possibilidade de utilização dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, com o intuito de realizar investimentos públicos nas cidades de uma forma redistributiva.

6.2. Limitações encontradas

Em relação à metodologia adotada, considera-se que a escolha por desenvolver uma pesquisa analítica de caráter exploratório foi adequada ao tipo de investigação realizada. No entanto, a realização de entrevistas e visitas a alguns municípios brasileiros, procurando identificar os que regulamentaram os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e de que maneira estão utilizando estas ferramentas, poderia ter enriquecido os exemplos e análises dos Capítulos 4 e 5, visto que apenas o município de Maceió foi investigado “in loco”, dificultando uma análise comparativa até com outros municípios da região Nordeste.

Buscando-se identificar as limitações quanto aos resultados da dissertação, foram encontradas dificuldades para se estimar as valorizações das propriedades imobiliárias, decorrentes de mudanças na classificação do solo ou de parâmetros construtivos propostos pelas leis municipais. Essas dificuldades decorrem da falta de informações sobre o mercado imobiliário de Maceió, e da resistência deste setor em prestar esclarecimentos. Como o poder público não dispõe de dados atualizados, isto dificulta realizar estimativas sobre quanto os imóveis valiam e quanto passaram a valer após mudanças na classificação do solo ou dos parâmetros construtivos, inviabilizando uma simulação mais completa dos mecanismos de recuperação da valorização advinda dos investimentos públicos. A não-regulamentação de instrumentos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o IPTU Progressivo no Tempo, também impossibilita a realização de

simulações que dêem uma idéia do quanto o poder público vai recuperar para reinvestir. E da cidade que podemos esperar.

Além destas dificuldades, utilizando-se das palavras de Rabelo (2006), existe a concepção ainda dominante do papel do urbanismo, que tem sido o de valorizar de maneira gratuita solo de propriedade privada, sob o pressuposto equivocado de que esta atitude é um sinal de dinamismo econômico e de desenvolvimento. Esta concepção está presente em muitos municípios brasileiros, inclusive Maceió, o que torna difícil vencer as resistências políticas de utilização de qualquer instrumento que desperte reações contrárias do mercado imobiliário.

6.3. Implicações

Com a estruturação apresentada no Item 6.1, a dissertação pretende ter ampliado o debate sobre as maneiras de se financiar a infra-estrutura urbana de uma forma mais redistributiva e sustentável; realizando um estudo sistemático sobre como utilizar os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, com o intuito de realizar investimentos públicos nas cidades, principalmente visando a ampliar o acesso à moradia e aos serviços públicos de infra-estrutura urbana.

Como sugestões para estudos futuros, aprofundar o tema sobre arrecadação tributária nos municípios e executar simulações que demonstrem o quanto o poder público tem concedido gratuitamente aos proprietários ou investidores, com as mudanças das normas urbanísticas e parâmetros construtivos, realizando comparações entre as diversas leis municipais de uso e ocupação do solo e procurando vencer as dificuldades de obtenção de informações relativas aos preços dos imóveis. Uma outra idéia, como foi dito no Item 1.3, é realizar uma pesquisa seguida por análises acerca do processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Apesar de os resultados dos Capítulos se referirem à temática específica que propusemos abordar, a dissertação também pode ser tomada como ponto de partida para o desenvolvimento de estudos mais específicos, relacionados ao tema de cada Capítulo, com a possibilidade de ampliação da abrangência de cada um,

pois a recuperação de mais-valias envolve elementos do Direito, da Economia e da Administração. E apresenta um nível de complexidade que torna possível uma infinidade de novos enfoques.

As implicações da pesquisa desenvolvida para a prática do planejamento partem do reconhecimento de que buscar desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não é tarefa simples. Demonstrou-se que ainda estamos distantes de um planejamento urbano que atue como redutor das desigualdades, através da utilização das ferramentas apresentadas ao longo da dissertação. O fato de vivermos em um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias não deve servir como desestímulo, como já foi dito no quinto Capítulo. É necessário que o Estado receba sua participação na atuação de valorizar os imóveis, pois a recuperação de mais-valias não acontece apenas com a ação urbanística, nem permite ao Estado simplesmente recuperar o que lhe corresponde, sendo necessário uma capacidade impositiva de se fazer cumprir a Lei - quando esta já existe. E os planejadores necessitam contar com esta capacidade impositiva, para que os trabalhos avancem.

Em relação às políticas públicas, os resultados da dissertação apontam que a implementação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias depende de um diálogo entre os setores de planejamento urbano da administração pública e outros setores, como Secretarias de Finanças e de Controle e Convívio Urbano. Além disto, demonstrou-se o equívoco da idéia de que o principal papel das políticas públicas é o de dinamizar o setor da construção, tornando necessária uma modificação desta visão limitada e uma desvinculação entre o setor da construção civil, os políticos e a prática do planejamento. É uma mudança nas regras do jogo, mas o exemplo da Colômbia, com as avaliações da terra a preço de solo rural em áreas de expansão urbana, a aceitação cada vez mais generalizada de que as normas urbanísticas de caráter geral não criam direitos adquiridos, e também o início da aplicação da “participación en plusvalías” como mecanismo tributário, nos faz perceber que não é uma tarefa impossível.

6.4. Considerações finais

Hoje em dia existe praticamente um consenso do entendimento da propriedade como um direito-dever, diferentemente do pensamento de outrora que a considerava como um direito absoluto. Além deste entendimento, ainda há a separação entre o direito de propriedade e o direito de urbanizar e construir. Esta separação torna possível a utilização dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, como se pôde apreender ao longo da dissertação.

No contexto brasileiro, os instrumentos possíveis de serem utilizados para recuperar mais-valias fundiárias podem ser de dois tipos: os tributários ou fiscais (que também podem ser entendidos como instrumentos da política urbana): IPTU e Contribuição de Melhoria; e os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Estes últimos devem ser entendidos como complementares ao IPTU e não como compensatórios do baixo desempenho deste Imposto.

Em relação às normas jurídicas brasileiras, estas não definem criteriosamente quando a propriedade cumpre com a sua função social. No entanto, exigem este cumprimento. Desta maneira, cabe às leis municipais, que podem estar sujeitas a influências políticas, essa definição, pois através dela se poderão buscar alternativas para reverter a outorga gratuita da valorização imobiliária.

Assim, os argumentos apresentados ao longo da dissertação podem ser sintetizados nos três aspectos a seguir:

- A idéia de que a urbanização se autofinancie através do processo que gera mais-valias fundiárias é bastante antiga, e experiências em alguns países demonstram que é uma possibilidade real. Este autofinanciamento pode acontecer através da utilização de instrumentos urbanísticos específicos.
- É comum a idéia equivocada de que o principal objetivo das políticas públicas deve ser dinamizar o setor da construção civil. Na prática, este setor só demonstra interesse em produzir para a

população de alta renda, o que encoraja o setor público a direcionar suas ações e investimentos para políticas de cunho social.

- A politização do processo de planejamento urbano causa retrocessos, dificultando iniciativas que objetivem reverter à lógica dos privilégios nas cidades.

Concluindo, percebe-se a distância existente entre o marco legal e as ações políticas, dificultando a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias na maioria dos municípios brasileiros, e tornando as diretrizes do Estatuto da Cidade, apesar de possíveis de implementação, ainda não-realizadas. Isto demonstra que o acesso à terra não será ampliado apenas através da Lei, mas, sobretudo, de um processo político que inclua a participação de cidadãos, que não façam parte do aparato estatal, e que considere as diretrizes técnicas apontadas sem a interferência de interesses políticos. Seria o começo para que uma legislação, considerada como avançada, seja um dia associada a boas práticas de planejamento urbano com abrangência nacional; no lugar de exemplos que hoje em dia são casos isolados no país.

7. Referências bibliográficas

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Campinas: Anpur, v.1, n.1, 1999. pp.79-90.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

ALMINO, João. A filosofia política do ecologismo. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel. (org). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. Belém: UNAMAZ, 2003, p. 21-46.

AMBORSKI, David. SMOLKA, Martim. **Value capture for urban development: an inter-american comparison**. Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

ANDRADE, Maristela Oliveira de. (org). **Sociedade, natureza e desenvolvimento: interfaces do saber ambiental**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.

ANJOS, Carlos Alberto Marques dos. Ocupação de encostas urbanas: uma dicotomia sócio-ambiental. In: ARAUJO, Lindemberg Medeiros de. **Geografia: espaço, tempo e planejamento**. Maceió: EDUFAL, 2004, p.207-230.

AROCHA, Jaime., compilador. 2004. **Utopía para los excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales CES, pp. 347-363.

BELLIDO, Javier García. Perspectiva del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura. In: **Desarrollo urbano en cifras**, No. 5. Cenac – Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Ministerio de Desarrollo Económico. Bogotá, Colombia. Junio – agosto 1998.

BENTES, Dulce. Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no município de Natal. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. Revista Pólis, nº29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

BONILLA, Liliana e GALEANO, Juber. **La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso Desepaz – Cali**. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2000. Disponível em: http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/733_bonilla_galeano_00.pdf.

BRASIL. 1990. **Código Tributário Nacional** Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. 22 ed., Saraiva: São Paulo, Brasil.

BRASIL. 2003. **Constituição da República Federativa do Brasil** -1988. 31 ed., Editora Saraiva: São Paulo, Brasil.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Novo Código Civil**. Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL, F. de P.D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. Belo Horizonte: Anpur, v.6, n.2, 2004. pp.35-51.

CABRAL, Pedro. **Maceió: em busca de uma cidade sustentável. Uma análise da propriedade imobiliária no ambiente construído**. Maceió: Dissertação de mestrado PRODEMA, 1999.

CESARE, Claudia M. de. **A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios**. Brasília: Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2006.

CESARE, Claudia M.de. **General characteristics of property tax systems in Latin America**. Guadalajara, Jalisco, Mexico: 7th International Conference Optimizing Property Tax Systems in Latin America, Sep 28th – Oct 1st, 2004.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades**. São Paulo: Studio Nobel, 1997. pp.18-38.

CHULIPA, Luiz Fernando. **Contribuição de Melhoria. Um Caso Real no Brasil**. Osório, 2004.

CONGRESSO NACIONAL. 4º Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000. **Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana**, 2004.

CORREIA, Andréa Veloso. **Estrutura legal para a instituição do IPTU e estrutura legal para a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2006.

COSTA, Ana Rita Firmino.et al. **Orientações metodológicas para a produção de trabalhos acadêmicos**. Maceió: EDUFAL, 2004.

COSTA, Craveiro. **Maceió**. 2ª edição. Maceió, SERGASA, 1981.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. n. 2, 2000. pp. 55-71.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S. DAGNINO, E. ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEELSTRA, Tjeerd. What is sustainable development? In: **Advanced study course on indicators for sustainable urban development**. Delft, the Netherlands: The international Institute for the Urban Environment, 1997.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Princípio da igualdade no direito e suas manifestações**. In ATALIBA, Geraldo; DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio [coord.]. Princípios constitucionais tributários: aspectos práticos – aplicações concretas. Revista de Direito Tributário, São Paulo, 1991.

DOWELL, Maria Cristina Mac. **Aspectos econômicos e financeiros dos municípios brasileiros**. Brasília: Programa nacional de Capacitação das Cidades, 2002.

ERBA, Diogo Alfonso. et al. (org.). **Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro, 2005.

FERNANDES, Cíntia Estefania. **IPTU. Texto e contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005

FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento sustentável: antinomias de um conceito. In: _____. **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. Belém: UNAMAZ, 2003, p. 131-169.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Bauru: UNESP, 2005.

FERNANDES, Edésio. **Redefinición de los derechos de propiedad em la era de la liberalización y la privatización**. Cambridge: Lincoln Institute os Land Policy, Land Lines nº6, 1999.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1999.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios**. Brasília; Seminário “Instrumentos fiscais e de regulação do espaço urbano, 2006.

GAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das coisas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

GUATARRI, Félix. **As três ecologias**. Campinas: Papirus, 1993.

GUIMARÃES, Nathalia Arruda. **Os municípios e o Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Idéias Editora, 2004.

HAMEL, Pierre. **Cidade, modernidade e pós-modernidade**. Jornal Canadense de Pesquisa Urbana, 1993.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HERNÁNDEZ ,Jorge. **La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá (Colombia) en el período 1987-2004 y prospectiva al futuro**. Bogotá, 2004.

INSTITUTO PÓLIS (Coord.) **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 2001.

JARAMILLO, Samuel. **La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y contribución en plusvalías**. Cambridge:Lincoln Institute of land Policy, 2001.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. Belo Horizonte: Anpur, v.6, n.2, 2004. pp.27-34.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002 [c1970].

LEEDY, Paul D. **Practical research: planning and design**. 5 th ed. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.

LIRA, Fernando. **Corrupção e pobreza no Brasil: Alagoas em destaque**.Maceió: EDUFAL, 2005.

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Anuário Estatístico de Maceió**, 2004.

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Carta Consulta à Cofix. Programa de desenvolvimento urbano integrado de Maceió**, 2006.

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. Lei nº 5.486, de 30 de dezembro de 2005. **Plano Diretor do Município de Maceió**.

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Documento de Informações Básicas do Plano Diretor do Município de Maceió**. Maceió: IBAM/DUMA/SMPD, 2004.

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Habitação de interesse social em Maceió**. IBAM, DUMA, 2005.

MACEIÓ. **Produto 2: Relatório de acompanhamento do trabalho**. IBAM, DUMA, 2004.

MACEIÓ. **Produto 3: Relatório de acompanhamento do trabalho.** IBAM, DUMA, 2005.

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. Lei Nº 5.593, de 08 de fevereiro de 2007. **Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. Lei Nº 4.692, de 09 de janeiro de 1998. **Projeto Nossa Rua, Nossa Praça.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Lei Nº 5.256, de 17 de dezembro de 2002.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Lei Nº 5.114, de 31 de dezembro de 2000.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. Lei Nº 3.537, de 23 de dezembro de 1985. **Código de Edificações do Município de Maceió.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Lei Nº 3.943, de 09 de novembro de 1989.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. **Lei Nº 4.057, de 22 de agosto de 1991.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. Lei Nº 3.536, de 23 de dezembro de 1985. **Código de Urbanismo.**

MACEIÓ, Prefeitura Municipal de. Lei Nº 5.354, de 17 de janeiro de 2004. **Código de Edificações e Urbanismo.**

MAGOR, D. Local taxation – Innovations in democracy. **4th International Conference on Local Government Taxation.** The institute of Revenues, Rating and Valuation (IRRV): Roma, Itália, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** Cadernos Ippur. Rio de Janeiro: Ippur, ano XI, n.1 e 2, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade.** São Paulo: Atual Editora, 1997.

MALDONADO, Jesús Leal. **Instrumentos de intervención sobre el suelo.** Universidad Complutense, 1994.

MALDONADO, María Mercedes. **Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997.** Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular y Colciencias, 2003.

MALDONADO, María Mercedes. **¿ Es posible anticiparse a la urbanización informal? Reflexiones a partir de operación urbanística Nuevo Usme y del macroproyecto de vivienda de interés social Gonzalo Vallejo de Pereira (Colombia).** Bogotá: LILP, 2005.

MALDONADO, María Mercedes. **La propiedad em la Constitución colombiana de 1991. Superando la tradición Del Código Civil.** Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, Facultad de Ciências Humanas, CES, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** Cadernos Ippur. Rio de Janeiro: Ippur, ano XI, n.1 e 2, 1997.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. VAINER, C. e MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

MAYRINK, Cristina Padovani. **Contribuição de Melhoria. Fonte de Receita Ignorada.** Revista de Direito Municipal – RDM, Belo Horizonte, a.5, n.12, 2004.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana a luz do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Temas e Idéias Editora, 2003.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 23ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MOURA, Rosa. **Política urbana regional e metropolitana.** In: 2ª Conferência Nacional das Cidades, **Anais...** Brasília, dezembro de 2005.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PERUZZO, Cicília M. Krohling. **Manual de metodologia para elaboração de relatório de qualificação, dissertação de mestrado e tese de doutorado.** São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo/PÓSCOM, 2005.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – PGM/PMPA. **Avaliando o Estatuto da Cidade.** Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.

RABELO, Sonia. **Recuperação de mais-valias: aspectos políticos e jurídicos.** Lincoln Institute Research Report, 2006.

RIERA, Pere. **Economic implications of the spanish planning system, with emphasis on value capture mechanisms.** Lincoln Institute Research Report, 2000.

ROLNIK, Raquel. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1998.

SÁ, Maria de Fátima Pereira de. **A questão ambiental e o conhecimento ecológico**. Maceió: Ed. da autora, 2003. 22p.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANDRONI, Paulo. **Plusvalias urbanas em Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo**, 2001.

SANTIAGO, Idalina Maria Freitas Lima; MOURÃO, José da Silva. Sociedade, natureza e desenvolvimento: fundamentos. Relatos de uma experiência de ensino. In: ANDRADE, Maristela Oliveira de. (org). **Sociedade, natureza e desenvolvimento: interfaces do saber ambiental**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004, p. 91-103.

SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SAULE Jr., Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro – ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE Jr., Nelson. **A proteção jurídica da moradia dos assentamentos irregulares**. São Paulo: Doutorado em Direito/PUC, 2003.

SAULE Jr., Nelson. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SEGUIN, E. Estatuto da Cidade: uma esperança de inclusão. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, Carla Holanda da. **A concepção de natureza na possível condição pós-moderna**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SMOLKA, Martim. **Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço. Elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica**. PNPE/IPEA, Série Fac-simile, n.13, 1983.

SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (Ed.). **Recuperación de plusvalias em América Latina: alternativas para el desarrollo urbano**. Santiago do Chile: Ed. Eurelibros, 2001.

SMOLKA, Martim e MULLAHY, Laura. Land policies across geography and time. Lessons from Latin América. **Land Lines – Lincoln Institute of Land Policy**. volume 19. n. 1, 2007. pp. 2-7.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **O Estatuto da Cidade e a construção de “espaços de esperança”**. Departamento de Geociências, FURG. Disponível em: <http://www.regularizacao@idades.gov.br> . Acesso em: 09 de dez. de 2005.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**: Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais, vol. 18, n. 51, p. 15-19, fev., 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**: Centro de Recursos Humanos UFBA, salvador, n. 29, p. 11-24, jul./dez., 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

SOUZA, Maria e MARASQUIM, Marilú. **Solo criado e a experiência de Porto Alegre**. São Paulo, 2001.

UZON, Néia. **Uso de la tranferencia delpotencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2005.

VEIGA, José Eli da. **A dimensão rural do Brasil**. Programa de Seminários Acadêmicos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável – O desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Geramond, 2005.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VITTE, Claudete de C.S. Planejamento urbano, sustentabilidade urbana e a qualidade de vida: considerações sobre o significado da cidade e de cidadania no início do século XXI. In: Keinert, Tânia e Karruz, Ana Paula (orgs.). **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002. pp.21-38.

APÊNDICE -Artigos do novo Código de Urbanismo e Edificações de Maceió
que sofreram propostas de alteração pela Associação das Empresas do Mercado
Imobiliário - ADEMI-AL.

Texto do Projeto de Lei enviado a Câmara de Vereadores.	Proposta dos representantes da ADEMI.	Posicionamento do GG acatando ou não proposta de alteração.	Texto de Lei publicado no Diário Oficial do município em 09/02/2007.
<p>Art. 120. O espaço destinado a cada veículo, na área de estacionamento, não poderá ser considerado de área inferior a 25 m² (vinte e cinco metros quadrados), para o fim de calcular-se a área total de estacionamento.</p>	<p>Art. 120. O espaço destinado a cada veículo, na área de estacionamento, não poderá ser considerado de área inferior a 20 m² (vinte metros quadrados), para o fim de calcular-se a área total de estacionamento.</p>	<p>Sugestão acatada pelo GG.</p>	<p>Art. 120. O espaço destinado a cada veículo, na área de estacionamento, não poderá ser considerado de área inferior a 20 m² (vinte metros quadrados), para o fim de calcular-se a área total de estacionamento.</p>
<p>Art. 127. As larguras das vias de acesso e manobras deverão respeitar as dimensões mínimas estabelecidas no Quadro 3 do ANEXO III desta Lei.</p> <p>§ 1º. Para os estacionamentos com sentido duplo de circulação de veículos, deverão ser previstos espaços de manobra e estacionamento de forma que estas operações não sejam executadas nos espaços dos logradouros públicos.</p> <p>§ 2º. Os estacionamentos térreos, implantados sem cobertura para veículos, deverão ser providos com vegetação de porte arbóreo, na proporção de uma árvore para cada 40m² (quarenta metros quadrados) de área.</p>	<p>Excluir o § 2º.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Art. 127. As larguras das vias de acesso e manobras deverão respeitar as dimensões mínimas estabelecidas no Quadro 3 do ANEXO III desta Lei.</p> <p>§ 1º. Para os estacionamentos com sentido duplo de circulação de veículos, deverão ser previstos espaços de manobra e estacionamento de forma que estas operações não sejam executadas nos espaços dos logradouros públicos.</p> <p>§ 2º. Os estacionamentos térreos, implantados sem cobertura para veículos, deverão ser providos com vegetação de porte arbóreo, na proporção de uma árvore para cada 40m² (quarenta metros quadrados) de área.</p>
<p>Art. 139. Além das Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico – ZIAPs definidas neste Código, são também consideradas áreas públicas paisagísticas, como tais devendo ser preservadas em função do seu papel modelador da paisagem e mantedor do equilíbrio ecológico:</p> <p>I – as áreas verdes livres urbanas, em especial os parques, praças, bosques, jardins, áreas de recreação, canteiros centrais das avenidas e ilhas de trânsito;</p> <p>II – as encostas, principalmente as</p>	<p>Nova redação para o inciso IV:</p> <p>IV – unidades de conservação protegidas por legislação Federal, Estadual e ou Municipal.</p>	<p>Sugestão acatada pelo GG.</p>	<p>Art. 139. Além das Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico – ZIAPs definidas neste Código, são também consideradas áreas públicas paisagísticas, como tais devendo ser preservadas em função do seu papel modelador da paisagem e mantedor do equilíbrio ecológico:</p> <p>I – as áreas verdes livres urbanas, em especial os parques, praças, bosques, jardins, áreas de recreação, canteiros centrais das avenidas e ilhas de trânsito;</p> <p>II – as encostas, principalmente as</p>

<p>que margeiam e separam as planícies litorânea e lagunar dos planaltos do território municipal;</p> <p>III – as faixas litorâneas, lacustre e fluvial, em toda a sua extensão, em especial as desembocaduras dos rios, seus manguezais e coqueirais;</p> <p>IV – unidades de conservação protegidas ou não por legislação Federal, Estadual e Municipal.</p>			<p>que margeiam e separam as planícies litorânea e lagunar dos planaltos do território municipal;</p> <p>III – as faixas litorâneas, lacustre e fluvial, em toda a sua extensão, em especial as desembocaduras dos rios, seus manguezais e coqueirais;</p> <p>IV – unidades de conservação protegidas por legislação Federal, Estadual e Municipal.</p>
<p>Art. 140. Além daquelas referidas nos artigos anteriores ou constantes de plantas oficiais, será considerada de preservação permanente a paisagem natural situada nas seguintes áreas:</p> <p>I – ao longo dos terrenos marginais dos rios, riachos e córregos;</p> <p>II – nas áreas em torno de lagos, estações de tratamento de água e esgotos, reservatórios de águas naturais ou artificiais, nascentes, inclusive olhos d’água, seja qual for a sua posição topográfica;</p> <p>III – nas encostas ou partes desta com declividade superior a 45°(quarenta e cinco graus);</p> <p>IV – Nas bordas de tabuleiros.</p> <p>§ 1º. Nos casos mencionados neste artigo, é proibida a derrubada, queima ou devastação da vegetação.</p> <p>§ 2º. As áreas referidas no presente artigo terão uso restrito à finalidade de ordem paisagística.</p>	<p>Excluir o Item IV (IV – nas bordas de tabuleiros).</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 140. Além daquelas referidas nos artigos anteriores ou constantes de plantas oficiais, será considerada de preservação permanente a paisagem natural situada nas seguintes áreas:</p> <p>I – ao longo dos terrenos marginais dos rios, riachos e córregos;</p> <p>II – nas áreas em torno de lagos, estações de tratamento de água e esgotos, reservatórios de águas naturais ou artificiais, nascentes, inclusive olhos d’água, seja qual for a sua posição topográfica;</p> <p>III – nas encostas ou partes desta com declividade superior a 45°(quarenta e cinco graus);</p> <p>§ 1º. Nos casos mencionados neste artigo, é proibida a derrubada, queima ou devastação da vegetação.</p> <p>§ 2º. As áreas referidas no presente artigo terão uso restrito à finalidade de ordem paisagística.</p>
<p>Art. 158. No parcelamento do solo urbano serão observadas as determinações da legislação federal, estadual e municipal vigentes quanto às faixas de domínio previstas para as rodovias e ferrovias, além da reserva das seguintes faixas de proteção não edificáveis:</p> <p>I – 15 m (quinze metros) ao longo de cada margem dos cursos d’água, salvo maiores exigências da legislação ambiental;</p> <p>II – 15 m (quinze metros) ao longo de cada lado das linhas de</p>	<p>Excluir o Item VII VII – 12 m (doze metros) ao longo de cada lado da faixa de servidão das linhas de transmissão de energia elétrica em alta tensão.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 158. No parcelamento do solo urbano serão observadas as determinações da legislação federal, estadual e municipal vigentes quanto às faixas de domínio previstas para as rodovias e ferrovias, além da reserva das seguintes faixas de proteção não edificáveis:</p> <p>I – 15 m (quinze metros) ao longo de cada margem dos cursos d’água, salvo maiores exigências</p>

<p>drenagem natural, incluindo fundos de vales, salvo quando o órgão ambiental responsável admitir largura inferior;</p> <p>III – 33 m (trinta e três metros) a partir do limite da linha de preamar média na planície costeira e flúvio-lagunar que poderá ser utilizada para fins de lazer e vias públicas;</p> <p>IV – 5 m (cinco metros) de cada lado, além das faixas de domínio de ferrovias;</p> <p>V – ao longo de dutovias, a critério da empresa responsável e sem prejuízo dos parâmetros ambientais que garantam a segurança da população e proteção do meio ambiente;</p> <p>VI – 15 m (quinze metros) ao longo de cada lado das rodovias, a partir do término da sua respectiva faixa de domínio;</p> <p>VII – 12 m (doze metros) ao longo de cada lado da faixa de servidão das linhas de transmissão de energia elétrica em alta tensão igual ou maior a 69kv, as demais linhas de transmissão obedecerão às exigências do órgão concessionário competente podendo ser distribuídas ao longo das calçadas sem prejuízo da largura destas últimas.</p>			<p>da legislação ambiental;</p> <p>II – 15 m (quinze metros) ao longo de cada lado das linhas de drenagem natural, incluindo fundos de vales, salvo quando o órgão ambiental responsável admitir largura inferior;</p> <p>III – 33 m (trinta e três metros) a partir do limite da linha de preamar média na planície costeira e flúvio-lagunar que poderá ser utilizada para fins de lazer e vias públicas;</p> <p>IV – 5 m (cinco metros) de cada lado, além das faixas de domínio de ferrovias;</p> <p>V – ao longo de dutovias, a critério da empresa responsável e sem prejuízo dos parâmetros ambientais que garantam a segurança da população e proteção do meio ambiente;</p> <p>VI – 15 m (quinze metros) ao longo de cada lado das rodovias, a partir do término da sua respectiva faixa de domínio.</p>
<p>Art. 160. Compete ao empreendedor a responsabilidade pela implantação de toda a infraestrutura necessária à ocupação do loteamento, especialmente a terraplenagem, drenagem de águas pluviais, colocação de meios-fios e sarjetas, extensão de rede elétrica e de abastecimento d'água, colocação de hidrantes urbanos, pavimentação das vias públicas e urbanização das áreas públicas de lazer.</p> <p>Parágrafo único. A urbanização das áreas públicas de lazer: I – obedecerá aos padrões definidos previamente no projeto e aprovados pelo órgão de controle urbano; II – terá o seu projeto de paisagismo com priorização à arborização.</p>	<p>Art. 160. Compete ao empreendedor a responsabilidade pela implantação da infraestrutura necessária à ocupação do loteamento, especialmente a terraplenagem, drenagem de águas pluviais, colocação de meios-fios e sarjetas, extensão de rede elétrica e de abastecimento d'água, colocação de hidrantes urbanos.</p> <p>Excluir o</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 160. Compete ao empreendedor a responsabilidade pela implantação da infraestrutura necessária à ocupação do loteamento, especialmente a terraplenagem, drenagem de águas pluviais, colocação de meios-fios e sarjetas, extensão de rede elétrica e de abastecimento d'água, colocação de hidrantes urbanos.</p>

	Parágrafo único.		
Art. 161. A execução do projeto de loteamento somente será considerada concluída quando da entrega total do empreendimento, inclusive com a urbanização das áreas públicas de lazer.	Excluir o artigo.	Sugestão rejeitada pelo GG.	Publicado conforme sugestão ADEMI.
<p>Art. 165. São considerados bens públicos nos loteamentos:</p> <p>I – o sistema viário;</p> <p>II – os equipamentos públicos comunitários, como tais considerados aqueles destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esportes, lazer e convívio social;</p> <p>III – as áreas livres de lazer, como tais consideradas as praças e as áreas livres urbanizadas e arborizadas destinadas ao lazer da população, podendo ser implantados equipamentos de esporte e lazer desde que não se constituam em edificações e não impliquem a impermeabilização do solo;</p> <p>IV – os equipamentos urbanos necessários ao provimento dos serviços de:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) abastecimento de água potável;</p> <p style="padding-left: 40px;">b) energia elétrica pública e domiciliar;</p> <p style="padding-left: 40px;">c) recolhimento e tratamento de esgotos;</p> <p style="padding-left: 40px;">d) escoamento de águas pluviais;</p> <p style="padding-left: 40px;">e) rede telefônica;</p> <p style="padding-left: 40px;">f) gás canalizado.</p> <p>Parágrafo único. Os equipamentos urbanos previstos no inciso IV deverão respeitar, quando de sua implantação, a regulamentação técnica definida pelos respectivos concessionários e entidades públicas competentes.</p>	<p>Modificar Item III.</p> <p>III – as áreas livres de lazer, como tais consideradas as praças e as áreas livres urbanizadas e arborizadas destinadas ao lazer da população, podendo ser implantados equipamentos de esporte e lazer.</p>	Sugestão rejeitada pelo GG.	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 165. São considerados bens públicos nos loteamentos:</p> <p>I – o sistema viário;</p> <p>II – os equipamentos públicos comunitários, como tais considerados aqueles destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esportes, lazer e convívio social;</p> <p>III – as áreas livres de lazer, como tais consideradas as praças e as áreas livres urbanizadas e arborizadas destinadas ao lazer da população, podendo ser implantados equipamentos de esporte e lazer.</p> <p>IV – os equipamentos urbanos necessários ao provimento dos serviços de:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) abastecimento de água potável;</p> <p style="padding-left: 40px;">b) energia elétrica pública e domiciliar;</p> <p style="padding-left: 40px;">c) recolhimento e tratamento de esgotos;</p> <p style="padding-left: 40px;">d) escoamento de águas pluviais;</p> <p style="padding-left: 40px;">e) rede telefônica;</p> <p style="padding-left: 40px;">f) gás canalizado.</p> <p>Parágrafo único. Os equipamentos urbanos previstos no inciso IV deverão respeitar, quando de sua implantação, a regulamentação técnica definida pelos respectivos concessionários e entidades públicas competentes.</p>
Art. 169. As áreas livres de lazer: I – não poderão se situar entre lotes ou nos fundos de lotes; II – terão 50% (cinquenta por cento) do seu percentual contínuo e	Excluir o artigo.	Sugestão acatada parcialmente pelo GG.	Art. 169. As áreas livres de lazer: I – não poderão situar-se nos fundos dos lotes II – terão 50% (cinquenta por cento) do seu percentual contínuo e limitado por

<p>contornado por vias de circulação, podendo o percentual restante ser dividido em até duas áreas, sendo a menor com no mínimo 20% (vinte por cento) do total, e o remanescente disposto ao longo de calçadas ou canteiros centrais, seguindo os mesmos parâmetros previstos no parágrafo único do art. 168 deste Código. III – poderão, a critério do órgão de controle urbano e com base nas diretrizes do Plano Diretor de Maceió, ser reunidas num só bloco.</p>			<p>vias de circulação pelo menos em dois lados, podendo o percentual restante ser dividido em até duas áreas, sendo a menor com no mínimo 20% (vinte por cento) do total, e o remanescente disposto ao longo de calçadas ou canteiros centrais, seguindo os mesmos parâmetros previstos no parágrafo único do art. 168 deste Código. III – poderão, a critério do órgão de controle urbano e com base nas diretrizes do Plano Diretor de Maceió, ser reunidas num só bloco.</p>
<p>Art. 173. Nos parcelamentos em glebas litorâneas ou limítrofes a lagos, lagoas ou cursos d’água, será assegurado o acesso público àqueles locais, observadas as seguintes condições:</p> <p>I – os acessos de pedestres não distarão entre si mais do que 250,00 m (duzentos e cinquenta metros) e terão largura mínima de 3,00 m (três metros);</p> <p>II – os acessos de veículos:</p> <p>a) não distarão entre si mais do que 500,00 m (quinhentos metros);</p> <p>b) terão sua seção transversal mínima dimensionada conforme os padrões do Sistema Viário Urbano previsto neste Código.</p>	<p>Art. 173. Nos parcelamentos em glebas litorâneas ou limítrofes a lagos, lagoas ou cursos d’água, será assegurado o acesso público àqueles locais, observadas as seguintes condições:</p> <p>I – os acessos de pedestres não distarão entre si mais do que 250 m (duzentos e cinquenta metros) de raio e terão largura mínima de 3m (três metros);</p> <p>II – os acessos de veículos:</p> <p>a) não distarão entre si mais do que 500m (quinhentos metros) de raio;</p> <p>b) terão sua seção transversal mínima dimensionada conforme os padrões do Sistema Viário Urbano previstos neste Código.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese das distâncias acima referidas seccionarem</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Art. 173. Nos parcelamentos em glebas litorâneas ou limítrofes a lagos, lagoas ou cursos d’água, será assegurado o acesso público àqueles locais, observadas as seguintes condições:</p> <p>I – os acessos de pedestres não distarão entre si mais do que 250,00 m (duzentos e cinquenta metros) e terão largura mínima de 3,00 m (três metros);</p> <p>II – os acessos de veículos:</p> <p>a) não distarão entre si mais do que 500,00 m (quinhentos metros);</p> <p>b) terão sua seção transversal mínima dimensionada conforme os padrões do Sistema Viário Urbano previsto neste Código.</p>

	imóvel já existente, fica desde já ressalvada a possibilidade do acesso ser transferido para a extremidade mais próxima do referido imóvel.		
<p>Art. 183. A aprovação será requerida pelo empreendedor, instruindo o seu pedido com os seguintes documentos:</p> <p>I – cópia da guia de recolhimento da taxa específica;</p> <p>II – cópia da análise prévia do loteamento;</p> <p>III – cópia da certidão do registro da propriedade no Registro Imobiliário;</p> <p>IV – licença ambiental de implantação expedida pelo órgão competente;</p> <p>V – cópia da certidão negativa de débitos do imóvel e do responsável técnico perante a Fazenda Municipal;</p> <p>VI – 5 (cinco) jogos de peças gráficas impressas, acompanhadas dos respectivos memoriais descritivos, devidamente assinados pelo empreendedor, proprietário (quando for o caso), responsável(eis) técnico(s), devidamente registradas no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA de Alagoas, contendo cada jogo:</p> <p>a) planta de situação da gleba, em escala 1:10.000 (um para dez mil), contendo a malha viária do entorno e as vias principais de acesso, com indicação do norte magnético, sobre base cartográfica oficial do Município;</p> <p>b) planta de locação em escala 1:1.000 (um para mil) ou 1:2.000 (um para dois mil), contendo:</p> <p>1. as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos e pontos de tangência e ângulos das vias;</p> <p>2. indicação dos marcos de</p>	Excluir o Parágrafo Único.	Sugestão acatada pelo GG.	<p>Art. 183. A aprovação será requerida pelo empreendedor, instruindo o seu pedido com os seguintes documentos:</p> <p>I – cópia da guia de recolhimento da taxa específica;</p> <p>II – cópia da análise prévia do loteamento;</p> <p>III – cópia da certidão do registro da propriedade no Registro Imobiliário;</p> <p>IV – licença ambiental de implantação expedida pelo órgão competente;</p> <p>V – cópia da certidão negativa de débitos do imóvel e do responsável técnico perante a Fazenda Municipal;</p> <p>VI – 5 (cinco) jogos de peças gráficas impressas, acompanhadas dos respectivos memoriais descritivos, devidamente assinados pelo empreendedor, proprietário (quando for o caso), responsável(eis) técnico(s), devidamente registradas no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA de Alagoas, contendo cada jogo:</p> <p>a) planta de situação da gleba, em escala 1:10.000 (um para dez mil), contendo a malha viária do entorno e as vias principais de acesso, com indicação do norte magnético, sobre base cartográfica oficial do Município;</p> <p>b) planta de locação em escala 1:1.000 (um para mil) ou 1:2.000 (um para dois mil), contendo:</p> <p>1. as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos e pontos de tangência e ângulos das vias;</p> <p>2. indicação dos marcos de</p>

<p>alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos das curvas e vias projetadas;</p> <p>3. referência de nível da gleba a ser parcelada;</p> <p>e) planta do partido urbanístico em escala 1:1.000 (um para mil) ou 1:2.000 (um para dois mil), contendo todas as indicações exigidas na análise prévia, já conferidas e aprovadas;</p> <p>VII – memorial descritivo contendo, pelo menos:</p> <p>a) descrição sucinta do loteamento com as suas características, localização, número de quadras e lotes e a fixação da Zona Urbana ou Corredor Urbano em que se situe;</p> <p>b) condições urbanísticas do loteamento e limitações que incidem sobre os lotes e as suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;</p> <p>c) quadro de usos;</p> <p>d) descrição de todas as áreas constantes do quadro de usos com localização, limites, área métrica e dimensões lineares e angulares;</p> <p>e) descrição de todas as áreas públicas que passarão ao domínio do Município quando do registro do loteamento e de todos os lotes, com localização, tipo de uso a que se destina, áreas, limites e dimensões lineares e angulares;</p> <p>f) listagem com a sugestão das futuras denominações oficiais das vias públicas, observado o disposto no art. 87 deste Código;</p> <p>g) oferecimento da garantia para execução dos serviços de infraestrutura;</p> <p>VIII – 2 (duas) vias de todo o projeto e memorial descritivo em meio digital com formato exigido pelo setor de geoprocessamento do Município, a partir da gleba retirada da base cartográfica digital de Maceió;</p> <p>IX – 3 (três) vias do projeto geométrico, de drenagem e terraplenagem, com memorial justificativo também em 3 (três)</p>			<p>alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos das curvas e vias projetadas;</p> <p>3. referência de nível da gleba a ser parcelada;</p> <p>e) planta do partido urbanístico em escala 1:1.000 (um para mil) ou 1:2.000 (um para dois mil), contendo todas as indicações exigidas na análise prévia, já conferidas e aprovadas;</p> <p>VII – memorial descritivo contendo, pelo menos:</p> <p>a) descrição sucinta do loteamento com as suas características, localização, número de quadras e lotes e a fixação da Zona Urbana ou Corredor Urbano em que se situe;</p> <p>b) condições urbanísticas do loteamento e limitações que incidem sobre os lotes e as suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;</p> <p>c) quadro de usos;</p> <p>d) descrição de todas as áreas constantes do quadro de usos com localização, limites, área métrica e dimensões lineares e angulares;</p> <p>e) descrição de todas as áreas públicas que passarão ao domínio do Município quando do registro do loteamento e de todos os lotes, com localização, tipo de uso a que se destina, áreas, limites e dimensões lineares e angulares;</p> <p>f) listagem com a sugestão das futuras denominações oficiais das vias públicas, observado o disposto no art. 87 deste Código;</p> <p>g) oferecimento da garantia para execução dos serviços de infraestrutura;</p> <p>VIII – 2 (duas) vias de todo o projeto e memorial descritivo em meio digital com formato exigido pelo setor de geoprocessamento do Município, a partir da gleba retirada da base cartográfica digital de Maceió;</p> <p>IX – 3 (três) vias do projeto geométrico, de drenagem e terraplenagem, com memorial justificativo também em 3 (três)</p>
--	--	--	--

<p>vias, devidamente aprovados pelo órgão municipal competente;</p> <p>X – projeto de abastecimento de água e esgotamento sanitário devidamente aprovados pela concessionária de serviço público competente, acompanhados de carta de aprovação;</p> <p>XI – projeto de prevenção contra incêndio, devidamente aprovado pelo Corpo de Bombeiros;</p> <p>XII – projetos de distribuição de energia elétrica em redes de alta e baixa tensão, inclusive iluminação pública, devidamente aprovados pela concessionária de serviço público competente, acompanhados de carta de aprovação;</p> <p>XIII – anuência prévia de órgãos competentes sempre que o projeto envolver questões pertinentes a suas atribuições oficiais.</p> <p>Parágrafo único. Não serão estabelecidas no memorial descritivo restrições convencionais supletivas às restrições urbanísticas previstas no zoneamento da cidade.</p>			<p>vias, devidamente aprovados pelo órgão municipal competente;</p> <p>X – projeto de abastecimento de água e esgotamento sanitário devidamente aprovados pela concessionária de serviço público competente, acompanhados de carta de aprovação;</p> <p>XI – projeto de prevenção contra incêndio, devidamente aprovado pelo Corpo de Bombeiros;</p> <p>XII – projetos de distribuição de energia elétrica em redes de alta e baixa tensão, inclusive iluminação pública, devidamente aprovados pela concessionária de serviço público competente, acompanhados de carta de aprovação;</p> <p>XIII – anuência prévia de órgãos competentes sempre que o projeto envolver questões pertinentes a suas atribuições oficiais.</p>
<p>Art. 188. Indeferido o pedido, o processo administrativo será definitivamente arquivado.</p> <p>§ 1º. Se o empreendedor, durante a tramitação processual, deixar de atender no prazo de 15 (quinze) dias, qualquer solicitação do órgão municipal para regularização de pendências, os autos serão definitivamente arquivados, de modo que a reapresentação do pedido dar-se-á exclusivamente através de novo processo administrativo, sem qualquer aproveitamento dos atos praticados no processo arquivado, nem das taxas de expediente já pagas;</p> <p>§ 2º. Se não for possível ao empreendedor regularizar as pendências no prazo conferido pelo órgão municipal, a prorrogação deverá ser solicitada previamente à extinção do prazo concedido, sob pena de presumir-se o desinteresse pela</p>	<p>Proposta de alteração do prazo do § 1º para 60 dias</p>	<p>Sugestão acatada parcialmente pelo GG, definição de prazo de 30 dias.</p>	<p>Art. 188. Indeferido o pedido, o processo administrativo será definitivamente arquivado.</p> <p>§ 1º. Se o empreendedor, durante a tramitação processual, deixar de atender no prazo de 30 (trinta) dias, qualquer solicitação do órgão municipal para regularização de pendências, os autos serão definitivamente arquivados, de modo que a reapresentação do pedido dar-se-á exclusivamente através de novo processo administrativo, sem qualquer aproveitamento dos atos praticados no processo arquivado, nem das taxas de expediente já pagas.</p> <p>§ 2º. Se não for possível ao empreendedor regularizar as pendências no prazo conferido pelo órgão municipal, a prorrogação deverá ser solicitada previamente à extinção do prazo concedido, sob pena de presumir-se o desinteresse pela</p>

continuidade do processo.			continuidade do processo.
<p>Art. 201. Após a averbação do alvará de loteamento no Registro Imobiliário, é permitida a alteração no projeto aprovado desde que:</p> <p>I – não acarrete modificação no sistema viário e nas áreas públicas;</p> <p>II – sejam obedecidas as restrições estabelecidas na legislação federal aplicável.</p>	<p>Art. 201. Após a averbação do alvará de loteamento no Registro Imobiliário, é permitida a alteração no projeto aprovado desde que:</p> <p>I – seja de interesse público ou que não acarrete prejuízo a municipalidade;</p> <p>II – sejam obedecidas as restrições estabelecidas na legislação federal aplicável.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 201. Após a averbação do alvará de loteamento no Registro Imobiliário, é permitida a alteração no projeto aprovado desde que:</p> <p>I – seja de interesse público ou que não acarrete prejuízo a municipalidade;</p> <p>II – sejam obedecidas as restrições estabelecidas na legislação federal aplicável.</p>
<p>Art. 204. Compete ao loteador executar, conforme o projeto aprovado pelos órgãos públicos competentes, sem qualquer ônus para o município, as seguintes obras e serviços, segundo as determinações técnicas dos órgãos e concessionárias de serviço público competentes:</p> <p>I – locação de todas as quadras, lotes e áreas públicas;</p> <p>II – abertura, terraplenagem e nivelamento dos logradouros públicos, incluindo as vias de circulação e áreas livres de lazer, inclusive com a retirada das edificações porventura existentes;</p> <p>III – rede de drenagem de águas pluviais superficiais e subterrâneas, inclusive com colocação de meios-fios e sarjetas;</p> <p>IV – rede de abastecimento de água potável;</p> <p>V – instalação de sistema de esgotamento sanitário;</p> <p>VI – instalação dos sistemas de distribuição de energia elétrica em redes de alta e baixa tensão, inclusive iluminação pública;</p> <p>VII – urbanização e arborização dos logradouros públicos e áreas</p>	<p>Excluir o § 1º;</p> <p>Excluir o Item X;</p> <p>Excluir o Item VII.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG, que concordou apenas em excluir o § 1º.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 204. Compete ao loteador executar, conforme o projeto aprovado pelos órgãos públicos competentes, sem qualquer ônus para o município, as seguintes obras e serviços, segundo as determinações técnicas dos órgãos e concessionárias de serviço público competentes:</p> <p>I – locação de todas as quadras, lotes e áreas públicas;</p> <p>II – abertura, terraplenagem e nivelamento dos logradouros públicos, incluindo as vias de circulação e áreas livres de lazer, inclusive com a retirada das edificações porventura existentes;</p> <p>III – rede de drenagem de águas pluviais superficiais e subterrâneas, inclusive com colocação de meios-fios e sarjetas;</p> <p>IV – rede de abastecimento de água potável;</p> <p>V – instalação de sistema de esgotamento sanitário;</p> <p>VI – instalação dos sistemas de distribuição de energia elétrica em redes de alta e baixa tensão, inclusive iluminação pública;</p> <p>VII – construção de pontes e/ou</p>

<p>livres;</p> <p>VIII – construção de pontes e/ou pontilhões, necessários ao projeto;</p> <p>IX – colocação de hidrantes urbanos, conforme regulamento do Corpo de Bombeiros;</p> <p>X – pavimentação, inclusive de passeios, salvo para loteamentos de interesse social assim reconhecidos por ato do Poder Executivo Municipal.</p> <p>§ 1º. Poderá ser exigida a execução de outros serviços e obras a critério dos órgãos competentes, desde que comprovada sua necessidade, tendo em vista o interesse público.</p> <p>§ 2º. O loteador ficará dispensado da execução da instalação do sistema de esgotamento sanitário quando a aprovação do projeto de loteamento contemplar solução individual para esgotamento sanitário, aprovada pela concessionária dos serviços públicos competente, com anuência dos órgãos municipais de controle urbano e ambiental.</p>			<p>pontilhões, necessários ao projeto;</p> <p>VIII – colocação de hidrantes urbanos, conforme regulamento do Corpo de Bombeiros;</p> <p>Parágrafo único. O loteador ficará dispensado da execução da instalação do sistema de esgotamento sanitário quando a aprovação do projeto de loteamento contemplar solução individual para esgotamento sanitário, aprovada pela concessionária dos serviços públicos competente, com anuência dos órgãos municipais de controle urbano e ambiental.</p>
<p>Art. 208. A solicitação do empreendedor para expedição do Termo de Verificação de Execução de Obras e Serviços de Infra-estrutura Urbana do Loteamento será instruída, no mínimo, com os seguintes documentos:</p> <p>I – declarações de aceitação dos serviços expedidas pelas concessionárias dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica e fornecimento de água e esgoto;</p> <p>II – certificado de aprovação expedido pelo Corpo de Bombeiros;</p> <p>III – licença ambiental de operação;</p> <p>IV – declaração de aceitação dos serviços de drenagem, terraplenagem e pavimentação, bem assim da urbanização dos logradouros e áreas livres do empreendimento, expedida pelo órgão público competente;</p>	<p>Proposta de alteração do Item IV –declaração de aceitação dos serviços de drenagem e terraplenagem dos logradouros e áreas livres do empreendimento, expedida pelo órgão público competente.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 208. A solicitação do empreendedor para expedição do Termo de Verificação de Execução de Obras e Serviços de Infra-estrutura Urbana do Loteamento será instruída, no mínimo, com os seguintes documentos:</p> <p>I – declarações de aceitação dos serviços expedidas pelas concessionárias dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica e fornecimento de água e esgoto;</p> <p>II – certificado de aprovação expedido pelo Corpo de Bombeiros;</p> <p>III – licença ambiental de operação;</p> <p>IV – declarações de aceitação dos serviços de drenagem e terraplenagem do logradouros e áreas livres do empreendimento, expedida pelo órgão público competente;</p>

<p>Parágrafo único. Os documentos referidos no caput deste artigo serão arquivados junto com o partido urbanístico do loteamento, no órgão municipal de controle urbano.</p>			
<p>Art. 213. As áreas públicas de lazer e as vias de circulação que serão objeto de permissão de uso deverão ser assim definidas quando da aprovação do projeto de parcelamento pelo órgão de controle urbano e constarão expressamente identificadas no termo de permissão de uso.</p>	<p>Art. 213. As áreas públicas de lazer e as vias de circulação que serão objeto de permissão de uso deverão ser assim definidas quando da aprovação do projeto de parcelamento pelo órgão de controle urbano e constarão expressamente identificadas no termo de permissão de uso, a ser expedido junto com o alvará de construção do empreendimento.</p>	<p>Sugestão acatada pelo GG.</p>	<p>Art. 213. As áreas públicas de lazer e as vias de circulação que serão objeto de permissão de uso deverão ser assim definidas quando da aprovação do projeto de parcelamento pelo órgão de controle urbano e constarão expressamente identificadas no termo de permissão de uso, a ser expedida junto com o Alvará de construção do empreendimento.</p>
<p>Art.240. É vedada a implantação de condomínios urbanísticos contíguos.</p>	<p>Excluir o Artigo.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p>
<p>Art. 243. O alvará de construção do condomínio urbanístico, devidamente averbado no Registro Imobiliário, será válido pelo prazo de 3 (três) anos, contados da averbação, podendo ser prorrogado por mais 2 (dois) anos, a pedido do empreendedor.</p> <p>§ 1º. O pedido de prorrogação de que trata o caput deste artigo deverá ser formulado antes de findo o prazo inicial, e será objeto da expedição de novo alvará com as menções ao número do alvará anterior e de se tratar de prorrogação do licenciamento originário.</p> <p>§ 2º. Não requerida pelo empreendedor a renovação do alvará na forma prevista no parágrafo anterior, serão cobrados, quando da conclusão e</p>	<p>Excluir o § 3º.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Art. 243. O alvará de construção do condomínio urbanístico, devidamente averbado no Registro Imobiliário, será válido pelo prazo de 3 (três) anos, contados da averbação, podendo ser prorrogado por mais 2 (dois) anos, a pedido do empreendedor.</p> <p>§ 1º. O pedido de prorrogação de que trata o <i>caput</i> deste artigo deverá ser formulado antes de findo o prazo inicial, e será objeto da expedição de novo alvará com as menções ao número do alvará anterior e de se tratar de prorrogação do licenciamento originário.</p> <p>§ 2º. Não requerida pelo empreendedor a renovação do alvará na forma prevista no parágrafo anterior, serão cobrados, quando da conclusão e</p>

<p>entrega do empreendimento, todos os encargos e taxas relativos à renovação não efetuada, cujos pagamentos constituirão pressuposto para a expedição da carta de habite-se.</p> <p>§ 3º. A não conclusão do empreendimento no prazo de 5 (cinco) anos, contados da averbação do alvará no Registro Imobiliário, havida ou não a prorrogação do prazo inicial, sujeitará o empreendedor às eventuais mudanças das regras de uso previstas na legislação municipal, sem prejuízo das demais exigências para regularização do empreendimento.</p>			<p>entrega do empreendimento, todos os encargos e taxas relativos à renovação não efetuada, cujos pagamentos constituirão pressuposto para a expedição da carta de habite-se.</p> <p>§ 3º. A não conclusão do empreendimento no prazo de 5 (cinco) anos, contados da averbação do alvará no Registro Imobiliário, havida ou não a prorrogação do prazo inicial, sujeitará o empreendedor às eventuais mudanças das regras de uso previstas na legislação municipal, sem prejuízo das demais exigências para regularização do empreendimento.</p>
<p>Art. 248. O pedido será instruído com os seguintes documentos:</p> <p>I – formulário específico devidamente preenchido;</p> <p>II – cópia da guia de recolhimento da taxa de expediente específica;</p> <p>III – cópia do título de propriedade ou posse do imóvel;</p> <p>IV – cópia da certidão negativa de débitos do imóvel perante a Fazenda Municipal.</p> <p>Parágrafo único. O órgão municipal de controle urbano, de acordo com a natureza da solicitação, poderá exigir informações complementares ou outros documentos, de modo a possibilitar sua análise.</p>	<p>Excluir o Item IV e o Parágrafo único.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 248. O pedido será instruído com os seguintes documentos:</p> <p>I – formulário específico devidamente preenchido;</p> <p>II – cópia da guia de recolhimento da taxa de expediente específica;</p> <p>III – cópia do título de propriedade ou posse do imóvel;</p>
<p>Art. 252. Sem prejuízo das demais exigências urbanísticas, edilícias e ambientais:</p> <p>I – as atividades dos usos comerciais, de serviços e industriais do Grupo I serão permitidas em quaisquer zonas da Área Urbana;</p> <p>II – as atividades dos usos comerciais, de serviços e industriais dos Grupos II, III e IV serão consideradas permitidas nas avenidas, vias integrantes do sistema de transporte coletivo do município e nos Corredores de Atividades Múltiplas (CAM), quando admitidas na Zona Urbana</p>	<p>Excluir o Parágrafo Único.</p>	<p>Sugestão acatada parcialmente pelo GG, foi mantido o parágrafo único retirando-se a exigência dos 100m.</p>	<p>Art. 252. Sem prejuízo das demais exigências urbanísticas, edilícias e ambientais:</p> <p>I – as atividades dos usos comerciais, de serviços e industriais do Grupo I serão permitidas em quaisquer zonas da Área Urbana;</p> <p>II – as atividades dos usos comerciais, de serviços e industriais dos Grupos II, III e IV serão consideradas permitidas nas avenidas, vias integrantes do sistema de transporte coletivo do município e nos Corredores de Atividades Múltiplas (CAM), quando admitidas na Zona Urbana</p>

<p>em que se situem;</p> <p>III – nas demais áreas das Zonas Urbanas, as atividades dos Grupos II, III e IV, quando admitidas, serão consideradas toleradas;</p> <p>IV – a atividade tolerada só será admitida quando prevista na Zona Urbana onde estiver inserida e quando submetida a anuência dos vizinhos frontais, laterais e de fundos, do logradouro onde venha a ser implantada.</p> <p>Parágrafo único. A anuência de que trata o inciso IV deste artigo:</p> <p>a) será requerida dos vizinhos lindeiros ao lote ou terreno da atividade, dos vizinhos frontais do empreendimento e daqueles cujos imóveis estejam situados a no mínimo 100,00 m (cem metros) do terreno ou lote em questão, contados da menor distância, desde que situados na mesma via pública onde se pretenda a implantação da atividade;</p> <p>b) independará da circunstância de estarem ou não edificadas os imóveis cuja anuência dos proprietários se exija.</p>			<p>em que se situem;</p> <p>III – nas demais áreas das Zonas Urbanas, as atividades dos Grupos II, III e IV, quando admitidas, serão consideradas toleradas;</p> <p>IV – a atividade tolerada só será admitida quando prevista na Zona Urbana onde estiver inserida e quando submetida a anuência dos vizinhos frontais, laterais e de fundos, do logradouro onde venha a ser implantada.</p> <p>Parágrafo único. A anuência de que trata o inciso IV deste artigo:</p> <p>a) será requerida dos vizinhos lindeiros ao lote ou terreno da atividade, dos vizinhos frontais do empreendimento, desde que situados na mesma via pública onde se pretenda a implantação da atividade;</p> <p>b) independará da circunstância de estarem ou não edificadas os imóveis cuja anuência dos proprietários se exija.</p>
<p>Art. 265. Para o cálculo do coeficiente de aproveitamento do terreno excetua-se:</p> <p>I – o subsolo, quando utilizado como estacionamento de veículos, motos e bicicletas, centrais elétricas e/ou de ar refrigerado, depósitos, subestação, casa de gerador, escaninhos e reservatórios;</p> <p>II – o pilotis, desde que utilizado para uso comum da edificação;</p> <p>III – áreas comuns da edificação, quando utilizadas como hall do pavimento, poços de elevadores, caixas de escadas e áreas construídas na cobertura quando de utilização comum da edificação;</p> <p>IV – elementos de fachada.</p>	<p>Modificar o Item I.</p> <p>I – o subsolo, quando utilizado como estacionamento de veículos, motos e bicicletas, centrais elétricas e/ou de ar refrigerado, depósitos, subestação, casa de gerador, escaninhos, reservatórios ou outras instalações de uso comum.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 265. Para o cálculo do coeficiente de aproveitamento do terreno excetua-se:</p> <p>I – o subsolo, quando utilizado como estacionamento de veículos, motos e bicicletas, centrais elétricas e/ou de ar refrigerado, depósitos, subestação, casa de gerador, escaninhos, reservatórios ou outras instalações de uso comum;</p> <p>II – o pilotis, desde que utilizado para uso comum da edificação;</p> <p>III – áreas comuns da edificação, quando utilizadas como <i>hall</i> do pavimento, poços de elevadores, caixas de escadas e áreas construídas na cobertura quando de utilização comum da edificação;</p> <p>IV – elementos de fachada.</p>

<p>Art. 269. Para o cálculo da taxa de ocupação do terreno, excetuam-se:</p> <p>I – os beirais;</p> <p>II – os elementos de fachada;</p> <p>III – os pergolados;</p> <p>IV – piscinas;</p> <p>V – o pavimento-garagem, quando utilizado apenas para garagem;</p> <p>VI – o sub-solo, quando utilizado apenas para garagem.</p> <p>VII – o pilotis, desde que utilizado para uso comum da edificação, e quando sua área de construção não ultrapassar a 40% (quarenta por cento) da área de projeção da lâmina do prédio.</p>	<p>Modificação do Item IV.</p> <p>VI – o subsolo, quando utilizado como estacionamento de veículos, motos e bicicletas, centrais elétricas e/ou de ar refrigerado, depósitos, subestação, casa de gerador, escaninhos, reservatórios ou outras instalações de uso comum.</p>	<p>Sugestão acatada parcialmente pelo GG, exceto o termo “ou outras instalações de uso comum”.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 269. Para o cálculo da taxa de ocupação do terreno, excetuam-se:</p> <p>I – os beirais;</p> <p>II – os elementos de fachada;</p> <p>III – os pergolados;</p> <p>IV – piscinas;</p> <p>V – o pavimento-garagem, quando utilizado apenas para garagem;</p> <p>VI – o subsolo, quando utilizado como estacionamento de veículos, motos e bicicletas, centrais elétricas e/ou de ar refrigerado, depósitos, subestação, casa de gerador e escaninhos reservatórios ou outras instalações de uso comum;</p> <p>VII – o pilotis, desde que utilizado para uso comum da edificação, e quando sua área de construção não ultrapassar a 40% (quarenta por cento) da área de projeção da lâmina do prédio.</p>
<p>Art. 281. Nas Zonas Urbanas e Corredores Urbanos previstos no Quadro 1 do ANEXO III desta Lei, a taxa de permeabilidade mínima para terrenos ou lotes será de 15% (quinze por cento), salvo:</p> <p>I – para os terrenos ou lotes com área igual ou inferior a 300,00 m² (trezentos metros quadrados), os quais serão isentos dessa taxa;</p> <p>II – para os lotes ou terrenos onde houver exigência de reserva de áreas para destino final dos efluentes de tanques sépticos, aplicando-se, nesses casos, o Art. 282.</p> <p>Parágrafo único. Nas demais localidades do Município não previstas no Quadro 1 do ANEXO III desta Lei, a taxa de permeabilidade do terreno exigida será de:</p> <p>I – 5% (cinco por cento), nos imóveis com área superior a 1.200,00 m² (um mil e duzentos metros quadrados) até 1.800,00</p>	<p>Alterar o artigo.</p> <p>Art. 281. Nas Zonas Urbanas ou Corredores Urbanos previstos no Quadro 1 do ANEXO III desta Lei, a taxa de permeabilidade mínima para terrenos e lotes será de:</p> <p>I – para os terrenos e lotes com área igual ou inferior a 1.200 m² (um mil e duzentos metros quadrados), os mesmos serão isentos dessa taxa;</p> <p>II - 5% (cinco por cento), nos imóveis com área superior a 1.200 m² (um mil e duzentos metros</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 281. Nas Zonas Urbanas e Corredores Urbanos previstos no Quadro 1 do ANEXO III desta Lei, a taxa de permeabilidade mínima para terrenos ou lotes será de :</p> <p>I – para os terrenos ou lotes com área igual ou inferior a 1.200,00 m² (um mil e duzentos metros quadrados), os quais serão isentos dessa taxa;</p> <p>II – 5% (cinco por cento), nos imóveis com área superior a 1.200,00 m² (um mil e duzentos metros quadrados) até 1.800,00 m² (um mil e oitocentos metros quadrados);</p> <p>III – 10% (dez por cento), nos imóveis com área superior a 1.800,00 m² (um mil e oitocentos metros quadrados) até 2.400,00 m² (dois mil e quatrocentos metros quadrados);</p> <p>IV – 15% (quinze por cento), nos</p>

<p>m2 (um mil e oitocentos metros quadrados);</p> <p>II – 10% (dez por cento), nos imóveis com área superior a 1.800 m2 (um mil e oitocentos metros quadrados) até 2.400,00 m2 (dois mil e quatrocentos metros quadrados);</p> <p>III – 15% (quinze por cento), nos imóveis com área superior a 2.400,00 m2 (dois mil e quatrocentos metros quadrados).</p>	<p>quadrados) até 1.800 m² (um mil e oitocentos metros quadrados);</p> <p>III – 10% (dez por cento), nos imóveis com área superior a 1.800 m² (um mil e oitocentos metros quadrados) até 2.400 m² (dois mil e quatrocentos metros quadrados);</p> <p>IV – 15% (quinze por cento), nos imóveis com área superior a 2.400 m² (dois mil e quatrocentos metros quadrados).</p> <p>V – para os terrenos e lotes onde houver exigência de reserva de áreas para destino final dos efluentes de tanques sépticos, aplicando-se, nesses casos, o disposto no Quadro 6 do ANEXO III desta lei.</p> <p>Parágrafo único. Se a construtora apresentar projeto técnico que garanta a permeabilidade do terreno, elimina-se a exigência de área de reserva.</p>		<p>imóveis com área superior a 2400,00 m2 (dois mil e quatrocentos metros quadrados);</p> <p>V – para os terrenos e lotes onde houver exigência de reserva de áreas para destino final dos efluentes de tanques sépticos, aplicando-se, nesses casos, o disposto no Quadro 1 do Anexo III desta Lei.</p>
<p>Art. 282. Nos terrenos situados na planície costeira do litoral norte, inseridos nas Macrozonas de Estruturação Urbana e de Restrição à Ocupação, definidas no Plano Diretor de Maceió, a taxa de permeabilidade definida no art. 281 desta Lei:</p> <p>I – será acrescida de 8,00 m2 (oito metros quadrados) por unidade</p>	<p>Excluir o artigo.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p>

<p>residencial autônoma, nos casos de implantação de uso UR-5, inclusive quando destinado a outras finalidades não residenciais;</p> <p>II – será acrescida de 3,00 m² (três metros quadrados) por unidade de ocupação (apartamentos), nos casos de implantação de empreendimentos de hotelaria, qualquer que seja a sua modalidade (hotéis, pousadas, resorts, flats, apart-hotéis, etc.).</p> <p>Parágrafo único. Quaisquer alterações que impliquem a transformação de edificações pré-existentes em uso, inclusive para finalidades não residenciais, ou em empreendimentos de hotelaria, nas macrozonas a que se refere o caput deste artigo, deverão observar obrigatoriamente às exigências quanto aos acréscimos de taxa de permeabilidade previstas nos incisos I e II.</p>			
<p>Art. 317. São considerados compartimentos de permanência transitória:</p> <p>I – circulações;</p> <p>II – banheiros, lavabos e vestiários;</p> <p>III – varandas;</p> <p>IV – depósitos;</p> <p>V – compartimentos de instalações especiais com acesso restrito, em tempo reduzido.</p> <p>Parágrafo único. Os compartimentos de permanência transitória terão pé-direito mínimo igual a 2,30 m (dois metros e trinta centímetros).</p>	<p>Alterar o Parágrafo Único.</p> <p>Parágrafo único. Os compartimentos de permanência transitória terão pé-direito mínimo igual a 2,20 m (dois metros e vinte centímetros).</p>	<p>Sugestão acatada pelo GG.</p>	<p>Art. 317. São considerados compartimentos de permanência transitória:</p> <p>I – circulações;</p> <p>II – banheiros, lavabos e vestiários;</p> <p>III – varandas;</p> <p>IV – depósitos;</p> <p>V – compartimentos de instalações especiais com acesso restrito, em tempo reduzido.</p> <p>Parágrafo único. Os compartimentos de permanência transitória terão pé-direito mínimo igual a 2,20 m (dois metros e vinte centímetros).</p>
<p>Art. 334. Nas edificações onde for obrigatória a existência de elevador(es), todos eles deverão ter acesso à escada fixa com dimensões regulamentadas por normas de segurança contra incêndio, conforme controle exercido pelo Corpo de Bombeiros.</p> <p>Parágrafo único. Será admitida a</p>	<p>Alterar o artigo.</p> <p>Art. 334. Nas edificações onde for obrigatória a existência de elevador, será exigida a interligação de pelo menos um deles à circulação</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 334. Nas edificações onde for obrigatória a existência de elevador(es), será exigida a interligação de pelo menos um deles a circulação de acesso a escada fixa com dimensões regulamentadas por normas de segurança contra incêndio</p>

<p>existência de outro(s) elevador(es) sem interligação com a escada, desde que seja dotado de:</p> <p>I – dispositivos de retorno do carro ao pavimento térreo em situações de emergência;</p> <p>II – ligação com o gerador de energia elétrica, instalado antes da solicitação da carta de habite-se.</p>	<p>de acesso à escada fixa com dimensões regulamentadas por normas de segurança contra incêndio, conforme controle exercido pelo Corpo de Bombeiros.</p>		<p>conforme controle exercido pelo Corpo de Bombeiros.</p>
<p>Art. 410. O Uso Residencial 4 (UR-4) só poderá ser implantado nos seguintes casos:</p> <p>I – em glebas ou terrenos com área igual ou inferior a 1 ha (um hectare);</p> <p>II – em glebas com área superior a 1 ha (um hectare), desde que sejam confinadas por obstáculos físicos.</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 410. O Uso Residencial 4 (UR-4) só poderá ser implantado nos seguintes casos:</p> <p>I – quando o terreno for resultante de loteamento aprovado, com uma área igual ou inferior a de uma quadra;</p> <p>II – em glebas ou terrenos com área igual ou inferior a 1,5 ha (um virgula cinco hectare);</p> <p>III – em glebas com área superior a 1,5 ha (um virgula cinco hectare), desde que sejam confinadas por obstáculos físicos.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI com modificações.</p> <p>Suprimiu-se o Item I e alteraram-se os demais.</p> <p>Art. 410. O Uso Residencial 4 (UR-4) só poderá ser implantado nos seguintes casos:</p> <p>I – em glebas ou terrenos com área igual ou inferior a 1 ha (um hectare);</p> <p>II – em glebas ou terrenos com área superior a 1,5 ha (um virgula cinco hectare), desde que sejam confinadas por obstáculos físicos;</p> <p>III – em glebas com área superior a 1,5 ha (um virgula cinco hectare), desde que sejam confinadas por obstáculos físicos.</p>
<p>Art. 411. A implantação de uso UR-4 em glebas ou terrenos com área igual ou inferior a 1 ha (um hectare) obedecerá, quanto às vias de acesso para veículos e pedestres, aos seguintes parâmetros:</p> <p>I – largura mínima de 3,5 m (três metros e cinquenta centímetros) para a pista de rolamento com fluxo de veículos em um único sentido;</p> <p>II – largura mínima de 6 m (seis metros) para a pista de rolamento com fluxo de veículos em sentido duplo;</p> <p>III – acessos de pedestres independentes com largura</p>	<p>Alterar o Artigo para 1,5 ha.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 411. A implantação de uso UR-4 em glebas ou terrenos com área igual ou inferior a 1,5 ha (um virgula cinco hectare) obedecerá, quanto às vias de acesso para veículos e pedestres, aos seguintes parâmetros:</p> <p>I – largura mínima de 3,5 m (três metros e cinquenta centímetros) para a pista de rolamento com fluxo de veículos em um único sentido;</p> <p>II – largura mínima de 6 m (seis metros) para a pista de rolamento com fluxo de veículos em sentido</p>

<p>mínima de 2,5 m (dois metros e cinquenta centímetros), possibilitando a arborização.</p>			<p>duplo; III – acessos de pedestres independentes com largura mínima de 2,5 m (dois metros e cinquenta centímetros), possibilitando a arborização.</p>
<p>Art. 412. A implantação de uso UR-4 em glebas com área superior a 1 ha (um hectare) obedecerá ao disposto sobre a implantação de condomínios urbanísticos.</p>	<p>Alterar o Artigo para 1,5 ha.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI. Art. 412. A implantação de uso UR-4 em glebas com área superior a 1,5 ha (um virgula cinco hectare), obedecerá ao disposto sobre a implantação de condomínios urbanísticos.</p>
<p>Art. 421. Para o uso UR-5 serão obedecidos os parâmetros estabelecidos para Taxa de Ocupação (TO) e Coeficiente de Aproveitamento (CA) definidos segundo a zona da cidade onde houver a implantação da edificação (Quadro 1 do ANEXO III, desta Lei).</p>	<p>Incluir Parágrafo Único. Parágrafo Único: Não será incluído, para efeito de contagem para a taxa de ocupação, a caixa de escada.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Art. 421. Para o uso UR-5 serão obedecidos os parâmetros estabelecidos para Taxa de Ocupação (TO) e Coeficiente de Aproveitamento (CA) definidos segundo a zona da cidade onde houver a implantação da edificação (Quadro 1 do ANEXO III, desta Lei).</p>
<p>Art. 423. É permitida a construção de um pavimento-garagem, utilizado somente para este fim, desde que exista o pavimento subsolo e pilotis, e esteja localizado entre estes dois pavimentos. § 1º. O pavimento-garagem terá seu pé-esquerdo máximo de 2,9 m (dois metros e noventa centímetros), e os seguintes afastamentos: a) frontal: 3,5 m (três metros e cinquenta centímetros); b) fundos e laterais: 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros). § 2º. O pavimento-garagem deverá ser vazado em todo o seu perímetro, com vão mínimo de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) de comprimento. § 3º. No caso de lotes ou terrenos com mais de uma testada, todas as frentes deverão possuir recuo frontal de 3,5 m (três metros e</p>	<p>Alterar o Artigo. Art. 423. É permitida a construção de um pavimento-garagem, utilizado somente para este fim, desde que exista o pavimento subsolo e pilotis.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI. Art. 423. É permitida a construção de um pavimento-garagem, utilizado somente para este fim, desde que exista o pavimento subsolo e pilotis. § 1º. O pavimento-garagem terá seu pé-esquerdo máximo de 2,9 m (dois metros e noventa centímetros), e os seguintes afastamentos: a) Frontal: 3,5 m (três metros e cinquenta centímetros); b) Fundos e laterais: 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros). § 2º. O pavimento-garagem deverá ser vazado em todo o seu perímetro, com vão mínimo de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) de comprimento. § 3º. No caso de lotes ou terrenos com mais de uma testada, todas as frentes deverão possuir recuo</p>

<p>cinquenta centímetros), para o pavimento-garagem.</p> <p>§ 4º. O pavimento-garagem não será computado como pavimento, para efeito dos afastamentos.</p> <p>§ 5º. Havendo pavimento-garagem, o pavimento cobertura poderá ser utilizado como área privativa da edificação, e não será computado como pavimento, para efeito de afastamento.</p> <p>§ 6º. É permitida a construção de hall no pavimento-garagem, desde que sua área máxima seja de 12 m² (doze metros quadrados), o seu acesso tenha, no mínimo, 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) de largura, e, havendo peitoril, sua altura mínima seja de 1,1 m (um metro e dez centímetros).</p>			<p>frontal de 3,5 m (três metros e cinquenta centímetros), para o pavimento-garagem.</p> <p>§ 4º. O pavimento-garagem não será computado como pavimento, para efeito dos afastamentos.</p> <p>§ 5º. Havendo pavimento-garagem, o pavimento cobertura poderá ser utilizado como área privativa da edificação, e não será computado como pavimento, para efeito de afastamento.</p> <p>§ 6º. É permitida a construção de <i>hall</i> no pavimento-garagem, desde que sua área máxima seja de 12 m² (doze metros quadrados), o seu acesso tenha, no mínimo, 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) de largura, e, havendo peitoril, sua altura mínima seja de 1,1 m (um metro e dez centímetros).</p>
<p>Art. 429. Admite-se a construção de um pavimento-cobertura não computado como pavimento para efeito do afastamento, desde que:</p> <p>I – seja utilizado como casa de máquinas, caixa d’água, central de ar refrigerado, central de aquecimento, caixa de escada ou poços de elevador, sendo obrigatório, em qualquer caso, que o acesso ao pavimento-cobertura se dê pela área comum;</p> <p>II – corresponda a uma área máxima de 30% (trinta por cento) da lâmina do pavimento;</p> <p>III – o percentual remanescente da área de cobertura, de que trata o inciso II deste artigo, possa ser utilizado como terraços ou equipamentos de lazer, descobertos, desde que de uso comum da edificação.</p> <p>Parágrafo único. A casa de máquinas, caixa d’água, central de ar refrigerado e central de aquecimento poderão ultrapassar a laje de cobertura, desde que tenham estes elementos incluído na altura máxima, estabelecida para zona da cidade em que a edificação estiver inserida.</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 429. O pavimento-cobertura não será computado como pavimento, para efeito de afastamento, desde que sua área coberta não ultrapasse 70% (setenta por cento) da área da lâmina do pavimento do projeto apresentado, insto é, 30% (trinta por cento) deverá ser área totalmente descoberta, podendo ser unidade autônoma.</p> <p>§ 1º. O espaço descoberto deverá ser utilizado como terraço ou equipamentos de lazer como piscina, banheiras de hidromassagem, churrasqueira, desde que estes elementos não</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI, porém com parte do Artigo e com o § 2º vetados pelo Prefeito.</p> <p>Art. 429. Admite-se a construção de um pavimento-cobertura não computado como pavimento para efeito do afastamento, desde que sua área coberta não ultrapasse 70% (setenta por cento) da área da lâmina do pavimento do projeto apresentado, isto é, 30 % (trinta por cento) deverá ser área totalmente descoberta, (VETADO).</p> <p>§ 1º. O espaço descoberto deverá ser utilizado como terraço ou equipamentos de lazer como piscina, banheiras de hidromassagem, churrasqueira, desde que este elemento não sejam cobertos;</p> <p>§ 2º. VETADO</p>

	<p>sejam cobertos;</p> <p>§ 2º. Casa de maquinas, caixa d'água, central de ar refrigerado, central de aquecimento e caixa de escada poderão ultrapassar a laje coberta desde que estejam localizados sobre as áreas comuns da edificação, e não serão incluídos no percentual máximo da cobertura.</p>		
<p>Art. 436. O comprimento máximo da fachada das edificações enquadradas em UR-5 será de 40 m (quarenta metros), salvo nas edificações localizadas no litoral norte (ZR-5), as quais terão fachadas frontais máximas de 30 m (trinta metros) e longitudinais máximas de 60 m (sessenta metros).</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 436. A largura máxima da fachada das edificações enquadradas em UR-5 será de 50m (cinquenta metros), salvo nas edificações localizadas no litoral norte (ZR-5), as quais terão fachadas frontais máximas de 30 m (trinta metros) e longitudinais máximas de 60 m (sessenta metros).</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado suprimindo-se o início do Artigo.</p> <p>Art. 436. A largura máxima das fachadas das edificações enquadradas em UR-5, localizadas no litoral norte, as quais terão fachadas frontais máximas de 30 m (trinta metros) e longitudinais máximas de 60 m (sessenta metros).</p>
<p>Art. 437. As circulações de uso comum terão largura mínima de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) e pé direito mínimo 2,2 m (dois metros e vinte centímetros).</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 437. As circulações de uso comum terão largura mínima de 1,2 m (um metro e vinte centímetros) e pé direito mínimo 2,2 m (dois metros e vinte centímetros).</p>	<p>Sugestão aceita parcialmente pelo GG, que propôs nova redação.</p> <p>Art. 437. As circulações de uso comum terão pé direito mínimo de 2,2m (dois metros e vinte centímetros) e largura mínima, de 1,20m (um metro e vinte centímetros), para comprimentos de até 15,00m (quinze metros) e 1,50m (um metro e cinquenta centímetros), para</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 437. As circulações de uso comum terão largura mínima de 1,20 m (um metro e vinte centímetros) e pé direito mínimo 2,20 m (dois metros e vinte centímetros).</p>

		comprimentos superiores.	
<p>Art. 447. É obrigatória:</p> <p>I – a execução de todas as instalações necessárias à ligação de gás coletivo à rede de distribuição de gás canalizado, assegurando o serviço a todas as unidades autônomas, obedecidas às normas da concessionária ou legislação correlata e do Corpo de Bombeiros;</p> <p>II – a instalação de medidores individuais de consumo de água, para cada uma das unidades autônomas.</p> <p>Parágrafo único. As instalações referidas no caput deste artigo não terão sua área computada para o cálculo da Taxa de Ocupação (TO) e Coeficiente de Aproveitamento (CA) da edificação, podendo ser localizada nos recuos.</p>	Excluir o Item II.	Sugestão rejeitada pelo GG.	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 447. É obrigatória:</p> <p>I – a execução de todas as instalações necessárias à ligação de gás coletivo à rede de distribuição de gás canalizado, assegurando o serviço a todas as unidades autônomas, obedecidas às normas da concessionária ou legislação correlata e do Corpo de Bombeiros;</p> <p>Parágrafo único. As instalações referidas no <i>caput</i> deste artigo não terão sua área computada para o cálculo da Taxa de Ocupação (TO) e Coeficiente de Aproveitamento (CA) da edificação, podendo ser localizada nos recuos.</p>
<p>Art. 484. A implantação de edificações destinadas a empreendimentos hoteleiros, sob qualquer de suas espécies, no município de Maceió, observará às disposições desta Lei, mais as seguintes regras:</p> <p>I – a taxa de permeabilidade obedecerá ao disposto no inciso II do art. 282 desta Lei;</p> <p>II – Para os terrenos localizados na área urbana na ZR4 e ZE1 e que sejam utilizadas para a construção de hotéis e similares, será permitida taxa de Ocupação de 80% (oitenta por cento) e Coeficiente de Aproveitamento 6 (seis).</p> <p>III – não será computado o pavimento pilotis, para efeito de afastamentos, desde que seu pé direito não seja superior a 6 m</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 484. A implantação de edificações destinadas a empreendimentos hoteleiros, sob qualquer de suas espécies, no município de Maceió, observará às disposições desta Lei, mais as seguintes regras:</p> <p>EXCLUIR O ITEM I.</p> <p>II – a taxa de ocupação máxima no pilotis é de 70% (setenta por</p>	Sugestão rejeitada pelo GG.	<p>Art. 484. A implantação de edificações destinadas a empreendimentos hoteleiros, sob qualquer de suas espécies, no município de Maceió, observará às disposições desta Lei, mais as seguintes regras:</p> <p>I – a taxa de permeabilidade obedecerá ao disposto no inciso II do art. 282 desta Lei;</p> <p>II – Para os terrenos localizados na área urbana na ZR4 e ZE1 e que sejam utilizadas para a construção de hotéis e similares, será permitida taxa de Ocupação de 80% (oitenta por cento) e Coeficiente de Aproveitamento 6 (seis).</p> <p>III – não será computado o pavimento pilotis, para efeito de afastamentos, desde que seu pé direito não seja superior a 6 m</p>

<p>(seis metros),.</p> <p>IV — Nos terrenos de esquina, será permitido recuo mínimo de 3 (três) metros para ruas secundárias e 5 (cinco) metros para ruas principais; somente para o pavimento pilotis, este poderá ter seu recuo reduzido a 1,5 (um metro e cinqüenta centímetros) para os terrenos vizinhos, tendo os demais pavimentos que obedecerem aos atuais quadros de usos no que se refere aos afastamentos.</p> <p>V – a partir do segundo pavimento, ou da altura de 6 m (seis metros) da edificação, os afastamentos obedecerão aos recuos estabelecidos para o uso UR-5;</p> <p>VI – será reservada, no mínimo, uma vaga de estacionamento para cada 6 (seis) unidades de ocupação, salvo se o estabelecimento possuir centro de convenções com capacidade acima de 250 (duzentos e cinqüenta) lugares, sendo exigida nesse caso uma vaga para cada 4 (quatro) unidades de ocupação.</p> <p>VII – serão exigidas 5 (cinco) vagas de estacionamento externo, sendo uma delas para transporte coletivo de grande porte.</p> <p>VIII – O subsolo poderá ser usado para administração e serviço, desde que os cômodos tenham iluminação e ventilação natural, ou possam ser supridas por iluminação e ventilação obtidas por meio de tecnologia adequada, ao favorecimento do ambiente salubre, este não será computado, para efeito de afastamentos.</p> <p>IX -Admite-se a construção de um pavimento-cobertura não computado como pavimento para efeito do afastamento, desde que, sua área de construção não ultrapassar 80% (oitenta por cento) da área de projeção da lâmina do prédio.</p> <p>Parágrafo único. Para os hotéis e similares com área de construção inferior a 500 m2 (quinhentos metros quadrados), aplicar-se-ão os parâmetros edílios para uso</p>	<p>cento);</p> <p>III – não será computado o pavimento pilotis, para efeito de afastamentos, desde que seu pé direito não seja superior a 6m (seis metros), e sua taxa de ocupação seja de 70% (setenta por cento);</p> <p>IV – os recuos frontais mínimos serão de 5m (cinco metros), o de fundos de 3m (três) metros, e nas laterais podendo avançar até o limite do terreno, em até 70% (setenta por cento) do comprimento do mesmo, respeitando o recuo de 1,5m (um metro e cinqüenta centímetros) nos 30% (trinta por cento) restante;</p> <p>V – a partir do segundo pavimento, ou da altura de 7,5m (sete vírgula cinco) metros da edificação, os afastamentos obedecerão aos recuos estabelecidos para o uso UR-5;</p> <p>VII – será reservada, no mínimo, uma vaga de estacionamento para cada 6 (seis) unidades de ocupação, salvo se o estabelecimento possuir centro de</p>		<p>(seis metros),.</p> <p>IV — Nos terrenos de esquina, será permitido recuo mínimo de 3 (três) metros para ruas secundárias e 5 (cinco) metros para ruas principais; somente para o pavimento pilotis, este poderá ter seu recuo reduzido a 1,5 (um metro e cinqüenta centímetros) para os terrenos vizinhos, tendo os demais pavimentos que obedecerem aos atuais quadros de usos no que se refere aos afastamentos.</p> <p>V – a partir do segundo pavimento, ou da altura de 6 m (seis metros) da edificação, os afastamentos obedecerão aos recuos estabelecidos para o uso UR-5;</p> <p>VI – será reservada, no mínimo, uma vaga de estacionamento para cada 6 (seis) unidades de ocupação, salvo se o estabelecimento possuir centro de convenções com capacidade acima de 250 (duzentos e cinqüenta) lugares, sendo exigida nesse caso uma vaga para cada 4 (quatro) unidades de ocupação.</p> <p>VII – serão exigidas 5 (cinco) vagas de estacionamento externo, sendo uma delas para transporte coletivo de grande porte.</p> <p>VIII – O subsolo poderá ser usado para administração e serviço, desde que os cômodos tenham iluminação e ventilação natural, ou possam ser supridas por iluminação e ventilação obtidas por meio de tecnologia adequada, ao favorecimento do ambiente salubre, este não será computado, para efeito de afastamentos.</p> <p>IX -Admite-se a construção de um pavimento-cobertura não computado como pavimento para efeito do afastamento, desde que, sua área de construção não ultrapassar 80% (oitenta por cento) da área de projeção da lâmina do prédio.</p> <p>Parágrafo único. Para os hotéis e similares com área de construção inferior a 500 m2 (quinhentos metros quadrados), aplicar-se-ão os parâmetros edílios para uso</p>
--	---	--	--

<p>não residencial (art. 450 e seguintes desta Lei).</p>	<p>convenções com capacidade acima de 250 (duzentos e cinquenta) lugares, sendo exigida nesse caso uma vaga para cada 4 (quatro) unidades de ocupação;</p> <p>VIII – serão exigidas 5 (cinco) vagas de estacionamento externo, sendo uma delas para transporte coletivo de grande porte, nos empreendimentos acima de 120 (cento e vinte) unidades de ocupação.</p> <p>Parágrafo único. Para os hotéis e similares com área de construção inferior a 500m² (quinhentos metros quadrados), aplicar-se-ão os parâmetros edifícios para uso não residencial (art. 450 e seguintes desta lei).</p>		<p>não residencial (art. 450 e seguintes desta Lei).</p>
<p>Art. 520. São empreendimentos cuja implantação se sujeita à realização prévia de Estudo de Impacto de Vizinhança:</p> <p>I – casas de festas;</p> <p>II – clubes sociais;</p> <p>III – estabelecimentos de qualquer porte destinados ou que veiculem apresentações musicais, folclóricas, artísticas ou culturais, ou, ainda, que apresentem sonorização ambiente indispensável para o exercício de suas atividades;</p> <p>IV – comércio atacadista e depósitos com área construída superior 1.000 m² (mil metros</p>	<p>Alterar os itens VI, XI e XVI e excluir Item XV.</p> <p>VI – outros tipos de comércio e serviços com área construída superior a 15.000 m² (quinze mil metros quadrados);</p> <p>XI – empreendimentos hoteleiros com área construída superior a 15.000 m² (quinze mil metros</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 520. São empreendimentos cuja implantação se sujeita à realização prévia de Estudo de Impacto de Vizinhança:</p> <p>I – casas de festas;</p> <p>II – clubes sociais;</p> <p>III – estabelecimentos de qualquer porte destinados ou que veiculem apresentações musicais, folclóricas, artísticas ou culturais, ou, ainda, que apresentem sonorização ambiente indispensável para o exercício de suas atividades;</p>

<p>quadrados);</p> <p>V – comércio de produtos alimentícios, com área construída superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados);</p> <p>VI – outros tipos de comércio e serviços, com área construída superior a 5.000 m² (cinco mil metros quadrados);</p> <p>VII – depósitos ou postos de vendas de gás, produtos químicos, explosivos e/ou inflamáveis, inclusive postos de abastecimento de veículos automotores;</p> <p>VIII – estabelecimentos de ensino de qualquer natureza, com área construída superior a 1.000 m² (mil metros quadrados);</p> <p>IX – estacionamentos privados para mais de 100 (cem) veículos;</p> <p>X – estabelecimentos hospitalares ou clínicas integrantes do Grupo IV;</p> <p>XI – empreendimentos hoteleiros com área construída superior a 3.000 m² (três mil metros quadrados);</p> <p>XII – templos ou locais de culto em geral, com área superior a 1.000 m² (mil metros quadrados);</p> <p>XIII – atividades classificadas no Grupo V, de acordo com o Quadro 2 no Anexo III desta Lei;</p> <p>XIV – instalações especiais, conforme previsto nesta Lei;</p> <p>XV – empreendimentos localizados em terrenos com área superior a 2 ha (dois hectares);</p> <p>XVI – empreendimentos não residenciais com área de construção superior a 5.000 m² (cinco mil metros quadrados).</p>	<p>quadrados);</p> <p>XVI - empreendimentos com área de construção superior a 15.000 m² (quinze mil metros quadrados).</p>	<p>IV – comércio atacadista e depósitos com área construída superior 1.000 m² (mil metros quadrados);</p> <p>V – comércio de produtos alimentícios, com área construída superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados);</p> <p>VI – outros tipos de comércio e serviços, com área construída superior a 15.000 m² (quinze mil metros quadrados);</p> <p>VII – depósitos ou postos de vendas de gás, produtos químicos, explosivos e/ou inflamáveis, inclusive postos de abastecimento de veículos automotores;</p> <p>VIII – estabelecimentos de ensino de qualquer natureza, com área construída superior a 1.000 m² (mil metros quadrados);</p> <p>IX – estacionamentos privados para mais de 100 (cem) veículos;</p> <p>X – estabelecimentos hospitalares ou clínicas integrantes do Grupo IV;</p> <p>XI – empreendimentos hoteleiros com área construída superior a 15.000 m² (quinze mil metros quadrados);</p> <p>XII – templos ou locais de culto em geral, com área superior a 1.000 m² (mil metros quadrados);</p> <p>XIII – atividades classificadas no Grupo V, de acordo com o Quadro 2 no Anexo III desta Lei;</p> <p>XIV – instalações especiais, conforme previsto nesta Lei;</p> <p>XV – empreendimentos não residenciais com área de construção superior a 15.000 m² (quinze mil metros quadrados).</p>
--	--	--

<p>Art. 530. Será designada pelo menos uma audiência pública para discussão do RIV, quando:</p> <p>I – houver solicitação de pelo menos 15 (quinze) cidadãos, devidamente identificados;</p> <p>II – houver solicitação de pelo menos 3 (três) entidades da sociedade organizada com atuação em questões urbanas e ambientais;</p> <p>III - houver solicitação de qualquer órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal de controle, incluindo-se o Ministério Público;</p> <p>IV – o órgão municipal responsável pelo licenciamento entender conveniente.</p> <p>§ 1º. O prazo para solicitação de audiência pública é de 15 (quinze) dias contados a partir do fim do prazo para consulta previsto nesta Lei.</p> <p>§ 2º. A audiência pública deverá ser marcada e divulgada com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, correndo todos os custos para sua realização sob responsabilidade do empreendedor, segundo os procedimentos e metodologia definidos pelo órgão municipal de controle urbano.</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 530. Poderá ser designada uma única audiência pública, de caráter não deliberativo, para discussão do RIV, quando:</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Art. 530. Será designada pelo menos uma audiência pública de caráter não deliberativo, para discussão do RIV, quando:</p> <p>I – houver solicitação de pelo menos 15 (quinze) cidadãos, devidamente identificados;</p> <p>II – houver solicitação de pelo menos 3 (três) entidades da sociedade organizada com atuação em questões urbanas e ambientais;</p> <p>III - houver solicitação de qualquer órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal de controle, incluindo-se o Ministério Público;</p> <p>IV – o órgão municipal responsável pelo licenciamento entender conveniente.</p> <p>§ 1º. O prazo para solicitação de audiência pública é de 15 (quinze) dias contados a partir do fim do prazo para consulta previsto nesta Lei.</p> <p>§ 2º. A audiência pública deverá ser marcada e divulgada com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, correndo todos os custos para sua realização sob responsabilidade do empreendedor, segundo os procedimentos e metodologia definidos pelo órgão municipal de controle urbano.</p>
<p>Art. 532. O prazo para a expedição de licença ou autorização com a exigência de EIV-RIV é de:</p> <p>I – 30 (trinta) dias, contados do final do prazo em que o RIV ficar à disposição de consultas para pedidos de realização de audiência pública, quando esta não for requerida;</p> <p>II – 60 (sessenta) dias, contados da conclusão das audiências públicas, quando estas forem favoráveis à implantação do empreendimento.</p>	<p>Alterar o Item II.</p> <p>II – 60 (sessenta) dias, contados da conclusão da audiência pública.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 532. O prazo para a expedição de licença ou autorização com a exigência de EIV-RIV é de:</p> <p>I – 30 (trinta) dias, contados do final do prazo em que o RIV ficar à disposição de consultas para pedidos de realização de audiência pública, quando esta não for requerida;</p> <p>II – 60 (sessenta) dias, contados da conclusão das audiências públicas.</p>

<p>Art. 579. O pedido para expedição da carta de habite-se será requerido através de formulário específico instruído com os seguintes documentos:</p> <p>I – cópia da guia de recolhimento da taxa específica;</p> <p>II – cópia do alvará de execução de obra ou de reforma e/ou ampliação e respectivas renovações, quando houver;</p> <p>III – cópia do certificado de habitabilidade expedido pela Vigilância Sanitária Municipal;</p> <p>IV – cópia do certificado de habitabilidade do Corpo de Bombeiros, para edificações multifamiliares e usos comercial, de serviços ou industrial;</p> <p>V – cópia do certificado de habitabilidade das concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica, para imóveis com área de construção superior a 750,00 m² (setecentos e cinquenta metros quadrados);</p> <p>VIII – cópia do certificado de habitabilidade do órgão ambiental, quando necessário;</p> <p>IX – cópia do termo de verificação de execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana, expedido pelo órgão municipal competente, nos casos de condomínio.</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 579. O pedido de vistoria para expedição da carta de habite-se poderá ser formulado a qualquer tempo, após a conclusão das obras, no entanto, a expedição do referido documento somente acontecerá após o pleito estar devidamente instruído com os seguintes documentos:</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 579. O pedido de vistoria para expedição da carta de habite-se poderá ser formulado a qualquer tempo, após a conclusão das obras, no entanto a expedição do referido documento somente acontecerá após o pleito está devidamente instruído com os seguintes documentos:</p> <p>I – cópia da guia de recolhimento da taxa específica;</p> <p>II – cópia do alvará de execução de obra ou de reforma e/ou ampliação e respectivas renovações, quando houver;</p> <p>III – cópia do certificado de habitabilidade expedido pela Vigilância Sanitária Municipal;</p> <p>IV – cópia do certificado de habitabilidade do Corpo de Bombeiros, para edificações multifamiliares e usos comercial, de serviços ou industrial;</p> <p>V – cópia do certificado de habitabilidade das concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica, para imóveis com área de construção superior a 750,00 m² (setecentos e cinquenta metros quadrados);</p> <p>VIII – cópia do certificado de habitabilidade do órgão ambiental, quando necessário;</p> <p>IX – cópia do termo de verificação de execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana, expedido pelo órgão municipal competente, nos casos de condomínio.</p>
<p>Art. 584. A extinção dos efeitos das licenças edilícias e urbanísticas dar-se-á através de anulação, revogação e cassação.</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 584. A extinção dos efeitos das licenças edilícias e urbanísticas dar-se-á através de anulação e cassação.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 584. A extinção dos efeitos das licenças edilícias e urbanísticas dar-se-á através de anulação e cassação.</p>

<p>Art. 586. Será revogada a licença quando sobrevier motivo de interesse público superior que desaconselhe ou impeça a realização da obra ou empreendimento licenciado, tendo em vista:</p> <p>I – mudança das circunstâncias, quando houver desaparecido as razões que motivaram sua outorga ou por sobrevirem outras que, se existissem antes, teriam justificado sua denegação;</p> <p>II – a superveniente identificação de incompatibilidade do empreendimento ou atividade licenciada, em decorrência de uma modificação posterior introduzida na legislação urbanística ou por ato governamental destinado à preservação do patrimônio ambiental, histórico ou cultural, desde que as obras não tenham sido iniciadas;</p> <p>III – a constatação superveniente da total inviabilidade da implantação ou continuidade do empreendimento, considerando fatores de segurança da população, dos seus usuários ou do meio ambiente.</p>	<p>Excluir o Artigo.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p>
<p>Art. 589. Os atos de anulação, revogação e cassação terão validade a partir de sua publicação na imprensa oficial.</p>	<p>Alterar o Artigo.</p> <p>Art. 589. Os atos de anulação e cassação terão validade a partir de sua publicação na imprensa oficial.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 589. Os atos de anulação e cassação terão validade a partir de sua publicação na imprensa oficial.</p>

<p>Art. 648. É assegurado aos requerentes, que pleitearam a expedição de licenças urbanísticas ou edificações antes da publicação desta Lei, o direito de terem seus pedidos apreciados pela legislação anterior, sendo-lhes facultado, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação, optar pela análise dos seus pedidos com base nas disposições desta Lei.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos pedidos de alteração de projetos aprovados na vigência da legislação anterior, com execução ainda em curso, desde que requeridos no mesmo prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação desta Lei.</p>	<p>Alterar o Artigo. Excluir Parágrafo Único.</p> <p>Art. 648. É assegurado, aos requerentes, pleitear a expedição de licenças urbanísticas ou edificações até o prazo de 90 (noventa) dias, após a publicação desta Lei, optando pela análise dos seus pedidos com base nas disposições da legislação anterior.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Publicado conforme sugestão ADEMI.</p> <p>Art. 648. É assegurado aos requerentes, pleitearem a expedição de licenças urbanísticas ou edificações no prazo de 90 (noventa) dias, após a publicação desta Lei, optando pela análise dos seus pedidos com base nas disposições da legislação anterior.</p>
<p>Art. 653. A partir da publicação desta Lei, as edificações ou empreendimentos já instalados e que não atenderem às exigências mínimas de vagas de estacionamento e condições de acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de necessidades especiais, terão prazo de 5 (cinco) anos para se adequarem às novas exigências, sob pena de cassação definitiva do exercício das atividades e usos.</p> <p>Parágrafo único. Excetua-se da exigência do caput deste artigo:</p> <p>I – as edificações destinadas a usos residenciais;</p> <p>II – as edificações de reconhecido valor histórico, desde que as modificações impliquem profunda descaracterização.</p>	<p>Excluir o Artigo.</p>	<p>Sugestão rejeitada pelo GG.</p>	<p>Art. 653. A partir da publicação desta Lei, as edificações ou empreendimentos já instalados e que não atenderem às exigências mínimas de acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de necessidades especiais, terão prazo de 5 (cinco) anos para se adequarem às novas exigências, sob pena de cassação definitiva do exercício das atividades e usos.</p> <p>Parágrafo único. Excetua-se da exigência do caput deste artigo:</p> <p>I – as edificações destinadas a usos residenciais;</p> <p>II – as edificações de reconhecido valor histórico, desde que as modificações impliquem profunda descaracterização.</p>