



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**ACONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE
PLANEJAMENTO URBANO EM FOZ DO IGUAÇU.**

GABRIEL BUNGENSTAB COUTINHO

Foz do Iguaçu
2022



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

ACONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO EM FOZ DO IGUAÇU.

GABRIEL BUNGENSTAB COUTINHO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Claudia L. Bisaggio Soares

Foz do Iguaçu
2022

GABRIEL BUNGENSTAB COUTINHO

ACONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO EM FOZ DO IGUAÇU.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Profa. Claudia L. Bisaggio Soares
UNILA

Profa. Lucimara Flavio dos Reis
UNILA

Prof. Amilton José Moretto
UNILA

Foz do Iguaçu, 09 de novembro de 2022.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

C871c

Coutinho, Gabriel Bungenstab.

A contribuição de melhoria como instrumento de planejamento urbano em Foz do Iguaçu / Gabriel Bungenstab Coutinho. - Foz do Iguaçu, 2023.
104 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Cláudia L. Bisaggio Soares.

1. Planejamento urbano - Foz do Iguaçu. 2. Justiça tributária. 3. Justiça social. 4. Contribuição de melhoria. I. Soares, Cláudia L. Bisaggio. II. Título.

CDU 711.4(816.2)

A minha família, esposa e filha
pelo carinho dedicado nessa
etapa da minha vida acadêmica.

AGRADECIMENTO

Primeiramente agradeço a minha companheira Manu e minha filha, Tainá, pois minha ausência debruçado sobre a presente pesquisa nunca me distanciou de seus afetos e carinhos, sempre me motivando a seguir em frente.

A minha orientadora, Profa. Claudia, pela paciência e dedicação para enfrentarmos juntos a difícil tarefa de concluir uma dissertação de mestrado em meio ao conturbado período em que vivemos.

A todos os meus professores e a própria UNILA, por compreender a realidade de cada estudante, oferecendo condições viáveis para que eu pudesse articular minha atividade profissional, minha família e a conclusão do mestrado.

A todos os meus colegas de curso, pelos respeitosos debates e aprendizados partilhados, especialmente, ao colega Sergio Paulo de Oliveira, cujo apoio nunca deixou de prover quando requisitado.

Enfim, a todos que de uma forma ou outra contribuíram para o desenvolvimento dessa dissertação.

Meu muito obrigado a todos!!!

*“A tarefa não é tanto ver aquilo que
ninguém viu, mas pensar o que ninguém
ainda pensou sobre aquilo que todo
mundo vê.”*

(Arthur Schopenhauer)

RESUMO

O presente trabalho explora o tema do tributo denominado Contribuição de Melhoria como instrumento fiscal e de planejamento urbano assim como de ferramenta útil à participação popular no planejamento e execução de obras públicas. Para tanto, primeiramente busca-se compreender a relevância dos imóveis urbanizados, aqui considerados aqueles servidos de infraestrutura urbana, no desenvolvimento capitalista e da própria cidade, verificando quais as condições que determinam seu preço e as disputas pela sua valorização. A partir das constatações previamente auferidas, realiza-se um breve apanhado histórico, colhido com base em experiências nacionais e internacionais acerca da utilização de instrumentos de planejamento urbano desenvolvidos para evitar que determinados agentes se apropriem da riqueza socialmente produzida ao terem seu imóvel valorizado por força de investimentos públicos. Surge assim a Contribuição de Melhoria, como instrumento específico com vistas a abordar tal problemática e, como nossa Hipótese de Pesquisa, sua capacidade em promover a maior distribuição do solo urbanizado no espaço. Para alcançar os objetivos pretendidos por este estudo, utiliza-se a cidade de Foz do Iguaçu como objeto de pesquisa, compreendendo a realidade da conformação espacial urbana da cidade, os malefícios resultantes da mesma e de que forma a Contribuição de Melhoria pode enfrentar tal problemática, aqui especialmente considerada a segregação socioespacial e a ausência de participação popular na consecução de obras públicas. Frente às questões levantadas, verificou-se que o município já alcançou avanços importantes para a implantação desse tributo. Todavia, para a efetivação desse processo, demanda-se capacidade técnica, vontade política e, principalmente, popular.

Palavras-chave: Contribuição de Melhoria. Investimentos públicos. Planejamento urbano. Justiça fiscal e social.

ABSTRACT

The present work explores the theme of the tribute called Contribution of Improvement as a fiscal and urban planning instrument as well as a useful tool for popular participation in the planning and execution of government works. Therefore, we initially seek to understand the relevance of the urbanized properties, here considered the ones served as urban infrastructure, in the capitalist development and in the city itself, verifying the conditions that determine their prices and the disputes for their valorization. Based on the findings previously obtained, a brief historical overview is made, based on national and international experiences regarding the use of urban planning instruments developed to prevent certain agents from appropriating the socially produced wealth by having their properties valued by force of government investments. Thus, the Improvement Contribution arises, as a specific instrument with a view to addressing this problem and, as our Research Hypothesis, its ability to promote a greater distribution of urbanized land in space. In order to achieve the objectives intended by the study, the city of Foz do Iguaçu is used as the research object, understanding the reality of the urban spatial conformation of the city, the harm resulting from it and how the Improvement Contribution can face such problem, socio-spatial segregation and the absence of popular participation in the works carried out by the government are also specially considered here. Faced with the issues raised, it was found that the municipality has already achieved important advances for the implementation of this tax. However, in order to carry out this process, technical capacity, political will and, above all, popular will are required.

Key words: Improvement Contribution. Government investments. Urban planning. Tax and social justice.

RESUMEN

El presente trabajo explora el tema del tributo denominado Contribución para el Mejoramiento como instrumento fiscal y de planificación urbana, así como una herramienta útil para la participación popular en la planificación y ejecución de obras públicas. Por lo tanto, primero buscamos comprender la relevancia de las propiedades urbanizadas, aquí consideradas aquellas servidas por la infraestructura urbana, en el desarrollo capitalista y en la ciudad misma, verificando las condiciones que determinan su precio y las disputas por su valorización. A partir de los hallazgos obtenidos anteriormente, se realiza un breve recorrido histórico, basado en experiencias nacionales e internacionales en torno al uso de instrumentos urbanísticos desarrollados para evitar que determinados agentes se apropien de la riqueza socialmente producida mediante la valoración forzosa de sus inmuebles de inversiones públicas. Surge así la Contribución de Mejora, como instrumento específico de cara a abordar esta problemática y, como nuestra Hipótesis de Investigación, su capacidad para promover una mayor distribución del suelo urbanizado en el espacio. Para alcanzar los objetivos previstos por este estudio, se utiliza como objeto de investigación la ciudad de Foz do Iguaçu, comprendiendo la realidad de la conformación espacial urbana de la ciudad, el daño resultante y cómo la Contribución para el Mejoramiento puede enfrentar ese problema, sobre todo considerando la segregación socioespacial y la ausencia de participación popular en la realización de las obras públicas. Frente a las cuestiones planteadas, se constató que el municipio ya ha logrado importantes avances para la implementación de este impuesto. Sin embargo, para la efectividad de este proceso se requiere capacidad técnica, voluntad política y, sobre todo, voluntad popular.

Palabras clave: Contribución a la mejora. Inversiones públicas. Urbanismo. Justicia fiscal y social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Crescimento Populacional de Foz do Iguaçu: 1889 -2002	58
Figura 02 – Mapa de Região de Foz do Iguaçu.....	66
Figura 03 – Anúncio imobiliário da Rocha Imóveis de 2021	74
Figura 04 – Obras da Perimetral Leste em andamento em 2021	75
Figura 05 – Julgamento publicado pelo Superior Tribunal Federal em 1983	86
Figura 06 – Reportagem aponta irregularidades nos preços cobrados em contratos de pavimentação das ruas e avenidas em 1982	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEN	Agência Estadual de Notícias.
CEAEC	Centro de Altos Estudos de Conscienciologia.
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.
CEM	Centro de Estudo da MetrÓpole.
CEF	Caixa EconÔmica Federal.
CM	Contribuição de Melhoria.
CF	Constituição Federal.
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
COHAPAR	Compahia de Habitação do Paraná.
CTM	Código Tributário Municipal.
CNN	Cable News Network (Canal de Noticias a Cabo).
CTN	Código Tributário Nacional.
DER-PR	Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná.
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.
DVTI	Poder Executivo da Divisão de Tributos Imobiliários.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano.
ITP	Índice de Transparência da Administração Pública.
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Imobiliária.
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
MP-PR	Ministério Público do Paraná.
PAC	Programa de Aceleração e Crescimento.
PT	Partido dos Trabalhadores.
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais.
SEDU	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas.
STF	Superior Tribunal Federal.
TCU	Tribunal de contas da União.
TCE	Tribunal de Contas do Estado.
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
UNILA	Universidade Federal de Integração Latino-Americana.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	19
2.1. A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO SOLO URBANO.....	20
2.1.1. O capital imobiliário e sua atuação no espaço urbano.....	24
2.1.2. A Especulação Imobiliária.....	27
2.2. O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	29
2.2.1. O Estado da Organização do Espaço.....	29
2.2.2. Estatuto da Cidade.....	34
3. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	37
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	41
3.2 A INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA.....	44
3.3 A OBRIGATORIEDADE DA COBRANÇA.....	47
3.4 AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS GESTORES MUNICIPAIS.....	49
3.5 BREVE RESGATE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CM NO PARANÁ.....	52
4. O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ESPACIAL EM FOZ DO IGUAÇU.....	56
4.1 DISTRIBUIÇÃO SOCIOESPACIAL EM FOZ DO IGUAÇU.....	57
4.2 O ESPRAIAMENTO E A DEMANDA POR INFRAESTRUTURA URBANA EM FOZ DO IGUAÇU.....	66
5. O POTENCIAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA EM FOZ DO IGUAÇU.....	69
5.1 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO.....	70
5.2 AS INVERSÕES REALIZADAS POR ITAIPU.....	73
5.3 SITUAÇÃO LEGAL FRENTE A OBRAS CUSTEADAS POR OUTROS ENTES FEDERATIVOS.....	76
5.4 A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	77
5.5 A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, O PLANO DIRETOR E OS DEMAIS IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA.....	80
6 AS TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA CM EM FOZ DO IGUAÇU.....	84
7 CONCLUSÃO.....	91
REFERENCIAS.....	95
ANEXOS.....	100

Anexo 01 – 11 QDD PMFI - Lei Orçamentária Anual 4.825/2019.....	101
Anexo 02 – Convite para a pré-conferência municipal para discussão do novo Plano Diretor, Foz do Iguaçu.....	103
Anexo 03 – Peça Mandado de Segurança.....	104

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento capitalista determinou uma maior interdependência das relações humanas e o espaço urbano passou a concentrar maior parte das atividades produtivas e sociais, articulando os fatores de produção, tais como: residência dos trabalhadores, circulação de mercadorias, localização da produção, comércio e locais de consumo.

Neste cenário, o imóvel urbano, isto é, aquele servido de infraestrutura urbana, se torna insumo fundamental para o desenvolvimento de todas as atividades mencionadas e o seu custo passa a ser um dos principais componentes do preço dos produtos e serviços em circulação nas cidades, se transformando em um bem cada vez mais escasso.

No entanto, a valorização destes imóveis, representada pelo conceito denominado mais-valia urbana, assim como, as condições que propiciam sua edificação, lhe agregando valor, depende diretamente da ação do Estado em lhe disponibilizar infraestrutura, acessibilidade, equipamentos urbanos e, sobre as formas de exploração dos espaços individuais circundantes (TOPALOV, 1979).

Constata-se a partir da literatura especializada, cite-se Ermínia Maricato (2015), Martin Smolka (1989), Flavio Villaça (1995), Milton Santos (1993) Wilson Cano (1989), os desequilíbrios desta oferta de infraestrutura no espaço urbano, resultando muitas vezes no completo abandono das áreas mais periféricas, e assim, marginalizando o acesso às condições básicas necessárias a reproduções econômicas e sociais da atividade humana em outras localizações, sendo negado o próprio “direito à cidade”, como definido por Henri Lefbvre (2008), e dessa forma, potencializando as desigualdades econômicas e sociais.

Surge assim a problemática explorada pelo presente estudo, buscando nos recursos dispostos ao planejamento urbano, **instrumento capaz de reduzir as desigualdades na distribuição da infraestrutura urbana no espaço, de modo a evitar o enriquecimento indevido de algumas localizações e as propriedades privadas nestas inseridas, ao custo de recursos públicos**, ou seja, ao custo da riqueza socialmente produzida pela coletividade por meio da arrecadação de impostos, problemática inserida dentro da apropriação da mais-valia urbana.

Verificou-se que dentre os instrumentos urbanísticos que possuem maior relevância ao tema, destaca-se na literatura a Contribuição de Melhoria (CM) por ser um tributo incidente sobre a propriedade imobiliária especificamente criada para recuperar a valorização imobiliária ocasionada direta ou indiretamente por obras públicas, sendo que, em função disso, o presente trabalho optou por se dedicar a explorar a potencialidade do citado tributo em promover a redistribuição da mais-valia gerada aos proprietários privados pela ação do Estado, selecionando como objeto empírico de estudo, sua implementação, ou ausência da mesma, no planejamento urbano municipal de Foz do Iguaçu.

Para tanto, inicialmente, essa produção científica explorou a produção do espaço urbano e as disputas existentes para obtenção de espaço servido de infraestrutura, buscando compreender sua relevância para o modo de produção capitalista, especialmente considerando o papel do capital imobiliário e do Estado nesta disputa.

Na sequência, passa-se a percorrer os fundamentos históricos e teóricos que resultaram na criação da CM, dos quais decorreu essencialmente a expressão mais-valia urbana, utilizada para identificar toda forma de valorização da propriedade que represente um incremento ao valor sem o investimento de seu proprietário, constituindo assim um incremento gratuito, alheio a seu esforço. Tais fundamentos deram origem a uma vasta e criteriosa legislação acerca do tributo, cuja implementação ainda é escassa no país, sendo possível identificar obstáculos de ordem política, técnica e econômicas.

Finalmente, como já indicado, nossa investigação se volta para o objeto de pesquisa em específico, seja o município de Foz do Iguaçu, seu histórico de desenvolvimentos socioeconômico e os problemas resultantes deste processo, especialmente relacionados à distribuição dos recursos urbanos. Ainda em relação a Foz do Iguaçu, em um segundo momento, passa-se a avaliar o potencial da CM em enfrentar tais problemáticas. Enfatize-se que essa fase do estudo demandou deste autor o ingresso de ação judicial de Mandado de Segurança em face do município buscando acesso a processos administrativos e análises realizadas por esse para a implementação do tributo, ação a qual revelou sérias omissões perpetradas pela administração pública.

Por fim, em que pese a dimensão da pesquisa realizada, assim como, a dificuldade em oferecer resposta conclusiva acerca da problemática, constatou-se

que, até o presente momento, o município não avaliou com a seriedade e o profissionalismo necessário a inserção do tributo como instrumento fiscal e de planejamento urbano na cidade. No entanto, todos os dados colhidos pela pesquisa indicam que existe hoje no município uma grande apropriação privada dos investimentos públicos em infraestrutura urbana, especialmente explorada pelo capital imobiliário. Contraditoriamente, diversas localidades permanecem extremamente carentes de tais recursos, em especial, as mais pobres e periféricas, fatores que agravam a desigualdade social no município.

2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O desenvolvimento capitalista provocou alterações sociais nunca vistas na história. A mecanização do campo e da produção escalonada de bens e serviços atendendo a uma demanda cada vez maior de consumidores resultou em uma maior interdependência das relações humanas e o espaço urbano passou a ser o lócus predominante de desenvolvimento das atividades sociais e das forças produtivas econômicas. Assim, tem-se no termo urbanização o resultado da própria expansão capitalista, resultando no maior crescimento da população urbana frente a rural, podendo-se afirmar, inclusive, que o adensamento urbano moderno é resultado direto do aumento da produção capitalista (HARVEY, 2014) (BERNARDI, 2017, p. 24) (SANTOS, 1993, p. 55) (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Segundo Milton Santos (1993), o espaço urbano é o recorte da totalidade espacial, extraída e desenvolvida a partir do espaço rural em direção aos sistemas de objetos e ações inerentes ao urbano compondo o principal local de desenvolvimento para o capitalismo e para a atuação dos agentes que o definem.

Nesse sentido, pode-se compreender o espaço urbano como um “conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si” (CORRÊA, 1989, p. 09) que se fragmentam e se articulam, constituindo o processo físico de organização da sociedade e a condicionando. O uso que se faz destes diferentes fragmentos dá constituição ao espaço urbano, que ocorre a partir da conformação de interesses de diferentes agentes que concorrem para sua definição, quer sejam: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários (pequenos e grandes), os promotores imobiliários o Estado e os grupos sociais socialmente marginalizados.

Sendo o espaço urbano o local para atuação dos agentes previamente citados, desses advém o resultado e a causa do sistema que o regula e o ordena, refletindo com isso, o interesse de cada um desses agentes conforme o seu poder de influência. Tal poder pode se constituir pela ação privada, seja pela capacidade dos agentes em adquirir propriedade, reter, dividir, edificar e comercializar o espaço, e, conforme seus interesses, irem moldando-o.

Ou mesmo, pela condição desses em influenciar as normas que disciplinam o espaço urbano e a própria ação do Estado, obtendo informações privilegiadas e especialmente, atraindo investimentos públicos e privados para determinadas localidades. Com efeito, a interferência desses agentes possui influência direta na

valorização destes fragmentos urbanos, resultando muitas vezes em uma valorização desigual deste mesmo espaço urbano.

Pela perspectiva econômica social, o sistema de organização espacial e a infraestrutura que lhe dá suporte cumprem o papel de facilitar a circulação do capital, e assim, se relacionando com os movimentos que regem o sistema econômico, proporcionam uma inter-relação entre capital e trabalho, pois determinam a articulação dos fatores de produção, tais como a residência dos trabalhadores, a circulação de mercadorias, a localização da produção, o comércio e local de seu consumo, inserindo e entrelaçando todos estes fragmentos em torno de interesses produtivos econômicos(SOUZA, 1988).

Henri Lefbvre vai ainda mais longe ao considerar a organização espacial como resultado das próprias mudanças sociais e as formas de usos pretendidos sobre o espaço, sendo esse espaço um reflexo das projeções mentais de uma sociedade que se concretizam por meio de três manifestações essenciais - perceber, conceber e viver - superando assim a esfera materialista marxista e inserindo as relações sociais em todos os níveis na compreensão do espaço (LEFBVRE, 1991).

Tal noção se faz útil na medida em que a constituição do espaço urbano é percebida como fruto destas inter-relações sociais e, conseqüentemente, das pretensões humanas sobre este espaço, pretensões que podem ser tanto públicas como privadas. Assim, se inserem na abordagem da produção do espaço tais pretensões/interesses conforme são os agentes de produção do espaço urbano e sua capacidade de influência sejam pela sua atuação econômica ou política.

2.1. A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO SOLO URBANO

Dentre os diversos conflitos de interesses existentes na reprodução do solo urbano, aqui se oferece destaque aos conflitos econômicos resultado das disputas na obtenção do solo urbanizado, constituído de infraestrutura urbana.

Vale considerar que o solo urbano só é assim denominado por estar servido de infraestrutura urbana pelo poder público e, como qualquer outro produto capitalista, tem seu valor diretamente influenciado pela escassez. Nem todo espaço tem essas condições facilitadas de ocupação para as finalidades da urbanidade. Assim, quanto maior for a demanda pela área urbana e menor a oferta, maior é a escassez e, conseqüentemente, maior o preço de um imóvel particular que se encontrar nessa

área privilegiada.

Ressalta-se que a demanda por imóveis é fruto de um processo complexo de crescimento econômico e desenvolvimento, resultado das mudanças nas estruturas econômicas e sociais a nível local e regional. No entanto, a oferta se dá majoritariamente pela disponibilidade solo urbanizado, decorrente das inversões realizadas pelo Poder Público seguindo pela ação do agente privado em servir as necessidades de consumo (loteamentos, residências, shoppings) e produção (fábricas) (DEÁK, 1989).

Nesse sentido, a lógica da valorização do solo urbano, tornando-o mais ou menos oportuno para a atuação dos agentes privados, depende dos investimentos diretos e indiretos do capital público e privado, sendo que os elementos que constituem o valor daquela dada localização são resultado de um trabalho contínuo e histórico da sociedade e poder público na (re) produção do espaço em torno dessa.

Considera-se, portanto, que a ação privada sobre o solo urbano para obtenção de lucro depende diretamente da localidade em que este determinado espaço urbano se insere, pela sua disponibilidade de infraestrutura urbana, acessibilidade, equipamentos urbanos e ainda, sobre as formas de exploração dos espaços individuais circundantes (TOPOLOV, 1979). Dessa forma, os agentes que retêm as localidades mais centrais, normalmente mais bem servidas de infraestrutura urbanas, possuem capital cada vez mais escasso e em valorização.

Cumprе destacar o alinhamento das considerações até então desenvolvidas com os estudos de Deák (1989) que relaciona diretamente o valor de uma determinada parcela do solo à sua localização, sendo o espaço urbano constituído por diferentes localizações, de modo que essas, por sua vez, são constituídas pela expressão jurídica da propriedade. Tais localizações configuram as condições necessárias à produção e reprodução das atividades capitalistas, como esclarece o próprio autor:

Precisamos acrescentar apenas que "garantir a produção" deve seguramente incluir uma localização que por sua vez deve ser paga, de maneira que o pagamento pela localização está incluído no preço de produção de uma mercadoria juntamente com os meios de produção, matéria-prima e trabalho (DEÁK, 1989, p. 04).

Da mesma forma, Paul Singer (1982) acrescenta que o direito de acesso à utilização do espaço urbano se dá fundamentalmente mediante a compra de um direito de propriedade ou mediante o pagamento de aluguel. Continuando, verifica que

a taxa de valorização desta propriedade decorre, sobretudo, da valorização da localização em que essa se encontra, a qual por sua vez, é resultado das benfeitorias socialmente produzidas, seja pela intervenção pública ou privada.

Considera ainda Paul Singer (1982, p. 22), que a influência de tais inversões sobre o “valor” do imóvel, muitas vezes, é negligenciada, sendo comum que “o preço de um imóvel seja constituído inteiramente pelo ‘valor’ do terreno, pois o valor da construção, em termos de materiais usados, pode não cobrir sequer os custos de sua demolição”, assim, as condições de valoração do espaço urbano são extremamente condicionadas à urbanização contida em seu entorno. Tais fatores abrem oportunidade para a prática da especulação em que os proprietários imobiliários retêm seus imóveis por anos aguardando a valorização causada pelos investimentos públicos e privados em seu entorno, tema que será aprofundado na sequência.

Como se vê, o valor de um dado imóvel está intimamente relacionado à destinação de recursos privados, e especialmente, de recursos públicos à sua localização, seja pela implantação de um novo centro de convenção na vizinhança, um *shopping center*, um hotel de alto padrão, ou mesmo, por uma revitalização viária, paisagística, pela instalação de um terminal de ônibus nas proximidades, uma nova avenida, escolas, um melhor monitoramento de segurança pública, todos fatores que se constituem inicialmente por meio de um planejamento urbano.

Portanto, a destinação de tais infraestruturas e amenidades passam a ser uma constante disputa dentre os agentes que produzem o espaço urbano, tornando-o um mosaico competitivo de interesses imobiliários capazes de estratégias e ações conjuntas por recursos públicos. Esse mosaico de disputa ocorre em diversos níveis e interesses distintos, na medida em que alguns interessados articulam a passagem de uma nova linha de ônibus perto de suas propriedades, outros articulam a instalação de um porto perto de suas áreas, demandando capacidade de articulação para a sua satisfação, conforme é a estratégia empresarial e social (MOLOTCH, 1976).

Para se ter uma ideia da dimensão dessas estratégias, encontra-se na literatura especializada, a construção de modelos de ação imobiliária denominados de “*hope value*”¹, capazes de mensurar a potencialidade de valorização de uma determinada localidade a partir de determinadas transformações no espaço (RENIGIER-BIŁOZOR et al., 2017).

¹ Termo que traduz “valor especulativo.”

Diante de todo esse quadro, fica fácil reconhecer que a ação do Estado ganha especial relevância na formação dos preços do solo urbano, além de ser responsável pela organização ou provimento direto dos serviços públicos e de infraestrutura urbana, lhe cabe também determinar os padrões e formas de ocupação do espaço urbano, repartindo a cidade por meio de zonas, as quais possuem regramentos específicos para as edificações, formas de ocupação do espaço e subdivisão de imóveis, podendo até mesmo, transformar localizações antes rurais em zonas urbanas, incorporando-as ao espaço urbano, mudando completamente a forma de exploração comercial deste referido espaço.

O Estado atua também como o principal representante dos interesses locais frente às corporações privadas, possuindo assim, além de informações privilegiadas acerca da expansão e valorização de determinadas áreas, a capacidade de influenciar a destinação de recursos privados para uma determinada localidade, através de subsídios ou investimentos em infraestrutura. Tal estratégia, que não é bem-vista por alguns autores, denomina-se “empreendedorismo urbano”, onde a governança urbana passa a ser orientada para a atração de capital e facilitação de sua circulação, pois muitas vezes acabam flexibilizando direitos sociais em favor do empresariado (HARVEY, 2014).

Dessa forma, a valorização das localizações, especialmente desfrutada por aqueles que detêm maior domínio sobre o solo urbano, se encontra estreitamente relacionada à provisão destes serviços e na ausência destas provisões mínimas, verifica-se a depreciação, portanto, de valor econômico e ainda das condições de vida (Singer, 1982). Outras questões são também levantadas por autores da área, como Ermínia Maricato (2015), Martin Smolka (1989), Flavio Villaça (1995), Milton Santos (1993) e Wilson Cano (1989) das quais podemos destacar os desequilíbrios desses investimentos públicos no espaço urbano, resultando muitas vezes na completa ausência do Estado nas áreas mais periféricas, marginalizando seu acesso a condições básicas de reprodução.

Ainda, dentro da reflexão sobre a formação do solo urbano, cumpre ponderar que o crescimento e a valorização imobiliária de uma determinada localidade pode também resultar em inúmeros malefícios para uma parcela dos cidadãos que a integram. A valorização do imóvel pode resultar em um encarecimento dos custos de vida para aqueles que ali residem e trabalham, e assim, provocar sua expulsão, processo denominado gentrificação, como sugere Maricato e Ferreira (2002), ou até

mesmo maior poluição visual e ambiental ocasionadas pelo processo de urbanização, dentre diversas outras externalidades negativas a serem consideradas caso a caso. Enfatize-se que essas desvantagens, muitas vezes, não podem ser compensadas pelos benefícios trazidos pela valorização imobiliária proporcionada.

Ressalte-se que cada sociedade pode possuir visões distintas acerca das vantagens contidas em uma determinada estratégia de desenvolvimento urbano, e, conseqüentemente, nas intervenções públicas na consecução destes objetivos.

Assim, as formas de valorização do espaço e as desvantagens deste processo podem variar muito conforme são os valores presentes na sociedade em estudo, demandando com isso análise acerca de sua própria noção de desenvolvimento e mesmo uma efetiva participação social no processo de intervenção pública.

2.1.1 O capital imobiliário e sua atuação no espaço urbano

Representado pelos promotores imobiliários, sejam os incorporadores, construtores, agentes financeiros de crédito imobiliário, proprietários fundiários, empresas de estudo técnico, de comercialização de imóveis, ou até mesmo, os grandes fundos de investimentos imobiliários, sejam todos aqueles que buscam auferir lucro por meio da exploração comercial do solo, o capital imobiliário possui um relevante papel na produção do espaço e no seu planejamento. Pois é o principal agente capaz de reter, produzir, fazer circular produtos imobiliários e com isso, gerar lucro a partir da valorização do solo urbano. A interação havida entre estes agentes possui grande impacto na expansão das cidades e faz frente à capacidade do Estado em absorver tal expansão de forma a prover o regular desenvolvimento urbano (GODOY, 2009).

A própria dinâmica da estrutura que compõe tal agente de produção resulta em um tema de difícil conceituação, sendo mais frequentemente denominado capital imobiliário (SINGER, 1982), quando visualizado sob o enfoque dos recursos necessários à realização da atividade imobiliária, sejam recursos de terras, técnicos, industriais, empresarias e, especialmente, financeiros, seja a estrutura necessária à criação de produtos imobiliários, tal como observa Paiva (2007), sendo a expressão empregada no presente trabalho.

Além dos fatores econômicos que determinam o próprio desenvolvimento nacional e local, a atuação do capital imobiliário na cidade é orientada para as localizações que possuem maiores condições urbanísticas de absorção dos empreendimentos pretendidos. Tais condições, como já mencionado anteriormente, são especialmente determinadas pela infraestrutura urbana disponível que acaba por guiar a capacidade de edificação de determinada localização e a própria limitação estabelecida pela legislação urbanística, possibilitando-lhe receber empreendimentos de maior valor agregado e maior uso do metro quadrado, determinado pelo potencial construtivo, proporcionando com isso maior lucratividade, e também, aumentando a oferta de produtos imobiliários (SOUZA, 1988).

Verifica-se que os investimentos imobiliários possuem riscos e vantagens fortemente atrelados às formas de uso e ocupação do seu entorno e, especialmente, às formas de intervenção pública havidas. Nesse sentido, a título ilustrativo, podemos citar um dos principais fundos de investimentos imobiliários nacionais quando este se refere aos riscos atrelados aos investimentos imobiliários contidos em seu portfólio:

Risco imobiliário: É a eventual desvalorização do (s) empreendimento (s) investido(s) pelo Fundo, ocasionada por, não se limitando, fatores como: (i) fatores macroeconômicos que afetem toda a economia, (ii) mudança de zoneamento ou regulatórios que impactem diretamente o local do (s) empreendimento (s), seja possibilitando a maior oferta de imóveis (e, conseqüentemente, deprimindo os preços dos alugueis no futuro) ou que eventualmente restrinjam os possíveis usos do(s) empreendimento (s) limitando sua valorização ou potencial de revenda, (iii) mudanças socioeconômicas que impactem exclusivamente a(s) região (es) onde o (s) empreendimento (s) se encontre (m), como, por exemplo, o aparecimento de favelas ou locais potencialmente inconvenientes, como boates, bares, entre outros, que resultem em mudanças na vizinhança, piorando a área de influência para uso comercial, (iv) alterações desfavoráveis do trânsito que limitem, dificultem ou impeçam o acesso ao(s) empreendimento(s), e (v) restrições de infraestrutura/serviços públicos no futuro, como capacidade elétrica, telecomunicações, transporte público, entre outros, (vi) a expropriação (desapropriação) do (s) empreendimento (s) em que o pagamento compensatório não reflita o ágio e/ou a apreciação histórica². (VBI, 2021)

Ainda, conforme estudo realizado com as principais incorporadoras e sindicatos de construtoras do país em 2014, dentre os fatores externos aos custos construtivos que mais encarecem o empreendimento se encontram a incoerência nas normas de uso e ocupação do solo, a falta de infraestrutura (água, esgoto e energia), a subjetividade na avaliação e fiscalização dos projetos construtivos e a estrutura

² Disponível em: <https://www.vbilog.com.br/>

pública ineficiente em dar andamento aos procedimentos burocráticos, tanto nos cartórios de registros de imóveis como nas prefeituras (BOOZ & COMPANY 2014).

Portanto, como se vê, a ação do estado possui um papel fundamental na valorização das propriedades imobiliárias, especialmente considerando sua capacidade de prover adequada infraestrutura urbana.

Dessa forma o capital imobiliário busca desenvolver suas atividades em locais de melhor valorização imobiliária, pressupondo com isso, melhores condições urbanísticas, desfrutando de ampla infraestrutura pública, vizinhança com padrões construtivos regularizados e com potencial para atração de mais empreendimentos privados, cidades mais bem planejadas, alavancando o crescimento econômico de longo prazo. Contudo, muitas vezes, o poder público é insuficiente para absorver tais demandas e implementar os padrões urbanísticos necessários, seja porque carece de corpo técnico adequado ou de condições financeiras para tanto, além de sofrer pressão constante das demandas e interesses privados.

Cumpra igualmente ponderar que os interesses pela valorização de determinadas localizações, ou dos imóveis nesta situadas, não são exclusivos do capital imobiliário de médio e grande porte, pois, em regra, qualquer um que detenha a propriedade de um imóvel em particular, tem interesse na valorização do seu patrimônio, seja uma pequena casa geminada ou um pequeno lote, portanto, demandam um maior investimento em infraestrutura urbana em sua localização conforme é sua força política.

2.1.2 A Especulação Imobiliária

Dentre os agentes que compõem o capital imobiliário, o primeiro agente a ser considerado é justamente o proprietário fundiário, do qual dependem todos os demais agentes do capital imobiliário, pois esse detém o solo urbano, constituído pela propriedade imobiliária, disponibilizando assim a todos os demais setores da economia o espaço físico necessário ao desenvolvimento de suas atividades.

Com base na localização do imóvel, o proprietário busca antecipar sua valorização, que se dá pela própria valorização de sua localização, a qual, se encontra atrelada, além de todos os aspectos localmente considerados mencionados anteriormente, ao cenário macroeconômico nacional e regional, determinado pelas orientações políticas e econômicas que fazem frente ao déficit habitacional nacional,

especialmente considerando a estrutura do capital financeiro, que propicia as condições financeiras, muitas vezes subsidiado por política públicas, facilitando as condições de crédito necessárias ao desenvolvimento destes empreendimentos e de compra de seus produtos pelo mercado consumidor.

No entanto, o solo urbano é incapaz de ser reproduzido, resultando em um produto finito e frequentemente escasso dentro do espaço urbano, logo, as localizações mais centrais são passíveis de ser controladas por alguns proprietários fundiários, sendo necessário a superação de tais obstáculos para que possa ser desempenhada a própria atividade produtiva econômica (ABRAMO, 2007).

Dessa disputa, decorre a estratégia capitalista denominada especulação imobiliária, inerente à atividade de se investir em imóveis não edificados ou abandonados e, portanto, com baixo custo de manutenção, retendo-o por um determinado período, apostando em sua valorização futura, que se dá pelos fundamentos inerentes à valorização da localização conforme exposto anteriormente, seja pela escassez ou pela inversão de recursos públicos e privados que agregam valor a essa. Cândido Malta Campos Filho nesse prisma, pontua:

A especulação imobiliária urbana, de um modo geral, é, no quadro do capitalismo, uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano (CAMPOS FILHO, 2001, p.48).

Assim, a prática da especulação imobiliária envolve justamente os riscos de aguardar os incrementos trazidos tanto da esfera privado quanto pública para sua localização e a partir de tais incrementos gerar seu lucro.

Nogueira e Godoi (2012), por sua vez, abordando a mesma temática, buscam oferecer um critério mais técnico à compreensão da especulação imobiliária a partir de seu viés jurídico:

[...] a situação jurídica em que existe a titularidade de um imóvel, sem que seu proprietário promova, por si ou mesmo com a cessão da posse a terceiro, a plenitude do potencial de uso do referido bem, ferindo, desse modo, o princípio da função social da propriedade, pouco importando os aspectos ligados à variação de seu preço de mercado (NOGUEIRA; GODOI, 2012, p. 27).

Ou seja, pela perspectiva jurídica, a mera inércia do proprietário pela sua não destinação econômica do bem, sem que necessariamente ocorra a valorização desse, resulta na atividade de especulação. No entanto, a citada “não destinação econômica”

pode variar conforme sejam os objetivos contidos no planejamento urbano proposto pelo município.

Como resultado, a retenção dos imóveis pelo especulador acarreta grandes custos sociais e econômicos, pois aumenta a escassez dos imóveis disponíveis, majorando os custos dos terrenos urbanos e, conseqüentemente, das atividades produtivas que decorrem deste. Entendendo que o preço da localização se encontra embutido em maior parte dos produtos ofertados dentro do espaço urbano, portanto resultam no aumento dos custos de produção das empresas, pois a maior parte destes depende do solo urbano para instalar suas edificações ou alugá-las, para assim exercer suas atividades comerciais, e, com isso, acabam retirando a força dos setores produtivos da economia e desestimulando esses.

A busca por tal rentabilidade pode causar também uma série de disfunções na forma da organização social urbana, estimulando a dispersão horizontal do território urbano e com isso exigindo a expansão do próprio alcance da infraestrutura e dos serviços públicos. Dessa forma, prover infraestrutura mínima no espaço urbano passa a ficar cada vez mais custoso ao Estado (HOYLER, 2014).

Outra consequência comum da escassez do espaço urbano é o surgimento de uma crescente pressão imobiliária pela verticalização das cidades, pois os custos construtivos dessa verticalização passam a ser menores do que da horizontalização, dado os altos preços dos terrenos. Contudo, a capacidade de verticalização dos imóveis também é medida, ou deveria ser, pela capacidade da infraestrutura urbana em absorver os impactos do adensamento do processo de urbanização. Assim, tanto a expansão urbana horizontal quanto vertical sem o adequado planejamento e infraestrutura podem impactar negativamente na qualidade de vida da população.

Diante deste cenário de disputas e jogadores com poderes conhecidamente desiguais, se faz necessário resgatar e compreender o papel do Estado em equalizar tais interesses, individuais e públicos, e os instrumentos existentes para promover a equânime distribuição dos recursos públicos no espaço de forma a beneficiar o maior número de pessoas possível, além de buscar trazer uma maior participação popular na destinação destes recursos no espaço.

2.2 O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A distribuição dos recursos urbanísticos no espaço, além de influenciar diretamente na valorização imobiliária das localizações, determina a capacidade de inserção da população nos principais pontos de circulação de riqueza da cidade. Tal cenário torna o espaço urbano um local de constante disputa pelo solo urbanizado, abrindo, com isso, amplo campo de pesquisa com vistas a buscar os meios disponíveis para minimizar os conflitos de interesses inerentes à atuação estatal nessa esfera.

Diante disso, cumpre neste momento explorar o papel do planejamento urbano na distribuição dos recursos urbanísticos no espaço urbano, para assim identificar as ferramentas disponíveis que visem fazer frente direta à problemática. Para tanto, primeiramente cumpre compreender os aspectos históricos acerca dos modelos de planejamento que determinaram em grande parte o cenário urbano atual, para posteriormente abordar os recursos disponíveis ao Poder Público para determinar o ordenamento do espaço e distribuir igualmente o solo urbanizado, e assim, oferecer à população oportunidades de desenvolvimento mais igualitárias.

2.2.1 O Estado da Organização do Espaço

Nas primeiras análises sobre o espaço, quando a terra ainda era considerada abundante, a organização do espaço estava determinada pela distribuição das atividades econômicas, assim, o preço imobiliário decorria da distância entre as matérias primas, sejam os recursos materiais, financeiros, humanos e o mercado consumidor contido nos centros urbanos. Iniciando por Von Thunen em 1826 que se dedicou ao princípio da localização das atividades agropecuárias, seguindo pela compreensão de Weber, em 1909, das localizações industriais, aglomerações populacionais, hierarquias urbanas e atração de empresa até os modelos da Nova Economia Urbana, tal como desenvolvido por Alonso (1964) e Mills (1972), relacionando as liberdades das escolhas locacionais e competição todas vertentes que determinavam o preço do solo de acordo com sua possibilidade de uso na esfera comercial (GODOY, 2009; ALVES, 2015).

Essa nova fase do capitalismo refletiu diretamente na forma de organização urbana interna, especialmente relacionada à segmentação dos processos produtivos de trabalho e de realocação das atividades industriais para áreas periféricas aos

centros urbanos, preservando, contudo, sua esfera administrativa na área urbana, trazendo assim reflexos claros à segregação do espaço urbano (SMOLKA, 1989).

Christian Topolov (1979) ressalta diversas críticas que passaram a surgir diante destes modelos de desenvolvimento, questionando a capacidade do mercado em autorregular a organização do espaço urbano, restando ao Estado servir às intenções privadas. Assim, o autor identifica três constatações internacionalmente consideradas:

Primero: la urbanización espontánea es anárquica, gobernada únicamente por los intereses privados. Así, esta anarquía engendra males económicos y sociales. **Segundo:** por consiguiente, el Estado, el poder público, guardián del interés general, debe intervenir para hacer que éste se imponga a los intereses particulares. Debe garantizar un orden urbano más justo y más racional, corrigiendo los aspectos negativos de la urbanización espontánea. **Tercero:** por lo tanto, el plan de urbanismo, por una parte, y los servicios públicos, por otra, van a ser los instrumentos de esta intervención racional del Estado (grifo meu) (TOPOLOV, 1979, p. 08).

Em que pese a paulatina entrada do Estado no modo de organização urbano, tal ingerência seguia essencialmente pautada na facilitação dos modos produtivos capitalistas previamente incumbidos ao mercado. No entanto, ao assimilar o desenvolvimento urbano com a intervenção Estatal voltada à garantia o crescimento contínuo da produtividade capitalista na cidade Jean Lojkine (1997), faz as seguintes constatações:

Mas concluir daí que o desenvolvimento urbano é de certa forma assegurado pela necessidade constante que tem o capitalismo de aumentar a produtividade do trabalho social é duplamente errôneo: por um lado, porque todo desenvolvimento da produtividade, ao elevar a composição orgânica do capital social, reforça, a prazo, a tendência à baixa da taxa de lucro e provoca uma reação, em retorno, de frenagem e de "seleção" do desenvolvimento das forças produtivas; por outro lado, porque a necessidade de cooperação dos diferentes agentes de produção no espaço urbano é contrariada: a) pelas leis da concorrência capitalista; b) pela fragmentação do espaço urbano em porções independentes umas das outras que são a propriedade privada dos proprietários fundiários. Esse segundo limite é o da renda fundiária urbana (LOJKINE, 1997, p. 175).

Por conseguinte, o autor ainda destaca alguns dos limites estabelecidos pela organização do modo de produção capitalista ao planejamento urbano:

- Um limite ligado ao financiamento dos diferentes elementos que conferem à vida urbana capitalista o caráter que lhe é próprio.
- Um limite ligado à divisão social do trabalho no conjunto do território e, por conseguinte, à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano.
- Enfim, um limite proveniente da própria propriedade privada do solo (LOJKINE, 1997, p. 175).

Dessa forma, o Estado passa a ser demandado pela provisão dos recursos necessários para sustentar o modo de produção capitalista, investindo em infraestrutura, oferecendo as condições mínimas para a circulação de produtos e sobrevivência da classe trabalhadora, aqui considerados, saneamento, saúde, vias de circulação urbanas, transporte público, segurança pública, previdência social, assim como, a habitação, dada a incapacidade financeira da classe trabalhadora em acessar os meios de habitação fornecidos pelo mercado capitalista, necessitando de subsídios para adquirir sua moradia. Tais atividades não eram exploradas pelo capital privado por não trazerem os retornos econômicos suficientes à sua atuação, sendo, no entanto, endereçadas a servir seus interesses econômicos (SMOLKA, 1982).

O resultado da forma de atuação do Estado sobre o desenvolvimento urbano, ou muitas vezes, a ausência desta atuação, restou clara no Brasil a partir de sua primeira crise capitalista urbana, também denominada a crise do fordismo urbano. Tal crise teve seu auge nos anos 80 do século XX, pela omissão do Estado na regulação e financiamento da materialidade urbana, relegando tudo as mãos do mercado, e, com isso, agravando os problemas econômicos e sociais gerados pela urbanização, especialmente, em razão da má distribuição do capital público no espaço urbano.

Wilson Cano (1989) realça o fato de que durante o “milagre econômico”, por volta da década de 70, apenas 10% dos recursos do sistema federal de habitação eram destinados para o financiamento de moradias de baixa renda. Cite-se que tal descaso se reflete igualmente no fornecimento de transporte público e saneamento básico.

O fato é que a conformação do atual sistema capitalista demanda mão de obra barata e pouco qualificada para oferecer produtos a baixo custo. No entanto, tal sistema muitas vezes não reconhece que essa mão de obra barata não dispõe das condições mínimas de sobrevivência, especialmente no que se refere a constituição de sua moradia, e com isso, para se manterem minimamente ativa neste sistema e não perecer na pobreza absoluta, tem de buscar moradia em ocupações irregulares, sem quaisquer condições de infraestrutura básica - água encanada ou esgoto, calçadas, serviços de transporte, entre outros - normalmente situadas em áreas distantes dos centros urbanos, áreas abandonadas periféricas a cidade ou até mesmo de preservação ambiental.

Todo o contexto exposto gera uma demanda crescente por um planejamento que enfrente os problemas sistêmicos causados pelo modo de produção e consumo

em que vivemos, de forma a estabelecer um equilíbrio dentre a liberdade econômica e a distribuição dos recursos urbanos, oferecendo condições mínimas de sobrevivência e até mesmo, de desenvolvimento, a essa população, que constitui a base dessa cadeia produtiva. De tal problemática decorre a própria dificuldade conceitual do planejamento urbano, fruto de uma contínua renegociação das inúmeras contradições urbanas e da qual, até a atualidade, não foi possível chegar a um consenso (FISCHLER, 2012).

Observa-se que essas compreensões passaram a permear o próprio conceito de política pública urbana, no sentido de atribuir “à intervenção estatal o objetivo amplo de expandir e aprofundar as relações sociais de produção para a consolidação do processo capitalista” a qual se daria, conforme Shimdt (1983, p. 37) citado por Carvalho (1986), a partir do conflito econômico e político pela construção de “instrumento complexo destinado a remover obstáculos, reais ou possíveis, à completa socialização do espaço urbano,” e por outro lado “de instrumento de controle político, capaz de gerar aumentos de poder para as classes dominantes. A política urbana, como política específica, é, assim, um meio de integrar ambas as dimensões, a econômica e a política, de uma formação social histórica”.

José Afonso da Silva (2018), em interpretação de estudo realizado por Gomez-Ferrer Morant, resume bem o conflito de interesses havido na produção do espaço urbano:

A atuação urbanística do Poder Público gera conflitos entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico, para o melhor exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários, que se concretizam em que seja aproveitável toda a superfície de seus lotes, que desejam edificar todo seu terreno e nele construir o máximo volume, fundado no espírito de lucro e em uma concepção individualista da propriedade como direito absoluto. Em consequência, o proprietário particular sempre se oporá a que se limite o volume edificável de seu terreno ou a que se dediquem espaços livres de superfície superiores a àquelas que sejam indispensáveis para facilitar uma exploração mais completa do solo de que seja titular, (...) (SILVA, 2018, p. 35).

Verifica-se que as limitações ao livre exercício do proprietário explorar sua propriedade são de múltipla ordem: econômica, social e ambiental, pois afetam interesses considerados coletivos e assim se compreende que o exercício da propriedade possa ser condicionado a uma função social desenhada por diversas esferas do direito, como bem esclarece Custódio (2010), ao realçar a abrangência das normas que limitam diretamente o direito de propriedade:

(...) vinculam e integram normas do Direito Constitucional, do Direito Administrativo, do Direito Tributário, do Direito Financeiro, do Direito Ambiental, do Direito Penal, do Direito Florestal, do Código de Proteção à Fauna, do Código de Águas, do Direito Agrário com a legislação do Estatuto da Terra e sobre agrotóxicos, do Código de Mineração, do Código de Saúde Pública ou do Direito Sanitário, da Legislação de Proteção aos Índios, do Direito do Trabalho, da Legislação de Proteção ao Patrimônio Cultural, como se relacionam direta ou indiretamente com normas do Direito Econômico, do Código de Proteção ao Consumidor, do Direito Civil (Direito das Obrigações; Direito das Coisas: Posse, Propriedade, Direito Imobiliário, Direitos de Vizinhança, Direito de Construir), Direito Comercial, dentre outros ramos do Direito, tudo de forma harmônica e em prol da plena realização do Direito Urbanístico e do progressivo fortalecimento do Direito Positivo ao equilibrado desenvolvimento do País, no legítimo bem-estar de todos (...) (CUSTÓDIO, 2010, p. 34).

Dessa forma, tais normativas passaram paulatinamente a integrar a própria atuação do Estado na organização do espaço urbano, atuação essa que pode ser agrupada atualmente em três grandes campos: o planejamento, como elemento inicial da gestão do espaço urbano; variados instrumentos de gestão ambiental e urbanística; e as políticas públicas urbanas.

2.2.2 Estatuto da Cidade

Com base em tais pressupostos, surge legislação específica para estabelecer parâmetros técnicos normativos definindo os limites impostos ao direito de propriedade na esfera urbana, e assim, consolidar a própria política urbana estabelecida pela legislação pretérita, discussão posta no projeto de lei denominada “Estatuto da Cidade” que passa a tramitar no congresso nacional logo após a promulgação da Constituição de 1988, no entanto, só entra em vigor a partir de 2001. Lei que passa então a determinar em seu artigo 1º, §1º que as “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, n.p).

O citado Estatuto visa conformar o interesse público sobre a preponderância dos interesses privados, especialmente pautado pelos interesses do setor imobiliário sobre o espaço urbano, a respeito do qual, Luiz de Pinedo Quinto Junior (2003) faz a seguinte constatação:

Construímos uma cultura de produção da cidade brasileira onde o setor imobiliário tem um papel decisivo, e todas as tentativas políticas de mudar essa cultura precisam levar em consideração o Estatuto da Cidade em relação ao tipo de administração municipal e ao famoso jogo de interesses entre o mercado imobiliário e o poder administrativo. O sucesso da aplicação do Estatuto da Cidade está em mudar essa prática secular que sempre se utilizou da cidade como um grande negócio da China. A transparência das decisões técnicas de estruturação da cidade vai necessitar de setores organizados com conhecimentos técnicos de urbanistas, advogados, ecologistas e movimentos sociais urbanos organizados que vejam a cidade como um bem coletivo e não só de alguns (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 194).

Além de consolidar os princípios constitucionais sobre a organização do espaço urbano, o Estatuto da Cidade inova ao disciplinar diversos instrumentos direcionados à promoção da reforma urbana, voltados à promoção da inclusão social e territorial nas cidades. Disponibilizando ferramentas aos gestores municipais para enfrentar os problemas urbanos, as quais segundo Raquel Rolnik e Nelson Saule Junior (2001) são:

- Diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
- Instrumentos de regularização fundiária, como o Usucapião Urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;
- Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana. Conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2001, p. 11).

Dessa forma, o Estatuto da Cidade veio a fortalecer a gestão democrática, a consolidação da função social da cidade, a ordenação do uso do solo urbano, a melhor distribuição dos benefícios e ônus advindos do processo de urbanização, estabelecendo ainda, critérios diferenciados das ocupações do solo considerando a situação socioeconômica e ambiental.

A novidade trazida pela legislação se deu pelo maior detalhamento das diretrizes urbanas e, sobretudo, pela capacidade de intervenção direta sobre o direito de propriedade para consecução dessas diretrizes. A lei, portanto, “passa a interferir nas causas dos problemas urbanos e não somente sobre as consequências, que é que a legislação urbana tem feito até agora” (PEREIRA, 2004, p.88). Nota-se, portanto, como a legislação tem efeitos diretos sobre a atuação do mercado

imobiliário, na medida em que apresenta instrumentos onerando algumas práticas imobiliárias, controlando as possibilidades de especulação e estipulando parâmetros de qualidade construtivos, ambientais e urbanos, capazes de atingir os compromissos assumidos no planejamento (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

No entanto, essa atividade pública demanda grande capacidade de planejamento e financeira da parte do Estado e assim surge a busca por ferramentas que respondam a esse propósito de prover fundos que possibilitem a efetiva implantação das políticas públicas urbanas.

Nesse sentido, a gestão pública passa a ser orientada pelos princípios da economicidade que, em síntese, determinam a obtenção de melhores resultados com o mínimo de recursos, fazendo uso dos instrumentos de planejamento urbano dispostos, especialmente aqueles que promovem maior justiça tributária e urbana respeitando a capacidade contributiva assimilada aos direcionamentos pretendidos pelo planejamento urbano, tal como se verifica nos instrumentos urbanísticos de cunho tributário (ROMEU et al., 2011).

Diante do exposto, conforme será aprofundado na sequência, a Contribuição de Melhoria, o instrumento de planejamento urbano de maior potencial para prover justiça tributária no meio urbano, recuperando a riqueza pública apropriada pelo capital privado, especialmente desfrutada pelos proprietários imobiliários decorrentes de obras públicas, e, conseqüentemente, oferecer maiores condições ao Estado para promover uma ampliação na oferta de infraestrutura urbana, cumprindo assim à presente pesquisa, compreender e avaliar a implementação do mesmo sobre o objeto de estudo proposto: a cidade de Foz do Iguaçu.

3. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Pelo argumentado nas partes iniciais desse trabalho, verificou-se uma demanda crescente do Estado na oferta de infraestrutura que absorva o exponencial crescimento urbano. Ainda pode ser constado os efeitos destes investimentos públicos na valorização imobiliária resultando na mais-valia urbana e, conseqüentemente, a disputa de interesses na atração destes investimentos pelo capital imobiliário para determinadas localidades.

Para iniciar a abordagem pretendida, emprega-se no presente trabalho a expressão mais-valia urbanística, também entendida pela mais-valia urbana, conforme define Sotto e colaboradores (2015, p. 05) como sendo “a valorização imobiliária decorrente de obras públicas ou da alteração dos parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano”. Segundo Furtado e Haddad (1999), a expressão mais-valia urbana serve para identificar toda forma de valorização da propriedade que represente um incremento ao valor dessa sem o esforço de seu proprietário, constituindo-se assim um incremento gratuito, alheio a seu esforço.

Nesse sentido, a recuperação da mais-valia urbana integra o conjunto de instrumentos urbanísticos fiscais designados por “fiscalidade urbanística” que possuem natureza tanto tributária quanto não tributária, pois, como já indicado, visam além da obtenção de recursos ao Estado para atendimento dos custos urbanísticos, servir como meio de intervenção no espaço urbano de forma a promover o planejamento urbano municipal e as políticas urbanas, melhorando as condições de acesso à terra urbanizada³ pela melhor distribuição dos recursos no espaço, controle e formas de uso do solo.

Além disso, o uso desses instrumentos podem repercutir diretamente nas ações especulativas dos proprietários fundiários, freando o espraiamento urbano, seja o crescimento de zonas urbanas longe dos centros urbanos, situação que muitas vezes compromete a capacidade de levar serviços públicos adequados a essas áreas (SILVA, 2018).

Com base nos conceitos anteriormente trabalhados, e, seguindo as conclusões oferecidas por Martim Oscar Smolka (2014, p. 21), “todo imposto sobre o valor da terra, geralmente aplicado unicamente à propriedade privada, é uma forma

³ Destaca-se, o contido no artigo 184 da Constituição Federal e a Lei n. 4.504/1964, denominada Estatuto da Terra.

de recuperação de mais-valias fundiárias, na medida em que grande parte do valor da terra resulta da ação pública e de investimentos públicos acumulados.”

Dessa forma, são vários os instrumentos expressos na legislação que contêm características não fiscais arrecadatórias, tais como: Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; a Operação Urbana Consorciada; a Transferência do Direito de Construir; o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória; todos os quais se constituem exações e contrapartidas para maximizar o direito de construir.

Pode-se citar ainda os instrumentos fiscais urbanísticos, por meio de tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária, tal como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) propriamente dito; o IPTU Progressivo no Tempo, o qual tem a alíquota do IPTU majorada progressivamente pelo não cumprimento da função social da propriedade, seja pela não exploração comercial ou residencial dessa; e, finalmente, a Contribuição de Melhoria, como espécie tributária própria, estritamente destinada à recuperação da mais-valia urbana.

Assim, verifica-se neste último instrumento, além de seus fundamentos ético/jurídicos, a mais estreita relação com os conceitos de recuperação da mais-valia urbana expostos, ganhando com isso, especial atenção na literatura especializada quando da abordagem do tema, como o instrumento mais adequado para a recuperação da mais-valia, tendo em vista que sua incidência decorre justamente desta valorização (SILVA, 2018).

Pois, diferente do que ocorre nas demais searas do sistema capitalista, nas quais a valorização do serviço e do produto decorrem mais comumente da incorporação da qualidade da mão de obra sobre esses, a valorização da propriedade fundiária, decorre especialmente do esforço coletivo, normalmente materializada pela ação do Estado, e não do esforço do seu proprietário, de modo que reflete o grande paradoxo sobre as bases individualistas que formam as noções econômicas modernas, pois o ganho individual não advém do mérito próprio e sim, do esforço coletivo.

Milton Santos (2009, p. 119) reconhece tal efeito por “socialização capitalista” onde há um “processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e firmas” e continua afirmando tratar-se de “um processo seletivo, que atinge diferentes atores econômicos, o que faz do Estado um motor de desigualdades”, para o autor, esse processo de desigualdade se reforça na medida em que há a captura do processo decisório da ação pública por esses atores

econômicos privilegiados. Dessa forma, as infraestruturas urbanas financiadas por meio do esforço coletivo acabam beneficiando um número muito pequeno de proprietários e a atividade do poder público passa a ser “um motor de desigualdades, já que, por esse meio, favorece concentrações e marginalizações” (COSTA, 2019, p. 21).

Nesse sentido, visando combater veementes críticas em face da implementação do planejamento urbano no Brasil, em especial, perante a incorporação dos instrumentos de recuperação da mais-valia urbana, Jose Afonso da Silva (2018) adverte que:

Uma observação final, para que não se nos tenham como idealista, desligado da realidade que nos cerca: se é certo que o destino urbanístico e a função social delimitam o direito de propriedade, menos certo não será que lhe acrescentam 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 de expectativas e de reordenação das rendas do solo em benefício das classes mais favorecidas, com expulsão das classes de baixa renda para a periferia (SILVA, 2018, p. 81).

Na linha do entendimento trazido pelo autor, verifica-se que os proprietários fundiários sozinhos dificilmente conseguiriam se articular para constituir e implementar as condições que resultassem nas melhorias urbanísticas necessárias à valorização de seus imóveis. Assim, na medida em que sua riqueza advém da valorização do solo e verificando que essa decorre fundamentalmente de um desenvolvimento urbano bem planejado também para esses agentes seria fundamental dar condições tanto administrativas quanto financeiras ao Poder Público para executar tal função.

Por tais razões, entende-se que a implementação dos instrumentos de recuperação da mais-valia, deve vir assimilada a um planejamento que visa reduzir as desigualdades na distribuição dos recursos urbanos, ampliando assim a capacidade de acesso à cidade e fortalecendo um modelo de desenvolvimento econômico e social verdadeiramente democrático.

No entanto, conforme afirma Martim Oscar Smolka (2014, p.02) “as políticas e instrumentos fiscais convencionais desconsideram, em grande medida, tanto a forma como os custos da provisão de infraestrutura e serviços urbanos são socializados, assim como a forma em que seus benefícios são privatizados”. Ainda, das inúmeras políticas públicas existentes que abordam as desigualdades sociais, poucas se referem diretamente a distribuição socioespacial dos recursos públicos. Por

seu turno, mais escassos são os estudos que tratam dos instrumentos de intervenção urbana disponíveis aos gestores públicos na consecução de um planejamento que tenha essa finalidade. E, uma vez que os instrumentos de recuperação da mais-valia urbana contemplados na legislação são pouco implementados em razão dos obstáculos técnicos e políticos, entende-se que a necessidade de desenvolver tais estudos configura-se imperiosa.

Percebe-se que essa situação se agrava na medida em que, conforme se extrai da Constituição Federal de 1988, art. 182, foi determinada ao município a competência privativa para “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, n.p), cabendo a essa esfera administrativa, portanto, todos os custos financeiros e provimentos técnicos para o planejamento, bem como a execução da infraestrutura urbana e das normativas que regem seu território.

Dessa forma, o município possui relevante papel na medida que lhe compete a incorporação destes instrumentos em seu planejamento urbano, primeiramente através do plano diretor e, na sequência, por meio de legislação específica que vise cumprir todos os requisitos legais pertinentes, a fim de evitar sua inutilidade quando confrontados judicialmente, sendo, contudo, escassos os meios de arrecadação dos quais eles podem dispor para tanto. Verifica-se ainda que esses instrumentos conferem uma maior autonomia financeira ao município em relação aos demais entes federados, aspecto esse de fundamental importância dada à alta centralização dos recursos públicos no governo federal, o que resulta na dependência dos municípios dos repasses federais e dos critérios estabelecidos para tais repasses, limitando significativamente sua capacidade de gestão e implementação de política públicas urbanas, em acordo com as necessidades que venham a ser identificadas.

Assim, devido à relevância do tema, a recuperação da mais-valia urbana passa a integrar os princípios norteadores do direito pátrio, conforme José Afonso da Silva (2018) esclarece:

[...] princípio da afetação da mais-valias ao custo da urbanificação, segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para seus lotes (SILVA, 2018, p. 45).

Com base nas premissas apresentadas, surgem dispositivos legais que trazem de forma mais clara o papel do Estado, com competência outorgada ao município,

frente à recuperação da mais-valia fundiária urbana, dentre os quais se destacam os incisos IX, X e XI, inseridos no art. 2º do Estatuto da Cidade:

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;

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

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; (BRASIL, 2001, n.p).

Ressalve-se que esses princípios servem para oferecer justiça e legitimidade na atuação urbanística do Estado, repartindo os ônus e bônus deste processo, com vistas a oferecer, de acordo com o entendimento de Daniela Campos Libória Di Sarno (2004, p. 54) “tratamento isonômico que deve ser dado a todos as pessoas atingidas pela atividade urbanística”.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A implementação de uma tributação com base na valorização do solo é um apelo à compensação pelo Estado da riqueza socialmente produzida, cuja construção teórica e jurídica remonta centenas de anos, entanto, sua urgência só foi efetivamente verificada durante a intensificação dos processos de urbanização pós revolução industrial, demonstra ser ferramenta indispensável para o planejamento urbano sustentável e socialmente justo. Cite-se que essa compreensão só foi aprofundada por Henry George (2006), o qual via como imerecida toda forma de obtenção de riqueza sobre a propriedade fundiária, cabendo a cada um somente o que for fruto de seu trabalho, propagando um modelo no qual se busca tributar o que denomina os incrementos imerecidos de valor da terra, conforme justifica:

A tax upon land values is, therefore, the most just and equal of all taxes. It falls only on those who receive a unique and valuable benefit from society. And it falls on them in proportion to the benefit they receive. It is taking by the community, for the use of the community, from the value that is the creation of the community. It is the application of the common property to common uses. When all rent is taken by taxation for the needs of the community, equality will be attained. No citizen will have an advantage over any other, except through personal industry, skill, and intelligence. People will gain what

they fairly earn. Only then, and not until then, will labor get its full reward, and capital its natural return⁴ (GEORGE, 2006, p. 235).

Entretanto, as ideias que ganharam mais repercussão foram as análises elaboradas por John Stuart Mill (1885, p. 616) aprimorando a construção da definição de “unearned increment” sobre o valor do solo. Sua proposta recebeu expressão legislativa no governo liberal da Grã-Bretanha por meio da “Housing and Town Planning Act of 1909” no qual se determinou o conceito de “Betterment Value”. Nesta legislação, busca-se capturar 100% da valorização havida sobre terrenos vazios, sem edificações, situados dentro do esquema urbano municipal (INGRAM et al., 2012).

Registre-se que esses conceitos são objeto de implementação efetiva apenas a partir de 1940 quando foram sendo inseridos diretamente nos direitos de propriedade na Grã-Bretanha. A preocupação fundamental do Estado nestas oportunidades era, já nesse momento, além de capturar os ganhos imerecidos havidos pelos proprietários fundiários, oferecer capacidade e instrumentos efetivos ao Poder Público para realizar o planejamento urbano. Embora não seja o objetivo do presente trabalho resgatar a fundo toda a história internacional da busca pela recuperação de tal valorização imobiliária, se faz fundamental ressaltar que tais ideias foram pioneiramente implementadas por nações que possuem grande experiência na lide com os desafios urbanos (dada a sua rápida e precoce urbanização) e que serviram de efetivo mecanismo ao seu atual estágio de desenvolvimento urbano (INGRAM et al., 2012).

Verifica-se, portanto, que a implementação desse viés da justiça fiscal surge no berço do capitalismo, justamente pela sua capacidade de fomentar a diversidade econômica e o próprio desenvolvimento da riqueza da nação como um todo. Posteriormente, passaram a ser absorvidas e implementadas em maior parte dos sistemas jurídicos do mundo de distintas maneiras, sendo alinhadas com os princípios gerais do direito, em especial, da justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização.

⁴ Tradução livre: Uma taxa sobre o valor imobiliário é, portanto, a mais justa e igualitária de todas as taxas. Esta recai somente sobre aqueles que recebem um único e valioso benefício da sociedade. E, ela recai sobre a proporção do benefício recebido. É cobrado pela comunidade para a sua própria comunidade sobre o valor que é criado pela comunidade. É o retorno do esforço comum para o uso da população. Quando tais ganhos estiverem sujeitos a taxas para as necessidades da comunidade, a igualdade será alcançada. Nenhum cidadão terá vantagens sobre nenhum outro, com exceção de suas próprias habilidades. A população irá ganhar o que ela de fato merece. Somente aí e não antes disso, os trabalhadores serão inteiramente recompensados e irão capitalizar seus ganhos naturais.

Outras notórias experiências internacionais na recuperação da mais-valia urbana podem ser encontradas, inclusive nas legislações Latino-Americanas, conforme salienta Furtado e Smolka (2008), tal como a contribuição de valorização Colombiana e a Ley de Expropiación, na Venezuela.

No Brasil, a recuperação da mais-valia possui extenso histórico legislativo, sendo que sua previsão legal remonta ao século XIX, quando o Brasil ainda era Colônia e se cobravam as fintas para arcar com os melhoramentos urbanísticos. No entanto, só veio a ser efetivamente personificado juridicamente dentro do contexto da política urbana nacional, como instrumento de planejamento urbano e por meio da expressão denominada Contribuição de Melhoria, a partir da Constituição Federal (CF) de 1946, ganhando instrumentalização na Lei Federal 854/1949, na qual são contemplados todos os procedimentos para que os Estados pudessem incorporar esse mecanismo ao seu planejamento urbano, sendo posteriormente complementada pelos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional (CTN) que acrescenta alguns critérios à sua instituição (PEREIRA, 2012).

A Lei Federal 845/1949 foi posteriormente atualizada pelo Decreto-lei 195/1967, vigente até hoje, que aborda criteriosamente o fato gerador da incidência do tributo, assim como todos os limites e procedimentos a serem seguidos na implementação desse tributo, oferecendo os fundamentos legais que passaram a posteriormente integrar o Código Tributário Nacional (FURTADO, 1999).

O citado Decreto foi sendo incorporado pelas legislações posteriores, tendo sido abarcado inclusive pela Constituição de 1988, que, dada a excepcional característica dentre as espécies tributárias, de demandar do Estado uma contrapartida para a cobrança do mesmo, constitui espécie tributária própria, sendo mencionada dentre os tipos tributários contidos no artigo 145 da Constituição Federal:

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

I - impostos;

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

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988, n.p).

Encontra-se inserida no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, dentre as diretrizes de políticas públicas urbanas conforme consta no art. 2, XI “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (BRASIL, 2001, p.n). Instituiu especificamente a

Contribuição de Melhoria dentre os instrumentos de política pública urbana (art. 4, IV, b).

Nessa esteira, a Contribuição de Melhoria se faz consolidada no arcabouço legislativo nacional visando fornecer ferramenta aos gestores para combater o enriquecimento sem causa, tendo como fato gerador a valorização imobiliária decorrente da ação pública, se conectando intimamente com os princípios de justiça idealizados nas normas tributárias.

Diante deste histórico legislativo, se construiu conceito de clara compreensão, especialmente necessária à sua implementação tributária, tal como apresenta Hugo de Brito Machado:

[...] espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar do tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis (MACHADO, 2007, p. 455).

Em que pese todo o arcabouço legal pretérito e a construção de um conceito claro acerca da natureza do tributo, a efetiva implementação da Contribuição de Melhoria fica ainda condicionada a uma série de procedimentos técnicos legais, obstáculos que serão debatidos na sequência.

3.2 A INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Toda incidência de um tributo demanda inicialmente a ocorrência de uma situação fática, definida em lei, que desperta a aplicação da norma tributária, denominada fato gerador, tal como estabelece o artigo 116 do Código Tributário Nacional (CTN). Assim toda norma tributária possui um fato gerador que dá ensejo à incidência do tributo específico, no caso da Contribuição de Melhoria, o fato gerador comporta duas situações fáticas fundamentais a serem avaliadas conjuntamente: a realização de obra pública e a valorização imobiliária.

O artigo 81 do CTN, por sua vez, vem estabelecer ainda outros critérios a serem observados na implementação e cobrança do tributo, impondo limites globais relacionados ao valor da obra e individuais, relacionados à valorização auferida por cada beneficiado. Dessa forma, a norma estabelece que o valor arrecadado não pode ser superior ao custo total da obra e o pagamento devido por cada beneficiado não pode ser superior à valorização de sua respectiva propriedade.

O Decreto-Lei 195/1967 traz esclarecimento mais criterioso apresentando logo em seu Artigo 1º o fato que demanda a incidência do tributo, a ver: “A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas” (BRASIL, 1967, n.p).

A citada legislação estabelece ainda delimitações tais como: descrição de todas as obras públicas que podem ensejar a cobrança do tributo, nas quais se inserem inclusive obras no âmbito federal, estadual e municipal (art. 2); “adotando-se como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência”. Traz ainda como critério que a alíquota cobrada “far-se-á levando em conta a situação do imóvel na zona de influência, sua testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente.” (art.3). Quando incidente sobre imóvel locado, permite que o locador aumente o aluguel em até 10% no ano de pagamento do tributo (art. 8, § 2º); desde que a parcela anual do tributo não seja superior a 3% do valor do imóvel (art. 12).

Ainda, ficou estipulado que o município deve elaborar lei própria para regular todo o procedimento que determinará a implantação da CM, detalhando questões como, quais os critérios que definirão a capacidade tributária dos contribuintes, se contribuintes hipossuficientes deverão arcar com o tributo, como será determinada a zona de influência de uma determinada obra, seja uma praça ou avenida, dentre outros que deverão estar explicitados nesta lei. Portanto, cabe ao município defini-los respeitando os delineamentos impostos pela lei federal. (BRASIL, 2016).

Compreendidas tais limitações materiais, há ainda os requisitos técnicos administrativos para a instituição da cobrança da contribuição de melhoria. São requisitos legais fornecidos pela legislação ou extraídos da jurisprudência, isto é, das decisões emanadas pelos tribunais superiores visando esclarecer controvérsias surgidas a partir de questionamentos judiciais demandados por contribuintes insatisfeitos. Com base nesses entendimentos, o Ministério das Cidades (BRASIL, 2016) elaborou cartilha visando oferecer ao poder público todas as etapas técnicas legais para a implementação do tributo, evitando com isso, que surgissem questionamentos que viessem a resultar na ilegalidade do tributo a ser cobrado.

Nesse sentido, conforme estabelece a legislação, a primeira etapa a ser seguida é a publicação de uma lei específica para a obra a ser custeada total ou

parcialmente por meio da Contribuição de Melhoria, e, como tal, deve ser remetida ao Poder Legislativo municipal para aprovação. Enfatize-se que essa lei pode tratar uma única obra ou englobar um conjunto de obras e deve conter os requisitos estabelecidos pelo artigo 82 do Código Tributário Nacional tal sejam:

- a) memorial descritivo do projeto; b) orçamento do custo da obra; c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição; d) delimitação da zona beneficiada; e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas (BRASIL, 2022, p.236).

Feito isso, é necessária a publicação de edital de notificação da citada lei, concedendo um prazo de impugnação aos interessados de no mínimo 30 dias, sendo posteriormente apreciados pela Poder Público via processo administrativo os eventuais questionamentos, com procedimento a ser regulamentado pela Lei que instituir a Contribuição de Melhoria no município.

Vale mencionar que esse procedimento constitui excelente provocação aos contribuintes para participação nas contas públicas e no planejamento e execução das obras, afinal, esses arcarão diretamente (ainda que parcialmente) com essas, e, assim, teriam maiores estímulos para se interessarem pela qualidade, transparência e eficiência da obra. Enfim, sendo ajustadas essas questões, a obra passa pelo processo licitatório normal e demais processos normais de toda obra pública.

Após a execução da obra, se faz necessário publicar um novo edital, agora para realizar o lançamento do tributo, o qual deve então conter a valorização ocasionada, por meio de um laudo de avaliação imobiliária. O citado laudo é uma das etapas mais problemáticas deste processo, pois primeiramente demanda da prefeitura uma base atualizada dos valores imobiliários da cidade, além do que se faz necessário ter uma compreensão clara sobre a zona de influência da obra e conseqüentemente, dos beneficiados por ela, seja pela valorização direta ou indireta, fatores que determinarão quais serão os contribuintes e qual a alíquota que será cobrada.

A elaboração de todo este procedimento exige do poder público uma equipe técnica bem qualificada, disposta a realizar uma especificação clara dos custos e projeto da obra, pois ainda é necessário que o poder público tenha informações atualizadas sobre os valores dos imóveis afetados, demandando com isso uma atuação conjunta de várias secretarias que compõem a administração pública.

Como se viu, a legislação exige do Poder Público Municipal procedimento administrativo a ser seguido quando da instituição da Contribuição de Melhoria, de

forma a conferir a legalidade tributária ao processo. Assim, ao mesmo tempo que essas diretrizes fornecem direção mais clara à instituição do tributo, demanda do poder público um procedimento mais minucioso, pois tem o dever de atender as peculiaridades legalmente determinadas. Naturalmente, ao demandar os citados requisitos, acaba por oferecer maior complexidade à instituição do tributo.

Como se pode verificar, a instituição do referido tributo é complexa e demanda do poder público um conhecimento aprofundado sobre os requisitos técnicos à sua implementação ao ponto de ser reconhecida pela literatura como “o instrumento mais adequado para a recuperação da mais-valia decorrente da execução de obras de urbanismo se seu mecanismo não fosse tão complicado, a ponto de Município algum cobrá-la adequadamente” (SILVA, 2018, p. 456).

Pontue-se que essas considerações vêm reforçar o valor de estudos como o presente, dada a importância da instituição de um tributo que além de conter em seu cerne a justiça tributária, trazendo relevante arrecadação aos cofres públicos de quem mais se beneficia de seus recursos. Também aproximaria diretamente os contribuintes do planejamento e execução das obras públicas, pois estariam arcando com as mesmas e assim, possivelmente, despertariam seu dever participativo de cidadão do qual tanto carece nosso país, além de fornecer relevante ferramenta na consecução dos objetivos distributivos inerente ao planejamento urbano.

3.3 A OBRIGATORIEDADE DA COBRANÇA

Conforme se conclui do trabalho até então exposto, o gestor público que deixa de instituir a Contribuição de Melhoria acaba desviando recursos da sociedade em favor de alguns proprietários imobiliários, reduzindo os recursos do Estado que poderiam ser destinados a programas sociais, tais como educação, saúde, por exemplo. No entanto, em que pese tais constatações técnicas, é fundamental analisar que se constitui um dever jurídico do gestor público realizar a referida cobrança sob pena de eventuais sanções legais ou apenas um dever moral.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, rege a prestação de contas dos gestores públicos de sua respectiva administração e mandato. Desta Lei, pode-se extrair dos seus artigos 11 e 14 os respectivos enunciados:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos (BRASIL, 2001, n.p).

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; (...) (BRASIL, 2001, n.p).

Com base na legislação supramencionada, é possível deduzir pela obrigatoriedade do gestor público em instituir todos os tributos que lhe são pertinentes sob pena de incorrer em renúncia fiscal, caso em que, excepcionalmente, deverá proceder com base em motivo justificado e bem fundamentado desde que satisfeitos todos os requisitos dispostos no artigo 14. Assim, o lançamento do tributo não é uma mera liberalidade do gestor público, é ato vinculado à sua responsabilidade fiscal para dar efetivo cumprimento ao princípio da igualdade da repartição dos encargos fiscais.

A imposição desta obrigatoriedade é inicialmente realizada pela via administrativa, atribuída ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) do respectivo município, o qual tem o dever apreciar a prestação de contas realizadas anualmente pelos gestores públicos de sua respectiva jurisdição, tal como determina os artigos 71 a 75 da Constituição Federal. Eventuais questões controvertidas sobre a incidência ou não da CM também podem ser levadas para a esfera judicial, à qual compete decisão final sobre a temática.

O tema apresentado é motivo de constantes questionamentos na esfera administrativa. Verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) vem se pronunciando a respeito da obrigatoriedade da cobrança do referido tributo, tal como se extrai da resposta à consulta realizada pelo prefeito de Pinhais/PR acerca do tema, com base em inúmeros outros enunciados análogos:

Responder a presente Consulta no sentido de que é obrigatório o lançamento da contribuição de melhoria pela Administração Municipal, face ao disposto no art. 145, III, da Constituição Federal, nos arts. 81, 82 e 142 e parágrafo único, do Código Tributário Nacional, e no Decreto-Lei nº 195/1967, sob pena de responsabilidade funcional da autoridade administrativa omissa, vedação ao recebimento de recursos

a título de transferências voluntárias e configuração de renúncia de receita, caso não observadas, rigorosamente, as condições do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para lançamento do tributo (TCE-PR., 2010, n.p).

No entanto, apesar do entendimento legal relativo à obrigatoriedade do tributo, não foi possível localizar na esfera administrativa ou judicial qualquer processo responsabilizando os gestores pela não instituição do tributo no nível nacional. Aparentemente, por mais espantoso que possa parecer, não se verifica nem mesmo o interesse dos agentes fiscalizadores competentes em dar efetividade à norma.

3.4 AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS GESTORES MUNICIPAIS

Tendo em vista tais desafios, apesar de possuir a mais estreita e clara relação entre o ganho privado e o custo despendido pela coletividade dentre todos os tributos, a Contribuição de Melhoria ainda é pouco implementada em todo o território nacional. Segundo estudo realizado por Gomide e Faroni (2008), analisando dados declarados pelos municípios brasileiros à Secretaria do Tesouro Nacional no ano de 2006, apenas 22,1% apresentaram alguma arrecadação de Contribuição de Melhoria.

Muitos autores especializados (PEREIRA, 2004), (SOTTO, 2015), (GOMIDE; FARONI, 2008), assim como o próprio entendimento legal exposto anteriormente, consideram que o ente tributante tem o dever de instituir e cobrar os tributos de sua competência sob pena de estarem renunciando a receitas fiscais, sujeitando-se assim às diretrizes e penalidades contidas na Lei Complementar 101/2001 - Responsabilidade Fiscal.

No entanto, essa imposição não tem sido cobrada pelo Judiciário aos municípios, não sendo possível localizar decisões judiciais determinando sanções frente à omissão, sendo, por outro lado, largamente acolhida pela jurisprudência a demanda de proprietários imobiliários questionando a legalidade da incidência da Contribuição de Melhoria sobre seus imóveis pelo não cumprimento de todos os requisitos legais para sua implementação.

Dentre as resistências encontradas para a instituição da Contribuição de Melhoria, Carlos Diodato dos Santos (2014), em estudo que visa explorar especificamente essa problemática, apresentou relevante análise das resistências dos gestores públicos, especialmente relacionadas aos seguintes fatores:

a) faz parte da cultura brasileira a resistência a prestar contas daquilo que é arrecadado e gasto na gestão da coisa pública; b) parte das obras públicas são superfaturadas e recursos oriundos destas são destinados ao financiamento de campanhas políticas; c) fazem obras públicas visando atingir suas propriedades, de parentes ou de correligionários com a valorização imobiliária; d) desconhecem a figura da contribuição de melhoria e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000, que veda a renúncia de receita pública; e) inexistente fiscalização efetiva por parte dos tribunais de contas e órgãos congêneres no sentido de averiguar se a administração pública está arrecadando tudo que lhe é de direito.

O mesmo autor salienta a dificuldade técnica encontrada pelos municípios em manter atualizados os valores individualizados dos imóveis de forma a fazer prova suficiente de sua valorização após a obra, e assim, instituir o referido imposto sobre a correta base de cálculo, tendo em vista a necessidade de auferir o valor imobiliário de antes e depois da obra concluída. Contudo, ressalta ainda que maior parte das prefeituras já dispõe de sistema semelhante necessário à cobrança do Imposto de Transmissão de Bem Imóvel (ITBI), assim como, atualmente se encontram disponíveis novas tecnologias para realização do monitoramento imobiliário.

A literatura destaca ainda algumas incongruências legais acerca dos procedimentos necessários à cobrança do tributo, dado que a legislação dispõe de muitas especificidades para sua implementação. Tal complexidade torna difícil ao ente público tributante esgotar todos os procedimentos legais, fornecendo brechas para seu questionamento judicial (MACHADO, 2007).

Superados esses desafios, resta ainda o fator político, seja da disposição administrativa em instituir o tributo, diante da necessidade de haver um planejamento apurado e transparência de todo o processo de execução da obra pública, tendo em vista que o contribuinte passa a financiar diretamente a obra, sendo requisito à instituição do tributo que se tenha conhecimento prévio do orçamento que compõe a obra, sendo facultado impugná-lo. Tornando assim, todos os afetados efetivos agentes fiscalizadores dos custos e qualidades da obra que lhes interessa (MACHADO, 2007).

Nesse sentido, há ainda a disposição política gerada pela instituição de um novo tributo. Em levantamento realizado por Tainá Rodrigues Gomide (2009), a autora verifica dentre os gestores municipais entrevistados a preponderância do desafio político, ressaltando o desgaste eleitoral com a instituição de mais um tributo, tendo esses entrevistados afirmado não valer a pena ante à arrecadação possivelmente gerada. No entanto, muitos desses gestores demonstraram conhecer pouco ou nada acerca do tributo, inclusive fazendo confusão com o IPTU, tendo assim julgado suas

dificuldades antes mesmo de efetivamente conhecer suas formas de implementação e benefícios. Agregado a isso, a autora verificou dentre os entrevistados que lograram implementar a Contribuição de Melhoria uma ampla aceitação da população. Nesse mesmo sentido são as conclusões da pesquisa de campo realizada por Cristina Padovani Mayrink (2002), onde é trazido à tona o descaso e desconhecimento acerca do tributo como elemento preponderante à sua não instituição.

De fato, a Contribuição de Melhoria demanda dos gestores públicos muita capacidade de planejamento e transparência na execução das obras públicas, fatores que deveriam estar já incorporados pela administração pública. Demanda ainda um conhecimento aprofundado sobre os procedimentos necessários à sua instituição a fim de evitar questionamentos judiciais que tornem sua cobrança ineficaz e gerando ainda um passivo judicial ao município.

Por outro lado, existem alguns gestores que estão transformando estes desafios em oportunidades. Para contornar essa situação política o Município de Assis Chateaubriand no Paraná, concedeu aos contribuintes a faculdade de demandar do Estado, a obra pretendida, em que:

[...] faculta à comunidade interessada formular solicitação ao Município, a qual deveria conter, dentre os demais requisitos, a participação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos aderentes na obra, para que, posteriormente, o ente municipal realizasse o procedimento licitatório para a contratação da empresa que realizaria a pavimentação asfáltica (MP⁵-PR, 2014, p. 01).

O que se verifica, na verdade, é que a instituição do referido imposto demanda do gestor público grande empenho e capacidade técnica para articular todos os requisitos necessários, fatores que muitas vezes precedem da compreensão social e política das oportunidades dispostas pela legislação.

3.5 BREVE RESGATE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CM NO PARANÁ

Em que pesem os desafios até então expostos, verifica-se que diversas administrações públicas pelo Brasil vêm internalizando a CM com sucesso. Diante disso, cumpre, neste momento, apresentar brevemente algumas experiências de municípios também do interior do Paraná, para que com isso seja possível vislumbrar

⁵ Ministério Público do Paraná

na prática alguns dos desafios e benefícios que estão sendo enfrentados e colhidos por esses, oferecendo uma visão acerca das possibilidades trazidas pela CM.

Primeiramente, vale citar importante iniciativa implementada no Estado pelo Paraná Cidades, instituição vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas (SEDU), promovendo e incentivando, desde 1997, a implementação da CM em âmbito estadual ao inserir dentre as condicionantes aos financiamentos que se concedem aos municípios para realização de obras públicas, que buscassem a restituição dos valores investidos por meio da CM. Ao mesmo tempo, a instituição fornece uma série de capacitações técnicas para instruir a administração pública acerca dos procedimentos burocráticos necessários para regular a cobrança do tributo.

Em Rio Negro do Oeste, assim como em diversos outros municípios, a cobrança do tributo decorre das condições exigidas pela SEDU, tal como destaca Gisleine Pereira (2012), autora de estudos que vêm acompanhando a implementação da Contribuição de Melhoria no Paraná, especialmente relacionado à iniciativa promovida pelo Paraná-Cidades:

[...] o caso de Rio Negro, um município paranaense com cerca de 30.000 habitantes e PIB per capita de US\$ 9440,04, muito próximo, portanto, do PIB nacional (US\$ 9883,16). Este município desenvolveu uma rotina de cobrança de CM de fácil aplicação, permitindo que o índice de recuperação dos custos das obras chegasse a 99%, no período 2000-2010. Ou seja, os resultados obtidos por Rio Negro, e outros municípios paranaenses, demonstram que o processo de cobrança da CM pode ser efetivado sem exigir uma complexa organização institucional (PEREIRA, 2012, p. 29).

No entanto, o município que possui o maior recolhimento em CM do Paraná trata-se de Maringá, tendo conseguido restituir aos cofres públicos o equivalente a US\$12.418.487,28 (doze milhões, quatrocentos e dezoito mil e quatrocentos e oitenta e sete dólares e vinte os oito centavos) entre os anos de 2000 a 2010. Na sequência, encontra-se São José dos Pinhais com o total de US\$6.683.912,73 (seis milhões, seiscentos e oitenta e três mil, novecentos e doze dólares e setenta e três centavos) e Cascavel que também recolheu no mesmo período o montante de US\$ 5.288.251,23 (cinco milhões, duzentos e oitenta e oito mil, duzentos e cinquenta e um dólares e vinte e três centavos) (PEREIRA, 2012).

Para contornar os desafios políticos concernentes às possíveis reações negativas da população ao se introduzir um novo tributo, o Município de Assis Chateaubriand, no Paraná, conforme anteriormente citado neste estudo, atuou na

forma inversa, concedendo aos contribuintes a faculdade de demandar do Estado, a obra pretendida.

No município de Entre Rios do Oeste – PR, situado às margens do Lago de Itaipu, o tributo vem possibilitando a ampliação da infraestrutura urbana, tal como afirmou o prefeito: “Sem dúvida, a Contribuição de Melhoria é uma fonte alternativa de receita”, e, segundo a chefe de Departamento de Finanças, Íris Seganfredo: “Agora mal terminamos uma obra, começamos outra, sem sentir falta de dinheiro⁶”. (LONDRINA, 2000).

Em Cascavel, cidade vizinha a Foz do Iguaçu que, no entanto, possui uma qualidade de infraestrutura urbana visivelmente superior, a CM já se tornou algo rotineiro. Tais cobranças vêm possibilitando que a prefeitura expanda continuamente a oferta de infraestrutura urbana, sem que esses gastos onerem os cofres públicos. A todo o momento, o Poder Público publica leis sancionando o asfaltamento de ruas ou outras melhorias urbanas, a exemplo da Lei Ordinária 7255/2021, cujo teor parcial se copia abaixo:

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL, ESTADO DO PARANÁ, APROVOU, COM EMENDA DOS VEREADORES CIDÃO DA TELEPAR/PSB, MAZUTTI/PSC, PEDRO SAMPAIO/PSC E POLICIAL MADRIL/PSC, E EU, PREFEITO MUNICIPAL, SANCIONO A SEGUINTE LEI:
Art. 1º Esta Lei autoriza o Poder Executivo Municipal a **promover os atos necessários à cobrança da Contribuição de Melhoria decorrente da valorização imobiliária relativa à obra pública de pavimentação asfáltica**, tendo como limite total as despesas realizadas da obra e, como limite individual, o acréscimo de valor que resultar para cada imóvel beneficiado, compreendendo aquele diretamente localizado nos seguintes logradouros, do Bairro Interlagos:

- I - rua Sócrates (entre rua dos Lusíadas e rua Leonardo Da Vinci);
- II - rua Galileu (entre rua Joanes Kepler e rua Sócrates);
- III - rua Aristóteles (entre rua Galileu e rua Leonardo Da Vinci);
- IV - rua Platão (entre rua Galileu e rua Leonardo Da Vinci);
- V - rua Pitágoras (entre rua Galileu e rua Leonardo Da Vinci);
- VI - rua Eráclito (entre rua Galileu e rua Leonardo Da Vinci);
- VII - rua Raimundo Ferreira Lima (entre rua Galileu e rua Leonardo Da Vinci);
- VIII - rua Pablo Neruda (entre rua dos Lusíadas e rua Galileu);
- IX - rua Mario Quintana (entre rua dos Lusíadas e rua Galileu);
- X - rua Cecília Meireles (entre rua dos Lusíadas e rua Galileu);
- XI - rua Indianápolis (entre rua Nivelles e rua Kyalami);
- XII - rua Watkins Glen (entre rua Luis de Camões e rua Nivelles);
- XIII - rua Kyalami (entre rua Zandvoort e rua Dalton Trevisan);
- XIV - rua Le Mans (entre rua Luis de Camões e rua Galileu);
- XV - rua Jacarépagua (entre rua Luis de Camões e rua Galileu);
- XVI - rua Luis de Camões (entre rua dos Lusíadas e rua Galileu);
- XVII - rua Nurburgring (entre travessa Luis de Camões e rua Dalton Trevisan);
- XVIII - rua Nivelles (entre rua Nurburgring e rua Indianápolis);

⁶ Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/contribuicao-de-melhoria-amplia-obras-285419.html>

XIX - rua Dalton Trevisan (entre rua Luis de Camões + 86 metros);
XX - rua Henfil (entre rua Luis de Camões + 86 metros);
XXI - rua Gonzaguinha (entre rua Luis de Camões + 86 metros);
XXII - rua Yara Amaral (entre rua Luis de Camões + 86 metros).

Parágrafo único. **O custo total da obra pública referida nesta Lei corresponde à quantia de R\$ 3.094.327,29 (três milhões, noventa e quatro mil, trezentos e vinte e sete reais e vinte e nove centavos)**, dos quais R\$ 2.784.894,56 (dois milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e noventa e quatro reais e cinquenta e seis centavos) são oriundos de financiamento pelo Programa BRDE Municípios e R\$ 309.432,72 (trezentos e nove mil, quatrocentos e trinta e dois reais e setenta e dois centavos) como contrapartida municipal, conforme Cláusula Terceira, do Contrato nº 077/2016 e Quarto Termo Aditivo ao Contrato, indicando a supressão de R\$ 195.261,39 (cento e noventa e cinco mil, duzentos e sessenta e um reais e trinta e nove centavos) (DIÁRIO OFICIAL⁷, 2017, p.16 grifo meu).

O teor da norma trazida acima é fundamental para se destacar o potencial do tributo, que possibilitou com um único ato do executivo o financiamento para a pavimentação de 22 ruas. Ainda, como pode ser visto na norma, a legislação traz mais transparência à execução da obra pública, cientificando o contribuinte afetado acerca dos termos contratuais da empreitada contratada, as fontes de custeio, dentre as demais informações pertinentes, provocando assim a participação popular na fiscalização da administração pública municipal.

Vale ressaltar que o município de Foz do Iguaçu está entre os municípios do Paraná que não fazem uso da CM, no entanto, o presente tópico serve para demonstrar experiências consolidadas na instituição do tributo que podem servir de modelo para a cidade de Foz do Iguaçu, de modo a oferecer todas as saídas aos percalços inerentes à inserção de um novo tributo, evitando que questionamentos judiciais superem sua implementação e o consolidando definitivamente como um instrumento de planejamento e arrecadação no município.

Diante de todo o exposto, compreendido todo o arcabouço teórico e técnico que consolidou a CM como um efetivo instrumento fiscal e de planejamento urbano no Brasil, cumpre, neste momento, verificar a pertinência do mesmo frente à realidade do município de Foz do Iguaçu, para compreender a pertinência de todo o conteúdo analisado ao contexto ao objeto de estudo proposto.

⁷ Conforme publicado no Diário Oficial Eletrônico do Município em 22 de novembro de 2017, Edição Ordinária nº 1920, página 16.

4 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ESPACIAL EM FOZ DO IGUAÇU

Conforme amplamente trabalhado nos tópicos anteriores, a infraestrutura urbana, tais como: ruas asfaltadas, calçadas, ciclovias, transporte público, saneamento básico, creches e escolas, configuram-se condição essencial ao acesso da população ao modo de reprodução capitalista. Sob a mesma perspectiva, é possível inserir infraestruturas como parques, praças, bosques, pistas de caminhadas, academias ao ar livre, entre outros equipamentos públicos, pois fornecem à população meia para manter sua saúde física e mental, assim como, de viver e interagir em sociedade.

Todavia, em razão das limitações financeiras, o poder público não reúne condições de oferecer essas estruturas a toda área urbana do município, tendo que ser seletivo em ir implementando infraestruturas no espaço urbano arbitrariamente conforme seu interesse político, ou mesmo, de acordo com as demandas sociais e privadas. Tais condições acabam por gerar uma distribuição desigual dos investimentos públicos no espaço, onde determinadas localizações acabam sendo mais beneficiadas que outras, acaba gerando, na maioria das vezes, uma maior valorização dos imóveis nas regiões contempladas.

Da mesma forma, constatou-se que nas cidades se concentram maior parte da luta sócio espacial do país, seu crescimento populacional demanda cada vez mais capacidade de planejamento dos poderes públicos municipais, assim como de recursos financeiros para prover a infraestrutura urbana necessária. Por tais razões, para que se possa realizar a constatação empírica acerca da apropriação da mais-valia urbana pelo capital privado, se faz necessário escolher um objeto de estudo, um município, para o aprofundamento da problemática.

Conforme será investigado na sequência, tais desigualdades e desafios urbanos condicionam o desenvolvimento de Foz do Iguaçu, cidade elegida para servir como objeto de estudo da presente pesquisa, cuja história se encontra especialmente pautada por ciclos econômicos determinados por fatores exógenos.

Contudo, ainda não existe no contexto político, e nem mesmo acadêmico do município, uma discussão aprofundada sobre as condições que determinam este processo de destinação de investimentos públicos, sequer um questionamento acerca da apropriação imobiliária dos investimentos públicos. De forma que se pode verificar

que jamais foi efetivamente aplicada a CM e nenhum outro instrumento que captasse a valorização imobiliária decorrente da atuação do poder público.

Porém, uma vez que a análise deste instrumento possibilita a redistribuição dos investimentos públicos apropriados pelo capital privado, essa análise se faz urgente, especialmente considerando a crescente demanda por infraestrutura gerada pela expansão urbana na cidade.

4.1 DISTRIBUIÇÃO SOCIOESPACIAL EM FOZ DO IGUAÇU

A cidade de Foz do Iguaçu possui uma história única, situada no encontro de dois dos maiores rios do Brasil, Rio Paraná e Rio Iguaçu, os quais proporcionam fronteiras naturais com a Argentina e o Paraguai. Foz do Iguaçu, apesar de distante dos grandes centros de poderes nacionais, desfruta de uma posição geopolítica estratégica, além de abrigar a grandiosidade das Cataratas do Rio Iguaçu; beleza natural que encantou o aviador Santos Dumont em visita realizada em 1916 à cidade, o qual iniciou as pressões que resultaram na criação do Parque Nacional do Iguaçu em 1939 que abrangeu uma relevante extensão territorial do município e seus vizinhos (CATRARATAS, 2021⁸).

Outrora considerada uma vila militar distante dos centros urbanos do país, Foz do Iguaçu começou a receber, a partir da década de 40, uma série de grandes investimentos públicos em infraestrutura no intuito de consolidar sua posição estratégica nas relações diplomáticas e econômicas com o Paraguai e a Argentina. Desfrutando de uma privilegiada posição geopolítica, tanto decorrente de sua posição geográfica situada na Tríplice Fronteira, tanto pelo potencial hídrico existente na região, foi visto na cidade a oportunidade de consolidar a influência brasileira sobre os países vizinhos (SOUZA, 2009).

Logo na primeira gestão de Getúlio Vargas, iniciou-se o programa “Marcha para o Oeste” que passaria a ligar por estradas Foz do Iguaçu a Ponta Grossa e assim, com a construção da estrada velha de Guarapuava, abrir acesso para o povoamento da região. Por meio de diversas ações administrativas e jurídicas que distribuíram a propriedade do território do Oeste Paranaense em favor de empresas colonizadoras,

⁸ Disponível em: <https://grupocataratas.com/qual-a-relacao-de-santos-dumont-com-as-cataratas-de-iguacu/>

finalmente o Governo Federal conseguiu tomar posse e ocupar definitivamente a região de Foz do Iguaçu, outrora predominantemente ocupada por estrangeiros (DER-PR, 2019).

No âmbito político e comercial, havia por parte do governo paraguaio grande esforço para estreitar as relações com o Brasil. Assim sendo, já no governo Getúlio Vargas, foram assinados 10 acordos com o Brasil, no entanto, grande parte da produção paraguaia ainda era escoada pelo porto de Buenos Aires. Finalmente, em 1956, a união entre os dois países deu um dos passos mais significativos de sua história, quando o presidente brasileiro Juscelino Kubitschek e o presidente do Paraguai, general Alfredo Stroessner, assinaram o acordo de construção da Ponte da Amizade (1965), custeada integralmente pelos brasileiros, e a finalização da rodovia 277 (1969), abrindo acesso direto do Paraguai ao Porto de Paranaguá, mudando substancialmente todo o contexto da região, em especial da cidade de Puerto Stroessner (atual Ciudad del Este) no Paraguai e de Foz do Iguaçu no Brasil (ARAUJO, 2018).

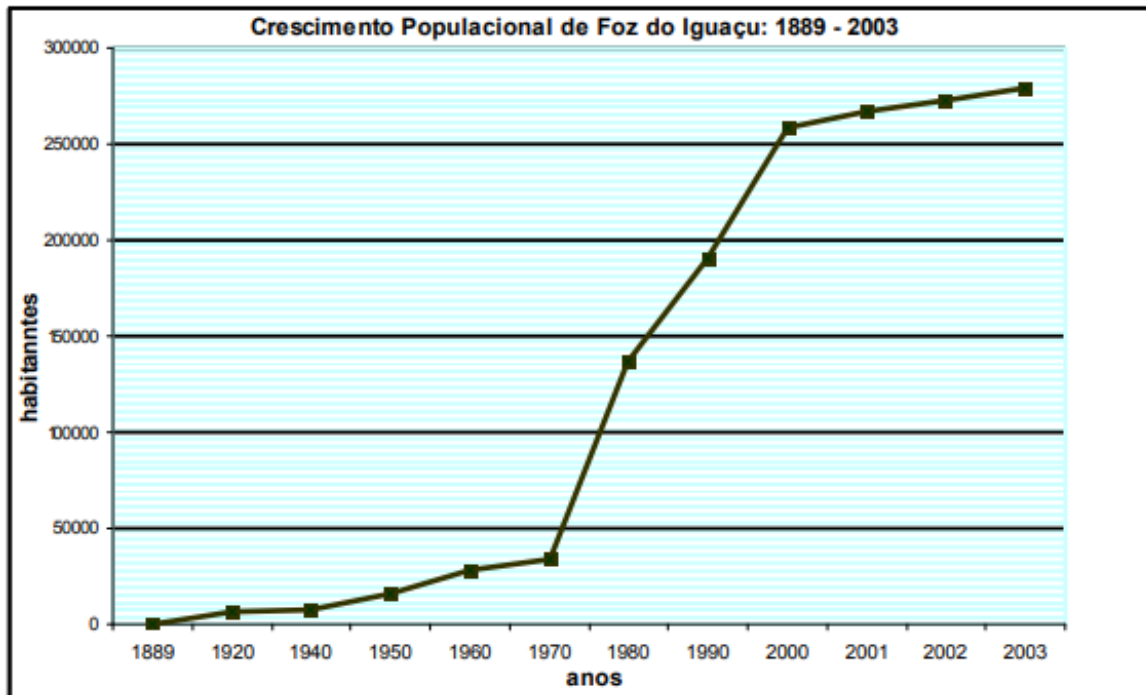
Nesse período, se iniciou o intenso fluxo de capital brasileiro ao Paraguai, aproveitando o baixo custo das terras agricultáveis somados à facilidade na importação de mecanização agrícola e demais insumos. Pouco tempo depois, compreendendo o potencial turístico da região, inaugurou-se em 1974 o Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu que, situado na Avenida das Cataratas, próximo ao Parque Nacional, consolidou a relevância turística da cidade, que passou a receber aviões de grande porte vindos do estrangeiro (ARAUJO, 2018).

No entanto, a expansão urbana de Foz do Iguaçu só foi efetivamente experimentada com o início da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu após a década de 70 e sua inauguração em 1982. Obra que, por sua vez, contribuiu por determinar os contornos espaciais da cidade de Foz do Iguaçu por meio de um planejamento urbano que viesse a receber a imensa massa trabalhadora que migrava para a cidade para trabalhar na barragem (RIBEIRO, 2015).

Apesar da aproximação com o vizinho Paraguai, Foz do Iguaçu ainda não possuía uma ligação terrestre com a Argentina, com quem compartilhava as Cataratas do Iguaçu. Diante disso, dado o potencial turístico e comercial existente dentre os dois países, especialmente dentre as cidades de Puerto Iguazú e Foz do Iguaçu, inaugurou-se em 1985 a Ponte Tancredo Neves.

Diante de todas essas intervenções federais, Foz do Iguaçu que anteriormente registrava no início dos anos 1970 apenas 33 mil habitantes, chega ao final da década de 90 com aproximadamente 270 mil habitantes (conforme gráfico a seguir), sendo o maior crescimento populacional já registrado no Estado do Paraná:

Figura 01 – Crescimento Populacional de Foz do Iguaçu: 1889 -2002



FONTE: ROSEIRA (2006, p. 68)

Verifica-se que essa situação resultou ainda em um imenso crescimento econômico em Ciudad del Este no Paraguai na década de 90, que, diante de sua localização, aproveitou-se do crescente mercado consumidor brasileiro para estabelecer incentivos fiscais e se tornar um dos maiores centros comerciais do mundo, concentrando com isso, o maior arranjo urbano internacional do Brasil, com quase um milhão de habitantes, atraindo imigrantes de todos os lugares, especialmente asiáticos e sírio-libaneses, o que desencadeou na cidade o turismo de compras e comércio atacadista. (DGEEC, 2019; IBGE, 2019).

Nesse cenário, a Itaipu Binacional assumiu o papel de percussora do planejamento urbano de Foz do Iguaçu, mudando por completo o espaço urbano da cidade, seja pela realocação das famílias situadas nas áreas inundadas, 26,77% do território, seja pela desapropriação das áreas sob as quais passou a instalar bairros planejados para receber os trabalhadores da usina. Assim, as regiões periféricas da cidade passaram a receber toda essa massa realocada. Vale destacar que dentre as

famílias desalojadas pela inundação, se encontravam povos profundamente enraizados à terra em que viviam. Trata-se de povos indígenas, pequenos agricultores, moradores ribeirinhos, pescadores, muito dos quais nunca foram devidamente compensados pelos prejuízos sofridos (RIBEIRO, 2002).

Conforme levantamento realizado por Ribeiro (2002), alguns bairros, a exemplo do bairro Três Lagoas, acabaram por receber maior parte destes expropriados das áreas mais centrais, especialmente as pessoas envolvidas em atividades consideradas “indignas” pelos habitantes locais, tais como as “zonas de meretrício” da cidade. Ao final, essa região ficou à mercê de planejamento, sem infraestrutura e serviços públicos essenciais, recebendo por fim o complexo penal da cidade, contando atualmente com 3 detentos.

Ressalte-se que, até 1973, a Avenida Brasil era a única rua asfaltada na cidade e pouquíssima infraestrutura como saneamento e águas pluviais estavam disponíveis na cidade. Assim, demandou-se grande investimento público para melhorar o abastecimento de água, energia elétrica, construção de hospitais, escolas e estradas, de forma a receber a expansão habitacional ocasionada por Itaipu. Infraestrutura implantada com base em um Plano Diretor elaborado pelo Governo do Estado e levado a cabo pelo prefeito Coronel Clovis Cunha Vianna⁹, este apontado pelo próprio diretor da Itaipu, resultando em uma imensa valorização imobiliária na cidade, conforme argumenta a autora Maria de Fátima Ribeiro:

O grande número de pessoas ligadas direta ou indiretamente à obra, e a necessidade de moradia dotada de infraestrutura e serviços públicos, isso aliado aos altos valores no aluguel de casas e apartamentos para uso residencial, pagos pela própria Itaipu e por empreiteiras por ela contratadas, inflacionaram o mercado imobiliário a tal ponto que o preço do metro quadrado, em alguns pontos de Foz do Iguaçu, poderia ser comparado ao metro quadrado da Avenida Paulista, em São Paulo (RIBEIRO, 2002, p.54-55).

Naturalmente, a maior parte destes recursos públicos foram destinados às vilas construídas para abrigar os trabalhadores de Itaipu e, mesmo hoje, após suas casas já terem sido todas alienadas a terceiros, concentra maior parte dos investimentos públicos urbanos da usina, abrigando inclusive, o principal hospital da cidade.

⁹ Vale esclarecer que entre 1974 e 1985 os prefeitos das capitais e cidades de fronteira eram nomeados sem eleições pelo executivo federal e estadual em nome da “segurança nacional”.

Ao término da construção da usina (1982), uma imensa massa trabalhadora ficou sem trabalho, considerando não só os barrageiros (operários que atuavam na construção da barragem) e produtores rurais desapropriados pela inundação de suas terras, mas também toda a cadeia de serviços que dava suporte à construção e seus trabalhadores. Nesta mesma época, iniciou-se a ascensão de Ciudad del Este no Paraguai como um dos maiores polos comerciais do mundo, oferecendo inúmeras oportunidades de trabalho, contudo, a maior parte delas estando vinculadas a práticas ilegais de contrabando, ou seja, a travessia de mercadorias do Paraguai para o Brasil sem os devidos pagamentos de impostos, atraindo com isso pessoas que se dedicavam a essas práticas. A proximidade com essas atividades ilícitas também repercutiu negativamente na imagem de Foz do Iguaçu, como local de ilegalidade e bandidagem. (SOUZA, 2009)

De todo este processo, é possível extrair as seguintes observações: Foz do Iguaçu sofre uma revolução socioespacial dentre as décadas de 70 e 90, sustentada predominantemente por investimentos públicos federais, atraindo uma massa populacional com pouquíssimos, se não, nenhum vínculo com a cidade. Boa parte dessa população acaba por ficar ou desalojada do trabalho rural ou desempregada após o término da construção da usina e buscam as oportunidades localmente oferecidas de trabalho, dentre as quais, as relacionadas à ascensão comercial de Ciudad del Este.

A soma desses fatores resultou na alta do preço dos imóveis, falta de habitação, violência, informalidade laboral e na imensa expansão das ocupações irregulares, das quais se constituem as favelas, somando atualmente com 27 agrupamentos distribuídas pela cidade, ocupações que se encontram majoritariamente em áreas de preservação ambiental como beira de rios e córregos (FOZ DO IGUAÇU, 2016).

Em meio a este cenário, uma imensa massa de imigrantes, especialmente libaneses e orientais, vêm a Ciudad del Este aproveitar a baixa carga tributária para empreender com preços mais competitivos ao mercado brasileiro, contudo, estabelecem suas residências em Foz do Iguaçu, devido às melhores condições de vida existentes no lado brasileiro da fronteira, e assim, fazem o percurso até o Paraguai diariamente. Enquanto isso, os cidadãos que residem no Paraguai, dada a precariedade do seu país, acabam por demandar o serviço público de saúde de Foz

do Iguaçu, que enfrenta uma demanda muito superior à condizente com a população formal da cidade (CNN, 2021).

Nesse mesmo sentido, a valorização imobiliária havida na cidade ofereceu lucros excepcionais para aqueles que apostaram alto na aquisição de imóveis durante sua transformação, adquirindo grandes propriedades rurais que na sequência se tornaram urbanas, e assim, poucos atores determinaram a maior parte dos loteamentos da cidade, os quais, muitas vezes, eram executados irregularmente à revelia da administração pública e do planejamento urbano.

Por fim, após os últimos ciclos migratórios, a cidade de Foz do Iguaçu passa a receber considerável investimento público para instalação de campus universitários, primeiramente estadual e posteriormente federal, assimiladas com a expansão das instituições privadas de ensino.

Além da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), a cidade também recebeu a Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), projeto implantado pelo mandato presidencial conferido ao Partido dos Trabalhadores (PT), buscando atrair estudantes e servidores da educação de todo o continente. No entanto, esses centros educacionais foram implantados nas extremidades do município, em locais afastados do centro urbano, tal como ocorre com a UNILA, que possui parte de seu campus justamente dentro da área da usina hidrelétrica, ocupando espaços abandonados desde a época de sua construção. Dentre os grandes investimentos públicos neste setor, destaca-se o projeto arquitetônico desenvolvido pelo escritório do famoso arquiteto Oscar Niemeyer para a UNILA, demandando vultuosa quantia financeira para sua execução que, no entanto, foi abandonado em meio à sua execução, e atualmente, só se encontra materializado por um imenso esqueleto de concreto logo na entrada da área restrita da usina.

Esse movimento, mais uma vez, agravou a má distribuição espacial da cidade, criando com isso uma realidade a parte para aqueles que integram as universidades. Em decorrência da considerável distância dos campos estudantis das áreas mais centrais, estes servidores e estudantes acabaram se alojando em áreas distantes dos centros urbanos, aumentando ainda mais o espraiamento da zona urbana, com isso, demandando ainda mais investimentos públicos em infraestrutura e serviços.

Registra-se, em fenômeno ainda mais recente, o surgimento do polo universitário de Medicina em Ciudad del Este, visando ofertar cursos da área da saúde com foco nos estudantes brasileiros. Tendo em vista os altos preços cobrados pelos

cursos de medicina privados no Brasil, estudantes do Brasil todo migraram para a região, e, buscando se estabelecer em território onde estão mais familiarizados, passam a residir em Foz do Iguaçu, circulando diariamente até as Universidades Paraguaías.

Por fim, não se pode deixar de citar a instalação do Centro de Altos Estudos de Conscienciologia (CEAEC) na cidade em 1995, movimento de cunho parapsíquico que promove o estudo da consciência, desenvolvendo uma ciência própria para este propósito, que atraiu uma imensa massa de pessoas para residirem ao entorno de sua sede situada em área rural da cidade, cuja urbanização foi preponderantemente influenciada pelo Centro esticando ainda mais a expansão urbana da cidade (CEAC¹⁰, 2022).

Todos estes ciclos migratórios estiveram sempre acompanhados pelo crescente fluxo turístico a cidade, o qual é largamente apropriado pelas grandes empresas do ramo que monopolizam os atrativos e o turismo receptivo da cidade e que, determinam muito dos contornos políticos que resultam no desenvolvimento urbano, assim como a destinação das políticas públicas para o setor. É notória a imensa distância entre o turístico e o local propriamente dito, resultado da fomentação ao turismo de massa adotado pelo empresariado e pelas políticas públicas municipais, onde poucos atrativos e empresas concentram maior parte da exploração turística da cidade.

Para se ter uma ideia da dimensão das forças mencionadas, a título exemplificativo, Foz do Iguaçu nunca teve um transporte público coletivo que trafegasse entre o aeroporto e os principais pontos da cidade, tal como outras diversas cidades do Paraná, pois tal serviço, a baixo custo, afetaria o turismo receptivo de recebimento e acompanhamento destes turistas. Evidencie-se que essas ingerências acabam por afetar os cidadãos e os próprios turistas que têm que arcar com os altos custos de transporte privado para se deslocar dentre os pontos de interesse turístico da cidade.

Essa mesma perspectiva é igualmente identificada no discurso adotado pelos atrativos dominantes, visando à rotatividade do turista em detrimento de sua permanência na cidade, estimulando uma estada breve e com foco na visita dos atrativos de massa. Cumpre citar entrevista realizada com o Sr. Wádis Benvenuto, que

¹⁰ <https://campusceaec.org/>

exerceu o cargo de gerente das Cataratas do Iguaçu S.A, empresa concessionária das Cataratas, tendo também exercido o cargo de presidente do Paraná Turismo, autarquia responsável pelo setor turístico do Estado do Paraná, assim como o cargo de Secretário Municipal de Planejamento Urbano:

Temos que investir no turismo de massa porque o destino turístico vive do turismo de massa. Destino turístico importante não vive de voo de carreira, ele vive de voo charteado. Grandes destinos do mundo vivem assim, através do trabalho turístico, desde o guia, passando pela agência, operadora. O turismo é uma atividade econômica igual a outras, tem concorrente, tem atacadista, tem varejista, tem mercado consumidor, concorrente, mídia própria, canais próprios de distribuição.

O destino turístico tem que viver disso, do mercado turístico. Todo mundo fala que a tarifa aérea é cara, mas é a tarifa balcão, a tarifa operadora não é. Tanto que você compra um pacote turístico incluindo cidade como Porto Seguro, com sete dias de hospedagem, traslado, café da manhã, sai mais barato que só a passagem. Não é milagre. É o mercado que atua assim. Brasileiro ainda não aprendeu a viajar através de sua organização turística, que são as agências e operadoras.

O tempo de visitação ideal para Foz é de três dias. E nós não estamos muito longe disso, a partir da média de três dias, eu investiria no aumento do fluxo e não no aumento da permanência, porque organizar uma viagem, aumentar a permanência, não depende apenas de ter mais ou menos atrativos. (H2Foz, 2004, grifo meu).

Discursos dessa natureza servem para realçar a mentalidade dos responsáveis pelo setor turístico e pelo planejamento urbano em Foz do Iguaçu em ver os turistas concentrados nos grandes atrativos da cidade. Tal mentalidade também é refletida nas políticas públicas urbanas municipais, priorizando a revitalização dos “corredores turísticos”, locais onde se encontram as grandes atrações turísticas de Foz do Iguaçu, trazendo assim, reflexos diretos na distribuição dos recursos urbanos na cidade, a exemplo da Lei Municipal n. 2262/1999, que institui a revitalização urbana dos corredores turísticos.

Entretanto, o capital imobiliário especulativo também possui um amplo papel na conformação espacial da cidade. Conforme levantamento realizado pela Secretaria de Planejamento identificou-se que 28% de todos os imóveis da cidade se encontram “abandonados”, considerando os imóveis de propriedade privada ou públicas municipais. Esse percentual seria muito superior caso fossem também considerados os imóveis do governo federal que detêm maior parte dos imóveis públicos da cidade.

Tal constatação demonstra não só o mau uso que é feito das áreas públicas, mas também as reservas especulativas aguardando valorização pelos proprietários privados, imóveis que são em sua maioria servidos de serviços e infraestrutura

urbana, se apropriando assim dos recursos públicos em prol de sua valorização especulativa (FOZ DO IGUAÇU, 2016).

Ainda, a prefeitura de Foz até o presente momento não desfruta de uma unidade administrativa, tendo que distribuir suas secretarias e departamentos por toda a cidade, alugando edificações que outrora se encontravam abandonadas pelos proprietários privados, despendendo mais de R\$600.000,00 mensalmente em alugueis, conforme dados da última previsão da Lei 4.999/2022 de Diretrizes Orçamentárias Municipais. Infelizmente, apesar da prefeitura especular há muito tempo a construção de um centro cívico em área central na cidade, essa pretensão sempre é frustrada pela ausência de recursos financeiros para a execução do projeto.

No entanto, a atuação exclusiva do Estado é insuficiente para esclarecer a realidade urbana e social de Foz do Iguaçu, pois exclui a participação dos cidadãos neste processo. Situação como, má distribuição espacial e carência de infraestrutura urbana gera diversas mazelas sociais e vitimiza a parcela mais vulnerável da população a inserindo em uma posição de seres neutralizados pelas forças políticas e capitalistas dominantes, sem possibilidades ou recursos para lutar pelos seus direitos por uma cidade digna. Emilio Gonzales (2005) consegue sintetizar os efeitos desses discursos sobre a construção da memória social:

O maior problema dessa concepção, a meu ver, não está nem tanto nas questões formuladas e respondidas por esses trabalhos, que afinal deram conta de resolver indagações que lhes eram próprios no momento, mas situa-se naquilo que essas leituras acabaram produzindo no campo da memória social, ou seja, o efeito “político” extremamente nocivo para seus trabalhadores que a construção dessa memória passou a representar. Isso porque, de um lado, ao auferir a responsabilidade desses eventos históricos a uma estrutura predeterminada pelo movimento do capital, ao mesmo tempo em que retiram a autonomia dos sujeitos sociais nela envolvidos (trabalhadores, burguesia, poder público), acabam transformando esses sujeitos em meros demonstrativos da estrutura maior, ou seja, peças de uma engrenagem que funcionam à sua revelia, e estes apenas obedeceriam mecanicamente a esses movimentos estruturais (GONZALES, 2005, p. 37).

Sabe-se que a forma como historicamente se produziu o espaço urbano resultou em uma população desenraizada com a cidade em que residem, efeito do nomadismo e oportunismo que marcou os ciclos migratórios dessa cidade. Por outro lado, se verificam inúmeras condições de empoderamento da população na mitigação destas discrepâncias socioespaciais urbanas a ser iniciada pela sua própria percepção de poder.

Ao tomarmos em conta tal perspectiva, cumpre questionar se a população iguaçuense demanda uma política pública que vise promover uma melhor distribuição

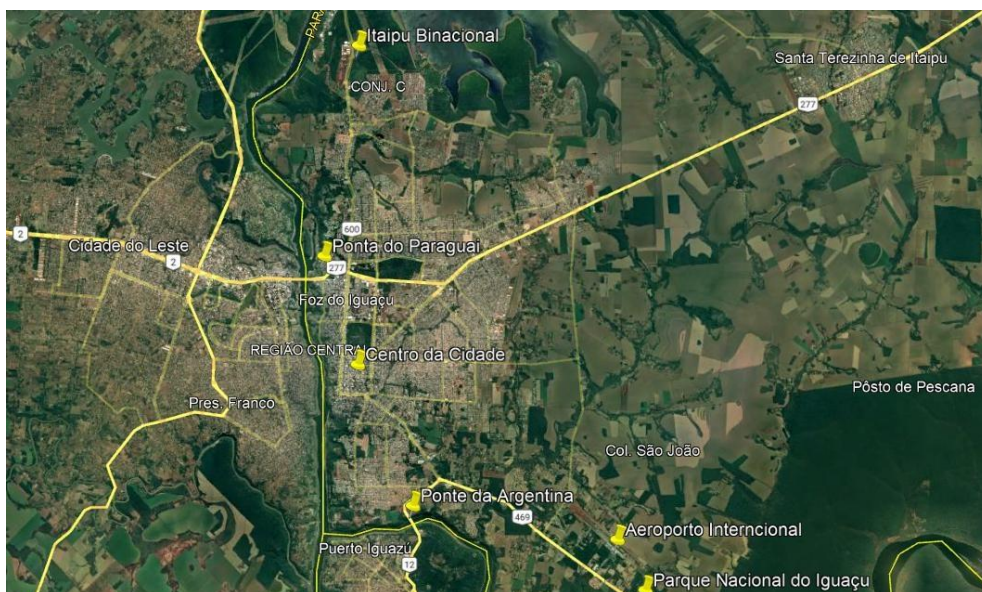
da infraestrutura urbana a partir da criação de mais um tributo, e, assim considerar, quais seriam os efeitos de políticos dessa medida, que podem não ser se quer reconhecidos e legitimados pela população, muito menos, demandadas por essa, podendo inclusive se oporem a criação da CM, seja pelo desconhecimento, seja por não compreender determinados instrumentos como algo que lhe é oportuno.

A questão levantada é fundamental para avaliarmos e até mesmo considerarmos instrumentos urbanos que demandem grande vontade política para sua implementação, como se verifica na implementação da CM. No entanto, essa problemática demandaria uma pesquisa específica para devidamente avaliar a noção popular acerca de uma determinada política pública, dos instrumentos que lhe compõem e os benefícios trazidos. Infelizmente, tal pesquisa está muito além do escopo do presente trabalho e teremos que seguir apesar disso.

4.2 O ESPRAIAMENTO E A DEMANDA POR INFRAESTRUTURA URBANA EM FOZ DO IGUAÇU.

Conforme argumentado anteriormente, as políticas públicas em conjunto com a conformação geográfica da cidade resultaram em um extenso espraiamento da ocupação urbana em Foz do Iguaçu, pois ocasionaram a ocupação precoce em áreas distantes do centro urbano.

Figura 02 – Mapa de Região de Foz do Iguaçu



Fonte: o autor, 2022.

Como se pode verificar no mapa acima, em uma ponta da cidade se encontra Itaipu e as instituições de ensino público que esticaram boa parte da ocupação urbana para essa extremidade, na outra ponta se encontra o principal corredor turístico da cidade, conformado pelas Cataratas do Iguaçu, aeroporto internacional e acesso à Argentina. Entretanto, nas áreas mais centrais, é possível ver imensos vazios urbanos, contando inclusive com plantações de soja e milho em áreas completamente urbanizadas.

Essa formação resultou em centros urbanos separados do centro da cidade, dispondo os Bairros de Três Lagoas, Vila A e Porto Meira de centros comerciais próprios, visando atender às necessidades locais. Outro fato que pode ser constatado mais recentemente é a crescente expansão de loteamentos e condomínios horizontais de luxo nas áreas periféricas da cidade, igualmente distantes dos centros urbanos. Cite-se como exemplo os condomínios e loteamentos constituídos as margens da Rodovia das Cataratas, assim como os loteamentos e condomínios constituídos ao final da Avenida Felipe Wandscheer.

Uma das características mais marcantes da descentralização urbana é o alargamento da demanda por infraestrutura urbana que ocasiona problemas estruturais relacionados ao fornecimento de equipamentos urbanos pelo poder público nestas localizações, como estrutura viária, transporte, escola, hospitais, escolas, praças entre outros. Ressalte-se que essas condições acabam por minar a capacidade do poder público em atender as demandas por infraestrutura pública da população.

Conforme dados fornecidos pelo Plano de Habitação de Interesse Social do Paraná, até 2019 Foz do Iguaçu possuía 6.579 domicílios situados em favelas, 136 em conjunto habitacionais degradados e 1485 situados em loteamentos irregulares, desses, 68 domicílios estão situados sobre lixões, 3487 sobre áreas de preservação permanente e 3808 nas margens de rios. Para regularização da situação verificada, o mesmo estudo aponta que 1482 domicílios demandam intervenção por meio de urbanização simples¹¹ e 4652 demandaria uma urbanização complexa¹²(COHAPAR, 2019).

Ainda, segundo dados fornecidos pelo Centro de Estudo da Metrópole (CEM) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) de 2007, os aglomerados

¹¹ Água, luz e arruamento com cascalhos.

¹² Água, luz, esgoto, pavimentação, galerias e obras de contenção

subnormais¹³ correspondem a 12,69% do total de domicílios na cidade de Foz do Iguaçu.

Os estudos acima apresentados indicam que a carência de infraestrutura se constitui um dos principais fatores das condições habitacionais ora apresentadas, sendo fundamental compreender os instrumentos disponíveis ao poder público para enfrentar essas demandas.

¹³ Segundo o IBGE **Fonte bibliográfica inválida especificada**. Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais.

5 O POTENCIAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA EM FOZ DO IGUAÇU

O problema da oferta de infraestrutura urbana é complexo e apresenta reflexos em todas as esferas sociais, restando difícil identificar uma única estratégia para enfrentá-lo. Todo e qualquer caminho seguido ou ferramenta adotada pelo poder público certamente trará reflexos positivos, bem como, negativos para alguma parcela da sociedade. Assim, para qualquer ferramenta adotada demanda-se uma estratégia integrada, a ser elaborada a partir do Plano Diretor Municipal.

Verifica-se ainda ser notória a falta de transparência e desvio de verbas envolvendo a execução de obras públicas na cidade de Foz do Iguaçu impedindo que os recursos arrecadados pelo município sejam efetivamente injetados em projetos eficientes e que visem beneficiar a população. Sobre esse tema, destaque-se o esquema de corrupção envolvendo gestão do ex-prefeito Reni Pereira, secretários municipais e maior parte da câmara de vereadores, todos presos na operação Pecúlio pelo desvio de verbas de obras públicas. A gravidade do sistema de corrupção ganhou repercussão nacional nos meios de comunicação (ISTOÉ, 2016).

Por outro lado, partindo do levantamento bibliográfico previamente apresentado neste trabalho, depreende-se que a destinação de recursos públicos em infraestrutura tende a trazer relevante valorização imobiliária a determinadas regiões, beneficiando assim propriedades contidas nessas localidades. Identificou-se também que nem todas as localidades são beneficiadas igualmente por investimentos em infraestrutura, muitas das quais se encontram em completo abandono pelo poder público. Ou seja, o poder público acaba utilizando recursos da totalidade da população para beneficiar alguns proprietários imobiliários que usufruem da valorização imobiliária causada pelas obras públicas em sua localidade, sem que o governo municipal obtenha qualquer contrapartida pela valorização imobiliária ocasionada por tais investimentos, contrapartidas que possibilitariam replicar investimentos em outras localidades.

No que se refere ao objeto de estudo proposto, são notórios os reflexos deste processo desigual de distribuição de infraestrutura urbana também em Foz do Iguaçu, seja pela carência de infraestrutura urbana em diversas zonas da cidade, seja pela valorização imobiliária causada em outras decorrentes de inversões públicas, ou

mesmo, pela falta de eficiência e transparência da gestão financeira sobre as obras públicas executadas no município.

Por meio das exposições até então realizadas, verificou-se que a Contribuição de Melhoria detém um grande potencial em fomentar a fiscalização e transparência das contas públicas. Especialmente aquelas relacionadas às obras de infraestrutura, uma vez que os critérios estabelecidos para a cobrança do imposto demandam do Poder Público uma gestão financeira organizada e transparente de suas contas. Provocando os cidadãos a compreenderem a necessidade e os custos da obra pública a ser custeada pelo imposto e questionarem a eficiência e regularidade de tais investimentos, o que tem justificado a busca recorrente de se aplicar tal instrumento em diversas municipalidades nacionais.

Dessa forma, verificando que a Contribuição de Melhoria se consolidou como instrumento especialmente constituído para enfrentar tal problemática, busca-se realizar uma abordagem mais aprofundada sobre a inserção deste tributo no município de Foz do Iguaçu. Primeiramente, avaliando os desafios estruturais vividos no município que resultam em uma crescente demanda por infraestrutura urbana, por conseguinte, verificando se a CM pode ser uma ferramenta útil para enfrentar tal problemática. Por fim, realiza-se um levantamento sobre as tentativas legislativas de implementação da CM no município e as possíveis dificuldades enfrentadas pelo Poder Público para implementá-la.

5.1 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO

Segundo estudo encomendado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Foz do Iguaçu (PAIVA, 2014) - no qual avaliou-se a estrutura econômica do município até o ano de 2014 e que reúne dados desde 1970 até 2014 fornecidos pelos: Sistema de Contas Nacionais e Regionais do IBGE, Censos Demográficos e Agropecuário também do IBGE e subsistema de Relação Anual de Informações Sociais e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados RAIS-CAGED) do Ministério do Trabalho -, verificou-se que a falta de recursos financeiros está entre os principais obstáculos para a ampliação dos serviços e infraestrutura pública no município.

Vale ressaltar que a cidade não possui um setor industrial consolidado, tendo em vista se encontrar distante da maior parte dos fornecedores de produtos e insumos

ou polos industriais, com território constituído por uma península entre o Parque Nacional do Iguaçu e o Lago de Itaipu sendo conectada ao restante do país por uma rodovia de pista simples onde é cobrado um dos pedágios mais caros do Brasil.

Possui ainda alta informalidade na economia, parcialmente constituída pela ilegalidade, uma demanda internacional por serviços públicos advinda de brasileiros residentes no Paraguai, é local de passagem do tráfego rodoviário que estabelece a principal conexão rodoviária terrestre com o Paraguai e Argentina cruzando por áreas centrais da cidade. Por fim, possui pouca área cultivável para exploração pela agroindústria. Todos esses fatores somados resultam em baixa arrecadação tributária ao município (PAIVA, 2014).

Em contrapartida, Foz do Iguaçu conta com a beleza das Cataratas, a força econômica da Itaipu, o potencial comercial de Ciudad del Este, no Paraguai. Tais circunstâncias acabam por atrair uma série de outros investimentos, especialmente vinculados ao setor turístico e imobiliário que, se bem administrados, oferecem inúmeras oportunidades para atenuar as deficiências urbanas de uma cidade de tríplice fronteira.

Da Itaipu, além do potencial como atrativo turístico, a cidade conta com o recebimento de royalties desde 1985 como compensação pela exploração dos recursos hídricos e os impactos negativos causados pela instalação da usina na cidade. Conforme levantamento realizado por Moran (2019), os royalties recebidos de Itaipu representam 10% de todas as despesas públicas de Foz do Iguaçu dentre os períodos de 1992 a 2018, trazendo com isso grande dependência destes recursos nas contas públicas do município.

Contudo, conforme estabelecido no anexo 03, do Tratado de Itaipu (Decreto nº. 72.707), incorporado ao sistema jurídico brasileiro em 1973, o documento possui prazo de 50 anos para revisão dos seus termos, a qual ocorrerá em 2023, e assim, o prosseguimento do pagamento dos royalties dependerá da vontade e articulação política para que esses pagamentos se estendam. Como se pode ver, a ausência destes percebimentos financeiros causaria uma grande deficiência nas contas públicas de Foz do Iguaçu, sendo necessário se preparar para este cenário. Tais circunstâncias, dentre inúmeras outras, trazem à tona a necessidade de o município atualizar suas fontes de receitas ao mesmo tempo que levem em conta a capacidade financeira de seus contribuintes.

Por outro lado, conforme explanado anteriormente, o capital imobiliário se apropria de boa parte dos investimentos públicos convertendo-os em valorização imobiliária de seus imóveis. Diversas obras públicas cortam a cidade, as quais, conjuntas a alterações de zoneamento, transformam áreas que eram antes rurais em urbanas, sendo que esses investimentos públicos trazem potencial impacto na valorização das propriedades adjacentes a essas obras.

São muitos exemplos que podem ser colhidos neste sentido, entre os mais exponenciais, vale citar o Projeto Beira Foz, o qual a partir da ação estatal passou-se a remover centenas de famílias que viviam as margens do Rio Paraná para a passagem de uma avenida que interligasse inicialmente a Ponte da Amizade ao Marco das Três Fronteiras. O citado projeto foi abandonado após a conclusão de uma parcela pequena de suas obras, contudo, até hoje o tema é debatido e demandado por boa parte da comunidade, sendo especialmente pleiteado pelos proprietários imobiliários periféricos à construção do projeto, constituindo assim uma das ações prioritárias contidas no atual Plano Diretor da cidade (FOZ DO IGUAÇU, 2016).

Outro exemplo categórico é a expansão dos bairros perimetrais a Avenida Felipe Wandscheer, outrora uma estrada rural que cortavam apenas fazendas e clubes de pesca, que, no entanto, nos últimos anos passou a sofrer grande demanda imobiliária. Essas demandas resultaram em alterações no zoneamento, permitindo assim a implantação de condomínios e loteamentos, e, conseqüentemente, a necessidade da ampliação das vias de acesso e serviços públicos à região, gerando grande valorização imobiliária.

Outras diversas obras podem ser identificadas nesse sentido, especialmente as viárias, tais como a Avenida Portugal, a continuação da Avenida Pedro Basso, a duplicação da João Paulo II entre outras previstas pelo Plano Diretor:

Resolver os problemas de descontinuidade e obstrução do sistema viário principal, através das seguintes intervenções: as ligações das Avenidas Rosa Cirilo d Castro com a João Paulo II e complemento até Av. Felipe Wandscheer (conectora 01-D) e Av. das Cataratas; a abertura e ligação do binário – Rua Jorge Sanways e Rua Bartolomeu de Gusmão - à Av. Maria Bubiak (Perimetral Leste) -COLETORA 22; a continuidade da Ayrton Senna no trecho entre as Avenidas República Argentina e Rua Pedro Taffarel; a abertura da duplicação da Avenida Pôr do Sol, no trecho entre a Av. República Argentina e a Rua Javari; a abertura da Av. Por do Sol no trecho entre a Av. Felipe Wandscheer até a Rua Carlos Hugo Urnau; abertura do trecho, da Av. Felipe Wandscheer até a projeção de continuidade da Rua Cristiano Wandscheer; a abertura da ligação da Via Local ligando a Rua Cristiano Wandscheer, no trecho da CONECTORA 24-B até a Estrada Municipal que dá acesso a Avenida das Cataratas; a abertura da Rua Pedro Taffarel, no trecho entre a COLETORA 45 até a CONECTORA 02-I

(COLETORA 22 – trecho A); a classificação como Via Coletora da Rua Manêncio Martins, no trecho existente entre a Av. das Cataratas até a Rua das Begônias, ligação deste ponto até o início da Rua Golfinho, e classificação como Via Coletora da Rua Golfinho, no trecho entre a Rua Ametista até a Rua Canela; a continuidade da Rua Marechal Floriano com Rua Guido Welter até a Avenida General Meira; Rever e analisar a viabilidade da continuidade da Avenida Beira Rio em função das ruas perpendiculares existentes e Zona de Proteção Permanente; Duplicar a Av. Maceió, prolongar a Av. Paraná até a Avenida Tarquinio dos Santos (FOZ DO IGUAÇU, 2016, p. 16, v.III).

Esses investimentos refletem somente uma pequena monta das inversões públicas municipais e que geram relevante valorização imobiliária nas regiões beneficiadas, dispondo assim das características necessárias à implementação da CM e conseqüentemente, de recuperação dos investimentos realizados pelo poder público.

5.2 AS INVERSÕES REALIZADAS POR ITAIPU

Além dos investimentos mencionados, Foz do Iguaçu conta atualmente com grande monta em recursos públicos advindos da Itaipu, somando a quantia total de R\$2.500.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais). Dentre as principais obras se encontram a segunda ponte entre Brasil e Paraguai em umas das extremidades da cidade, obra que já atraiu a implementação de vários loteamentos para a região do Porto Meira. A cidade conta ainda com criação da Avenida Perimetral Leste que contornará maior parte da sua área urbana, transformando e urbanizando áreas outrora rurais, expandindo exponencialmente a área urbana da cidade.

Em prol do corredor turístico, será realizada a duplicação da Avenida das Cataratas, cujas adjacências eram compostas por áreas predominantemente rurais e atualmente já contam com a instalação de diversos condomínios fechados de luxo em suas margens, aproveitando a melhor capacidade de escoamento viário trazida pela instalação da futura avenida.

Trata-se de investimentos estruturais necessários ao desenvolvimento de toda cidade, no entanto, fatalmente resultarão na alta valorização das propriedades adjacentes a esses (ITAIPU, 2021). Essas valorizações são naturalmente exploradas pelas corretoras imobiliárias que comercializam os loteamentos adjacentes às obras públicas, conforme se extrai do anúncio copiado abaixo da Rocha Imóveis de 2021.

Figura 03 – Anúncio imobiliário da Rocha Imóveis de 2021

Rocha Imóveis
2 de junho · 🌐

[VENDA] Localizado no Loteamento Irio Holler, à 80 metros de distância da Av. República Argentina. Alto potencial de valorização! Próximo à futura perimetral leste.

* ÁREA TOTAL DO TERRENO: 250 m²
- Frente e fundos: 10,00 m²
- Laterais: 25,00 m².

R\$ 150.000,00

Junior Rocha
CRECI/PR F - 25074
📞 (45) 99954 - 9986.

#paulukimoveis #imobiliariapauluk #comprar #vender #alugar #financiar #avaliar #brasil #casa #terreno #argentina #paraguai #foz #fozdoiguacu #imoveis #imobiliaria #rochaimoveisfoz #imoveisfoz #imobiliariafoz #realizaseussonhos #rochajuniorfoz #imóveisdeluxo #juniorrocha #apartamento #centrodefoz #avenidarepublicaargentina #perimetralleste #loteamento



Fonte: Rocha Imóveis (2021).

Muitas das obras citadas cortam grandes latifúndios da cidade, áreas que seguem aguardando sua urbanização por meio de investimentos públicos para sua valorização e posterior comercialização. Na foto a seguir da Agência Estadual de Notícias (AEN) de 2021, já é possível verificar as obras da Perimetral Leste em andamento, cruzando zonas que anteriormente se constituíam de zonas rurais da cidade:

Figura 04 – Obras da Perimetral Leste em andamento em 2021.



Fonte: AEN (2021).

A valorização causada pelas obras já repercute inclusive nos orçamentos das próprias obras a exemplo da Perimetral Leste que teve que ter seu orçamento atualizado em razão da valorização imobiliária dos imóveis que terão de ser desapropriados pela passagem da avenida, conforme nota expedida pela Itaipu:

De acordo com o superintendente de Obras e Desenvolvimento da Itaipu, Kléber da Silva, a construção da perimetral vai custar R\$ 336 milhões, valor superior ao previsto inicialmente. O aditivo ocorre, principalmente, por causa da valorização imobiliária das áreas em processo de desapropriação e de alterações importantes no projeto, que o tornaram ainda melhor e mais adequados às necessidades da comunidade local e dos órgãos alfandegários. (ITAIPU, 2021).

Em que pese a relevante valorização imobiliária causada pelas obras mencionadas, tais obras foram custeadas pela União, por intermédio da Itaipu. No entanto, cumpre destacar que tais inversões advêm predominantemente de uma empresa pública federal razão pela qual o município estaria impedido de implementar a CM em face da origem da verba empenhada, pois não foi o custeador da obra. Tal limitação determina a incidência do tributo em relação a todas as obras custeadas por outros entes federativos, conforme se busca elucidar melhor a seguir.

5.3 SITUAÇÃO LEGAL FRENTE A OBRAS CUSTEADAS POR OUTROS ENTES FEDERATIVOS

Cumpra mencionar obstáculo técnico fiscal a ser cumprido pelo município quando houver obras custeadas por recursos advindos de repasses de outros entes federados como a União, Estado, ou mesmo, decorrente de suas estatais vinculados a esses, como ocorre com a Itaipu, da qual decorre boa parte das inversões em obras públicas realizadas no município.

Cabe ainda destacar que o sujeito ativo da cobrança deve ser o mesmo sujeito que custeou a obra (art. 3º, Decreto-Lei 195/67¹⁴). Dessa forma, caberiam aos entes federados mencionados anteriormente cobrar o tributo ou delegar a citada competência tributária ao município por meio de convênio específico para a obra determinada, de acordo com o que estabelece o art. 12, § 6º do Decreto-Lei 195/67¹⁵.

Uma leitura atenta do Código Tributário Nacional encaminha a questão neste mesmo sentido ao instituir que:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, **no âmbito de suas respectivas atribuições**, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (BRASIL, 2012, p.72-73. grifo meu).

Ou seja, a cobrança da CM visando às restituições dos valores dispendidos deve corresponder ao montante gasto pelo ente federativo que instituir o tributo. Saliente-se que o citado tema já foi objeto de debate no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), Estado cujos vários municípios vêm implementando a CM e com isso, possui maior material legal para estudar e compreender os conflitos havidos em torno do tema. Em decisão emanada pelo referenciado órgão, consolidou-se o entendimento sobre a possibilidade da cobrança pelo município quando o ente federativo que arcou com a obra tenha delegado expressamente a faculdade de cobrar a CM ao município (TCE/SC¹⁶, 2017).

¹⁴Art. 3º A Contribuição de Melhoria a ser exigida pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios para fazer face ao custo das obras públicas, será cobrada pela Unidade Administrativa que as realizar, adotando-se como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência, a serem fixados em regulamentação deste Decreto-lei.

¹⁵Art. 12. A Contribuição de Melhoria será paga pelo contribuinte da forma que a sua parcela anual não exceda a 3% (três por cento) do maior valor fiscal do seu imóvel, atualizado à época da cobrança. § 6º Mediante convênio, a União poderá legar aos Estados e Municípios, ou ao Distrito Federal, o lançamento e a arrecadação da Contribuição de Melhoria devida por obra pública federal, fixando a percentagem na receita, que caberá ao Estado ou Município que arrecadar a Contribuição.

¹⁶ Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Eletronicos/1500336561.PDF>

Aprofundando-se ainda mais no tema, nas obras custeadas por meio de repasses da união administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF), tais como as obras do Programa de Aceleração e Crescimento (PAC) - que custeou diversas obras na cidade de Foz do Iguaçu - verifica-se impedimento contratual determinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que determina previsão nos Contratos de Repasses de Verbas cláusula expressamente proibindo a cobrança da CM pelo município beneficiado (TCU – Primeira Câmara. Relator Ubiratan Aguiar. Acórdão nº. 62/2011).

Vale realçar que após aprofundada análise sobre os repasses de verbas federais aos municípios, não foi possível localizar a disposição do Governo Federal em cobrar a CM muito menos de conceder tal faculdade ao município.

Diante dos impedimentos constatados, só seria possível a cobrança da CM pelo município das obras por este custeadas. Assim, a cobrança da CM no que se refere às grandes obras estruturais executadas no município seriam de competência da Itaipu, Estado do Paraná e União, principais fontes de receita para execução dessas, sendo necessária uma complexa negociação política para recuperar a mais-valia gerada por essas obras.

5.4 A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como mencionado anteriormente, a cidade de Foz do Iguaçu passou recentemente por uma série de escândalos de corrupção envolvendo a gestão e execução de obras públicas. Através das Operações Pecúlio e Nipoti desenvolvidas pela Polícia Federal e Ministério Público, descobriu-se uma organização criminosa chefiada pelo ex-prefeito Reni Pereira, envolvendo seus secretários municipais e boa parte da Câmara de Vereadores, com o intuito de desviar recursos do município destinados a execução de obras públicas.

Como se sabe, esses escândalos ganharam repercussão nacional e vieram somente a escancarar um problema que sempre acompanhou a gestão municipal: a falta de transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, especialmente aqueles destinados a obras de infraestrutura urbana.

A implementação de um tributo que tenha como fato gerador a execução de uma determinada obra pública possui inúmeras implicações quando levada à

realidade concreta, pois demanda-se do município transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, conforme determinam os requisitos legais para a implementação da Contribuição de Melhoria. Para a implementação do tributo, os contribuintes precisam conhecer previamente o projeto da obra, os valores empenhados, como serão gastos, pois essas informações servem como critério para a base de cálculo do imposto cobrado, possuindo os contribuintes inclusive de prazo administrativo para questionar tais pontos. Assim, a implantação da CM acabaria remetendo a presente pesquisa para questões muito mais amplas e complexas acerca da transparência e participação popular na fiscalização da execução de obras públicas.

Portanto, verifica-se grande um potencial na implementação da CM de aproximar os contribuintes dos atos de planejamento e execução orçamentária do Poder Público, pois naturalmente tais contribuintes, cientes que terão que arcar com parte das obras pretendidas pelo Poder Público, exigirão obras de qualidade e eficiência nos gastos, minando atos de corrupção e projetos totalmente desconectados das necessidades locais.

Colaborando com a hipótese mencionada, Hugo Segundo (2020) apresenta interessante reflexão ao comparar o atual meio de divulgação de obras públicas com os moldes legais estabelecidos pela legislação da CM:

Mas suponha-se, ao contrário, que em vez de apenas uma placa ao lado da praça, a contribuinte recebe, em casa, uma notificação com o orçamento da obra, a indicação de que será cobrada uma contribuição de melhoria de todos os proprietários de imóveis nas redondezas, e de que o seu valor será pautado pelo referido custo, ali orçado detalhadamente. A curiosidade para examinar com mais cuidado o orçamento será grande. O estímulo para aproveitar o prazo de 30 dias e impugnar o que ali parecer estranho, maior ainda. E os governantes talvez não queiram centenas ou mesmo milhares de atentos fiscais de contas, a esquadrihar suas despesas com infraestrutura (SEGUNDO¹⁷, 2020, n.p).

Verifica-se ainda atualmente um grande lapso de transparência nas contas públicas no que se refere aos orçamentos utilizados para execução de obras de infraestrutura. Conforme se extrai das Leis Orçamentárias publicadas pelo Município de Foz do Iguaçu nos 03 últimos anos, a Secretaria de Obras é a terceira que mais recebe verbas, apenas atrás das Secretarias da Saúde e da Educação.

¹⁷ Disponível em: www.conjur.com.br

No entanto, ao buscar precisão nos valores empenhados para cada uma das obras executadas pela Secretaria, verifica-se constar valores irrisórios em algumas obras, sendo posteriormente classificada vultuosa destinação financeira para um conjunto de diversas obras sem se precisar com exatidão o valor empenhado em cada qual.

Tal como se pode extrair nas despesas empenhadas para o término das obras paralisadas da Avenida Felipe Wandscheer e Avenida Andradina, dentre outras obras de grande porte, onde foi mencionado o valor de apenas R\$10.000,00, e, na sequência, consta o valor de R\$6.010.000,00 empenhados para obras de infraestrutura urbana de maneira genérica. Conforme consta no anexo da Lei Orçamentária Anual 4.825/2019, cujo inteiro teor é trazido no anexo 01.

Ao efetuar contato diretamente na Prefeitura buscando informações sobre os valores empenhados em obras públicas, mais especificamente da Avenida Felipe Wandscheer, a informação repassada verbalmente pela Secretaria da Fazenda é que seria necessário criar um protocolo específico para que se pudesse analisar o pedido, sendo que, por força da Lei de Transparência 12.527/2011, as referidas informações deveriam ser expostas de maneira clara e concisa por meio virtual de acesso público.

Todavia, conforme avaliação realizada pelo Tribunal de Contas do Paraná entre os Portais de Transparência de 399 municípios do estado por meio do Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), Foz do Iguaçu foi de 319º colocado em 2019 para o 127º colocado em 2020, demonstrando um imenso avanço na transparência dos atos de gestão pública. Apesar de ter ainda muito o que evoluir já é possível verificar um grande avanço na transparência do município. Tais dados demonstram o esforço do município em transparecer sua gestão administrativa, ao mesmo tempo em que demonstra que resta ainda um longo caminho a ser percorrido (TCE/PR, 2021).

Questões como as mencionadas acima realçam primeiramente a necessidade dos gestores municipais terem um controle muito preciso das finanças públicas. Posteriormente, se faz necessário que esse controle esteja disponível ao público de forma transparente e compreensiva, fatores que demandam grande capacidade de planejamento e gestão de cada obra pública, para assim, possibilitar o uso dessas informações na cobrança de gastos públicos com infraestrutura por meio da CM.

5.5 A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, O PLANO DIRETOR E OS DEMAIS IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Outro quesito fundamental à instituição da CM é que a gestão pública municipal tenha muito claro os valores dos imóveis contidos na cidade, pois tais valores servirão para verificar a eventual valorização do imóvel constituindo parte da base de cálculo do tributo. Entretanto, cabe ressaltar que a prefeitura já possui um sistema de avaliação imobiliária atrelada a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária (IPTU)¹⁸ e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)¹⁹.

Na cobrança do ITBI, a prefeitura tem a oportunidade de utilizar o valor declarado pelo contribuinte na escritura pública de compra e venda do bem, e assim, determinar o tributo caso a caso, resultando uma avaliação mais verossímil do imóvel em relação aos valores praticados no mercado.

No entanto, os parâmetros utilizados para a cobrança do IPTU no município de Foz do Iguaçu são discricionários e em regra, não correspondem aos valores de mercado praticados. Conforme se verifica na legislação municipal, os parâmetros utilizados para determinar o valor dos imóveis na cidade para fins de incidência do IPTU decorrem da expressão legislativa estabelecida pela Lei Municipal 142/2008, que traz consigo uma planta genérica de valores imobiliários de acordo com a região da cidade, e, conforme essa foi se expandido, novas Leis complementares foram sendo redigidas, incluindo os novos loteamentos e condomínios.

Dessa forma, a inserção da CM pode provocar uma reação em cadeia que beneficiará outros tributos aplicados sobre a propriedade imobiliária, pois sua incidência deve obrigatoriamente estar alinhada com o valor de mercado do imóvel, para que assim se possa mensurar a valorização imobiliária desse. Resultando assim uma avaliação imobiliária mais precisa que fatalmente se refletiria nos demais impostos cuja base de cálculo é também o valor do imóvel, a exemplo do IPTU e do ITBI.

Consoante ao anteriormente esclarecido, na atualidade, o Plano Diretor é o principal documento na consecução da política urbana municipal estabelecendo os delineamentos a fim de ordenar e orientar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a função social da propriedade urbana. No Plano Diretor se

¹⁸ Imposto cobrado anualmente com alíquota (%) sobre o valor da propriedade imobiliária.

¹⁹ Imposto exigível para consolidação de transmissão de imóvel com alíquota fixa de 4%.

inserem os fundamentos que justificam a interferência pelo poder público na propriedade imobiliária visando à correta distribuição da infraestrutura e serviços públicos no espaço, assim como, as normativas e instrumentos que serão utilizados para esse fim, determinando ainda toda a legislação urbana correlata. No entanto, em que pese sua relevância para direcionar o planejamento urbano, verifica-se que a CM não foi contemplada por esse.

No caso de Foz do Iguaçu, passado o prazo de dez anos desde a elaboração do último Plano Diretor (2006), se iniciou, em 2015, a elaboração do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e participativo, formulado e discutido junto às comunidades locais, seja por meio de grupos específicos de discussão mais técnica, seja por audiências públicas realizadas junto à Câmara Municipal e nas associações de bairros, somando o total de 10 audiências ao longo de 02 anos (FOZ DO IGUAÇU, 2016).

O Plano Diretor foi apresentado em 3 volumes, considerando as 3 fases de sua elaboração. O primeiro, contém um levantamento sociodemográfico da cidade por meio de um resgate de seu desenvolvimento urbano e os problemas inerentes a esse. O segundo volume é pautado pelo apanhado de informações e demandas colhidas em audiências públicas, trazendo a participação da sociedade civil organizada, seja na forma dos conselhos profissionais, entidades públicas e privadas de ensino, sindicatos e representantes do governo, assim como, abertas à própria população em geral.

Nesses encontros as demandas apresentadas foram devidamente documentadas, no entanto, constatou-se pouca participação popular nas audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal. A participação aumentou consideravelmente a partir da organização de pré-conferências e conferências realizadas pelo município diretamente nos bairros mais estratégicos e com o apoio das lideranças locais, como pode ser verificada no convite divulgado pela prefeitura municipal trazido no anexo 02.

Cabe salientar que, nas demandas registradas, não se verificou nenhuma relacionada a CM, ou mesmo, da recuperação dos investimentos públicos pelo município. Dentre os instrumentos de recuperação da mais-valia urbana, o IPTU Progressivo foi o único efetivamente abordado, ainda que timidamente. Sua demanda partiu de um arquiteto da cidade e foi mencionado em duas outras oportunidades de diálogos. No entanto, a problemática dos vazios urbanos foi questionada com mais

frequência, sendo reconhecido como um dos causadores da segregação socioespacial da cidade (FOZ DO IGUAÇU, 2016).

Por outro lado, viu-se uma imensa demanda por infraestrutura e serviços urbanos. Sejam infraestrutura viária, calçadas, e, até mesmo, equipamentos de lazer e segurança. A maior parte das reivindicações da população buscava atender deficiências deste tipo em seus bairros demandas essas que quase sempre partiram das áreas mais periféricas da cidade. Ainda, verifica-se pelos estudos apresentados pelo Plano Diretor que, ao contrário do que normalmente se presume, maior parte da população não vive no centro, mas sim nas periferias das quais destacam-se a Vila C e o Porto Meira, ambas situadas nas extremidades urbanas (FOZ DO IGUAÇU, 2016).

Com base nas constatações técnicas e demandas da população, partiu-se então para a 3ª fase do Plano Diretor que estabeleceu as diretrizes e proposições que determinarão a expansão urbana do município nos próximos 10 anos. Vale considerar que muitas dessas diretrizes funcionam somente para estabelecer um norte para os gestores municipais, por essas razões, muitas vezes vem acompanhadas por pretensões quase surreais, vislumbrando uma cidade do sonho. Ainda assim, é válido ter o direcionamento de onde se quer chegar e traçar um caminho de começo e meio, definindo estratégias e instrumentos que serão utilizados para tanto. Sonhos os quais são sempre limitados pela capacidade de gestão do município e seus limites orçamentários.

O plano prevê ainda uma série de intervenções urbanísticas de curto, médio e longo prazo, visando adequar o sistema viário à expansão urbana horizontal vivida na cidade, fazendo-se necessários criar vias de acesso ou ampliar as existentes que ligam a região central aos bairros mais periféricos.

Ao determinar as zonas urbanas do município, com forte expansão sobre as rurais, o Plano Diretor possibilita o maior parcelamento do solo nessas áreas, e, conseqüentemente, o maior adensamento populacional nessas regiões²⁰. Os resultados dessa expansão são evidentes no período em que este trabalho está sendo realizado, entre 2019 e 2022. Atualmente, 05 anos após a publicação do novo Plano Diretor, já é possível constatar o imenso crescimento horizontal sobre essas áreas

²⁰Cumprir esclarecer que quando inseridos em zona rurais os imóveis não podem realizar subdivisões inferiores a 20.000 m² quadras, impedindo o adensamento nessas regiões, contudo, ao serem considerados urbanos, lhe é possibilitado a subdivisão de ano mínimo de 250m², potencializando exponencialmente o adensamento urbano nessas áreas outrora rurais.

antes consideradas rurais, sendo loteadas, edificadas, constituindo novos centros de moradia onde poucos anos antes havia apenas sítios e chácaras, criando vazios urbanos ainda maiores entre essas áreas periféricas e os centros urbanos.

De todo o exposto, torna-se possível extrair as seguintes conclusões das constatações expressas no Plano Diretor e sua elaboração: a cidade de Foz do Iguaçu vem tendo um crescimento exponencial de sua zona urbana; os recursos disponíveis para oferecer infraestrutura a essa expansão são limitados e não são capazes de suprir a demanda crescente; a maior parte da população, justamente a que mais carece destes recursos, se encontra nas áreas periféricas da cidade.

As proposições contidas no Plano Diretor são fundamentais para a promoção do saudável e regular crescimento urbano de uma cidade, e, apesar de representarem sonhos distantes em relação a atual conjuntura de Foz do Iguaçu, são a realidade de muitos municípios do Paraná, que contam com excelente estrutura urbana e utilizam da Contribuição de Melhoria para alavancar seu desenvolvimento, como exposto anteriormente.

Dessa forma, é de fundamental importância que Foz do Iguaçu, através da ação do Poder Público Municipal, adote medidas que possibilitem a implantação das infraestruturas elencadas no Plano Diretor, considerando que a demanda vem crescendo exponencialmente nos últimos anos, especialmente pela ação do capital imobiliário e grandes corporações do ramo turístico.

6. AS TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA CM EM FOZ DO IGUAÇU

Não obstante a problemática apontada, verificou-se que a mais-valia ocasionada pelos investimentos públicos aos proprietários imobiliários não tem sido recuperada pelo Poder Público em Foz do Iguaçu. Dessa forma, estaria se renunciando tais receitas, tendo em vista não ter sido efetivamente implementada a CM até o presente momento.

No entanto, conforme será demonstrado a seguir, a CM não é novidade em Foz do Iguaçu e seu potencial já vem sendo mensurado há muitas décadas pelo município. Em diversas gestões políticas, pode ser constatado certo esforço da administração pública para implementar a CM, sendo todas frustradas pela falta de esforço político e pela incorreta instrumentalização do tributo.

Dessa forma, cabe-nos no presente momento verificar como a CM vem se inserindo ao longo dos anos no contexto do planejamento urbano do município e quais os obstáculos vêm enfrentando, com vistas a identificar as ações públicas necessárias à sua correta implementação.

É possível extrair algumas experiências históricas do esforço do Poder Público Municipal para ter o tributo implementado, e, conseqüentemente, alcançar o ressarcimento parte do investimento apropriado pelo capital privado. No entanto, todas as iniciativas esbarraram nos obstáculos técnicos apresentados pela norma.

A primeira iniciativa de implementação do tributo no município se deu através da Lei 440/1964, legislação que foi posteriormente reeditada pela Lei 483/1966, dispositivos legais que tratavam exclusivamente da CM e que passaram a incorporar o tributo ao Código Tributário Municipal.

Posteriormente, o Código Tributário Municipal (CTM) foi reeditado (Lei 809/72) trazendo capítulo próprio relativo à CM dentre seus artigos 86 a 101. Dessa forma, com base nos critérios estabelecidos pela legislação municipal, elencou todos os requisitos legais dispostos na legislação federal e assim, passou-se a dispor do arcabouço legislativo necessário à efetiva implementação do tributo.

Com base na legislação anteriormente citada, tentou-se a implementação do tributo no município no final dos anos 70 e início dos anos 80, visando à pavimentação da Avenida Jorge Shimmelpfeng, uma das principais vias da cidade, cujo custo seria arcado por meio da CM incidente sobre as propriedades dessa via. Contudo, tal

iniciativa foi derrubada judicialmente pelos proprietários imobiliários afetados que questionaram os procedimentos técnicos necessários para a instituição do tributo.

Registre-se que esses questionamentos podem ser verificados pelo contencioso jurídico dos tribunais superiores, dentre os quais, se localizou decisão judicial em ação proposta pela tradicional família Keller. Na ação citada, os proprietários obtiveram decisão favorável em última instância que consolidou o entendimento de que não se cumpriram todos os requisitos para a implementação do tributo que careceu de publicação prévia do edital com todos os custos da obra e seus beneficiários, conforme se extrai do julgamento publicado pelo Superior Tribunal Federal em 1983 (STF, 1983), confirmando a decisão do Tribunal de Alçada do Paraná acerca do tema:

Figura 05 – Julgamento publicado pelo Superior Tribunal Federal em 1983.

<p>“AÇÃO DECLARATIVA NEGATÓRIA - LANÇAMENTO FISCAL - TAXA DE PAVIMENTAÇÃO - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - ILEGALIDADE.</p> <p>Caso típico e inconfundível de “contribuição de melhoria”, pela obra de pavimentação asfáltica dos três (3) lotes urbanos, com frente para Avenida Jorge Schimmelpfeng, via de grande pavimentação da cidade, tendo em vista o disposto no art. 18, II, da Constituição Federal e art. 82 do Código Tributário Nacional.</p>	<p>A pavimentação de via pública constitui obra utilizável por toda a comunidade, decorrente da valorização imobiliária de todos os terrenos lindos e adjacentes.</p> <p>Sem laivo de dúvida que o “edital” previsto no Decreto-lei nº 195/67, em consonância com o art. 82 do C.T.N., deve ser publicado previamente, tanto assim que o art. 59, inc. III, do referido Decreto-lei 195, estabelece que o edital deve conter o orçamento total ou parcial do custo da obra.</p>
---	---

Fonte: STF (1983).

Em pesquisa mais aprofundada sobre o tema, verifica-se que a prefeitura vinha, na época, adotando a CM para arcar com diversas obras de asfaltamentos da cidade. No entanto, tal iniciativa foi envolvida por uma enorme polêmica acerca dos custos das obras. Vale citar tira do jornal local, “Novos Tempos” publicada em 1982, que aponta “Chunchos” nos preços cobrados pelos contratos de pavimentação das

ruas e avenidas que foram custeadas pela Contribuição de Melhoria, cujo teor se apresenta aqui na íntegra:

Figura 06 – Reportagem aponta irregularidades nos preços cobrados contratos de pavimentação das ruas e avenidas em 1982.

CHUNCHOS NOS CONTRATOS DE PAVIMENTAÇÃO

O povo de Foz do Iguaçu continua a resistir ao pagamento das altas taxas justificadas como de melhoria pela Prefeitura. O preço social para o asfaltamento das ruas da cidade chega a ser dramático. Moradores de vários bairros da cidade estão vendendo seus lotes a preço de banana para ir morar na periferia. Outros estão deixando de pagar contas na farmácia, colégios ou nos armazéns para evitar que sejam castigados pela assustadora dívida ativa. Existem casos de famílias que estão racionando os alimentos para que sobre alguma coisa para pagar as prestações.

Atrás dos asfaltamentos a preços insuportáveis estão os especuladores imobiliários. Existe suspeita de que alguns marajás da Prefeitura e Codefi estão associados com empresas imobiliárias. Quando eles ficam sabendo de alguém que não pode pagar o asfalto, fazem então chegar os especuladores de imóvel. Atuam em conjunto como aves de rapina em seu vil plano de tirar da área central os contribuintes mais carentes.

Levantamentos feitos por técnicos no assunto comprovam que o preço do asfalto de Foz do Iguaçu é o mais caro do Paraná. Portanto, há muita gente se

enriquecendo às custas da desgraça alheia.

Por outro lado juristas de renome têm declarado a inconstitucionalidade da taxa de melhoria incluída no Código Tributário Municipal. Várias ações foram encaminhadas à justiça. Todas essas ações coincidem em que é exorbitante a taxa de asfalto e que o dinheiro do povo é utilizado para pagar obras suntuosas sem nenhum objetivo social. Uma das ações toma como base a Lei Municipal 809, que em seu artigo 92 exige que os imóveis presumivelmente beneficiados sejam individualizados no edital que publica o preço da obra. Esse preceito a Prefeitura não tem cumprido. Por outro lado, o artigo 90 da mesma lei municipal diz que o rateio dos gastos deve ser feito considerando o valor cadastral dos imóveis e não somente a testada dos lotes. Esse artigo diz que a distribuição gradual de contribuição de melhoria entre os contribuintes será feita proporcionalmente aos valores venais dos terrenos, presumivelmente beneficiados, constantes do Cadastro Municipal de Contribuintes".

Nada disso tem sido feito. Os tecnocratas, com o pleno aval do prefeito nomeado, coronel

Clovis Vianna, obrigam os moradores das ruas asfaltadas a assinar o termo de compromisso. Caso estes se neguem a assinar, ameaçam fazer a obra assim mesmo e depois encaminhar a dívida para o departamento jurídico. Os proprietários, coagidos pela terrível dívida ativa, preferem vender a propriedade antes de terem que entregar para pagar o asfalto.

Não resta dúvida de que este procedimento está gerando corrupções em altos escalões da administração pública municipal. E a corrupção surge na celebração de contratos públicos, falsificando concorrências, etc. E o poder econômico aparece em geral estreitamente vinculado ao poder público. O arbítrio e seus agentes estaduais e municipais tem se notabilizado por utilizar o dinheiro público para pagar obras faraônicas que mais contribuem para o agravamento da crise social. Este é o caso da Taxa de Pavimentação, cujo valor constitui um verdadeiro assalto.

O que está sendo feito em Foz do Iguaçu é um verdadeiro crime, um desrespeito aos direitos do cidadão. Afinal, todos podem morar em ruas asfaltadas sempre que paguem o asfalto,



mesmo que tenha como resultado noites sem dormir, fome e outros sacrifícios da população iguaçuense. Não resta dúvida, que o prefeito nomeado e seus desumanos assessores não estão interessados no bem estar do povo, mas em locupletar as empresas pavimentadoras.

Secretário de Finanças da Prefeitura, mais conhecido como "dívida ativa".

Fonte: Jornal Novos Tempos (1982)

Conforme se extrai da tira jornalística, verifica-se que a CM não foi bem recebida na cidade, sendo que no artigo se questiona justamente a prévia publicação do edital dos preços a serem cobrados na obra, a forma de distribuição dos custos, assim como, a forma de avaliação dos imóveis beneficiados. Por outro lado, a veiculação jornalística serve para expor o potencial do tributo em atrair a participação da população na fiscalização dos contratos de obras públicas.

Nos anos subsequentes foi possível extrair da legislação esforço permanente para a implementação da Contribuição de Melhoria, pois todos os Códigos Tributários Municipais seguintes continuaram incorporando o tributo. Atualmente contemplado pela Lei Municipal 82/2003, a CM possui capítulo próprio na legislação tributária municipal, constituídos pelos artigos 623 a 649. Como se vê abaixo, o artigo 641 da citada legislação dispõe detalhadamente de todos os critérios necessários ao

lançamento do tributo, trazendo ao Poder Público Municipal o passo a passo para sua implementação:

Art. 641. Para constituição do crédito tributário relativo à contribuição de melhoria a repartição competente deverá notificar os contribuintes, por meio de edital, em que deverão constar, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

- I - memorial descritivo do projeto;
- II - orçamento do custo da obra;
- III - determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
- IV - delimitação da zona beneficiada;
- V - determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;
- VI - valor da contribuição de melhoria;
- VII - prazo para pagamento, e se for o caso, prazo para o parcelamento do débito;
- VIII - prazo para impugnação.

§ 1º O imóvel comum poderá ter o lançamento efetuado em nome de qualquer dos titulares.

§ 2º A contribuição relativa a cada imóvel será determinada, pelo rateio da parcela do custo da obra, a que se refere o inciso III, pelos imóveis situados na zona beneficiada, em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§ 3º Ao Poder Executivo cabe a fixação dos fatores individuais de valorização a que alude o parágrafo anterior, observado o disposto no artigo 627 (FOZ DO IGUAÇU, 2003, n.p).

Em uma iniciativa mais concreta para materializar a implementação da legislação, o município, por meio de Decreto-Executivo 15.529/2004, constitui comissão própria para avaliar o assunto, cujo objetivo é esclarecido logo em seu artigo 1º:

Art. 1º Constituir Comissão de Avaliação Imobiliária, para proceder aos estudos técnicos necessários para auferir a valorização imobiliária de cada imóvel beneficiado, direta ou indiretamente, decorrente da obra pública realizada, a fim de fixar a base de cálculo da Contribuição de Melhoria (FOZ DO IGUAÇU, 2004, n.p).

Como se verifica, primeiramente, o município passaria a avaliar os efeitos das obras públicas sobre a valorização imobiliária, oferecendo o embasamento técnico e financeiro necessário para a efetiva implementação da CM, por meio de uma comissão especificamente incumbida de tal fim. O citado decreto determina ainda que a comissão apontada elaborasse um “relatório circunstanciado referente à valorização imobiliária decorrente das obras públicas realizadas, que lhes serão informadas oportunamente, do qual deverá constar obrigatoriamente”.

- I - critérios utilizados para a aferição da valorização imobiliária;
- II - cálculo detalhado da apuração da valorização imobiliária, incluindo índices, fórmulas, legendas e notas;
- III - valor da valorização imobiliária atribuída a cada imóvel beneficiado, direta ou indiretamente;

IV - indicar expressamente se da obra pública, nenhuma valorização resultar aos imóveis a ela adjacentes, fundamentando as razões e indicativos que levaram a esta conclusão, e apresentando demonstrativos dos cálculos; e
V - indicar expressamente se da obra pública decorreu valorização imobiliária mínima, que não compense os gastos decorrentes do processo de arrecadação, fundamentando as razões e indicativos que levaram a esta conclusão, e apresentando demonstrativos dos cálculos (FOZ DO IGUAÇU, 2004, n.p).

Novamente, em 2007, procedeu-se mais um esforço para auferir a valorização imobiliária decorrente das obras públicas por meio da publicação da Portaria 40.420/2007, com o mesmo teor do decreto anteriormente mencionado, instituindo assim uma nova comissão para avaliar a valorização imobiliária nos mesmos termos antes expostos, a qual, igualmente deveria gerar um relatório acerca da viabilidade da implementação da CM.

Após longa pesquisa no portal municipal não foi possível localizar os documentos mencionados nas cidades legislações. Diante disso, verificando a importância de tais relatórios, este autor os requisitou junto à prefeitura, abrindo protocolo administrativo especificamente para esse fim, passando assim a promover diligências nos departamentos responsáveis pelo pedido administrativo.

Contudo, passados mais de 08 meses de atos protelatórios pelo órgão fazendário, da ouvidoria e do planejamento urbano, sem que fosse provida a documentação solicitada, este autor não viu alternativa senão ingressar com ação judicial de Mandado de Segurança sob o nº. 0011540-65.2022.8.16.0030, obtendo ordem judicial liminar pela 2ª Vara da Fazenda de Foz do Iguaçu, que determinou o fornecimento da documentação.

Em manifestação apresentada pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu no citado processo, foi informado pelo Procurador Municipal que os citados relatórios nunca chegaram a ser elaborados, resultando na anulação de algumas tentativas de lançamento tributário da Contribuição de Melhoria e na desistência na implementação do tributo, nas palavras do Procurador:

[...] o lançamento foi integralmente anulado exatamente por não apresentar os levantamentos e relatórios necessários a atribuição do valor sobre a valorização que, se quer, foi levantada. Portanto, não há como o Município fornecer os relatórios solicitados, uma vez que os mesmos não foram elaborados, não existem e por esta razão o último lançamento realizado em 2004 foi cancelado.”

Indicou-se também que essa omissão foi reiteradamente praticada em relação às determinações legais trazidas pela Portaria 40.420/2007, que da mesma forma constituiu Comissão para a mesma finalidade.

Na sequência, este autor denuncia as irregularidades identificadas na conduta dos agentes públicos, se manifestando em juízo:

Lamentavelmente, cumpre ao autor tão somente apontar tal conduta, cabendo às autoridades competentes, seja o Ministério Público, Tribunal de Contas, ou, até mesmo, de ofício por este juízo, averiguar eventuais irregularidades nas condutas praticadas pela administração pública. Além disso, cumpre as essas autoridades questionar quais seriam os fundamentos para que o Município de Foz do Iguaçu promova a renúncia fiscal da Contribuição de Melhoria, tal como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, em seus artigos 11 e 14²¹

A citada legislação, seja a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, em seus artigos 11 e 14, é clara ao estabelecer os critérios para renúncia de receitas, como se vê:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Art. 14. **A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (...) (BRASIL, 2001, n.p).

No entanto, a denúncia apontada não foi apreciada pelo Poder Judiciário, primeiramente, por não ser esse o mérito da demanda, segundo, pelo desinteresse dos órgãos judiciais em adentrar na discussão levantada, dada a complexidade do tema, os conflitos de interesse havidos e pelo conflito que esse pode gerar entre os Poderes Executivo e o Judiciário.

Este autor, por outro lado, faz “mea-culpa” frente à matéria discutida, pois atua profissionalmente como advogado e empresário junto aos órgãos públicos municipais

²¹ Manifestação mov. 17 e 20 Mandado de Segurança.

e assumir sozinho a presente discussão poderia lhe gerar sérias retaliações junto a esses órgãos, minando sua atividade profissional junto aos órgãos municipais.

Diante disso, o processo está sendo arquivado, do qual se pode extrair tão somente a ciência de que as informações solicitadas nunca existiram e que a inexistência de **tais documentos são umas das razões do insucesso na implementação do tributo nos períodos elencados. Assim, tem-se material suficiente para atestar algumas das hipóteses desenvolvidas no presente trabalho, seja a desídia e imperícia dos órgãos municipais acerca da implementação da CM, e ainda, a falta de fiscalização de tal conduta pelos órgãos competentes, que, mesmo quando provocados, optaram por se quedar inertes.**

Dando continuidade às determinações legislativas exaradas pelo município, mais recentemente, verifica-se a criação pelo Poder Executivo da Divisão de Tributos Imobiliários (DVTI), pelo Decreto 29.644/2021, que dentre as atribuições incluem “11. Planejar, executar e avaliar os procedimentos relativos às atividades de lançamento de contribuição de melhoria”. Havendo inclusive legislação que aborda as formas de parcelamento da CM (Decreto 25.854/2017). No entanto, ainda não foi possível verificar a implementação da citada legislação.

Conforme se verifica, o município de Foz do Iguaçu já conta com todo o arcabouço legal para a implementação da CM, sendo incorporado em todos os Códigos Tributários do município desde 1964, de lei especial para tratar os critérios mais minuciosos do tributo, sendo criada em período recente e por 2 ocasiões, comissões especificamente para avaliar a implementação do tributo, as quais, no entanto, descumpriram sua função legalmente determinada, sem que fosse apurada essa conduta pelas autoridades administrativas e judiciais.

Quais seriam os motivos desta omissão pública? Existem forças políticas e sociais determinando tais comportamentos ou se trata apenas de uma mera desídia administrativa ante a complexidade da instituição de um novo tributo? São todas perguntas que, infelizmente, não serão conclusivamente respondidas pelo presente trabalho.

7. CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas pelo presente trabalho, verificou-se que as condições que determinam o valor econômico do imóvel dependem diretamente da disponibilidade de infraestrutura, acessibilidade e equipamentos urbanos. No entanto, a disponibilidade de recursos está condicionada à capacidade financeira e de gestão do município; ente responsável pelo planejamento e execução das políticas urbanas. Com base nessas análises, constatou-se que a valorização imobiliária é predominantemente determinada pela capacidade do poder público em prover infraestrutura urbana.

Verificou-se ainda que os municípios que sofrem com os efeitos do espraiamento de sua zona urbana têm dificuldade em alocar igualmente infraestrutura em seu espaço, tendo que ser seletivos ao distribuir tais recursos públicos no espaço de acordo com o interesse da administração pública, ou mesmo, conforme a influência política de determinadas localizações em atrair os recursos.

Diante dessa problemática, constatou-se, a partir da revisão bibliográfica realizada, que a CM é o instrumento, tanto fiscal quanto de planejamento urbano, mais eficiente para fomentar o processo de distribuição das melhorias urbanísticas no espaço, e ainda, multiplicar a capacidade do poder público em prover esses recursos. Verificou-se ainda que para a devida implementação da CM, se faz necessário que o Poder Público tenha um controle preciso e transparente de seu planejamento e gastos, a fim de preencher os requisitos técnicos legais e atrair os cidadãos para conhecer e financiar a execução orçamentária de obras públicas no município.

As problemáticas dispostas, seja a má distribuição da infraestrutura urbana ou a ausência de transparência e participação-cidadã nas contas públicas puderam ser constadas no município de Foz do Iguaçu, objeto do estudo proposto, cidade cujo processo de desenvolvimento foi influenciado por fatores predominantemente exógenos, especialmente resultantes da interferência do Governo Federal em consolidar a cidade como uma zona de influência geopolítica.

De acordo com o verificado, essas interferências resultaram no espraiamento da zona urbana, que, por sua vez, ampliaram a demanda por infraestrutura a ser distribuída em seu território. No entanto, ante a escassa arrecadação tributária do município, constatou-se que o poder público vem tendo dificuldades em distribuir

infraestrutura no espaço, gerando uma série de mazelas urbanas onde as zonas periféricas da cidade, justamente as mais povoadas, são as mais afetadas.

Assim, diante da extensa análise realizada, pode-se constatar um grande potencial para a implementação da CM no município, sendo que esse potencial se deve à valorização imobiliária causada pelos investimentos públicos nas propriedades imobiliárias. Observou-se que há a escassez de recursos a serem destinados ao desenvolvimento urbano, apesar do constante espraiamento da zona urbana resultante do desenvolvimento nas áreas periféricas da cidade. Enfim, essas são algumas das situações às quais a CM foi pontualmente desenvolvida para enfrentar. Somado a isso, verificou-se ainda, que o tributo tem sido implementado com sucesso em diversos municípios do Paraná, alguns dos quais vizinhos a Foz do Iguaçu.

Em que pese tal fato, apesar das diversas disposições legislativas, que inclusive constituíram comissões especiais para avaliar a viabilidade econômica e jurídica da implementação da CM no município, as poucas tentativas de implementação do tributo ao longo da história foram frustradas pela ausência dos requisitos técnicos processuais mínimos para tanto, resultando na declaração da nulidade da CM.

Assim, esse trabalho pode constatar, por meio de manifestação oficial do próprio procurador municipal, que até o presente momento a administração pública municipal vem renunciando a essas receitas por mera desídia. Ainda, apurou-se que os órgãos públicos fiscalizatórios; aqueles que deveriam resguardar a aplicação da lei, seja o Poder Judiciário e o Ministério Público, se mantiveram inertes quanto provocados a se manifestar acerca do tema.

Diante de todo o exposto surgem as seguintes perguntas: Quais são os motivos desta omissão pública? Existem forças políticas e sociais determinando tais comportamentos ou se trata apenas de uma mera desídia administrativa ante a complexidade da instituição de um novo tributo? São todas perguntas que, infelizmente, não serão conclusivamente respondidas pelo presente trabalho.

Ainda assim, o autor, com base em sua vivência, tanto como morador de Foz do Iguaçu quanto pela sua atuação de mais de 10 anos como empresário e advogado especialista na área imobiliária, pode concluir pelas seguintes impressões:

- Aspecto político-cultural: existe um imenso desconhecimento acerca da CM tanto no âmbito da gestão pública quanto da população em geral, sendo que essa população não parece guardar apreço por temas urbanísticos, possuindo pouco

interesse em se envolver em questões deste tipo, tal como se verifica na escassa participação popular na elaboração do Plano Diretor. Somado a isso, destaca-se o latente conservadorismo político na cidade em que a população não vê com apreço novas iniciativas políticas, especialmente aquelas vinculadas à instituição de um novo tributo. Em decorrência disso, os gestores naturalmente não querem vincular seu nome à implementação a CM.

- Obstáculo técnico: sabe-se que a instituição da CM de fato não é uma tarefa fácil, apesar do município já ter galgado todas as etapas legislativas para tanto superando os obstáculos legais do tributo. Porém, faz-se necessário um aprimoramento no sistema municipal que possibilite a transparência do planejamento e das contas públicas, nos moldes determinados pela Lei de Transparência 12.527/2011. De forma imediata, ao município cabe a tarefa de atualizar sua base cadastral de valores imobiliários, a qual vem sendo feita de maneira totalmente aleatória e discricionária, o que resultará no aumento gradativo da base de cálculo de outros impostos imobiliários, tal como o IPTU, haja vista que, para a implementação da CM, é imprescindível que sejam conhecidos os valores reais e atuais dos imóveis para assim verificar sua efetiva valorização causada pela obra pública em questão. Por fim, é condição “sine qua non” a formação de uma equipe técnica que se especialize no tema da CM, de forma a cumprir criteriosamente todas as etapas necessárias à sua implementação, evitando assim brechas para questionamentos judiciais que resultem na nulidade da cobrança.

- Por fim, cabe ainda considerar a viabilidade econômica do tributo, isto é, a arrecadação prevista valeria todo esse empenho? Conclusão que apenas estudos mais especializados poderão prover com precisão, tais como os estudos previstos pelo Decreto 15.529/2004 e pela Portaria 40.420/2007.

No entanto, diversos fatores atestam a viabilidade econômica da CM, dentre os quais se destacam: as experiências colhidas por diversos municípios no país, especialmente considerando alguns municípios vizinhos de Foz do Iguaçu; a grande monta de investimentos públicos, sejam municipais, estaduais e federais existentes em obras públicas no município; a notória valorização que vem ocorrendo sobre as propriedades imobiliárias locais, especialmente em áreas periféricas rurais que vêm se consolidando como áreas urbanas por força de investimentos públicos, multiplicando os valores das propriedades nessas regiões.

Diante de todo o exposto, torna-se possível concluir que Foz do Iguaçu vem renunciando a um importante instrumento de planejamento urbano e a uma fonte de receita tributária consolidada em muitos outros municípios, perdendo, dessa forma, a oportunidade de potencializar sua capacidade de distribuição dos recursos e de aproximar tais investimentos das necessidades da população, conferindo maior relevância aos projetos executados, assim como, maior fiscalização desses.

Dessa forma, cumpre ao presente trabalho trazer ao conhecimento acadêmico tais fatos e impressões para que sirvam de embasamento científico com vistas à promoção da implementação da CM no município de Foz do Iguaçu gerando, por conseguinte, maior desenvolvimento urbano e justiça social e fiscal.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 9, n. 2, p. 25-25, 2007.
- ALONSO, William. **Localização e uso da terra: para uma teoria geral do aluguel da terra**. Cambridge, Harvard University Press. 1964.
- ALVES, Flamarion Dutra. Questões teórico-metodológicas entre geografia econômica e desenvolvimento regional. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 37, p. 5-21, 2015.
- AEN, Agência Estadual de Notícias. **Obras da Perimetral Leste de Foz do Iguaçu já avançam em três pontos**. Foz do Iguaçu, 2021.
- ARAÚJO, Bruno Gomes. Arranjo populacional de fronteira entre Foz do Iguaçu/Brasil e Ciudad del Este/Paraguai. **Revista de Geopolítica**, v. 9, n. 1, p. 52-67, 2018.
- BERNARDI, Aura Correia Lima. Planejamento urbano e capital imobiliário: incidências e disputas na produção do espaço em Balneário Camboriú/SC. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, 2017.
- BRASIL, **Código Tributário Nacional** / Kiyoshi Harada, organização. – 27. ed. – São Paulo: Rideel, 2022.
- BRASIL, O Estatuto da Cidade e a Habitat III: **um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana** / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília : Ipea, 2016. 361 p.
- BRASIL, **O Decreto-Lei 195/1967**. Diário Oficial da União, Brasília, 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-195-24-fevereiro-1967-376018-norma-pe.html>
- BRASIL **Constituição Federal de 1988**. Disponível: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20125.pdf
- BRASIL, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>
- BRASIL, **Lei de Responsabilidade Fiscal**, Lei Complementar 101/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.
- BOOZ & COMPANY **Custo da Burocracia no Imóvel São Paulo**, 2014. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Custo_da_Burocracia_no_Imovel_2015.pdf
- BRASIL, **Código Tributário Nacional** - Dispositivos Constitucionais, Lei no 5.172/1966 Legislação Correlata, 2ª Edição Brasília, 2012.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. São Paulo: Nobel. Acesso em: 07 set. 2022. ,1989.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista Brasileira de Economia Política**, v. 9, n. 1, 1989.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Um questionamento da bibliografia brasileira sobre políticas urbanas. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 21, p. 3-24, 1986.

CNN BRASIL, **Com 29 pessoas à espera de UTI e demanda do Paraguai, Foz do Iguaçu vive colapso**

<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/com-29-pessoas-a-espera-de-uti-e-demanda-do-paraguai-foz-do-iguacu-vive-colapso/>

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. Ática, São Paulo, 1989.

COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: **IPEA**, p. 53-78, 2019.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Introdução ao direito urbanístico. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA**, Belo Horizonte, ano 9, n. 50, mar./abr. 2010

DEÁK, Csaba. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço & Debates**, v. 28, p. 18-31, 1989.

DER-PR Departamento de Estrada e Rodagem do Paraná, 2019.
<http://www.der.pr.gov.br>.

FISCHLER, Rafael. Cinquenta teses sobre planejamento urbano e urbanistas. **Revista de Planejamento Educacional e Pesquisa**, v. 32, n. 1, pág. 107-114, 2012.

FOZ DO IGUAÇU. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável. **Análise Temática Integrada**. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2016.

FOZ DO IGUAÇU, **Lei Complementar 82/03 | Lei Complementar nº 82 de 24 de dezembro de 2003**. Disponível em: <https://cm-foz-do-iguacu.jusbrasil.com.br/legislacao/728852/lei-complementar-82-03>

FOZ DO IGUAÇU **Decreto 15529/04 | Decreto nº 15529 de 28 de janeiro de 2004**. Disponível em: <https://cm-foz-do-iguacu.jusbrasil.com.br/legislacao/734610/decreto-15529-04>

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martin O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: **Polis**, p. 39-51, 2004.

FURTADO, Fernanda; HADDAD, Emilio. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 1999.

GEORGE, Henry. **Progress and Poverty**. Cosimo. 2006.

GODOY, Amalia Maria Goldberg. Mercado imobiliário? Planejamento público? Qual a controvérsia na ocupação do solo urbano?. **Textos de Economia**, v. 12, n. 1, p. 11-37, 2009.

GOMIDE, Tainá Rodrigues. **A aplicabilidade da contribuição de melhoria pela Administração Pública Municipal**. Dissertação de Mestrado em Administração, Viçosa, Minas Gerais, 2009.

GOMIDE, Tainá Rodrigues; FARONI, Walmer. **Avaliação da arrecadação da contribuição de melhoria pelos municípios brasileiros**. 2008.

GONZALEZ, Emilio et al. **Memórias que narram a cidade: experiências sociais na constituição urbana de Foz do Iguaçu**. Dissertação de Mestrado em História. PUC São Paulo. 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo, Martins Fontes, 2014. 294p.

HOYLER, Telma. **Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014.

INGRAM, Gregory K. et al. **Captura de valor e políticas fundiárias**. Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Martins Martins Fontes, 1981.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. revista, atualizada e ampliada. **São Paulo: Malheiros**, v. 2, 2007.

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

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. **Estatuto da Cidade e Reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre, 2002.

MILLS, Edwin S. **Estudos na Estrutura da Economia Urbana**. 1972.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. D. Appleton, 1885.

MINISTÉRIO PÚBLICO. Consulta nº. **041/2014, Inquérito Cível n.º 0012.11.000048-1**, Interessada: Promotoria de Assis Chateaubriand, Ministério Público do Paraná, 2014.

MOLOTCH, Harvey. A cidade como máquina de crescimento: em direção a uma economia política do lugar. **Revista americana de sociologia**, v. 82, n. 2, pág. 309-332, 1976.

NOGUEIRA, Roberto Henrique Porto; GODÓI, Nayder Rommel de Araújo. Para uma tentativa de reconstrução do conceito jurídico de especulação imobiliária. In: ABREU, Celia Barbosa; REZENDE, ElcioNacur. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**, 2012.

H2FOZ. Foz é o destino turístico que mais cresce no mundo. Extraído de <https://www.h2foz.com.br/sem-categoria/foz-e-o-destino-turistico-que-mais-cresce-no-mundo-13363/>. Extraído em 08/05/2022. 2014.

ISTO É. Revista Isto é. **PF abre 5ª fase da Pecúlio e cumpre 78 mandados**. Extraído de <https://istoe.com.br/tag/operacao-peculio/> em 22/06/2022. 2016.

PAIVA, Carlos Águedo. Plano de desenvolvimento econômico de Foz do Iguaçu. **Foz do Iguaçu, PR**, 2014.

PAIVA, Claudio de Cesar de. **A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo**. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)--Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia--Campinas, SP. 2007.

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

PEREIRA, Gislene. Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 9, 2004.

PEREIRA, Gislene et al., **Contribuição de Melhoria: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade / Pereira, Gislene; Fernandes, Cintia Estefania; Chulipa Möller, Luiz Fernando; Cavalcanti, Carolina**. Brasília: Ministério das Cidades, 2018

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos avançados**, v. 17, p. 187-196, 2003.

RENIGIER-BIŁOZOR, Małgorzata et al. A valorização do valor da esperança para o desenvolvimento imobiliário. **Gestão e Avaliação Imobiliária**, v. 25, n. 2, pág. 91-101, 2017.

RIBEIRO, Danilo George et al. Metamorfoses na cidade: **Tensões e contradições na produção e apropriação do espaço urbano em Foz do Iguaçu**. Dissertação de Mestrado, UNIOESTE, 2015.

RIBEIRO, Maria de Fátima Bento. **Memórias do concreto: vozes na construção de Itaipu**. Edunioeste, 2002.

ROLNIK, Raquel; SAULE JUNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. 2001.

ROMEU, Victor Gonçalves et al. **A contribuição de melhoria como instrumento de política urbana**. Dissertação de Direito, Universidade do Rio de Janeiro, 2011.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Foz do Iguaçu Cidade Rede Sul-Americana**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas--Rio de Janeiro: **Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR**. 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do séc. **XXI. RJ: Record**, 2001.

SANTOS, Milton. Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo. In: **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2009. p. 139-139.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Carlos Diodato dos. **Contribuição de Melhoria: Por que os Gestores Públicos não instituem este Tributo?**Sindicato dos Fiscais de Tributos Estaduais de Mato Grosso, 2014.

SARNO, Daniela Campos Libória Di. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, Sp, 2004.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Editora da Universidade, 1983.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado**, 2018.

SINGER, Paulo. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa - Omega, 1982. p. 21-36.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega, 1979, pp. 21-36.

SMOLKA, Martim Oscar. Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. **Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Ministério das Cidades**, 2014.

SMOLKA, Martim Oscar. O nexó urbano-imobiliário e a política habitacional: repensando as alternativas. **Cadernos do IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro**, v. 3, p. 9-23, 1989.

SOUZA, Aparecida Darc de. **Formação econômica e social de Foz do Iguaçu: um estudo sobre as memórias constitutivas da cidade (1970-2008)**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2009.

SOUZA, Maria Claudia Pereira de. **O capital imobiliário e a produção do espaço urbano: o caso da Cia City**. Tese de Doutorado. 1988.

SOTTO, Debora et al. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. Tese de Doutorado Direito Urbanístico, PUC- São Paulo, 2015.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**. México: Edicol, 1979.

TCE-PR. Tribunal Pleno. Relator Auditor Ivens Zschoerper Linhares. Acórdão n. 585/2010

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em Perspectiva**, p. 45-51, 1995.

ANEXOS

Anexo 01 – 11 QDD PMFI - Lei Orçamentária Anual 4.825/2019.

76206606000140 PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Exercício de: 2020

Quadro de detalhamento da despesa por fonte de recursos

Pág.: 113/136 -

Órgão:15-SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS

Unidade:05-DIRETORIA DE PAVIMENTAÇÃO

Dotação Orçamentária	Descrição	Valor
1505 .154510640.1049	CONCLUSÃO DAS OBRAS PARALIZADAS DO PAC	10.000,00
	Conclusão das Obras paralisadas na Avenida Andradina, Sergio Gaspareto, Olímpio Rafagnin, Felipe Wandscheer, marginais BR 277 e demais lotes e Pavimento Polidérico.	
1505 .154510640.1049.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	10.000,00
1505 .154510640.1049.4400.00.00	INVESTIMENTOS	10.000,00
1505 .154510640.1049.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	10.000,00
1505 .154510640.1049.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	10.000,00
1505 .154510640.1049.4490.51.00.1.505	Royalties Tratado de Itaipu Binacional	10.000,00
1505 .154510640.1122	PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA - VIAS URBANAS, CONVÊNIO FOMENTO PARANÁ	10.000,00
	Recuperação de pavimento em várias vias urbanas do município em convênio com a Fomento Paraná.	
1505 .154510640.1122.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	10.000,00
1505 .154510640.1122.4400.00.00	INVESTIMENTOS	10.000,00
1505 .154510640.1122.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	10.000,00
1505 .154510640.1122.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	10.000,00
1505 .154510640.1122.4490.51.00.1.505	Royalties Tratado de Itaipu Binacional	10.000,00
1505 .154510640.1563	CONSTRUÇÃO DE FAIXA ELEVADA NA AVENIDA DAS CATARATAS - EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA	36.000,00
	Emenda nº 66/2019.	
1505 .154510640.1563.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	36.000,00
1505 .154510640.1563.4400.00.00	INVESTIMENTOS	36.000,00
1505 .154510640.1563.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	36.000,00
1505 .154510640.1563.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	36.000,00
1505 .154510640.1563.4490.51.00.1.505	Royalties Tratado de Itaipu Binacional	36.000,00
1505 .154510640.1564	CONSTRUÇÃO DE FAIXA ELEVADA NA AVENIDA REPÚBLICA ARGENTINA - EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA	18.000,00
	Emenda nº 65/2019.	
1505 .154510640.1564.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	18.000,00
1505 .154510640.1564.4400.00.00	INVESTIMENTOS	18.000,00
1505 .154510640.1564.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	18.000,00
1505 .154510640.1564.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	18.000,00
1505 .154510640.1564.4490.51.00.1.505	Royalties Tratado de Itaipu Binacional	18.000,00
1505 .154510640.1583	CONSTRUÇÃO DE FAIXA ELEVADA NA AVENIDA REPÚBLICA ARGENTINA - EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA	14.000,00
	Emenda nº 112/2019.	
1505 .154510640.1583.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	14.000,00
1505 .154510640.1583.4400.00.00	INVESTIMENTOS	14.000,00
1505 .154510640.1583.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	14.000,00
1505 .154510640.1583.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	14.000,00
1505 .154510640.1583.4490.51.00.1.002	DRM-Desvinculação das Receitas dos Municípios E.C. nº93/2016	14.000,00
1505 .154510640.1584	CONSTRUÇÃO DE FAIXA ELEVADA NA RUA TOCANTINS - EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA	14.000,00
	Emenda nº 113/2019.	
1505 .154510640.1584.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	14.000,00
1505 .154510640.1584.4400.00.00	INVESTIMENTOS	14.000,00
1505 .154510640.1584.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	14.000,00
1505 .154510640.1584.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	1.406,00
1505 .154510640.1584.4490.51.00.1.000	Recursos Ordinários (Livres) - Exercício Corrente	1.406,00
1505 .154510640.1584.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	11.384,04
1505 .154510640.1584.4490.51.00.1.505	Royalties Tratado de Itaipu Binacional	11.384,04
1505 .154510640.1584.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	1.209,96
1505 .154510640.1584.4490.51.00.1.002	DRM-Desvinculação das Receitas dos Municípios E.C. nº93/2016	1.209,96

76206606000140 PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Exercício de: 2020


Quadro de detalhamento da despesa por fonte de recursos

Pág.: 114/136 -

I505 .154510640.2144	INFRA-ESTRUTURA URBANA	6.010.000,00
	Ampliação, manutenção, reforma e melhoria da infraestrutura urbana e espaços de domínio público.	
I505 .154510640.2144.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	6.010.000,00
I505 .154510640.2144.4400.00.00	INVESTIMENTOS	6.010.000,00
I505 .154510640.2144.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	6.010.000,00
I505 .154510640.2144.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	6.000.000,00
I505 .154510640.2144.4490.51.00.1.638	PMFI/CEF-FINISA Melhoria de Mobilidade Urbana, Prédios Públicos e Reforma de Terminais Urbanos.	6.000.000,00
I505 .154510640.2144.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	10.000,00
I505 .154510640.2144.4490.51.00.1.501	Receitas de Alienações de Ativos - Exercício Corrente	10.000,00
I505 .154510640.2145	PAVIMENTAÇÃO DE CALÇADAS	500.000,00
	Execução e manutenção de calçadas em espaços públicos.	
I505 .154510640.2145.4000.00.00	DESPESAS DE CAPITAL	500.000,00
I505 .154510640.2145.4400.00.00	INVESTIMENTOS	500.000,00
I505 .154510640.2145.4490.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS	500.000,00
I505 .154510640.2145.4490.30.00	MATERIAL DE CONSUMO	200.000,00
I505 .154510640.2145.4490.30.00.1.505	Royalties Tratado de Itaipu Binacional	200.000,00
I505 .154510640.2145.4490.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	300.000,00
I505 .154510640.2145.4490.51.00.1.505	Royalties Tratado de Itaipu Binacional	300.000,00

Total da Unidade:6.612.000,00

Anexo 02 – Convite para a pré-conferência municipal para discussão do novo Plano Diretor, Foz do Iguaçu.



Conferência Municipal da CIDADE

A FUNÇÃO DA CIDADE E DA PROPRIEDADE
Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas

O Conselho Municipal da Cidade de Foz do Iguaçu tem a honra de convidar Vossa Senhoria para participar da

PRÉ CONFERÊNCIAS E CONFERÊNCIA MUNICIPAL DAS CIDADES

com o tema *A Função da Cidade e da Propriedade - Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas.*

PRÉ CONFERÊNCIAS:

1 - Dia 04/04/2016, 19h - Região do Porto Meira
Paróquia Divino Espírito Santo – Rua dos Brilhantes, 203 - Parque Ouro Verde.

2 - Dia 05/04/2016, 19h - Região do Morumbi
Colégio Caic (Irio Manganelli) - Morumbi II

3 - Dia 06/04/2016, 19h - Região Jardim São Paulo
CCI (Centro de Convivência do Idoso) - Rua Piquiri, 940 - Praça da Bíblia.



4 - Dia 07/04/2016, 19h - Região do Bairro Três Lagoas
Paróquia São Pedro - Rua Ernesto Gayer, 40.

5 - Dia 08/04/2016, 19h - Região Cidade Nova
Igreja Assembléia de Deus.

6 - Dia 11/04/2016, 19h - Região da Vila C
Pavilhão da Paróquia Nossa Senhora da Luz.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES:
Dia 16 de abril de 2016, 9h
no CCI (Centro de Convivência do Idoso) - Rua Piquiri, 940 - Praça da Bíblia,
Foz do Iguaçu, PR.

Informações: (45) 9907 8430

ANEXO 03 – Peça Mandado de Segurança.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 2ª VARADA
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE FOZ DO IGUAÇU–PARANÁ.**

Processo n. **0011540-65.2022.8.16.0030**

GABRIEL BUNGENSTAB COUTINHO, devidamente qualificado nos presentes autos, vem respeitosamente perante Vossa Excelência, ante as manifestações de mov.27e 30, informar e requerer o que segue:

Primeiramente, cumpre salientar que a manifestação trazida pelo município (mov. 27) vem justamente para reforçar o requerimento contido no presente Mandado de Segurança e a própria pesquisa acadêmica empenhada pelo Autor. Conforme informado pelo procurador, os documentos solicitados nunca chegaram a existir, demonstrando a omissão injustificada dos agentes públicos em cumprir com as atribuições lhe determinadas por lei. Como se viu, tal omissão resultou na anulação do lançamento tributário da Contribuição de Melhoria e na desistência na implementação do tributo, acarretando grande dano ao erário, e, conseqüentemente a própria população, tal como se extraído memorial juntado pela Procuradoria:

“o lançamento foi integralmente anulado exatamente por não apresentar os levantamentos e relatórios necessários a atribuição do valor sobre a valorização que, se quer, foi levantada. Portanto, não há como o Município fornecer os relatórios solicitados, uma vez que os mesmos não foram elaborados, não existem e por esta razão o último lançamento realizado em 2004 foi cancelado.

Ao que tudo indica, tal omissão foi reiteradamente praticada em relação as determinações legais trazidas pela Portaria 40.420/2007, que da mesma forma constituiu Comissão para a mesma finalidade.

Lamentavelmente, cumpre ao autor tão somente apontar tal conduta, cabendo as autoridades competentes, seja o Ministério Público, Tribunal de Contas,

ou, até mesmo, de ofício por este juízo, averiguar eventuais irregularidades nas condutas praticadas pela administração pública. Além disso, cumpre as essas autoridades questionar quais seriam os fundamentos para que o Município de Foz do Iguaçu promova a renúncia fiscal da Contribuição de Melhoria, tal como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, em seus artigos 11 e 14:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Art. 14. **A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição

(...)

(Grifo meu)

Por fim, em que pese as razões apresentas pelo Nobre Parquet, cumpre verificar que a omissão dos agentes públicos no cumprimento de suas atribuições legais só justificaria a ausência de dois dos documentos solicitados na inicial, sejam relatórios determinados pelos Decretos 15.529 e pela portaria 40.420. **Contudo, conforme mencionado pela própria Portaria 40.420/2007, a elaboração da legislação mencionada decorre da provocação oriunda do Memorando Interno nº. 962/2007 emitido pelo Departamento da Receita, como se vê:**

“O Prefeito Municipal de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela alínea "c", inciso II, do art. 86, da Lei Orgânica do Município, e conforme disposto no art. 8º, do Decreto nº 15.527, de 28 de janeiro de 2004, **e ainda, em atendimento ao Memorando Interno nº 962/2007**, de 1º de novembro de 2007, emitido pelo Departamento de Receita, subordinado à Secretaria Municipal da Fazenda, RESOLVE:” (grifo meu)

Não há que se falar em ausência do citado documento se o mesmo foi utilizado para provocar a portaria mencionada. Diante do exposto, não há que se falar em procedência parcial do pedido na medida que resta pendente documento

sobre o qual não há qualquer justificção para sua não apresentao, **razão pela qual, reitera-se o pedido inicial para que o Poder Público Municipal apresente o Memorial Interno nº 962/2007, sob pena das cominações legais determinadas pela liminar.**

Nestes termos,
Pede deferimento.

Foz do Iguaçu, 14 de junho de 2022.

Gabriel Bungestab Coutinho
OAB/PR56.480