



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

Afinando os Instrumentos fiscais urbanísticos do Estatuto da Cidade: um passo para além do “copiar e colar” na experiência de 11 planos diretores da RMBH.

Autores:

Luiz Felipe Almeida - UFMG - luizfelype.almeida@gmail.com

Resumo:

A previsão nos planos diretores municipais dos instrumentos fiscais urbanísticos obrigatórios contidos no Estatuto da Cidade - lei federal 10.257/2001 - bem como sua execução prática têm sido objeto de diferentes estudos e análises. O presente artigo busca, a partir de uma experiência de planejamento concreta, discutir de que modo os “instrumentos” da legislação podem passar por um processo de “afinação” de modo tanto a promover uma melhor integração entre eles e as demais ferramentas regulatórias existentes no plano diretor como sua maior autoaplicabilidade. Para isso realiza-se a análise do processo de revisão de 11 planos diretores de municípios da RMBH. Apesar dos percalços encontrados ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, reais avanços na temática podem ser notados. O primeiro deles diz respeito às bases utilizadas para entendimento do mercado imobiliário local na fase de diagnósticos. O segundo refere-se diretamente aos concretos incrementos trazidos na regulação final de tais ferramentas, os quais excederam em boa medida a prática comum de apenas se “copiar e colar” o conteúdo presente no Estatuto da Cidade.

Afinando os Instrumentos fiscais urbanísticos do Estatuto da Cidade: um passo para além do “copiar e colar” na experiência de 11 planos diretores da RMBH.

1. Introdução

Aprevisão nos planos diretores municipais dos instrumentos fiscais urbanísticos obrigatórios contidos no Estatuto da Cidade – lei federal 10.257/2001 – bem como sua aplicação prática têm sido objeto de diferentes estudos e análises nos últimos anos. Desde a crítica dura de Vilaça (2005; 2012) à eficácia de instrumento base, no caso o plano diretor, passando pelo relato de experiências frustradas tendo em vista a extrema financeirização das ferramentas, sobretudo das Operações Urbanas Consorciadas, como nos trabalhos de Mariana Fix (2011) até os constantes apelos por uma melhor aplicação da lei e da resolução de suas contradições como visto em ALMEIDA (2009) e nas inúmeras iniciativas do *Lincoln Institute of Land Policy*¹, a temática perpassa constantemente os debates sobre a política urbana no Brasil.

O presente artigo encaixa-se na terceira categoria e busca, a partir de uma experiência de planejamento concreta, discutir de que modo os “instrumentos” da legislação podem passar por um processo de “afinação” de modo tanto a promover uma melhor integração entre eles e as demais ferramentas regulatórias existentes no plano diretor, sobretudo o zoneamento, como sua maior autoaplicabilidade. Afinar os instrumentos para nós significa nada mais do que superar o mero processo de copiar o conteúdo previsto na legislação federal e “colá-lo” nos planos diretores municipais, realidade comum no que tange à temática.

Para tanto, o trabalho mostra-se dividido em 4 seções, além desta introdução. Na primeira realiza-se uma recuperação dos instrumentos de cunho obrigatório previstos pelo Estatuto, das dificuldades para sua implementação bem como da literatura que trata sobre eles. A recuperação é fundamental por indicar os caminhos de possível superação das problemáticas envolvidas. Na segunda, apresenta-se o escopo geral no qual a experiência de revisão simultânea de 11 planos diretores da Região Metropolitana de Belo Horizonte se

¹ O *Lincoln Insitute of Lando Policy* é uma sem fins lucrativos sediada em Massachussets – EUA ligada de forma direta a promoção de temáticas e pesquisas sobre o uso do solo. Dentre as iniciativas da entidade encontram-se cursos presenciais e à distância, publicação de materiais e parcerias com entidades públicas sempre com foco na aplicação de políticas do solo, sobretudo àquelas ligadas a aplicação de instrumentos de regulação e recuperação de mais valias fundiárias. Para mais, ver: <https://www.lincolninst.edu/>.

encontra. Discutem-se aqui as questões administrativas ligadas ao processo bem como a natureza e o conteúdo dos relatórios elaborados que subsidiaram a formatação das minutas/projetos de lei. Em seguida, na terceira seção, são apresentados de fato os instrumentos urbanísticos prescritos nos planos e seus avanços/afinações em relação ao texto vigente no Estatuto da Cidade. A quarta e última seção reúne as considerações finais para o trabalho.

2. Instrumentos fiscais urbanísticos: “*status*” de obrigatoriedade

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, os instrumentos fiscais e urbanísticos, sobretudo aqueles ligados ao que convencionou-se chamar “recuperação de mais valias fundiárias” (FURTADO, 2009;) ou gestão social da valorização imobiliária (CYMBALISTA & SANTORO, 2004), receberam um *status* de obrigatoriedade e conseqüentemente de destaque no cenário do planejamento urbano brasileiro. Conforme apontado pela legislação federal:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura (*sic*) e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

As disposições do inciso II referem-se respectivamente ao Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU, às Operações Urbanas Consorciadas - OUC e finalmente à Transferência do Direito de Construir - TDC. Nesses termos, percebe-se de modo evidente que, na concepção legislativa, o plano diretor, a despeito de qualquer outra função, deveria possuir como foco uma prática e uma regulação rígida sobre o direito de propriedade (Inciso I) e de construir (inciso II) bem como das distintas valorizações imobiliárias deles decorrentes (Inciso II). Somam-se aos instrumentos a necessidade de uma instância de acompanhamento e controle obrigatória – refletida na maior parte das legislações locais através da composição de um Conselho local de política urbana no território – que, no contexto da lei, teria como uma de suas funções o acompanhamento da execução concreta dos instrumentos.

Armou-se assim, recuperando as demandas do Movimento de Reforma Urbana desenvolvido ao longo das décadas de 60 e 70 (RIBEIRO, 2003; GRAZIA de GRAZIA, 2003), um arcabouço legal e fiscalizatório para o uso do solo nas cidades com vias ao cumprimento da função social da propriedade, a qual se estabelece, também conforme disposto pelo Estatuto da Cidade, quando “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Art. 39).

Apesar das amarrações jurídicas, no entanto, boa parte dos instrumentos dispostos tiveram pouca ou nula aplicabilidade prática (SANTOS & MONTANDON, 2011) ou, conforme

destacado na introdução, resultaram em uma aplicação contraditória e voltada ao reforço da financeirização do espaço urbano.

Como limitação primeira, no entanto, encontra-se a disposição do próprio Estatuto de que uma lei específica, complementar ao Plano Diretor, que seria de fato a responsável por trazer as disposições finais para a devida aplicação dos instrumentos. Assim, criou-se no meio prático ligado ao planejamento urbano municipal uma série de planos diretores “copiados e colados”, ou seja, nos quais o conteúdo da legislação municipal apenas reproduz literalmente o texto já existente no EC. “Esterilizava-se” dessa forma a ação tida como mínima/obrigatória do plano diretor (Tabela 1). Avançar em tal questão primária rumo a uma maior autoaplicabilidade dos instrumentos, conforme objetivado nas experiências discutidas posteriormente, mostra-se então como ponto fundamental no cumprimento das ferramentas dispostas na lei federal.

Tabela 1 – Municípios por porte populacional, com plano diretor e percentual de municípios com lei específica para os instrumentos fiscais urbanísticos. 2012 e 2015.

Porte Populacional	Municípios	Com PD	Lei Específica				
			OODC	OUC	Preempção*	Compulsórios*	TDC*
Até 5.000	1.237	358	25%	12%	7%	19%	9%
5.001-10.000	1.214	388	32%	13%	7%	17%	13%
10.001-20.000	1.377	486	35%	15%	10%	23%	18%
20.001-50.000	1.087	908	19%	9%	11%	14%	12%
50.001-100.000	353	344	22%	12%	20%	23%	21%
100.001-500.000	261	261	33%	14%	23%	30%	27%
Mais de 500.000	41	41	44%	29%	58%	45%	58%
Total	5.570	2.786	27%	12%	13%	20%	16%
Desvio padrão	-	-	8%	6%	17%	10%	15%

Fonte: Elaboração própria com base em MUNIC 2015; 2012.

* Referem-se ao ano de 2012, último disponibilizado pela pesquisa.

Como aspecto limitador, somada à dupla necessidade legal - Plano Diretor e Lei específica – encontra-se a própria exigência indiscriminada do Estatuto de previsão de todos os instrumentos independentemente das características e da dinâmica fundiária/imobiliária de determinada localidade. Como visto na Tabela acima, observa-se uma forte correlação entre a dimensão demográfica, por conseguinte imobiliária, e a previsão ao menos legal de determinada ferramenta fiscal urbanística. Da mesma forma ocorre com a questão regional, ainda que em menor grau, conforme apontado pela coluna do desvio padrão dos percentuais (Tabela 2).

Tabela 2 – Municípios por grandes regiões, com plano diretor e percentual de municípios com lei específica para os instrumentos fiscais urbanísticos. 2012 e 2015.

Região	Municípios	Com PD	Lei específica				
			OODC	OUC	Preempção*	Compulsórios*	TDC*
Norte	450	247	32%	12%	9%	15%	15%
Nordeste	1794	697	27%	14%	7%	15%	13%
Sudeste	1668	756	25%	12%	16%	20%	16%
Sul	1191	896	24%	11%	16%	23%	18%

Centro-Oeste	467	190	38%	15%	15%	25%	21%
Brasil	5570	2786	27%	12%	13%	20%	16%
Desvio Padrão	-	-	5%	2%	4%	4%	3%

Fonte: Elaboração própria com base em MUNIC 2015; 2012.

* Referem-se ao ano de 2012, último disponibilizado pela pesquisa.

Às discrepâncias demográficas e regionais encontram-se as peculiaridades e enfrentamentos sociais e políticos ligados a cada instrumento.

No que tange aos compulsórios, uma das primeiras contradições ligadas ao seu uso prático encontra-se na exclusividade do mesmo para o “*solo* urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” (Art. 5º, grifo meu), excluindo-se assim as edificações existentes, mas vazias, que compõem grande parte do estoque imobiliário, sobretudo em cidades de maior porte. Soma-se ao fator, para além aqui das questões ligadas ao patrimonialismo e concentração fundiárias brasileiras que poderiam ser objeto de um artigo único², as disputas e diferentes interpretações institucionais ligadas a aplicação dos compulsórios. O relato do caso de Maringá, realizado por BRAJATO (2017) exemplifica tal questão ao apontar a transição da gestão do instrumento da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano para a Secretaria de Fazenda. Resulta da estratégia o descolamento da ferramenta de um fim extrafiscal, voltado ao direcionamento planejado da ocupação do solo, para seu caráter estritamente fiscal, uma vez que o não cumprimento da notificação da prefeitura resulta na subsequente cobrança do IPTU progressivo no tempo. Em termos gerais, como levantado por OLIVEIRA & BIASOTTO, 2011 tem-se uma quase nula prática do instrumento.

O Direito de Preempção, por sua vez, esbarra basicamente em duas grandes problemáticas. A primeira diz respeito ao trâmite burocrático que envolve a execução do que denomino aqui de “dominó de notificações”. Primeiramente a prefeitura demarca as áreas passíveis de utilização do instrumento já a atrelando a algum dos usos dispostos no artigo 26 do Estatuto. Aqui é interessante destacar que não há a obrigatoriedade de notificação do proprietário a respeito da incidência do instrumento sobre sua propriedade. No entanto, ao decidir pela alienação, esse último deve necessariamente notificar à gestão pública sua intenção para que essa, em até 30 dias, publique em meio de comunicação oficial ou em jornal de grande circulação a notificação de que recebeu a notificação do proprietário e o notifique sobre sua intenção de adquirir. A repetição da palavra se faz aqui de forma intencional. Caso o poder público não se interesse e a venda particular seja efetivada, a última peça do dominó cai com a notificação do proprietário sobre o valor da transação de modo que haja conferência entre o preço anunciado e o efetivado.

Somado ao dominó das notificações, a ineficácia do instrumento se explica pela própria fragilidade/debilidade financeira de grande parte dos municípios brasileiros para aquisição de terras junto ao mercado. O instrumento simboliza nesses termos, talvez mais que qualquer outro, a realidade das “ideias fora de lugar e do lugar fora das ideias” ligada ao planejamento urbano brasileiro, marcada e consagrada no texto de Maricato (2000).

² Sobre tal pauta ver os trabalhos clássicos de Roberto Smith (1990) e Raymundo Faoro (1989).

No que tange às Outorgas percebe-se uma significativa diferença entre a relacionada ao Direito de Construir e a de Alteração de Uso. Enquanto na primeira uma série de experiências práticas já pôde ser observada (MALERONKA & FURTADO, 2013; CYMBALISTA, et. al. 2007) a segunda manifesta um verdadeiro vácuo de casos tanto em termos de regulamentação como de execução. Dentre outras questões, o descompasso se dá pela maior facilidade de determinação da cobrança a partir da diferença do potencial construtivo máximo e básico determinado para determinado zoneamento do que pelo cálculo de preços para diferentes usos. Iniciativas do governo federal como a elaboração de manuais para auxílio na formatação da OODC (FURTADO, et. al., 2012) e a Resolução Recomendada 148/2013 do Conselho Nacional das Cidades que orienta o estabelecimento de um Coeficiente básico de aproveitamento igual a 1 para toda área urbana do município também contribuem para fortalecer as medidas preliminares para organização da OODC.

Somam-se a isso as experiências da década de 90 com o então denominado “Solo Criado” que já apontavam antes do Estatuto da Cidade casos concretos de efetivação da ferramenta fiscal urbanística (NOBRE, 2015). Entre os percalços encontram-se as próprias negociações junto ao mercado imobiliário para aplicação do instrumento, desvirtuado a partir do discurso de que o mesmo representa um caso de bitributação. O recente caso do município de Belo Horizonte em que o Plano Diretor permaneceu na Câmara Municipal por mais de 3 anos sem seguir para votação quase que plenamente por problemáticas ligadas a aplicação do CAB único e da OODC³ exemplifica tal ponto. As debilidades ligadas a aplicação dos recursos arrecadados, que idealmente deveriam compor um Fundo específico e legalmente só poderiam atender aos objetivos dispostos pelo Artigo 26 do EC, também comprometem a execução ideal da ferramenta (ALMEIDA, 2013).

No que tange a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, as experiências práticas mostram-se, por sua vez, bem mais escassas bem como as iniciativas ligadas ao auxílio e capacitação para sua operacionalização. Em trabalho voltado para a discussão do instrumento *vis a vis* processos de expansão urbana horizontal, Santoro, *et al.* (2010) destacam tal carência bem como o descompasso entre a OOAU e a OODC nas práticas e publicações sobre o tema no Brasil. Com a apresentação e discussão de dois casos práticos de aplicação da OOAU, baseados no histórico de sua origem, percebe-se que a maneira tradicional de instrumentalização se dá a partir da cobrança de um percentual do valor de mercado da terra a ter o uso alterado, sobretudo ao passar de rural para urbana. Nas experiências aqui discutidas optou-se pela utilização de outra metodologia, como detalhado mais adiante.

³ O travamento do Plano Diretor na Câmara Municipal de Belo Horizonte tem sido objeto de diferentes notícias em distintos meios de comunicação do município. Em alguns deles a aprovação do Plano é apontada como caminho para “aniquilar” o setor imobiliário local (<http://blogs.uai.com.br/sosmobilidadeurbana/2018/06/25/plano-diretor-de-bh-pode-aniquilar-o-setor-imobiliario-e-matar-construcao-civil/>). Campanhas e páginas em redes sociais como o *facebook* têm também sistematicamente divulgado materiais em combate ao Plano, especificamente ao instrumento da Outorga. No mês de julho de 2018, Comissão de Dirigentes e Logistas – CDL do Município juntamente com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG lançaram a campanha “Mais Imposto Não” direcionada ao combate da OODC (http://www.cdlbh.com.br/portal/7573/Noticias_CD_L_BH/Campanha_coordenada_pela_CD_L_BH_e_Fiemg_alerta_sobre_a_necessidade_de_revisao_do_Plano_Diretor_da_capital). No dia 20 de novembro de 2018 o Plano foi enfim aprovado no primeiro turno de votação na CMBH mantendo-se, até então, a aplicação do instrumento e utilização do CAB único.

Observada tal debilidade em termos de fontes, mas considerando a experiência ora analisada e sua construção, percebem-se como principais dificuldades ligadas a aplicação/afinação do instrumento: i) as diferenças institucionais na gestão da terra rural – realizada pelo INCRA – e a terra urbana, controlada pelas prefeituras municipais; ii) a ausência de dados sobre os preços de mercado tanto da terra urbana quanto rural e; iii) os diferentes conflitos políticos ligados a cobrança de uma contrapartida para um processo visto praticamente como um “direito natural” na transformação do uso da terra. Tais pontos relacionam-se, por sua vez, diretamente à transformação de uso rural-urbana, a qual resulta em expressiva valorização imobiliária e está intimamente ligada à realidade dos municípios em estudo. Mudanças de outro tipo de uso (residencial para comercial; industrial para residencial, etc.) certamente apontariam para outras ou complementares problemáticas.

A Transferência do Direito de Construir, aliada a OODC busca a partir dos direitos de construir transferidos de determinada zona ou imóvel criar um mercado de compensação aos proprietários de imóveis que, por interesse público, tenham suspenso seu potencial de edificação. Diferentes trabalhos têm tratado sobre a temática e experiências práticas de operacionalização. Amorim (2015), ao discutir o caso de Nova Lima - MG, ressalta o papel especulativo desempenhado pela aplicação do instrumento no município. Desconsiderando o preço dos terrenos doadores e receptores de potencial construtivo em sua fórmula de cálculo, a aplicação da TDC acabou por promover ganhos vultuosos para incorporadoras e empreendimentos imobiliários locais.

Para o caso de Curitiba, Ricardo Serraglio Polucha (2017) aponta para operacionalização do instrumento a partir da venda generalizada de potencial construtivo pela prefeitura local inclusive pelos gerados a partir de edificações públicas. Desse modo, a partir dos certificados de potencial construtivos – CPC, o patrimônio imobiliário público transformava-se em ativo imobiliário. Uma relativa disputa entre a TDC e a OODC, com vitória na maioria das vezes para a primeira, resultava em distorções na aplicação do instrumento. Gaidex e Schussel (2015), por sua vez, levantam o potencial do instrumento no estímulo e potencialização de práticas ligadas a defesa do patrimônio cultural e ambiental a partir das compensações realizadas, corroborando também nesse sentido a abordagem de Peretto (2015) sobre o caso de São Paulo. A aplicação do instrumento em pequenas localidades, no entanto, mostra-se de difícil observação haja vista até mesmo as dinâmicas imobiliárias neles existentes *vis a vis* as dificuldades de gestão.

Por fim, as Operações Urbanas Consorciadas fecham o rol de instrumentos fiscais com status de obrigatoriedade. A afinação do instrumento no interior do Plano Diretor, objetivo buscado nos casos discutidos posteriormente, mostra-se praticamente impossível uma vez que o Estatuto da Cidade exige a elaboração de uma lei específica para cada Operação a ser realizada. O percalço, no entanto, parece-nos favorável haja visto que os diferentes estudos realizados sobre casos concretos relativos às OUCs apontem para agudos processos de especulação imobiliária e conflitos sociais/políticos de diferentes naturezas (FIX, 2011; VAINER, 2000; 2011; COTA, 2010; MONTEIRO, 2014).

Realizada tal recuperação a próxima seção apresenta uma breve exposição do contexto administrativo e político do processo de revisão de 11 planos diretores da RMBH

para em seguida expor os avanços alcançados em seus conteúdos relacionados aos instrumentos fiscais e urbanísticos.

3. Revisão de Planos Diretores na RMBH: Um processo local e metropolitano

O processo de revisão dos planos diretores aqui destacados encontra-se ligado diretamente ao processo de planejamento iniciado na Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH na segunda metade da década 2000 o qual foi baseado na elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrada da RM – PDDI⁴, finalizado em 2011, e de um Macrozoneamento Metropolitano – MZ, finalizado em 2015.

Seguindo as diretrizes de uma Política Específica do PDDI, em outubro de 2016 deu-se início ao processo de revisão de 11 Planos Diretores de municípios metropolitanos, realizado através de parceria entre a Agência de Desenvolvimento da RMBH – ARMBH e a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG através da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, responsáveis também pela elaboração dos instrumentos de planejamento metropolitano acima apontados. A revisão foi financiada a partir de recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH.

A maior parte das localidades é de pequeno porte e com dinâmicas urbanas similares, marcadas pela expansão imobiliária advinda da sede metropolitana e por frágeis sistemas/estruturas de governança pública e bem como por legislações urbanísticas contraditórias ou até mesmo inexistentes. O Quadro abaixo lista os municípios e seu porte populacional enquanto a Figura 1 destaca sua localização no interior da RM.

Quadro 1 – Municípios em processo de revisão de planos diretores e porte populacional. RMBH. 2018.

Id	Município	População*
1	Baldim	7.851
2	Caeté	44.377
3	Capim Branco	9.679
4	Itatiaiuçu	11.037
5	Juatuba	26.484
6	Mateus Leme	30.798
7	Nova União	5.798
8	Rio Manso	5.783
9	São Joaquim de Bicas	30.989
10	Sarzedo	32.069
11	Vespasiano	125.375

Fonte: Elaboração própria.

*População estimada em 2018.

⁴ O acesso aos volumes intermediários e final do PDDI bem como do Macrozoneamento pode ser feito em: www.rmbh.org.br na aba “Central de Conteúdos”.

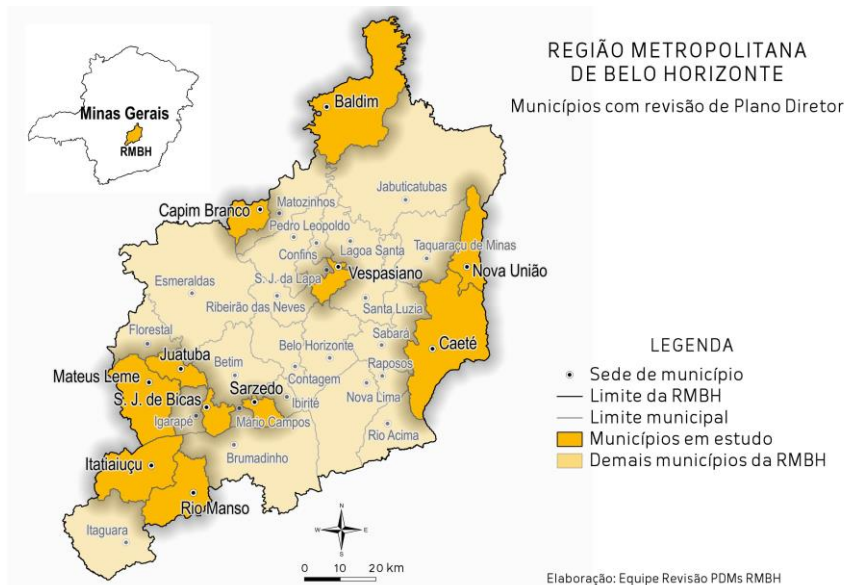


Figura 1 - Municípios em processo de revisão de planos diretores. 2018.

Fonte: Equipe de revisão dos planos diretores (cedido ao autor)

A proximidade em termos do porte populacional bem como territorial entre distintos agrupamentos de municípios permitiu, tanto para o caso da definição dos instrumentos fiscais urbanísticos como para outras políticas, a previsão de estratégias conjuntas e de aplicabilidade comum entre as diferentes localidades.

Em verdade, o objeto da contratação, mais do que uma revisão ampla dos planos locais centrava-se na:

(...) prestação de serviços de *Detalhamento das Zonas de Interesse Metropolitano, da Trama Verde e Azul e das Diretrizes do Macrozoneamento Metropolitano da RMBH* em instância local e assessoramento à revisão dos Planos Diretores de 11 (onze) municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. (Contrato 002/2016 da ARMBH, p. 2, grifo meu).

Uma vez que os processos de elaboração tanto do PDDI como do MZ foram capitaneados pela UFMG, pretendeu-se que a continuidade potencializasse a interface entre os instrumentos de planejamento metropolitano e local. Tal prerrogativa de alinhamento cumpre os requisitos da Lei 13.089/2015 – denominada Estatuto da MetrÓpole – que em seu artigo 21, parágrafo 3º aponta que nas “regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”.

Em termos concretos tal compatibilização/alinhamento se deu, fator que impacta diretamente na aplicação dos instrumentos de regulação do solo e recuperação de mais valias fundiárias, pela adoção nas legislações municipais das categorias de zoneamento e

parâmetros urbanísticos definidos pelo MZ⁵. Buscou-se assim promover no médio prazo uma verdadeira integração metropolitana da regulação territorial da Região. Dessa forma, a mesma categorização de zoneamento utilizada para um determinado município, como Sarzedo localizado no eixo sul da RM, bem como os instrumentos urbanísticos a ele atrelados, faz-se válida para outro localizado no extremo Norte – como Baldim, respeitando-se obviamente as especificidades locais para a definição das áreas onde seriam demarcadas cada uma das zonas⁶.

Com valor final a R\$ 1.722.203,19 (um milhão, setecentos e vinte e dois mil, duzentos e três reais e dezenove centavos) - média de aproximadamente R\$ 156.000 por município – o contrato encontrou-se bem abaixo das cotações realizadas no mercado privado que variam entre R\$ 400.000,00 e R\$ 600.000,00 por município para tal tipo de prestação de serviços.

A vigência estipulada foi de 24 meses ainda que, tendo em vista o cronograma físico financeiro estabelecido para o desenvolvimento dos trabalhos, a revisão deveria ter duração máxima de 15 meses, projeção não concretizada. Para cumprimento do contrato foram estabelecidos 9 produtos os quais seguem o padrão dos tradicionais planos diretores elaborados desde a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e as orientações advindas posteriormente por manuais e campanhas realizados pelo governo federal. Foge a essa tradição a realização da Leitura/Diagnóstico Comunitária de forma pretérita à Leitura/Diagnóstico Técnica e consequente orientação da segunda pelas questões levantadas na primeira. Abaixo aparecem listados os relatórios e sua ordem:

- Produto 1: Relatório do processo de formação dos grupos de acompanhamento e dos lançamentos dos processos de revisão dos Planos Diretores;
- Produto 2: Relatório Preliminar dos Planos Diretores e legislações urbanísticas básicas em vigor;
- Produto 3: Desenvolvimento Tecnológico;
- Produto 4: Relatório contendo todos os documentos destinados ao Espaço Físico e Digital do Plano Diretor;
- Produto 4: Leitura Comunitária;
- Produto 6: Leitura Técnica;
- Produto 7: Diagnóstico síntese;
- Produto 8: Proposta de estrutura territorial do município;
- Produto 9: Minuta do projeto de lei.

Em termos da equipe técnica estipulada pelo Termo de Referência destaca-se o caráter multidisciplinar nela presente com a exigência de ao menos um economista/demógrafo, um

⁵ Em resumo tais categorias distinguem-se em Zonas de Proteção Ambiental com diferentes níveis de restrição (ZP1, ZP2 e ZP3), Zonas de Atividades Complementares com diferentes níveis de adensamento (ZAC 1, 2 e 3), Zonas de Atividades Industriais de Grande Porte (ZDEIS) e diferentes Sobrezoneamentos ou Zonas Especiais. Para o detalhamento ver o Produto 5 do MZ Metropolitano - Definição dos parâmetros urbanísticos e de diretrizes específicas de estruturação e desenvolvimento para as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) - disponível em: http://www.rmbh.org.br/arquivos_biblioteca/MZ.DOC.PRODUTO.5_REVISAO_V06-28abr16.pdf.

⁶ Ao fim do processo, tendo em vista determinadas especificidades ligadas a dinâmica imobiliária e urbana dos municípios de Sarzedo e Vespasiano (maior município do grupo), outras duas categorias de zoneamento foram criadas e denominadas como ZAC 1-A e ZAC 2-A.

especialista em estudos agrícolas, 1 especialista em direito urbanístico, 1 especialista em estudos ambientais/sanitários, um geógrafo, um especialista em estudos sociais, um técnico em sistema viário e de transportes e dois técnicos especialistas em geoprocessamento. Para além desses, o Termo exigiu a composição de uma equipe externa “formada por professores e pesquisadores (assistentes de pesquisa) com experiência em planejamento metropolitano e conhecimento tanto das propostas do PDDI como da proposta do Macrozoneamento” (p. 32), composta por no mínimo 10 profissionais.

A partir de tal estrutura os trabalhos passaram a ser desenvolvidos no âmbito municipal com a integração entre as equipes locais, a Universidade e o governo estadual. A próxima seção apresenta os resultados do trabalho com foco específico à regulação dos instrumentos fiscais e urbanísticos obrigatórios presente na Minuta do Projeto de Lei apresentada (Produto 9).

4. Afinando os instrumentos para além do “copiar e colar”

4.1. Bases e referências

Para a construção mais refinada dos instrumentos urbanísticos obrigatórios, adotou-se como primeiro passo a elaboração de relatórios (Leitura Técnica e Leitura Comunitária) nos quais a questão imobiliária fosse contemplada de forma consistente e balizasse em seguida a regulamentação das ferramentas do Estatuto.

Nesse sentido, foram utilizadas como referências principais: a) as informações relativas aos processo de anuência e parcelamento do solo da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH – ARMBH⁷, b) os estudos de vacância fundiária existentes no Plano Diretor da RMBH, elaborado em 2011; c) observações sobre a ocupação urbana a partir de imagens de satélite extraídas do *Google Earth* e; d) as colaborações advindas das oficinas participativas nas quais a população pôde indicar os principais lugares ligados à expansão e valorização imobiliária de determinado município.

Abaixo apresentam-se as representações em termos de imagens de cada uma dessas referências, as quais foram incorporadas aos respectivos diagnósticos de cada localidade.

⁷ Conforme disposto na Lei Complementar 107/2009 e no Decreto 44646/2007 do Estado de Minas Gerais os processos de loteamento, parcelamento ou desmembramento do Solo na Região Metropolitana de Belo Horizonte são condicionados à realização de Anuência Prévia por parta da ARMBH. A anuência prévia divide-se basicamente em dois momentos, a saber: a) emissão de diretrizes na qual os técnicos realizam uma análise prévia do projeto no que concerne a acessibilidade e localização b) autorização do processo com emissão da anuência no qual é realizada a análise do projeto urbanístico final e sua correspondência ou não com as legislações federais, estaduais e municipais em vigor. Em ambas as etapas há o pagamento de determinadas taxas ao poder público estadual, conforme esclarecido pelos técnicos da Autarquia.

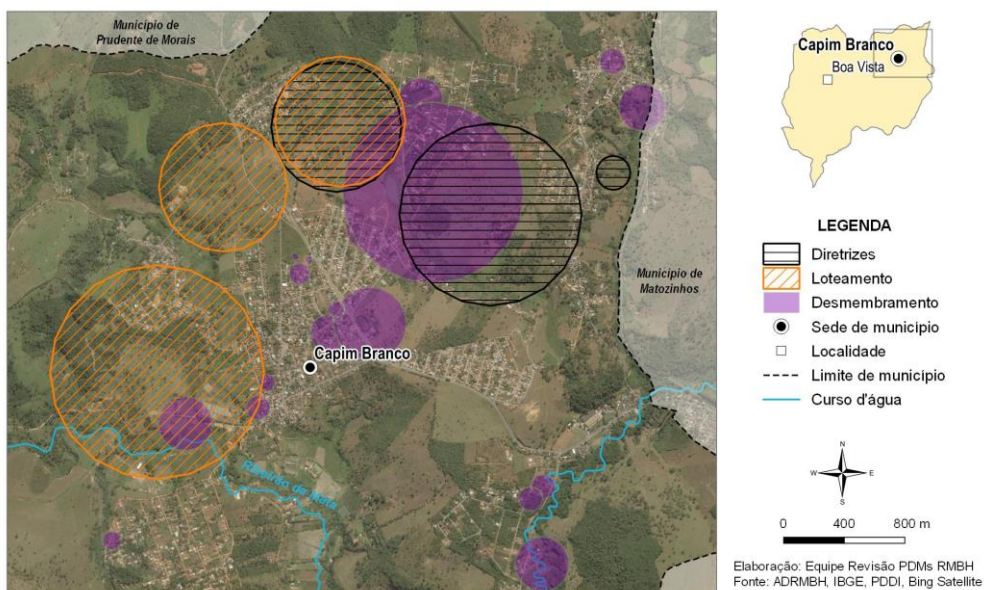


Figura 2 - Parcelamentos anuídos ou em processo de anuência. Capim Branco –MG. 2013-2017.

Fonte: UFMG, 2017.

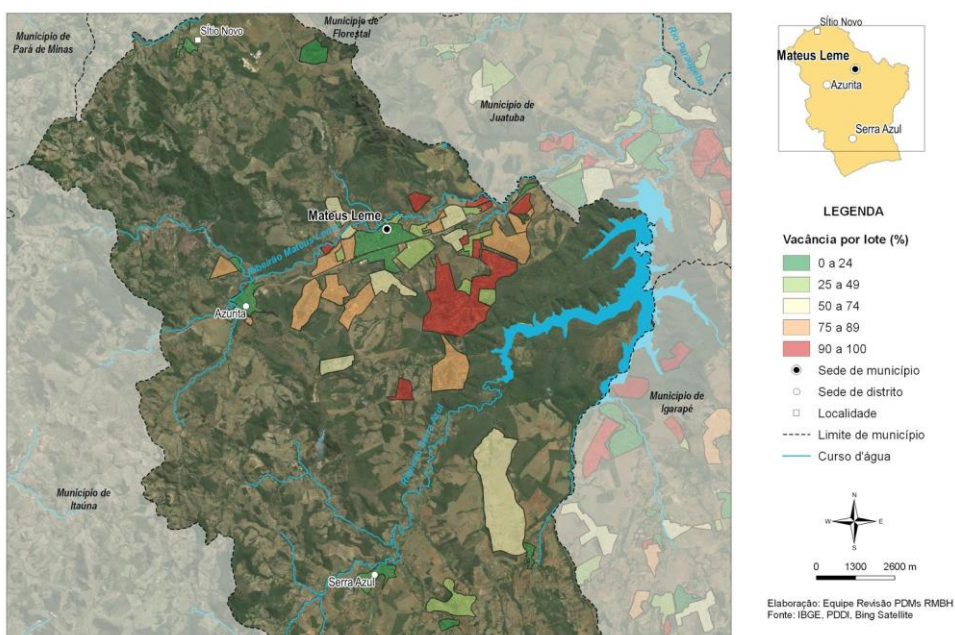


Figura 3 - Taxa de vacância fundiária. Mateus Leme-MG.

Fonte: UFMG (2011).

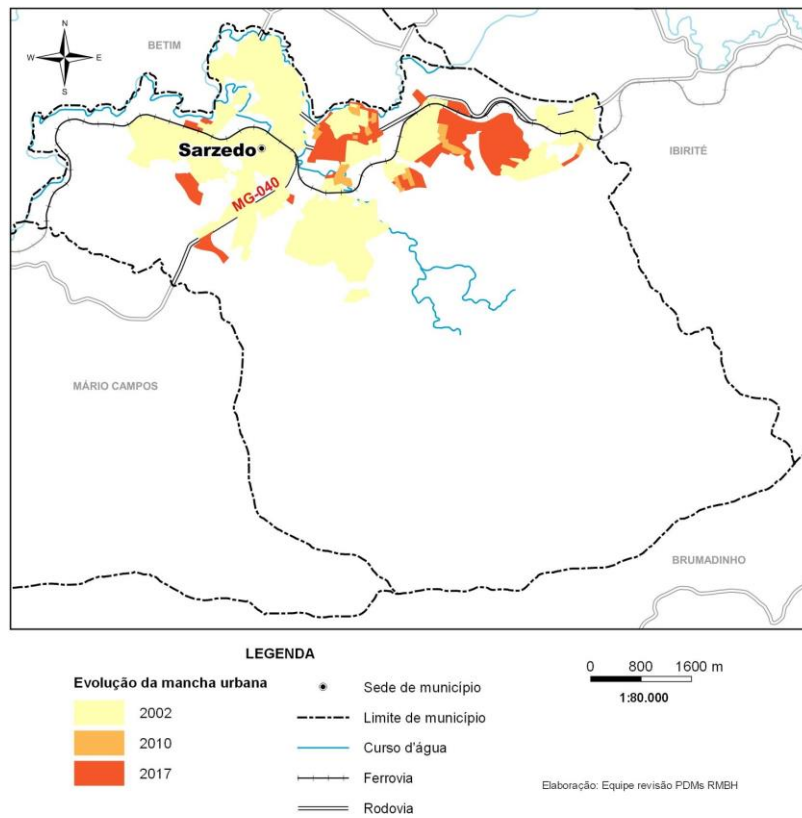


Figura 4 - Evolução da Ocupação Urbana, 2002, 2010 e 2017, Sarzedo-MG.
Fonte: Fonte: UFMG, 2017b.

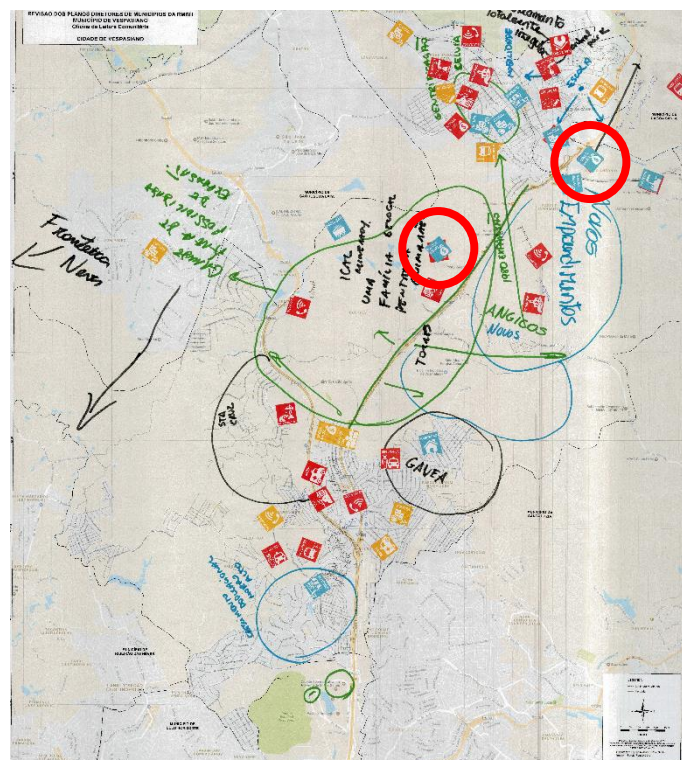


Figura 5 - Mapa Colaborativo. Valorização imobiliária (ícone em destaque). Vespasiano-MG, 2018.
Fonte: Fonte: UFMG, 2017c.

A partir de tal material buscou-se garantir que o conteúdo gerado ao longo das fases de diagnósticos de fato contribuísse com a regulamentação dos instrumentos fiscais e urbanísticos obrigatórios, ou seja, a fase propositiva. O resultado final, como apontado na próxima seção, apesar de não ter conseguido absorver as especificidades de cada local para a regulamentação de determinado instrumento, trouxe avanços tendo em vista o conhecimento, dentre outras coisas, dos vetores de expansão urbana/imobiliária – importantes para se pensarem ferramentas como a OOAU – ou dos níveis e locais de vacância – fundamentais para questões ligadas aos compulsórios. A presença de tal conteúdo, nesse sentido, ainda que não subsidiasse diretamente a constituição estrutural de determinado instrumento urbanístico (fórmula de cálculo, sistema de contrapartida, etc.) serviu em grande medida para justificar a necessidade de sua aplicação e auxiliar nas negociações junto ao poder público e outros setores.

Para além dos mapeamentos, foi utilizada a base de informações sobre o mercado imobiliário metropolitano obtida a partir do portal NetImóveis e compilada por um sistema eletrônico mantido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR⁸. O prazo curto das informações disponíveis (2016-2017) bem como questões administrativas ligadas aos prazos de entrega dos respectivos produtos, no entanto, impossibilitou o uso mais efetivo da base para fins de instrumentalização das ferramentas fiscais urbanísticas. Abaixo apresenta-se como exemplo a tabela formulada com base em tal levantamento, a qual, aponta os preços médios dos imóveis segundo sua categoria e região no interior de determinado município podendo, dentre outras funções, auxiliar na afinação de instrumentos como a OODC ou o direito de preempção.

Quadro 1 - Dados de imóveis comercializados pelo Net Imóveis, Agosto de 2016. Juatuba-MG.

Tipo de Imóvel	AGOSTO 2016				
	Total	P _{MÉDIO}	P _{MIN}	P _{MAX}	Principais Bairros
Apartamento (2 quartos)	11	R\$ 117.181,82	R\$ 102.666,67	R\$ 127.666,67	Cidade Nova
Apartamento (3 quartos)	4	R\$ 175.000,00	R\$ 130.000,00	R\$ 190.000,00	Varginha
Casa	25	R\$ 238.480,00	R\$ 86.000,00	R\$ 500.000,00	Cidade Satélite, Cidade Nova e Vila Maria Regina
Casa comercial	2	R\$ 290.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 330.000,00	Icaraí e Jardim Baviera

⁸ Uma explicação mais consistente sobre a construção da base e sua utilização pode ser vista em ALMEIDA (2014).

Casa em condomínio	1	R\$ 850.000,00	-	-	Vila Maria Regina
Casa geminada	10	R\$ 176.300,00	R\$ 144.333,33	R\$ 260.000,00	Varginha e Cidade Satélite
Chácara	8	R\$ 393.125,00	R\$ 162.500,00	R\$ 700.000,00	Icaraí e Veredas da Serra
Fazenda	1	R\$ 360.000,00	-	-	-
Lote em condomínio	3	R\$ 116.666,67	R\$ 80.000,00	R\$ 190.000,00	Vila Maria Regina
Lote-Área-Terreno	59	R\$ 172.610,17	R\$ 30.000,00	R\$ 1.068.750,00	Cidade Satélite e Boa Vista
Sítio	18	R\$ 457.111,11	R\$ 230.000,00	R\$ 665.000,00	Cidade Satélite e Francelinos
TOTAL	142	R\$ 235.288,73	-	-	-

Fonte: UFMG, 2017d.

Reunidas assim tais referências e a partir das discussões com os integrantes da equipe responsável pela elaboração dos trabalhos de consultoria foram então formatados os textos para os Projetos de Lei, nos quais inserem-se as regulamentações dos instrumentos fiscais urbanísticos obrigatórios. A próxima subseção apresenta tais informações.

4.2. Instrumentos fiscais urbanísticos regulamentados

Para a regulamentação dos instrumentos fiscais urbanísticos do Estatuto da Cidade a primeira decisão tomada pela equipe técnica responsável residiu na concentração dos esforços apenas naqueles tidos como obrigatórios pela legislação federal. Nesses termos, ferramentas como o Consórcio Imobiliário e outros apontados nas Disposições Finais e Transitórias do Estatuto não foram trabalhados.

Assim, a depender do número de referências práticas e teóricas existentes, do nível de detalhamento de determinada informação, da realidade imobiliária dos municípios trabalhados e de questões administrativas de diferentes naturezas, determinado instrumento obteve maior ou menor grau de afinação. Seguindo a ordem disposta pelo Estatuto, abaixo são apresentados o resultado final de cada um deles. De antemão, ressalta-se que os textos apontados seguiram um conteúdo idêntico entre os 11 municípios tendo em vista tanto a

similaridade entre eles em termos de porte populacional e dinâmica urbana quanto aos pontos já citados referentes a questões contratuais que impediram um maior aprofundamento na escala de cada localidade. Desse modo, nas citações do texto legislativo final utiliza-se aqui o Projeto de Lei (Produto 9) proposto para o município de Itatiaiuçu, localizado ao sul da RMBH, primeiro a ser finalizado ao longo dos trabalhos.

No que tange aos compulsórios, a análise realizada ao longo da fase de diagnósticos apontou para um elevado nível de vacância de lotes e glebas nos municípios em processo de revisão (exemplo da Figura 3). A análise demonstrou ainda que os maiores patamares se concentravam nas zonas mais afastadas da mancha urbana consolidada, tendo em vista que os perímetros urbanos até então existente mostravam-se extremamente maiores que as áreas ocupadas e que a demanda por construção habitacional. Nesses termos, uma primeira iniciativa tomada, que não se relaciona diretamente com a regulamentação do instrumento, mas com seu fim, qual seja, combater a vacância especulativa, foi a redução do perímetro urbano local, seguindo ao máximo possível o limite das regiões de fato ocupadas⁹. Abaixo apresenta-se uma Figura ilustrativa da medida tomada para a cidade de Nova União (Vetor Noroeste).

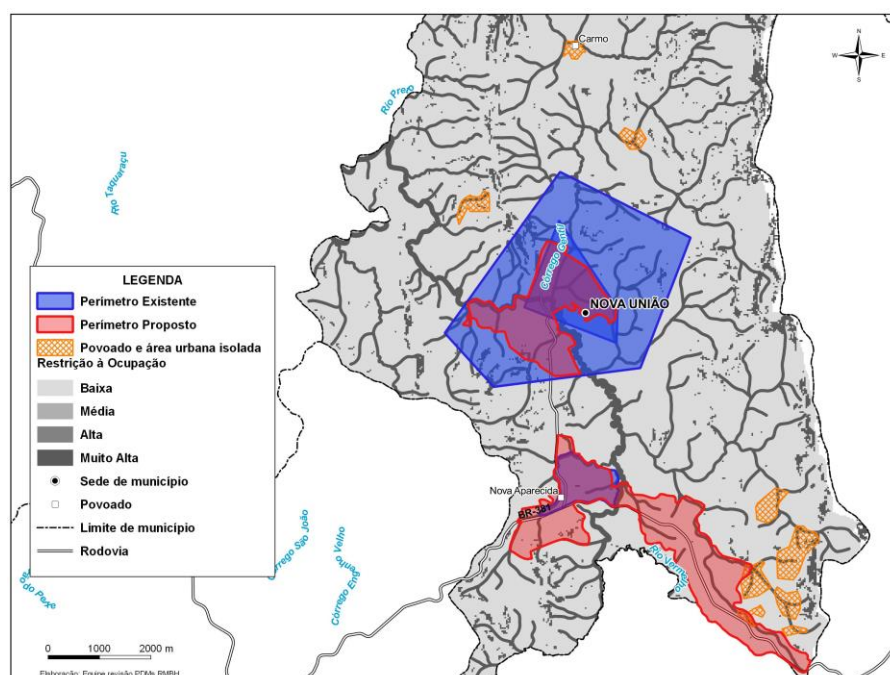


Figura 6 - Perímetro Urbano existente e proposto. Nova União-MG. 2018.

Fonte: UFMG, 2018.

Reduzido e/ou ajustado o perímetro, buscou-se então tornar a utilização dos compulsórios mais auto aplicável no interior do novo traçado. A proposta final de redação para o respectivo instrumento, para além das disposições já existentes no Estatuto da Cidade

⁹ A medida, como esperava-se, gerou diferentes percepções e graus de aceitação nos municípios trabalhados tendo em vista os interesses ligados, sobretudo, aos setores imobiliários locais. Para determinados municípios como Mateus Leme e Juatuba, dentre outros, a questão não se encontra totalmente fechada até o momento da redação do presente artigo ainda que todos os produtos já tenham sido entregues pela Universidade.

quanto aos prazos e procedimentos significando assim de fato um avanço em sua “afinação”, foi estruturada da seguinte forma:

Art 77. Para efeitos de aplicação dos instrumentos previstos no caput do art. 78 desta Lei e em atendimento ao inciso I do §1º do art. 5º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade –, considera-se:

I - Imóvel subutilizado: aquele cujo potencial construtivo praticado seja inferior ao coeficiente mínimo multiplicado pela área do terreno;

II - Imóvel não utilizado:

a) Gleba não parcelada acima de 2.000 m² (dois mil metros quadrados);

b) Lote não edificado;

c) Imóvel abandonado, nos termos do art. 1.276 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2000 – Código Civil;

d) Imóvel abandonado, nos termos dos arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

e) Imóvel edificado sem uso comprovado há pelo menos 2 (dois) anos

(...)

Art 80. Descumpridas as obrigações, os prazos e as etapas para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel o Executivo procederá, para fins de cumprimento da função social da propriedade conforme o §4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, à aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU - progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos.

§ 1º. As alíquotas a serem aplicadas no prazo de 5 (cinco) anos são, respectivamente:

I - Primeiro ano: 2% (dois por cento) do valor venal do imóvel;

II - Segundo ano: 4% (quatro por cento) do valor venal do imóvel;

III - Terceiro ano: 7% (sete por cento) do valor venal do imóvel;

IV - Quarto ano: 10% (dez por cento) do valor venal do imóvel;

V - Quinto ano: 15% (quinze por cento) do valor venal do imóvel. (UFMG, 2018b).

Como se vê, com a redação proposta, a aplicação dos compulsórios mostra-se praticamente nada dependente de outra regulamentação específica. Entre as principais questões de avanço encontram-se: a) a previsão de um tamanho mínimo para a gleba não utilizada, focando-se assim em grandes áreas retidas para especulação imobiliária que mostram-se como as grandes problemáticas nas realidades dos municípios trabalhados; b) a definição de coeficientes mínimos de aproveitamento para os zoneamentos estabelecidos tornando objetivo o conceito de imóvel subutilizado; c) a incorporação no interior do instrumento de imóveis *edificados* não utilizados, apesar das disputas e entendimentos distintos sobre a temática, como apontado na primeira seção do trabalho e; d) a definição das alíquotas para aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, as quais, também conforme disposições do novo plano, passam a substituir as existentes nos Códigos Tributários locais quando da aplicação da ferramenta. Dessa forma buscou-se evitar uma aplicação desenfreada e sem parâmetros dos compulsórios ou seu uso meramente como instrumento fiscal, ao mesmo tempo que se possibilitou sua execução praticamente automática após a aprovação do novo Plano.

Complementarmente, a proposta de Projeto de Lei apontou medidas de melhoria a serem implementadas ao longo da vigência do novo Plano de modo a tornar ainda mais efetiva a execução do instrumento. Como se lê:

Art 84. O Poder Público Municipal deverá ao prazo de vigência desta Lei promover o desenvolvimento da institucionalidade ligada à aplicação do instrumento a partir das seguintes medidas:

I - Elaboração de mapeamento das áreas vazias e subutilizadas destinadas a aplicação dos instrumentos previstos nesta Seção;

II - Promulgação, via lei específica, de alterações na regulamentação do instrumento de modo a torná-lo mais adequado à realidade municipal. (UFMG, 2018b).

O Direito de Preempção apresentou-se como um dos instrumentos em que não se fez possível nenhum tipo de avanço em termos das previsões do Estatuto, sobretudo pela limitação em termos de disponibilidade financeira e capacidade administrativa dos municípios trabalhados. A definição automática de sua aplicação pareceu à equipe técnica contratada mais um empecilho e o reforço de uma lei de “letra morta” do que como uma alternativa viável aos municípios. Desse modo o texto presente no Projeto de Lei proposto, cumprindo a obrigatoriedade do Estatuto, praticamente repete o conteúdo da legislação federal.

No que tange às Outorgas, no entanto, considerável avanço foi feito. Primeiramente, no que concerne à Outorga Onerosa do Direito de Construir a primeira grande medida realizada foi a equalização do Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1 para todos os zoneamentos municipais (notas 5 e 6), excluindo-se obviamente aqueles destinados para proteção ambiental. Em seguida foram também regulamentados os coeficientes de aproveitamento máximo, aproveitando-se dos parâmetros estabelecidos pelo MZ metropolitano. Por fim, estabeleceu-se que em todos os lugares onde houvesse o interesse de utilização acima do CAB essa só seria possível através do pagamento da OODC. Complementarmente, o Projeto de Lei proposto apresentou uma fórmula de cálculo, seguindo o sistema do terreno virtual de Furtado, Biasotto e Maleronka (2012), bem como um processo de cobrança gradual de modo a tornar o instrumento adaptável à realidade municipal ao longo do tempo. Com isso, a proposta final foi instituída da seguinte forma:

Art 91. O cálculo da contrapartida será realizado segundo a fórmula: $C_p = F \times [V_t \times (C_{Au} - C_{AB}) \times T_t]$, na qual:

I - C_p é o valor monetário da contrapartida;

II - F é o fator de correção a ser aplicado;

III - V_t é o valor do metro quadrado do terreno sobre o qual incide o instrumento;

IV - C_{AB} é o Coeficiente de Aproveitamento Básico definido pela zona em que se situa;

V - C_{Au} é o Coeficiente de Aproveitamento Utilizado (diferencial adquirido) que não pode ultrapassar o Coeficiente Máximo determinado para o zoneamento;

VI - T_t é o tamanho do terreno em metros quadrados.

Parágrafo único. O fator de correção será igual a:

- I - 0,6, na primeira cobrança de outorga e no prazo de um ano após a primeira cobrança de outorga;
- II - 0,75, do segundo ao terceiro ano após a cobrança da primeira outorga;
- III - 0,85, do terceiro ao quarto ano após a cobrança da primeira outorga;
- IV - 1,00, a partir do quarto ano após a cobrança da primeira outorga. (UFMG, 2018b).

Apontou-se também na proposta a obrigatoriedade de que toda a contrapartida fosse realizada em termos financeiros - evitando-se problemáticas ligadas à realização de serviços de infraestrutura - os casos de isenção (habitação de interesse social, uso institucional coletivo, preservação ambiental e produção cultural) bem como a fixação da Planta de Valores para cobrança do ITBI como referência básica para determinação do valor do metro quadrado da área em questão, evitando-se assim as problemáticas ligadas ao IPTU. Do mesmo modo que nos compulsórios, foram apontadas medidas de melhoria para o instrumento ao longo da vigência do novo plano, como se lê:

Art 93. O Poder Público (...) a partir das seguintes medidas:

- I - Elaboração, caso não tenha, de planta dos valores imobiliários no Município baseados em pesquisa de mercado, valores base para cálculo do ITBI e valores base para cálculo do IPTU;
- II - Desenvolvimento de metodologia de acompanhamento da dinâmica imobiliária no Município. (UFMG, 2018b)

O instrumento mostra-se assim totalmente afinado e regulamentado para aplicação nas localidades em processo de revisão. Em termos da OOAU as perspectivas de avanço também se mostram consideráveis, ainda mais tendo em vista a escassez de experiências práticas ligadas ao instrumento no Brasil.

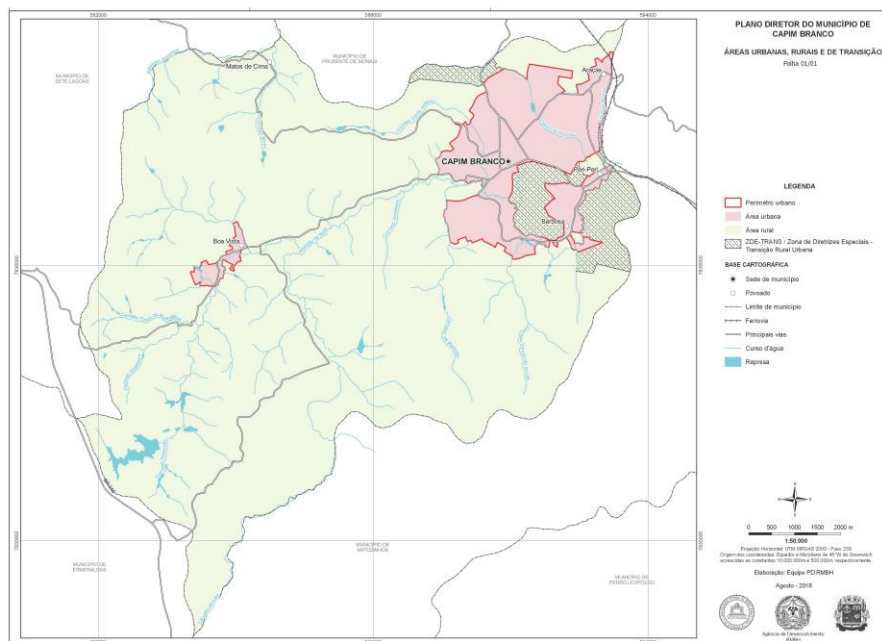
Como primeiro ponto na definição do instrumento definiu-se que sua utilização se daria, no âmbito das previsões do plano diretor, ligadas exclusivamente às mudanças de uso de rural para urbano, excluindo-se as questões referentes à mudança de uso intraurbanas. Pretende-se com esse foco dar início a aplicação da OOAU considerando que tal transformação (rural-urbana) seja aquela de maior presença e impacto na realidade dos municípios trabalhados.

Complementarmente, apesar da Outorga poder ser utilizada em todo o território local, o Projeto de Lei proposto estabelece as denominadas Zonas de Transição Rural-Urbana – ZDE-TRANS, as quais, caso aprovado segundo o texto sugerido, caracterizam-se como os únicos lugares onde pode haver de fato a mudança de uso. Como apontado na proposta:

Art 45. O procedimento para expansão do perímetro urbano poderá ser requerido por cidadão interessado desde que atendidos os requisitos presentes nesta Lei.

Parágrafo único: *A área de expansão objeto da solicitação deverá estar obrigatoriamente dentro da Zona de Diretrizes Especiais – Áreas de Transição Rural Urbana, dispostas nos Anexos I e II desta Lei. (UFMG, 2018b, grifo meu).*

Caracterizam-se assim menos como zonas de expansão e mais como zonas de retenção do perímetro, criando uma trava aos movimentos de criação desenfreada de novos e desconectados núcleos urbanos. O destaque é importante tendo em vista essa ligação entre o instrumento urbanístico e a categoria de zoneamento. Para a totalidade dos municípios as ZDE-TRANS foram definidas em áreas contíguas às ocupações urbanas consolidadas e em boa parte dos casos elas encontram-se localizadas nas regiões que tiveram o perímetro urbano reduzido ou que se mostrem como de conexão entre núcleos consolidados isolados. A Figura abaixo permite a visualização do zoneamento no território.



Fonte: UFMG, 2018c.

Em termos da definição da ferramenta em si o Projeto de Lei buscou avançar, sobretudo, na definição de uma fórmula de cálculo para a cobrança que tornasse o instrumento “operacionável” tendo em vista a realidade administrativa dos municípios. Nesses termos, o PL traz a seguinte redação:

Art 95. O valor da contrapartida financeira tomará como base de cálculo o diferencial de valorização imobiliária da área multiplicado pela área da alteração, a partir da seguinte fórmula de cálculo: $C_p = (V_{tu} - V_{tr}) \times T_t$, na qual:

- I - C_p é o valor monetário da contrapartida;
- II - V_{tu} é o valor estimado do metro quadrado da terra urbana;
- III - V_{tr} é o valor do metro quadrado da terra rural;
- IV - T_t é tamanho do terreno em metros quadrados.

§ 1º. O valor estimado do metro quadrado da terra urbana (V_{tu}) será calculado a partir do valor do metro quadrado da terra rural multiplicado pelo fator de valorização igual a 4 (quatro).

§ 2º. A cobrança da contrapartida financeira se dará logo após a aprovação da alteração do uso da área requisitada, conforme previsto no art. 48 desta Lei.

§ 3º. O valor da terra rural (Vtr) é definido de acordo com o art. 48 desta Lei. (UFMG, 2018b, grifo nosso).

Como se vê buscou-se a partir de uma simplificação para a realidade local, que teve como referência principal o trabalho de Smolka (2014), na qual o valor da terra urbana é aproximadamente 4 vezes maior que o da terra rural, traçar uma execução fácil que permitisse dar início à experiência do instrumento fiscal urbanístico. No que tange ao valor da terra rural em si, o Projeto de Lei prevê a avaliação a partir das normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT – nº 14653-3/2004 ou outra norma expedida pelo órgão que suceda a referendada. Tal avaliação, por sua vez, aparece como um dos documentos necessários quando da requisição da alteração de uso nas ZDE-TRANS, destacadas acima. Realizada a transformação, uma guia é gerada com validade de 30 dias para pagamento da contrapartida. O Projeto de Lei prevê ainda as penalidades ligadas ao não cumprimento da obrigação financeira - juros de mora e inserção na dívida ativa do município – bem como aponta tais áreas transformadas em objeto primordial de execução dos compulsórios de modo a evitar a mudança para meros fins de especulação.

Para ambas as Outorgas o Projeto de Lei define a destinação dos recursos arrecadados para um Fundo específico denominado como Fundo de Desenvolvimento da Cidade.

No que tange aos dois últimos instrumentos obrigatórios – TDC e OUC – do mesmo modo que ocorreu com o Direito de Preempção, pouco avanço em termos de autoaplicabilidade foi realizado. Para o primeiro caso tal fator se deu, sobretudo, considerando a própria dinâmica imobiliária e perfil demográfico dos municípios em questão, nos quais a transação de estoques construtivos entre diferentes áreas não apresenta sentido concreto. Complementarmente, a decisão de manter a TDC em *stand by* foi entendida como estratégica dada a regulamentação da OODC em níveis bastante aplicáveis. Essa última, conforme compreensão da equipe em trabalho, mostra-se como mais apropriada e simples para a recuperação das mais valias fundiárias advindas do manejo de potenciais construtivos.

Ainda assim, algumas regulamentações para além do conteúdo existente no Estatuto da Cidade foram criadas, como: a) o impedimento de geração de direito de construir por imóveis não parcelados – o que casaria problemas com a execução dos compulsórios – ou por imóveis públicos – evitando um processo de financeirização desse patrimônio; b) a comprovação por meio de laudo técnico de que os imóveis culturais e/ou ambientais objetos de transferência estejam em boas condições de uso e; c) a imposição de que a negociação entre os direitos transferidos e recebidos, em um futura definição da fórmula de cálculo, se dê sempre levando-se em conta os valores dos terrenos e não apenas o volume de potencial construtivo em metros quadrados transacionado.

As Operações Urbanas Consorciadas, por seu modo, não passaram por processo de refino uma vez que o próprio Estatuto da Cidade aponta para a necessidade de uma lei específica para cada OUC a ser realizada no território, como apontado anteriormente.

Desse modo, entre os seis grandes instrumentos obrigatórios pode-se dizer que para 03 deles observa-se um grau de afinação avançado (compulsórios e outorgas), para outros 02 um grau baixo (direito de preempção e operações urbanas) e para a TDC um grau moderado. O Quadro abaixo apresenta de forma resumida esse cenário entre o respectivo instrumento, suas limitações e maiores dificuldades de implementação e as alternativas desenvolvidas no trabalho realizado e discutido no presente trabalho sintetizando seu conteúdo. Em seguida apresentam-se as considerações finais.

Quadro 2 - Instrumentos fiscais urbanísticos obrigatórios (siglas), principais limitações e avanços propostos.

Instrumento (Sigla)	Dificuldades de Implementação	Avanços na Afinação
Compulsórios	<ol style="list-style-type: none"> 1) Exclusividade de uso para solo não edificado; 2) Patrimonialismo e concentração fundiária; 3) Utilização sem critério e sem fins extrafiscais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Redução dos perímetros urbanos como combate à vacância especulativa; 2) Ampliação do uso do instrumento para imóveis edificados e sem uso por mais de 2 anos; 3) Definição de critérios mínimos para as áreas de incidência; 4) Definição das alíquotas de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo.
Direito de Preempção	<ol style="list-style-type: none"> 1) Burocracia - "Dominó de notificações"; 2) Fragilidade financeira e administrativa local. 	Avanço nulo - repetição do texto do Estatuto da Cidade.
OODC	<ol style="list-style-type: none"> 1) Diferenciações no Coeficiente Básico de Aproveitamento; 2) Não definição de fórmula de cálculo; 3) Negociações com mercado imobiliário; 4) Desvio dos recursos de seu objeto de destinação. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Equalização do CAB para todo território; 2) Definição da fórmula de cálculo a partir do terreno virtual; 3) Aplicação gradual do instrumento ao longo dos anos; 4) Criação de um Fundo Específico; 5) Definição de medidas de melhoria ao longo dos anos.
OOAU	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ausência de experiências; 2) Negociações com mercado imobiliário; 3) Fragilidade nos cadastros municipais; 4) Institucionalidades distintas na gestão da terra rural e urbana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definição de um zoneamento específico de controle de expansão/transformação rural-urbana; 2) Definição de fórmula de cálculo simplificada; 3) Definição de penalidades pelo não pagamento.

TDC	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fórmulas de cálculo distorcidas; 2) Financeirização do patrimônio público; 3) Ausência de experiências em municípios de menor porte. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Indicação dos critérios para futura fórmula de cálculo; 2) Definição de impedimentos para imóveis cedentes de potencial; 3) Comprovação da qualidade do imóvel cedente de potencial.
OUC	<ol style="list-style-type: none"> 1) Distorções especulativas em favor do mercado; 2) Obrigatoriedade de individualização dos regulamentos. 	Avanço nulo - repetição do texto do Estatuto da Cidade.

Fonte: Elaboração própria.

Considerações Finais

O presente artigo, em continuidade a uma série de publicações de diferentes autores desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, buscou discutir os aspectos ligados aos empecilhos e possibilidades de avanço na regulamentação ou, como denominamos aqui, na afinação dos instrumentos fiscais urbanísticos presentes na legislação federal e caracterizados como de presença obrigatória nos planos diretores municipais. Para isso utilizamos como referência principal a experiência recente de revisão de 11 planos diretores em cidades da RMBH.

Apesar dos percalços encontrados ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, reais avanços na temática podem ser notados. O primeiro deles diz respeito às bases utilizadas para entendimento do mercado imobiliário local na fase de diagnósticos. O uso de mecanismos de georreferenciamento e imagens de satélite permitiu uma melhor compreensão da dinâmica urbana dos municípios. A presença de tal conteúdo nos relatórios já demonstra um relativo avanço e reforço de uma intenção específica de conferir maior auto aplicabilidade aos instrumentos fiscais urbanísticos. Servem assim como metodologia e indicações para trabalhos futuros ligados ao tema tanto aqueles que foram extremamente úteis para a regulamentação e negociação, como o mapeamento da vacância, como aqueles ainda pouco explorados, caso da base NetImóveis.

O segundo refere-se diretamente aos concretos incrementos trazidos na regulação final de tais ferramentas, os quais excederam em boa medida a prática comum de apenas se “copiar e colar” o conteúdo presente no Estatuto. Para além dos textos regulatórios em si, a experiência demonstrou como a articulação entre os mecanismos fiscais e outras ferramentas de gestão territorial, sobretudo o zoneamento e a lei de perímetro urbano, podem atuar em conjunto.

Mais de 17 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, ainda são poucas as experiências efetivas daquilo que ele, juntamente com as questões ligadas à gestão democrática, taxou como de natureza obrigatória. Dessa forma, a discussão sobre o tema e o

compartilhamento de novas experiências faz-se fundamental para apontar caminhos que tornem o uso e a gestão da terra nas cidades uma prática coletiva e voltada para o cumprimento em diferentes sentidos da função social da propriedade.

Referências

ALMEIDA, Renan Pereira. Tendências Espaciais do Mercado Imobiliário da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Anais do III Simpósio de Ciências Sociais: Cidade e Democracia. PUC-Minas. Belo Horizonte. 2014.

ALMEIDA, Luiz Felype. *Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”*: dos conceitos de renda da terra ao caso do Vetor Norte da região Metropolitana de Belo Horizonte. 2009. 50 f. Monografia de graduação (Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

ALMEIDA, Luiz Felype. Contradições na execução da recuperação de mais-valias fundiárias e do acesso à terra urbana: uma abordagem compreensiva. Dissertação de Mestrado. Núcleo de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Minas Gerais. 2013. 190 f.

AMORIM, Ivana Costa. *Instrumentos Urbanísticos – a regra para poucos - aplicação da Transferência do Direito de Construir no município de Nova Lima - MG*. In: XVII Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. Anais do XIV ENANPUR. 2017.

BRAJATO, Dânia. *Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)*. In: XVII Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais do XVI ENANPUR. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução Recomendada nº 148, de 7 de junho de 2013. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. Conselho das Cidades. Publicado no Diário Oficial da União – DOU de 20/10/2014 (nº 202, Seção 1, pág. 62).

COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências. Universidade Federal de Minas Gerais. 2010.

CYMBALISTA, Rodrigo; COBRA, P.; POLLINI, P. e SANTORO, Paula. A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, pp. 7-93. 2007.

CYMBALISTA, Rodrigo; SANTORO, Paula. Introdução a expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Caderno Pólis, 9.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

- FIX, Mariana de Azevedo Barreto. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 288f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.
- GAIDEX, Raquel de Barros; SCHUSSEL, Zulma. *Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir: instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico cultural*. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo – IAU-USP. 2015.
- GRAZIA de GRAZIA. Reforma Urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 53-70.
- FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. 1999. 266 f. Tese (Doutorado). – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2012 e 2015. Brasília: IBGE.
- MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. *A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos*. Documento de Trabalho. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full_0.pdf. Acesso em 08 ago. 2018.
- MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da RMBH. CONTRATO N° 002/2016. Contrato de Prestação de Serviços que entre si celebram a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH, com a interveniência da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais - IPEAD. Disponibilizado ao autor. Belo Horizonte: 2018.
- MONTEIRO, Livia de Oliveira. *Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço*. Tese de Doutorado. Núcleo de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Minas Gerais. 2014.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. *Do "solo criado" à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária*. In: XVI Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. Anais do XVI ENANPUR. 2015.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Municipais. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniela Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- PERETTO, Flavia. *A Transferência do Direito de Construir na conservação dos imóveis tombados do município de São Paulo*. Anais do 1º Simpósio Científico ICOMOS Brasil Belo Horizonte, de 10 a 13 de maio de 2017. Disponível em <https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/59722.pdf>. Acesso em 08 ago. 2018.

- POLUCHA, Ricardo Serraglio. *Variações na prática dos instrumentos de solo criado*: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. In: XVII Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais do XVI ENANPUR. 2017.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática*: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 11-26.
- SANTORO, Paula Freire; NOGUEIRA, Patricia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. *Cadernos Metrópole.*, São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 417-440, jul/dez 2010.
- SANTOS, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniela Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades*: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra e Transição*. Ed. Brasiliense. 2 Edição. 1990.
- SMOLKA, Martin. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. 2014. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf. Acesso em 10 de out. de 2018.
- UFMG. *Produto 6 – Leitura Técnica*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Capim Branco. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-capim-branco/>. Acesso em 20 out. de 2018.
- UFMG. *Produto 6 – Leitura Técnica*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Sarzedo. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-sarzedo/>. Acesso em 20 out. de 2018.
- UFMG. *Produto 5 – Leitura Comunitária*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Vespasiano. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-vespasiano/>. Acesso em 20 out. de 2018.
- UFMG. *Produto 6 – Leitura Técnica*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Juatuba. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-juatuba/>. Acesso em 20 out. de 2018.
- UFMG. *Produto 8 – Proposta de Estrutura Territorial*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Nova União. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2018. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-nova-uniao/>. Acesso em 20 out. de 2018.
- UFMG. *Produto 9 – Projeto de Lei*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Itatiaiuçu. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte.

2018. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-itataiuacu/>. Acesso em 20 out. de 2018.

UFMG. *Produto 8* – Proposta de Estrutura Territorial. Processo de Revisão do Plano Diretor de Capim Branco. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2018. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-capim-branco/>. Acesso em 20 out. de 2018.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.B.F.; Maricato, E.; Vainer, C.B. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes.

VAINER, Carlos. *Cidade de exceção*: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. 2011.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. [2005]. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 01 ago. 2018

VILLAÇA, Flávio. *Estatuto da cidade: para que serve?* [2012]. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113&boletim_id=1415&componente_id=23732. Acesso em: 01 ago. 2018.