

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA (CEUB)  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento (ICPD)**

**DOUTORADO EM DIREITO**

Eugênio Pacceli de Moraes Bomtempo

**Município intermediário e tributação: perspectivas e  
desafios ao financiamento da Regularização Fundiária  
Urbana de Interesse Social (REURB-S)**

**Brasília – DF  
2022**

EUGÊNIO PACCELI DE MORAIS BOMTEMPO

**Município intermediário e tributação: perspectivas e desafios ao financiamento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S)**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, no Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Brasília – DF  
2022

Bomtempo, Eugênio Pacceli de Moraes.  
Município Intermediário e Tributação: Perspectivas e desafios ao financiamento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S). Eugênio Pacceli de Moraes Bomtempo – 2022. 406 f.  
Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (CEUB), Brasília, 2022.  
1. Tributos Municipais. 2. Arrecadação Tributária. 3. REURB-S. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Cidades Médias.

EUGÊNIO PACCELI DE MORAIS BOMTEMPO

## **Município intermediário e tributação: perspectivas e desafios ao financiamento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S)**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito no Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

### **BANCA EXAMINADORA**

Professor Doutor Paulo Afonso Cavichioli Carmona (Presidente)

---

Professor Doutor Marcos Aurélio Pereira Valadão (Membro Externo)

---

Professor Doutor José Eduardo Sabo Paes (Membro Externo)

---

Professor Doutor Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy (Membro Interno)

---

Professor Doutor Sandro Lúcio Dezan (Membro Interno)

---

*I have a dream.*  
(Martin Luther King Jr.)

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. **Município intermediário e tributação: perspectivas e desafios ao financiamento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S)**. 2022. 406 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Centro Universitário de Brasília, Brasília.

## RESUMO

As cidades intermediárias no Brasil, Capitais Regionais C, dentro da metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentam crescimento acelerado e graves problemas de assentamentos precários e de degradação ambiental e não dispõem de recursos suficientes para fazerem a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), pois dependem sobremaneira de transferências intergovernamentais. Despesas de saúde e de educação invadem os poucos recursos de receitas próprias. A bitola estreita da atual competência tributária municipal não tem permitido arrecadação tributária para a realização de políticas públicas de infraestrutura, de moradia, de saneamento básico e de REURB-S. Assim, o objetivo desta pesquisa é examinar como desenvolver a arrecadação de receitas próprias dentro da matriz tributária municipal, tomando como linha condutora o princípio da solidariedade social e, principalmente, a tributação sobre o patrimônio. As cidades de Barreiras – BA, da Região Nordeste, e, também, a de Anápolis – GO, da Região Centro-Sul, foram selecionadas para facilitar o acesso a informações; essas duas cidades intermediárias estão em pleno desenvolvimento e com muitos problemas sociais e ambientais. Adotou-se o método hipotético-dedutivo, com abordagem interdisciplinar, alinhando as hipóteses a conjecturas, a partir da análise econômica do direito, da análise de dados estatísticos e de consultas bibliográficas; o resultado alcançado foi satisfatório. Entre os principais resultados estão: a) a margem de isenção do ITBI precisa ser ampla para aumentar a regularização de imóveis das classes mais pobres da sociedade e eliminar “contratos de gaveta”, mas o ITBI não sacrifica os negócios dos mais ricos, que buscam mais segurança jurídica para suas propriedades; b) a progressividade do IPTU ordinário sobre terrenos ociosos no centro da cidade, mesmo sem aguardar o IPTU progressivo a tempo, pode forçar a construção ou a venda de terrenos ociosos no centro da cidade, pois essa oferta é totalmente inelástica, o peso morto recai inteiramente sobre o proprietário, o que gera propensão a aumentar a oferta de imóveis; c) a promoção do IPTU Solidário, pelo Terceiro Setor, é um caminho promissor para a rápida implantação da REURB-S, por envolver toda a sociedade civil organizada da cidade, estudantes de arquitetura, igrejas, empresários e moradores de assentamentos precários, a possibilitar parcerias para transformar esses locais carentes em bairros dignos mais rapidamente; considerando as diferentes experiências nacionais com o IPTU Solidário, esse caminho é promissor, dentro da lógica da solidariedade social e da extrafiscalidade. Concluiu-se, neste estudo, que é possível aumentar a arrecadação municipal em cidades de médio porte, mesmo sem aumentar as taxas, mas o IPTU Solidário abre espaço para o aumento progressivo das taxas, de forma a possibilitar não só a transformação de assentamentos precários em bairros como tornar essas cidades inteligentes, sustentáveis e humanas.

Palavras-chave: Receitas próprias. IPTU Solidário. REURB-S. Cidades médias. Desenvolvimento sustentável.

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. **Intermediate municipality and taxation: perspectives and Challenges to the Financing of Urban Land Regularization of Social Interest (REURB-S)**. 2022. 406 f. Thesis (Doctorate in Law). Law School. University Center of Brasília, Brasília.

## ABSTRACT

Intermediate cities in Brazil, Regional Capitals C, within the methodology adopted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), show accelerated growth and serious problems of precarious occupation, environmental degradation and do not have enough resources to carry out the Urban Land Regularization of Social Interest (REURB-S), as they depend heavily on intergovernmental transfers. Expenditure on health and education invades the few resources from own revenues. In the narrow gauge of the current municipal tax jurisdiction, it has not allowed the collection of taxes for the implementation of public policies on infrastructure, housing, basic sanitation and REURB-S. Thus, the objective of this research is to examine how to develop more the collection of own revenues within the municipal tax matrix, taking as a guiding line the principle of social solidarity and, mainly, taxation on assets. The cities of Barreiras – BA, in the Northeast Region, and also Anápolis – GO, in the Center-South Region have been selected to facilitate access to information; these two intermediate cities are in full development and with many social and environmental problems. The hypothetical-deductive method was adopted, with an interdisciplinary approach, aligning hypotheses to conjectures; economic analysis of law, analysis of statistical data and bibliographic consultations; the result achieved was satisfactory. Among the main results are: a) the ITBI exemption margin needs to be wide to increase the regularization of properties of the poorest classes of society, eliminate “drawer contracts”, but the ITBI does not sacrifice the business of the richest, who seek more legal security for their properties; b) the progressivity of the ordinary IPTU on idle land in the center of the city, even without waiting for the progressive IPTU in time, can force the construction or sale of idle land in the city center, as this offer is totally inelastic, the dead weight falls entirely on the owner, which generates a propensity to increase the supply of properties; c) the promotion of IPTU Solidário, via the Third Sector, is a promising path for the rapid implementation of the REURB-S, as it involves the entire organized civil society of the city, architecture students, churches, businessmen and residents of precarious settlements, allowing for partnerships to transform these deprived places into worthy neighborhoods more quickly; considering the different national experiences with the Solidarity IPTU, this path is promising, within the logic of social solidarity and extrafiscality. It was concluded, in this study, that it is possible to increase municipal collection in medium-sized cities even without increasing rates, but the IPTU Solidário opens space for the progressive increase of rates in order to enable not only the transformation of precarious settlements into make these cities smart, sustainable and humane.

Keywords: Own revenues. Social property tax. REURB-S. Medium cities. Sustainable development.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de receitas próprias <i>versus</i> percentual de receitas totais das Capitais Regionais C.....	47
Gráfico 2 – Desenvoltura do ISS das Capitais Regionais C – Região Amazônica.....	170
Gráfico 3 – Desenvoltura do ISS das Capitais Regionais C – Região Nordeste.....	170
Gráfico 4 – Desenvoltura do ISS das Capitais Regionais C – Região Centro-Sul.....	171
Gráfico 5 – Impacto do ITBI sobre o preço do imóvel para o comprador.....	189
Gráfico 6 – Comparativo do ITBI, IPTU e ITR nas Capitais Regionais C.....	201
Gráfico 7 – Zonas de influência e de benefício da obra para contribuição de melhoria.....	218
Gráfico 8 – IPTU das Capitais Regionais C por região.....	227
Gráfico 9 – IPTU das Capitais Regionais C – Região Amazônica.....	228
Gráfico 10 – IPTU das Capitais Regionais C – Região Nordeste.....	228
Gráfico 11 – IPTU das Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 1.....	229
Gráfico 12 – IPTU das Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 2.....	230
Gráfico 13 – ITBI das Capitais Regionais C – Região Amazônica.....	231
Gráfico 14 – ITBI das Capitais Regionais C – Região Nordeste.....	232
Gráfico 15 – ITBI das Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 1.....	233
Gráfico 16 – ITBI das Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 2.....	234
Gráfico 17 – ITR das Capitais Regionais C – Região Amazônica.....	235
Gráfico 18 – ITR das Capitais Regionais C – Região Nordeste.....	235
Gráfico 19 – ITR nas Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 1.....	236
Gráfico 20 – ITR nas Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 2.....	237
Gráfico 21 – Comparação da arrecadação do ITR das Capitais Regionais C – Regiões Amazônica, Nordeste e Centro-Sul.....	238
Gráfico 22 – Comparativo de receitas totais e próprias com despesas de habitação e saneamento das Capitais Regionais C – Região Amazônica.....	242
Gráfico 23 – Comparativo de receitas totais e próprias com despesas de habitação e saneamento das Capitais Regionais C – Região Nordeste.....	243
Gráfico 24 – Comparativo de receitas totais e próprias com despesas de habitação e saneamento das Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 1.....	244
Gráfico 25 – Comparativo de receitas totais e próprias com despesas de habitação e saneamento das Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 2.....	245
Gráfico 26 – Gastos com saneamento ambiental <i>versus</i> receitas totais nas Capitais Regionais C – Região Amazônica.....	248
Gráfico 27 – Gastos com saneamento ambiental <i>versus</i> receitas totais nas Capitais Regionais C – Região Nordeste.....	249

Gráfico 28 – Gastos com saneamento ambiental <i>versus</i> receitas totais nas Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 1.....	249
Gráfico 29 – Gastos com saneamento ambiental <i>versus</i> receitas totais nas Capitais Regionais C – Região Centro-Sul – parte 2.....	250
Gráfico 30 – Distribuição de alunos na região de Barreiras.....	342

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição do FPM e do PIB <i>per capita</i> por Região – 2010 e 2018.....	48
Tabela 2 – Tributação comparada sobre heranças.....	115
Tabela 3 – Carga tributária do Brasil, de 2013, por base de incidência e por volume de arrecadação (R\$ milhões).....	128
Tabela 4 – Percentuais médios de renúncias tributárias de ICMS no Brasil – 2012.....	132
Tabela 5 – Participação dos entes federados na arrecadação total de tributos.....	137
Tabela 6 – Carga tributária brasileira comparada (%PIB).....	139
Tabela 7 – Tributos sobre a propriedade <i>versus</i> PIB – 2020.....	196
Tabela 8 – Carga tributária bruta por esfera de governo – 2018-2019.....	238
Tabela 9 – Situação macroeconômica do Brasil e projeção para 2022.....	256
Tabela 10 – Detalhamento das receitas do município de Anápolis – 2021.....	335
Tabela 11 – Execução orçamentária em Anápolis – 2021.....	336
Tabela 12 – Detalhamento das receitas do município de Barreiras – 2021.....	349
Tabela 13 – Execução orçamentária por função, em Barreiras – 2021.....	350

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Percentual de residências inadequadas por região no Brasil.....	38
Figura 2 – Rede urbana brasileira – 2018.....	40
Figura 3 – Carga tributária sobre o consumo no Brasil – 2017.....	133
Figura 4 – Mapa da inadequação fundiária urbana, percentual em relação aos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos segundo unidade da Federação – 2019.....	188
Figura 5 – Mapa do município de Anápolis e suas macrozonas.....	327
Figura 6 – Distrito Agrorindustrial de Anápolis (DAIA).....	339
Figura 7 – Visão panorâmica do município de Barreiras – BA.....	341
Figura 8 – Coordenadas geodésicas do perímetro urbano da cidade de Barreiras.....	343
Figura 9 – Distrito industrial de Barreiras.....	345

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cidades médias regionais identificadas como Capitais Regionais C – 2018 e estimativa da população em assentamentos precários.....	51
Quadro 2 – Impostos sobre a propriedade na Europa.....	151
Quadro 3 – Projeção da transposição de alíquotas ITBI – IPTU, em Marília – SP.....	202
Quadro 4 – Tipologia dos assentamentos precários no Brasil.....	267

## LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APEXBRASIL – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

AICE – Associação Internacional de Cidades Educadoras

B2B – *Business to Business*

B2C – *Business to Consumer*

BNH – Banco Nacional da Habitação

CBS – Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços

CDA – Certidão de Dívida Ativa

CEF – Caixa Econômica Federal

CHICS – Cidades Humanas, Inteligentes, Criativas e Sustentáveis

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CND – Certidão Negativa de Débitos

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

CPC – Código de Processo Civil

CPMF – Contribuição sobre Movimentações Financeiras

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido

CTN – Código Tributário Nacional

CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

CUFA – Central Única das Favelas

DACON – Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais

DAIA – Distrito Agroindustrial de Anápolis

DECRED – Declaração de Operações com Cartões de Créditos

DIMOB – Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias

DIPJ – Declaração Integrada de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica

DIRF – Declaração de Imposto de Renda Retido na Fonte

DMED – Declaração de Serviços Médicos e de Saúde

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIBRAFITE – Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IE – Imposto de Exportação

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

II – Imposto de Importação

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITCD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação

ITR – Imposto Territorial Rural

IVA – Imposto sobre o Valor Agregado

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

NF-e – Nota Fiscal eletrônica

NPM – *New Public Management*

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PGDAS-D – Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional –  
Declaratório  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento  
PPA – Plano Plurianual  
PPP – Parceria Público-Privada  
PPUC – Plano de Pavimentação Urbana Comunitária  
REsp – Recurso Especial  
REURB-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico  
REURB-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social  
RE – Recurso Extraordinário  
SaaS – *Software as a Service*  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SPED – Sistema Público de Escrituração Digital  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribuna de Justiça  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCU – Tribunal de Contas da União  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>CAPÍTULO 1. O MUNICÍPIO, A TRIBUTAÇÃO E O PACTO FEDERATIVO</b> .....	29
1.1 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO .....	29
1.2 JURIDICIDADE URBANO-TRIBUTÁRIA .....	51
1.3 OS CONCEITOS OPERACIONAIS TRIBUTÁRIOS.....	75
<b>1.3.1 A operacionalidade do Sistema Tributário Nacional e a matriz tributária brasileira</b> .....	76
<b>1.3.2 O princípio da solidariedade social e o direito tributário</b> .....	99
1.4 COMPONENTES DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA .....	115
<b>1.4.1 Reflexos da competição tributária internacional</b> .....	116
<b>1.4.2 A matriz tributária e os municípios</b> .....	129
<b>CAPÍTULO 2. TRIBUTAÇÃO, EQUIDADE E EFICIÊNCIA</b> .....	151
2.1 MOLDURA JURÍDICA DA TRIBUTAÇÃO REAL INTERNACIONAL E IPTU NO BRASIL .....	151
2.2 A MOLDURA JURÍDICA DO ITBI, DO ISS E DO ITR .....	168
2.3 EFICIÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO DO ITBI E DO IPTU.....	184
<b>2.3.1 Ineficiência e facultatividade do ITBI</b> .....	184
<b>2.3.2 A progressividade ordinária do IPTU e o resgate de locais precários</b> .....	199
2.4 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E INFRAESTRUTURA.....	211
<b>2.4.1 Ineficiência da contribuição de melhoria: o caso de Maringá</b> .....	211
<b>2.4.2 O financiamento de obras de infraestrutura</b> .....	223
<b>CAPÍTULO 3. ANÁLISE DAS RECEITAS PRÓPRIAS DE ISS, DE IPTU E DE ITBI E DAS DESPESAS SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS MÉDIOS</b> .....	232
3.1 ANÁLISE DAS RECEITAS PRÓPRIAS DE ISS, DE IPTU E DE ITBI.....	232
3.2 OS GASTOS COM SANEAMENTO E HABITAÇÃO NAS CAPITAIS REGIONAIS C ...	246
3.3 IPTU SOLIDÁRIO .....	251
<b>3.3.1 As potencialidades do IPTU Solidário e do IPTU Verde em REURB-S</b> .....	258
<b>3.3.2 IPTU Solidário voltado à REURB-S pelo Terceiro Setor</b> .....	268
3.4 ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA PARA CIDADES INTELIGENTES.....	284
<b>3.4.1 Estratégias para aumento de receitas próprias</b> .....	285
<b>3.4.2 Arrecadação tributária inteligente: componentes tecnológicos</b> .....	295

<b>CAPÍTULO 4. GOVERNANÇA DO BEM-ESTAR EM MUNICÍPIOS MÉDIOS .....</b>	<b>310</b>
4.1 MUNICÍPIO E BEM-ESTAR.....	310
4.2 DESPESAS OBRIGATÓRIAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO .....	327
4.3 TRIBUTAÇÃO, PLANEJAMENTO E REURB-S EM ANÁPOLIS .....	331
<b>4.3.1 Planejamento urbano e REURB-S em Anápolis .....</b>	<b>331</b>
<b>4.3.2 A REURB-S em Anápolis .....</b>	<b>340</b>
4.4 TRIBUTAÇÃO, PLANEJAMENTO E REURB-S EM BARREIRAS.....	347
<b>4.4.1 O planejamento urbano e a REURB-S em Barreiras .....</b>	<b>348</b>
<b>4.4.2 A REURB-S em Barreiras .....</b>	<b>354</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>363</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>372</b>

## INTRODUÇÃO

Chega a impressionar quão pujantes, e importantes para o desenvolvimento pátrio, são as cidades intermediárias; como merecem receber atenção especial nas políticas públicas não somente municipais, mas de todos os entes públicos. Esta pesquisa tributária e urbanística volta-se à compreensão da moldura institucional dos municípios médios e de suas finanças públicas, para verificar como podem ser reunidos recursos para a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), em aglomerados subnormais, no ideal de construção de cidades inteligentes, sustentáveis e sem favelas.

Sabe-se que, apesar dos esforços despendidos no tempo, o fenômeno da proliferação de assentamentos precários tem sido marcante, sobretudo, em grandes cidades. Porém, essa realidade também pode ser observada de forma crescente em cidades pequenas e médias. Logo, esta tese busca encontrar meios para viabilizar recursos, a fim de dar conta das complexas soluções urbanas.

As catástrofes humano-ambientais advindas de inundações nos morros e nas margens de rios e de córregos demonstram ser inadiável a solução dos assentamentos precários consolidados. Contudo, o que se arrecada atualmente, em termos de receitas próprias, não é suficiente nem mesmo para o volume de despesas públicas municipais.

Há franca dependência de transferências intergovernamentais para o atendimento das volumosas despesas em municípios pequenos e médios e não há folga de caixa. Apesar das transferências para saúde e educação, o volume dessas despesas engole boa parte da arrecadação própria municipal. Logo, para que a municipalidade possa promover políticas públicas, como REURB-S, construção de moradias, saneamento básico, precisa aumentar as receitas próprias. No entanto, há resistências severas ao aumento de alíquotas de impostos nos municípios. Assim, nesta pesquisa, levanta-se a seguinte pergunta fundamental: como alavancar receitas próprias para a promoção da REURB-S integral, visando à construção de *smart cities* sem favelas?

Nessa senda, esta investigação faz um corte epistemológico para buscar identificar como a tributação local, principalmente, sobre a propriedade imobiliária pode contribuir para a regularização dos assentamentos precários, transformando-os em bairros, com urbanificação plena, em cidades médias, para desafogar as grandes metrópoles e apoiar as pequenas cidades, ou seja, desenvolver polos desenvolvimentistas a partir de cidades intermediárias.

Não existe consenso quanto ao conceito de cidade média. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, constituiu em suas análises, como Capitais

Regionais C, cidades entre 100 mil e 600 mil habitantes, podendo atingir até 700 mil habitantes especificamente, em algumas cidades isoladas que também são agregadas nessa concepção. As cidades intermediárias contêm, em média, 284 mil habitantes. Muitas são as divergências conceituais quanto a cidades médias, ou seja, quanto à forma de classificá-las, em meio à diversidade da realidade brasileira, o que faz com que essas concepções sejam redesenhadas eventualmente.

Esta pesquisa tomou por base as noções de cidade estabelecidas pelo IBGE e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), quanto à capacidade desenvolvimentista e competitiva. O drama urbano tem atraído atenção científica crescente. A via metodológica adotada pelo IBGE considera as cidades isoladas e as cidades concentradoras de arranjos populacionais, integrando cidades vizinhas numa espécie de rede compacta, com economia e população que irradia um grau de desenvolvimento regional. Assim, nesse conceito, constam alguns arranjos populacionais, pois há agrupação de municípios de forma bem integrada, em seus deslocamentos para trabalho e estudo. Essas cidades-polos comandam atividades empresariais e de gestão pública e fornecem bens e serviços às cidades adjacentes menores.

Dessa forma, foram eleitas 61 cidades intermediárias classificadas pelas suas potencialidades, uma vez que estão classificadas, de acordo com o IBGE, em 2018, como categoria Capital Regional C. Se bem ordenadas, essas cidades potencializam elevada qualidade de vida para seus cidadãos e estão situadas, conforme a configuração do IBGE – IPEA, nas seguintes regiões: Amazônica, Nordeste e Centro-Sul<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Projeto competitividade e governança das cidades médias do Brasil**: referencial conceitual e metodológico. Relatório 1, 2022, p. 21. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11006>. Acesso em: 28 fev. 2022. Na Região Amazônica as cidades consideradas Capitais Regionais “C” são: o Agrupamento populacional de Macapá – AP, Boa Vista – RR, Ji-Paraná – RR, Cacoal – RR, Rio Branco – AC, Rondonópolis – MT, Araguaína – Tocantins, Santarém – PA, Marabá – PA, Castanhal – PA e Sinop – MT. Na Região Nordeste as Capitais Regionais “C” são: Agrupamento Populacional de Petrolina e Juazeiro – PE, Garanhuns – PE, Campina Grande – PE, Mossoró – RN, Agrupamento Populacional de Imperatriz – PI, Agrupamento Populacional de Sobral – CE, Arapiraca – AL, Ilhéus – BA, Barreiras – BA e Eunápolis – BA. Na Região Centro-Sul as Capitais Regionais “C” são: Agrupamento Populacional de Ipatinga – MG, Montes Claros – MG, Uberaba – MG, Governador Valadares – MG, Agrupamento Populacional de Sele Lagoas – MG, Poços de Caldas – MG, Pouso Alegre – MG, Teófilo Otoni – MG, Varginha – MG, Agrupamento Populacional de Macaé – RJ, Agrupamento Populacional de Volta Redonda e Barra Mansa – RJ, Agrupamento Populacional de Campos dos Goytacazes – RJ, Agrupamento Populacional de Cabo Frio – RJ, Agrupamento Populacional de Petrópolis – RJ, Agrupamento Populacional de Americana e Santa Bárbara do Oeste – SP, Agrupamento Populacional de Piracicaba – SP, Agrupamento Populacional de Franca – SP, Agrupamento Populacional de Presidente Prudente – SP, Agrupamento Populacional de Limeira – SP, Agrupamento Populacional de Araraquara – SP, Agrupamento Populacional de São Carlos – SP, Agrupamento Populacional de Marília – SP, Araçatuba – SP, Agrupamento Populacional de Guaratinguetá – SP, Agrupamento Populacional de Catanduva – SP, Jaú – SP, Barretos – SP, Anápolis – GO, Cachoeiro do Itapemirim – ES, Dourados – MS, Agrupamento Populacional de Ponta Grossa – PR, Agrupamento Populacional de Foz do Iguaçu – PR, Agrupamento Populacional de Pelotas – RS, Agrupamento Populacional de Santa Maria – RS, Agrupamento Populacional de Lajeado – RS, Agrupamento Populacional

Observou-se, no decorrer da pesquisa, que os grandes municípios – as capitais dos estados – vêm desenvolvendo programas de urbanificação de assentamentos precários, por intermédio de cooperações intergovernamentais e de empréstimos em bancos nacionais e internacionais. Esses programas acabam sendo interrompidos quando os recursos não são suficientes ou quando ocorrem desvios de finalidade. No entanto, empréstimos nem sempre são de fácil acesso para municípios menores e médios. Assim, o exame da tributação no raio de competência municipal passa a ser uma necessidade. Adota-se, também, para análise, dados de habitação e de saneamento básico, como um indicativo representativo para o exame dos desafios à REURB-S.

As notícias sobre enchentes inundando casas em assentamentos subnormais (favelas) às margens de córregos e de rios na Bahia, em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e em São Paulo, entre outros, bem como os deslizamentos de encostas soterrando moradias precárias nos morros revelam a urgência de essa política pública merecer renovados esforços, sobretudo, quanto à forma de financiar uma revolução benigna.

A nova Lei de Regularização Fundiária – Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017 – simplificou os procedimentos para a realização da REURB-S; esse instrumento jurídico e o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – fornecem alguns meios fundamentais para equacionar os problemas urbanos. Conforme dados disponíveis do IBGE, mais à frente analisados, o Brasil tem 84,7% de sua população urbana.

A questão agora é identificar como implementar, ainda que gradualmente, vários projetos dessa proporção nas municipalidades brasileiras. Praticamente, todos os municípios padecem de assentamentos subnormais – invasões, favelas, aglomerações precárias, palafitas, cortiços, barracas de lonas pretas, entre outros. Contudo, o mais interessante é que as cidades médias brasileiras têm um desenvolvimento elevado, com um potencial enorme de superar todos os desafios e, talvez mais rápido do que se imagina, podendo garantir excelente qualidade de vida à população. Algumas cidades magníficas e inteligentes, como Plano, no Texas – Estados Unidos e Barcelona – Espanha, entre outras cidades, têm boas lições que serão examinadas nesta pesquisa.

No avançar desta investigação, percebeu-se que as finanças das grandes capitais ficam vulneráveis devido ao inchaço desordenado, à degradação ambiental e ao espraiamento citadino incontido. Essa realidade conduz à elevação dos custos de manutenção e de funcionamento das grandes capitais.

---

de Santa Cruz do Sul – RS, Agrupamento Populacional de Brusque – SC, Agrupamento Populacional de Tubarão e Laguna – SC e Lages – SC.

A cidades pequenas, em geral, por outro lado, não dispõem de acesso a créditos, não têm uma base tributável segura, pois a tributação local é voltada para grandes metrópoles e as pequenas cidades são rurais. As cidades médias têm demandas maiores que a arrecadação própria, dependem muito das transferências intergovernamentais e precisam desenvolver melhor arrecadação dos impostos de sua competência. Este é o cerne desta pesquisa: arrecadar bem, para fazer a REURB-S. Por isso, a tributação sobre o patrimônio no âmbito municipal será investigada com profundidade nesta tese.

A título de exemplo do sucesso da experiência de reformas tributárias e de reurbanificação, destacam-se as ocorrências na Colômbia, em que a pobreza fiscal alimentava o sistema político eleitoral, a violência urbana e não permitia a construção de vias, parques, salões comunitários, infraestrutura, para os pobres, entre outros<sup>2</sup>. Esse cenário tem sido comum na América Latina. Le Corbusier acende uma luz quanto à necessidade de conter a desordem urbana<sup>3</sup>. Estudar a matriz tributária local sob o viés das demandas urbanas oferece um diferencial estratégico, visando ao desenvolvimento em longo prazo.

Assim, o enfoque jurídico, tributário e urbanístico guiará esta investigação. Busca-se alcançar sintonia com os princípios da solidariedade social, da justiça tributária, em prol da dignidade humana. Apesar da indispensável cogência da imposição tributária, a corresponsabilidade em fazer face aos custos sociais em relação ao Estado, por intermédio do pagamento de tributos, também tem um componente voltado à solidariedade cidadã.

Afinal, não se alcança efetividade dos direitos sociais dispostos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 sem recursos, sem consentimento e sem cidadania. Cabe ressaltar que os direitos sociais, como direitos de terceira geração, assunto bem explicado por Bonavides, estão ligados ao estado de bem-estar social, que, por meio de políticas públicas, volta-se a prestações educacionais, de saúde, moradia, entre outras, e busca superar as injustiças sociais no ideal de promover a igualdade material<sup>4</sup>.

Cidades intermediárias podem ser polos de desenvolvimento, com vínculos entre as áreas rurais, as cidades grandes e suas regiões metropolitanas. É importante observar esse desenvolvimento a partir das conferências Habitat I, II e III. A Conferência das Nações Unidas de 1976 – Habitat I, realizada em Vancouver – Canadá, sobre assentamentos humanos, contribuiu para a criação da lei a respeito de parcelamento do solo no Brasil. A

---

<sup>2</sup> BROMBERG, Paul. **Impuestos y cambio em Bogotá 1992-2011: realidades y ficciones**. Bogotá: Universidade Nacional de Colômbia, abr. 2016, p. 34.

<sup>3</sup> CORBUSIER, Le. **Planejamento urbano**. Tradução de Lúcio Gomes Machado. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 117-118.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005, *passim*.

Conferência das Nações Unidas de 1996 – Habitat II, realizada em Istambul – Turquia, adotou como foco a Nova Agenda Urbana, tendo estudos sobre governança, a qual envolve Parcerias Público-Privadas (PPPs) e sociedade civil, que, progressivamente, ficará em harmonia com a Agenda 2030, o Acordo de Paris sobre o clima e a agenda de financiamento do desenvolvimento. A Conferência das Nações Unidas de 2016 – Habitat III, realizada em Quito – Equador, voltada para o desenvolvimento urbano sustentável e à moradia, reconhece serem esses centros irradiadores e integradores estratégicos ao planejamento urbano. Nesse documento, são sintetizados alguns desafios à concretização do direito à cidade, com alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O ideal é construir cidades médias inteligentes sem favelas.

As leis urbanísticas seguem essa orientação internacional, vertente por intermédio da qual se desenvolve esta pesquisa tributária e municipal. Uma política pública incluída importante ocorreu no Programa Minha Casa, Minha Vida, de âmbito nacional. Não há suficientes disponibilidades de recursos para investimentos em moradias e saneamento básico em cidades médias para gastos tão elevados.

Há um caminho a percorrer na direção do desenvolvimento urbano. Entre os desafios diagnosticados na Conferência Habitat III, estão: governança inadequada na maioria dos países estudados, capacitação de pessoal insuficiente, falta de recursos para habitação e infraestrutura urbana e processo decisório coletivo falho. Além disso, as grandes metrópoles devem receber mais atenção, pois enfrentam grandes desafios; as cidades intermediárias apresentam crescimento expressivo e não têm políticas públicas adequadas; há falta de colaboração entre os setores públicos, privados e sociedade civil; falta de integração entre as políticas nacionais, regionais e locais; baixa capacitação dos governos locais e, até mesmo, carência de cooperação intermunicipal<sup>5</sup>.

Cerca de 7 milhões de pessoas, pelos dados oficiais, estavam em assentamentos precários, em 2010, no Brasil. Ocorre que, no Brasil, há um déficit habitacional enorme, com 11% da população sem abastecimento de água e cerca de 50% da população sem redes de esgoto<sup>6</sup>. Esses números crescem, ano a ano. Algo em torno de 25% das casas são alugadas no

---

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos: Habitat III**. Brasília, ONU, 2016. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/Policy-Paper-4-Portugue%CC%82s.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

<sup>6</sup> CANUTO, Elza Maria. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 192.

Brasil e geram um comprometimento na ordem de 30% da renda familiar<sup>7</sup>. No Distrito Federal, a situação é ainda mais grave, pois a quantidade de residências alugadas está em torno de 28,2% dos imóveis, enquanto a taxa média brasileira é de apenas 17%<sup>8</sup>.

Outra pesquisa realizada com amostra ampla pelo IBGE, até dezembro de 2019, revela que, no Brasil, existem 5.127.747 de domicílios em aglomerados subnormais ou, em jargão popular, em favelas<sup>9</sup>. Enquanto alguns proprietários mantêm imóveis em especulação imobiliária, a maior parte da população não consegue acesso a um mínimo de propriedade.

Assim, alguns valores são caros a esta pesquisa: o princípio da solidariedade, a justiça, a liberdade como autonomia do cidadão e da coletividade; a legalidade democrática; a igualdade de oportunidades sociais; a proteção do vulnerável; a valorização da democracia e do pluralismo, no esforço de evitar posições polarizadas, em reforço da consensualidade democrática.

Afinal, os direitos encontram suportes nas contrapartidas das responsabilidades tributárias; não se pode absolutizar o direito de propriedade sem atender à sua função social urbana nem se pode desprezar a segurança jurídica esperada pelos proprietários; a sociedade civil deve ser bem informada e ativa; o Estado deve voltar-se ao investimento social para criar o desenvolvimento de forma duradoura; a gestão pública deve atuar com responsabilidade social e fiscal, a exemplo da Nova Zelândia<sup>10</sup>.

Nas propostas de reformas tributárias recentes, tem surgido o esforço de construção de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) nacional, para evitar a “guerra fiscal” interna, por meio da aprovação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), visando a simplificar o modelo tributário brasileiro sobre o consumo nas esferas federal, estadual e municipal.

É importante registrar que, na esfera municipal, boa parte da tributação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) tem sido direcionada à atração de investimentos e à geração de empregos nas cidades maiores, por meio de isenções fiscais sem controle de resultados, a atrair um exame crítico.

---

<sup>7</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida dos brasileiros – 2018**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

<sup>8</sup> JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. **Pnad**: cerca de 28% dos brasilienses moram em residências alugadas. 27 abr. 2018.

<sup>9</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Nota técnica 01/2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

<sup>10</sup> REGIS, André. **Do liberalismo à terceira via**: reflexões para a discussão do modelo de estado brasileiro. Disponível em: <http://www.unicap.br/neal/artigos/Texto8AndreRegis.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

As cidades médias arrecadam bem o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Contudo, o que se arrecada atualmente, em termos de receitas próprias, não é suficiente, como já pontuado, para o volume de despesas públicas municipais; assim, há franca dependência de transferências intergovernamentais. O desafio da geração de receitas tributárias municipais para a erradicação de favelas tem sido um fenômeno grave, sobretudo, em países subdesenvolvidos a atrair a curiosidade científica: como superar tal impasse?

Nesse viés, o desafio é significativo. Motta demonstra, por estimativas do IBGE, que cerca de 61,9% das cidades brasileiras têm problemas de saneamento básico; por volta de cem milhões de pessoas aguardam por regularização fundiária em cidades brasileiras; em 2010, já eram 8,3 milhões de pessoas morando em áreas de risco, enfim, são inúmeros os desafios. Por isso, Motta defende que a Nova Agenda Urbana, aprovada na Conferência Habitat III, acaba por fortalecer a urbanização progressiva de assentamentos precários, o que pode dar-se por PPPs, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, com a superação de restrições legais e administrativas, para o atendimento à população com habitações informais. Inúmeros assentamentos precários aparecem em várias cidades ao mesmo tempo, sobretudo, devido à recalcitrante crise econômica que se arrasta desde 2014 e que foi agravada, posteriormente, com a pandemia da Covid-19.

No alinhamento às conferências internacionais, o marco legal do saneamento abre novas oportunidades para implantação de saneamento nos assentamentos precários carentes de regularização fundiária. As experiências de programas – como o Favela-Bairro no Rio de Janeiro, o Programa Habitar-Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a contribuição do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), a fim de modernizar a gestão municipal, a nova Lei de Regularização Fundiária de 2017 e, até mesmo, em escala mínima, o Programa Casa Verde e Amarela, instituído em 2021 – somam-se às contribuições e à modelagem de políticas públicas, por meio de ações integradas de urbanização, habitação, acesso a infraestrutura e equipamentos públicos<sup>11</sup>. Muitos dos recursos disponíveis acabam sendo canalizados para as grandes metrópoles.

Todos esses aspectos conferem uma nova dinâmica jurídica à sociedade. Reale explica que, a partir do momento em que a estrutura social vem adquirir um patamar de paradigma que se projeta para o futuro, a estrutura social vai assumindo características de estrutura normativa, de modelo social, político e jurídico dinâmico, solidariamente organizado

---

<sup>11</sup> MOTTA, Diana Meirelles. Urbanização progressiva: alternativa para a informalidade. **Caos Planejado**, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://caosplanejado.com/author/diana-motta>. Acesso em: 2 mar. 2022.

em torno de certos fins. Nesse desenvolvimento jurídico, percebem-se constantes axiológicas transcendentais a tornarem o direito uma experiência possível, ainda que persista nessa dinâmica dialética o drama entre o direito e a justiça, sob a forma de contraposição entre o direito natural e o direito positivo, a implicar imperativos éticos, metajurídicos, em função dos direitos humanos feridos<sup>12</sup>.

Cella, comentando a obra de Reale, destaca que o direito não se reduz à norma, como pensou Kelsen, em contraposição aos exageros da sociologia jurídica. Direito não é só fato, como pensou Marx, nem só economia, como pensaram economistas, embora a produção econômica seja relevante. O direito não é, sobretudo, valor, como pensaram os tomistas. O direito é uma integração normativa de fatos, conforme valores. A dinâmica dialética do direito é, ao mesmo tempo, fato, valor e norma<sup>13</sup>.

Buscando sair das estreitas vias polarizadas, este estudo procurará diagnosticar como a tributação municipal pode contribuir para a solução do fenômeno dos assentamentos precários, como fato social ilícito, levando-se em conta a necessidade de fazer-se justiça aos despossuídos axiologicamente. Para efeito de norma, esta investigação norteia-se pelo princípio da solidariedade social, por intermédio do direito tributário, para a superação dialética da realidade urbana.

Torres reconhece ser o direito tributário o melhor campo para o exercício da solidariedade, pois o dever fundamental de pagar o tributo mostra-se regulado<sup>14</sup>. O artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988 confere ao princípio da solidariedade um valor, um espírito de dever objetivo e direcionamento a orientar as políticas públicas. Nesse ideal, está o direito fundamental à moradia, em especial a REURB-S. A atividade financeira, unindo esforços do Poder Executivo e do Poder Legislativo local, sob a forma consensual, deve voltar-se ao planejamento e à efetividade da política urbana<sup>15</sup>.

Em outro aspecto, segundo dados obtidos no Ministério da Integração Regional, estima-se que, dos 60 milhões de domicílios existentes no Brasil, cerca de 30 milhões estão

<sup>12</sup> REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 107-110.

<sup>13</sup> CELLA, José Renato Gaziero. **Teoria tridimensional do direito de Miguel Reale**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 46-47.

<sup>14</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários**, v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 181.

<sup>15</sup> CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves; MONTEIRO, Vítor. Planejamento, urbanismo e as normas reguladoras da ocupação do solo. In: MEDAUAR, Odete; SHICARO, Vítor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GRECO-SANTOS, Bruno (coord.). **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 144.

irregulares<sup>16</sup>. Muitas transações ocorrem por procurações ou cessões de direitos, e essa irregularidade registral merece atenção nesta pesquisa, recorrendo à análise econômica do fato tributário.

Afonso, Araújo e Nóbrega observam que, na realidade prática da arrecadação municipal, o IPTU tem sido um imposto parcamente aproveitado, sujeito a politização, com o princípio da progressividade pouco ou nada aplicado, e, vez por outra, torna-se uma espécie de “bode expiatório” da revolta popular dos contribuintes<sup>17</sup>. Contudo, na tributação do IPTU, há de ser investigada sua potencialidade solidária.

Nesse vértice, o objetivo geral desta tese é compreender como regularizar e financiar a REURB-S em cidades médias, com recursos próprios, ou seja, dentro da estreita bitola da competência tributária municipal. Como objetivos específicos, foram elencados os seguintes: a) identificar o sentido da solidariedade social no contexto da tributação e do direito municipal, para verificar as potencialidades dessa vertente em regularizações fundiárias, sobretudo, de interesse social, em cidades médias brasileiras; b) estudar como estão as finanças públicas e a arrecadação tributária sobre o patrimônio no âmbito municipal das cidades médias, Capitais Regionais C, para verificar como desenvolver a arrecadação tributária sobre o patrimônio; c) examinar como desenvolver políticas públicas de regularização fundiária, especialmente, financiadas com recursos próprios, principalmente, por intermédio do IPTU, para discernir oportunidades inovadoras para a solução da REURB-S, mantendo a cidade sustentável.

Em que pese todos os desafios, esta pesquisa defende a seguinte tese: se as transferências intergovernamentais são vinculadas a despesas obrigatórias e, nos municípios médios, são inexistentes ou escassos os recursos direcionados à REURB-S integral, a efetividade dessa política pública depende do aperfeiçoamento tecnológico e da inteligência fiscal municipal aplicados à arrecadação de receitas próprias bem como da mobilização social pelo IPTU Solidário, que, além de estratégias extrafiscais e seletivas, pode ser viabilizada pelo Terceiro Setor.

Assim, para aprofundar a questão da tributação municipal e da REURB-S, examinar-se-á o marco institucional e tributário do universo municipal, com a eleição de três hipóteses para testar a temática nuclear desta tese:

<sup>16</sup> RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares. **Correio Braziliense**, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2022.

<sup>17</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**, v. 4. IDP, FGV Projetos, 2013. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1541>. Acesso em: 15 out. 2022.

- a) a alíquota do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) deve ser baixa para reduzir os custos transacionais nas compras e vendas de imóveis, sob pena de penalizar as famílias de poucas rendas; a redução da alíquota permite a regularização de inúmeros “contratos de gaveta” e assemelhados, a facilitar o acesso a um mínimo de propriedade para os mais pobres;
- b) as prefeituras devem empreender gestão tecnológica de inteligência fiscal para ampliar a arrecadação fiscal; devem também manter a atualização da planta genérica de valores imobiliários e promover a elevação da carga tributária do IPTU em pelo menos 1%, com progressividade, para alcançar uma folga orçamentária que permita a promoção da REURB-S integral;
- c) políticas extrafiscais, por meio do IPTU Solidário, têm o potencial de facilitar o consentimento dos contribuintes, a fim de destinarem parcela da exação do IPTU à REURB-S, pelo Terceiro Setor, para implementação de infraestrutura gradual, transformando assentamentos precários em bairros.

Esta tese trilha pelo método hipotético-dedutivo e examina, qualitativa e quantitativamente, receitas e despesas municipais, com enfoque interdisciplinar, buscando o alinhamento entre hipóteses e conjecturas encontradas. Durante a busca de dados, foram identificadas assimetrias informacionais nas três regiões examinadas. Alguns aspectos mereceram análises de fenômenos oriundos do período colonial português até os dias atuais.

Assim, para dar lastro às análises quantitativas deste trabalho, recorreu-se às estimativas existentes no IPEA, quanto à arrecadação dos três impostos municipais – IPTU, ISS e ITBI – e receita total, fruto do cruzamento de dados em bases oficiais federais, sendo que os pesquisadores do IPEA buscaram harmonizá-los com o mesmo tratamento e deflações para o ano de 2020, o que permite a esta pesquisa em direito utilizar tais dados como referência<sup>18</sup>. Nesse descortinar, foram considerados dados fiscais secundários existentes no IPEA, com séries históricas de receitas tributárias harmonizadas de 2003 a 2019.

Contudo, diante da dificuldade de alcançar dados sobre despesas com habitação e saneamento básico para fazer o contraponto, fixou-se a data base em 2018, para elaboração da maioria dos gráficos. Outros dados foram sendo encontrados no curso da pesquisa e vieram a ser agregados ao trabalho. Elegeram-se duas cidades próximas a Brasília, Anápolis – GO e Barreiras – BA, para facilitar o acesso a informações estratégicas, o que permitiu visitas *in*

---

<sup>18</sup> SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; MOTTA, Ana Carolina Souto Valente; FARIA, Monise Estorani de. Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. *Carta de Conjuntura*, n. 48, IPEA, jul. 2020 (ano-base 2018).

*loco*. Essas duas cidades encontram-se em franco desenvolvimento econômico e, também, enfrentam graves desafios sociais. Essas cidades permitiram observações quanto à realidade urbanística, tributária e de execução orçamentária, sob os reflexos da globalização, dando lastro a esta pesquisa, para a verificação da situação da REURB-S.

Não são somente as limitações de recursos nos municípios que fizeram assentamentos subnormais persistirem no tempo sem erradicação e sem serem transformados em bairros, mas há também fatores políticos históricos. As dificuldades de informações precisas tornaram inevitáveis as falseabilidades nas hipóteses iniciais para afastar prenoções<sup>19</sup>.

Recorreu-se, em parte da pesquisa, a ferramentas de análise econômica do direito no exame da eficiência tributária do ITBI e do IPTU bem como de suas externalidades. Afinal, alcançar soluções eficientes é um desafio. Gico Júnior explica que o conceito de eficiência apresenta dificuldades, pois esse vernáculo é plurissignificativo, sendo afeto a várias ciências. Contudo, a eficiência alocativa será obtida se o bem ou o serviço produzido apresentar custo menor. Todas as combinações de bens ou de serviços que satisfaçam a sociedade podem ser demonstradas graficamente como um nível de bem-estar. A alocação eficiente, porém, gerará mais bem-estar.

A composição ótima de bem-estar pode ser alterada com inovações tecnológicas, dando ao conceito de eficiência um caráter dinâmico no tempo. Pela ótica Kaldor-Hicks eficiente, se um projeto de política pública trazer um resultado positivo ao bem-estar, ainda assim, será necessário analisar se é financeiramente viável, se demandará financiamento e, por análise custo-benefício, se haverá mais elementos para a decisão política<sup>20</sup>.

Nesse desvendar da realidade, os estudos de Schumpeter contribuíram para a percepção da existência de uma inter-relação entre a formação histórica, a economia e a sociologia proporcionada pela fiscalidade<sup>21</sup>. Essa premissa é relevante para esta pesquisa, pois é necessário analisar como chegou-se à atual matriz tributária brasileira, visando a alcançar um caminho seguro e forma interdisciplinar para o deslinde desta tese.

As relações são cada vez mais complexas na sociedade fragmentária e líquida da atualidade, interconectada por sistemas, algoritmos e mídias, logo, sujeitas a orquestrações de grupos de pressão diversos, alguns mais organizados na disputa das benesses do Estado,

<sup>19</sup> DINIZ, Marco Túlio Mendonça. Contribuições ao ensino do método hipotético-dedutivo a estudantes de Geografia. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 19, n. 2, p. 107-111, jan./abr. 2015.

<sup>20</sup> GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. Bem-estar social e o conceito de eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, maio/ago., 2020, p. 28.

<sup>21</sup> SCHUMPETER, Joseph A.; SWEDBERG, Richard. **The crisis of the tax state**, 1918. Disponível em: <https://www.capitalideasonline.com/wordpress/the-crisis-of-the-tax-state/?pdf=16118>. Acesso em: 15 fev. 2022.

outros excluídos na arena democrática de coalizão. Ricardo Lobo Torres contribuiu para a percepção da ligação entre direitos humanos e tributação, e Valcir Gassen, para a percepção da complexidade da matriz tributária brasileira. Paulo Carmona, por sua vez, forneceu bases seguras sobre o direito urbanístico, entre outros autores.

O exame da tributação imobiliária municipal e da REURB-S apoia-se na doutrina, na lei e na jurisprudência, recorrendo ao acervo bibliográfico nacional e estrangeiro. A compreensão dos graves problemas nacionais relativos aos desafios tributários municipais, nesse enfoque interdisciplinar, conta com o acesso a remissões históricas, para melhor compreensão, interpretação e transformação da realidade atual. Recorre, também, a interpretações de dados estatísticos encontrados no IBGE e no IPEA, em órgãos fazendários e em estudos urbanos. Para responder esse ponto de vista, este trabalho foi dividido em quatro capítulos.

No Capítulo 1, a investigação analisa o arcabouço institucional do município na federação brasileira. Propõem-se alguns conceitos basilares, visando a uma espécie de acordo semântico, de forma a estribar o desenvolvimento da pesquisa. Em seguida, busca-se examinar os efeitos exógenos da competição tributária internacional e, também, os efeitos da “guerra fiscal” interna e como foi consolidando-se a matriz tributária brasileira e sua correlação com os municípios médios. Levantam-se vários problemas condicionantes da tributação municipal.

Por outro lado, no Capítulo 2, a pesquisa volta-se ao exame das bases jurídicas da tributação municipal, quanto ao bem-estar da população cidadina. Aspectos da eficiência tributária do ITBI e do IPTU, utilizando-se de ferramentas de direito e de economia, ganham atenção nessa parte nuclear da tese; analisa-se, também, a contribuição de melhoria, como tributo justo e, praticamente, desprezado no Brasil. A tributação imobiliária tem atenção especial nesta pesquisa, pois é por essa via que serão testadas as hipóteses.

No Capítulo 3, a análise leva em conta a realidade do comportamento das receitas dos principais impostos municipais, nas três regiões das Capitais Regionais C, e examina a questão da rigidez orçamentária; nessa conjuntura, verifica-se a significância das transferências intergovernamentais, sobretudo, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das cotas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), entre outros repasses, bem como observam-se os investimentos em habitação e em saneamento básico, uma vez que são indispensáveis à REURB-S integral. Além disso, investiga-se a correlação

entre problemas de corrupção, especulação imobiliária e assentamentos precários, com a possibilidade de solução pelo IPTU Solidário no processo de emancipação de favelas, por meio de políticas extrafiscais para a solução da REURB-S com apoio no Terceiro Setor. Examina-se, nesse contexto também, como aumentar as receitas próprias com a aplicação tecnológica e com inteligência fiscal, o que permite testar parte da segunda hipótese, visando à construção de cidades inteligentes, sustentáveis e sem assentamentos precários.

Por fim, no Capítulo 4, a pesquisa aprofunda o exame da governança municipal, considerando os desafios de cidades médias sob a ótica da Nova Agenda Urbana. Examina-se o potencial de os incentivos fiscais contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos municípios médios, seus riscos também, quais ideias circundam a questão da REURB-S. Como estudo de casos específicos, elegeram-se as cidades médias de Anápolis – GO e de Barreiras – BA, dada a força do desenvolvimento dessas cidades regionais, de forma a dar mais lastro a esta pesquisa. A cada passo, foram sendo completados os testes das hipóteses desta investigação.

O estudo das cidades médias é realmente atraente e indispensável. Esta tese apresenta uma abordagem inédita, em termos acadêmicos, em razão da interdisciplinaridade aplicada ao exame maciço da tributação municipal com apoio em elementos sociológicos, econômicos e urbanísticos. O desenvolvimento social e econômico pode ser desatado a partir das cidades médias, com criatividade e inteligência fiscal. Essas cidades podem desafogar os grandes centros e suprir as pequeninas cidades da região de serviços importantes, como educação e saúde, gerando impacto regional positivo. A presente pesquisa buscou aproximar a teoria à realidade concreta dessas Capitais Regionais C, para a expansão de suas potencialidades tributárias, sociais e urbanas, em apoio à causa da REURB-S, temática complexa que, certamente, atrairá novos contributos.

## CAPÍTULO 1. O MUNICÍPIO, A TRIBUTAÇÃO E O PACTO FEDERATIVO

Neste capítulo, serão examinados os eixos institucionais que edificam os municípios brasileiros. A Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências tributárias para os entes federados. O federalismo brasileiro reúne três características: paira sobre desigualdades regionais, trilha sob diferentes receitas *per capita* entre os entes federativos e persiste em manter tendência municipalista marcante<sup>22</sup>. Assim, esta investigação começa pelo estudo de como desenvolveu-se e como funciona, institucionalmente, a municipalidade no Brasil.

### 1.1 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO

Os municípios foram elevados a entes públicos, e essa elevação no federalismo brasileiro tem *status* de cláusula pétrea. Considerando que o Brasil é um país cuja população é, majoritariamente, urbana, torna-se indispensável conhecer os institutos e os problemas municipais.

As divergências doutrinárias entre o centralismo do poder e a necessidade de prover descentralização arrastam-se no tempo. A neutralidade axiológica é desafiante ante tantos fatos, contradições e pensamentos. Há distinção entre validade positivista e juízo de valor. Ontologicamente, analisa-se a realidade empírica do direito, ou seja, se determinada norma é válida ou não. Porém, inserindo-se o valor na realidade dos fatos, a hermenêutica há de recorrer à filosofia do direito, para a compreensão deontológica, a moral e a finalidade na aplicação de regras ou de princípios preponderantes, conforme a concepção de Robert Alexy, a ser examinada ao longo do texto.

Federalismo é uma categoria normativa de governo múltiplo, segundo Liziero e Carvalho, com um governo central e governos regionais. Apesar de, inicialmente, estar em sintonia com o modelo norte-americano, a federação brasileira sofreu influência recente do federalismo alemão, que é mais centralizado. A questão da centralização e da descentralização no regime democrático dos Estados Unidos foi alterada diante da crise de 1929, pois o governo precisou centralizar mais a gestão nacional. A centralização tem sido uma tendência contemporânea. É na repartição de competências que se efetiva a coesão na federação, cuja centralização e descentralização no Brasil, citando Bresser-Pereira, tem movimento pendular.

---

<sup>22</sup> GRANAI, Felipe Bauer. **Federalismo fiscal e desigualdades regionais**: uma análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal. 2022. 141 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2022, p. 77.

No Brasil, há maior concentração de competências tributárias na União, além de existirem competências comuns e concorrentes, o que contribui para maior centralização federativa<sup>23</sup>.

No entanto, a doutrina apresenta defensores de gestões totalitárias que não gostam de descentralizar, preferem Estados unitários. Outra linha prefere descentralizar, compartilhando competências. Há também quem defenda que, em um país com dimensões continentais, sempre haverá o risco de desagregação. O movimento municipalista alinha-se à vertente descentralizante.

Nesse contexto, Botelho e Ferreira demonstram que os debates sobre centralização e descentralização acontecem desde a fase imperial do Brasil. Por um lado, memoráveis foram as ideias defendidas por Tavares Bastos a favor da descentralização, para evitar a “depravação moral” na gestão pública, a centralizar o atraso do desenvolvimento; por outro lado, ressaltam-se as réplicas de não concordância do Visconde do Uruguai, que defendia a centralização devido aos baixos níveis educacionais da população, não reunindo as virtudes cívicas para descentralizar a governança no Brasil. A centralização é uma herança portuguesa. Esses mesmos autores, citando Ronald de Carvalho e Oliveira Viana, apontam que o papel dos senhores de engenho e dos fazendeiros foi mais intenso para a evolução nacional e não para os municípios. Revelam ainda, segundo Florestan Fernandes, haver um “confinamento dos benefícios da urbanização a um circuito fechado, isto é, a parcelas reduzidas da população que monopolizam a renda, o prestígio social e o poder político”<sup>24</sup>.

Proudhon defendia a importância de construção de um Estado indiviso, centralizado, uma federação industrial unitária, pois, a seu ver, esta seria a forma de promoção de transformações econômicas, isto é, a nação deveria ser “indivisa sem espírito local nem interesse paroquial”<sup>25</sup>. Entretanto, Tocqueville divergiu de Proudhon, pois, em seu ponto de vista, a centralização prejudica a reprodução das forças nacionais e sua prosperidade não se mantém duradora; a concentração de poder e a servidão individual caminham juntas. Tocqueville fez um alerta em relação ao risco da centralização em uma nação que seja

---

<sup>23</sup> LIZIEIRO, Leoman Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018.

<sup>24</sup> BOTELHO, André; FERREIRA, Gabriela Nunes. Estado e sociedade no Brasil: um encontro adiado com a democracia. **Revista de Estudos Avançados**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 36, n. 105, 2022, p. 56.

<sup>25</sup> PROUDHON, Pierre Joseph. **Do princípio federativo**. Tradução de Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário, 2001, p. 18.