

## PLANO DIRETOR E ESCASSEZ DE RECURSOS:

O uso da contribuição de melhoria como instrumento de financiamento para a política urbana<sup>1</sup>

Armando Lopes Costa<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho objetiva comprovar que a ausência da cultura jurídica na aplicação de contribuições de melhoria no enfrentamento de escassez de recursos para a execução de obras públicas dispostas em planos diretores tem prejudicado a eficácia das políticas urbanas. Assim, a pesquisa questiona se a contribuição de melhoria, como espécie tributária, serve, de fato, como instrumento competente para o patrocínio do planejamento urbano, contribuindo com o cumprimento das funções sociais da cidade. A premissa defendida é que este tributo, ao capturar a valorização imobiliária gerada por obras públicas, constitui um mecanismo de financiamento autossustentável, capaz de viabilizar a execução de planos diretores. Como marco teórico, adota-se a teoria dos custos dos direitos, que postula a onerosidade da ação estatal, e os conceitos de escassez real e ficta. A metodologia consiste em pesquisa bibliográfica, descritiva, interdisciplinar, com abordagem qualitativa. Os resultados confirmaram a hipótese, evidenciando que a contribuição de melhoria é um instrumento juridicamente robusto, fundamentado na isonomia e na vedação ao enriquecimento injusto. Concluiu-se que, apesar de sua comprovada viabilidade, a drástica subutilização do tributo no Brasil decorre de barreiras políticas e administrativas, representando uma renúncia a uma ferramenta estratégica para a efetivação do Direito à Cidade.

**Palavras-chave:** plano diretor; política urbana; escassez de recursos; obras públicas; contribuição de melhoria.

**Abstract:** This paper aims to prove that the absence of a legal culture in applying betterment levies to face resource scarcity for the execution of public works set forth in master plans has undermined the effectiveness of urban policies. Thus, the research questions whether the betterment levy, as a tax instrument, can effectively serve as a competent tool for sponsoring urban planning, contributing to the fulfillment of the city's social functions. The defended premise is that this tax, by capturing the land value increment generated by public works, constitutes a self-sustaining financing mechanism capable of enabling the execution of master plans. The theoretical framework adopts the theory of the cost of rights, which posits the onerosity of state action, and the concepts of real and fictitious scarcity. The methodology consists of bibliographic, descriptive, and interdisciplinary research with a qualitative approach. The results confirmed the hypothesis, showing that the betterment levy is a legally robust instrument, grounded on the principles of isonomy and the prohibition of unjust enrichment. It was concluded that, despite its proven viability, the drastic underutilization of the tax in Brazil stems from political and administrative barriers, representing a renunciation of a strategic tool for the realization of the Right to the City.

**Keywords:** master plan; urban policy; resource scarcity; public works; betterment levy.

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso, sob a modalidade artigo científico, apresentado ao Departamento de Direito da UFJF, Campus Governador Valadares, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito sob a orientação do prof. Pós Doutor Eder Marques de Azevedo.

<sup>2</sup> Acadêmico do 10º período do Curso de Direito da UFJF, Campus Governador Valadares.

## **1 Introdução**

Este trabalho tem por finalidade investigar a relação entre a ineficácia dos Planos Diretores municipais e a crônica escassez de recursos, analisando em que medida a Contribuição de Melhoria pode se configurar como um instrumento jurídico-financeiro alternativo para o financiamento de obras e políticas urbanas.

Assim, a investigação parte do problema da baixa efetividade do plano diretor, questionando se sua inoperância na realidade dos municípios brasileiros decorre primordialmente das limitações orçamentárias. Em resposta, sustenta como hipótese que a ineficácia do plano diretor é significativamente agravada pela escassez de recursos – seja ela real ou ficta – e que esta limitação pode ser superada com a aplicação estratégica da Contribuição de Melhoria, ferramenta capaz de viabilizar a execução de obras e assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade.

Ademais, a fim de confirmar a hipótese, o trabalho assume como marco teórico as ideias de Cass Sunstein e Stephen Holmes (1999), criadores da teoria dos custos dos direitos; as teses de Flavio Galdino (2005) e Luciano Amaro (2009), que aprofundam a noção de que direitos não são gratuitos; e a distinção proposta por Gustavo Amaral entre escassez real (limitação fática de recursos) e escassez ficta (decorrente da má gestão).

Como metodologia, adota-se a pesquisa bibliográfica, interdisciplinar e descritiva, com abordagem qualitativa. Dentro do proposto, o artigo se desenvolve em três tópicos. No primeiro, discorre-se sobre o plano diretor como instrumento central da política urbana, identificando as dificuldades enfrentadas pelos municípios quanto ao patrocínio dos investimentos demandados para a sua efetivação frente à realidade da escassez de recursos. Em seguida, o ensaio detalha o regime jurídico das obras públicas e como tais equipamentos urbanos são essenciais para o cumprimento do direito à cidade explicitado na Lei n. 10.257/2001. Já o derradeiro tópico se debruça na compreensão da contribuição de melhoria como espécie tributária autônoma correlacionada ao financiamento de obras públicas. Aqui se aúfere, como resultado, que a implantação de cobrança das contribuições de melhoria é medida adequada para contribuir com a efetivação do plano diretor - face aos custos que o mesmo sugere à Administração Pública - confirmando a hipótese central da pesquisa.

## **2 O Paradoxo do plano diretor: entre a normatividade e a realidade da escassez municipal**

O ordenamento do espaço urbano no Brasil encontra no plano diretor seu principal instrumento de planejamento e gestão, conforme previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Concebido para ser a ferramenta basilar da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o plano diretor tem como finalidade precípua ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, visando garantir o bem-estar de seus habitantes.

Essa visão se alinha a um longo histórico de debates urbanísticos, que vão desde as propostas de zoneamento funcional, como as defendidas por urbanistas como Alfred Agache e Le Corbusier no início do século XX (SEGRE, 2010), até a luta mais recente contra a exclusão e a segregação socioespacial, um dos grandes desafios das cidades capitalistas (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

Na prática, o arquiteto e urbanista Le Corbusier, figura central do urbanismo moderno, sintetizou a lógica da funcionalidade urbana no conceito de *Ville Radieuse* (Cidade Radiante), idealizada como um organismo racional em que cada parcela do espaço urbano cumpre funções essenciais: habitar, trabalhar, circular e cultivar o espírito. Segundo ele, a cidade deveria ser planejada para garantir a qualidade de vida por meio da articulação eficiente entre moradia, mobilidade, espaços públicos e equipamentos sociais, priorizando a salubridade, o bem-estar e a integração comunitária (LE CORBUSIER, 1933).

Em sua obra "A Carta de Atenas", Le Corbusier detalha essas quatro funções fundamentais que estruturam a vida urbana. Em primeiro lugar, a função habitar não se resume à provisão de abrigo, mas engloba a criação de unidades habitacionais com adequada insolação, ventilação e acesso a áreas verdes, garantindo condições dignas de moradia. Posteriormente, a função trabalhar demanda a organização racional dos espaços produtivos, reduzindo deslocamentos e aproximando as áreas residenciais dos centros de emprego. A função circular exige um sistema viário hierarquizado e eficiente, com separação entre os fluxos de pedestres e veículos, além de um transporte público integrado. Por fim, a função recrear-se (cultivar o corpo e o espírito) materializa-se através de parques, praças, equipamentos culturais e esportivos distribuídos equitativamente pelo território urbano (LE CORBUSIER, 1933).

Essa sistematização das funções urbanas, embora concebida em um contexto histórico específico e posteriormente criticada por seu excesso de rigidez funcionalista, estabeleceu as

bases conceituais para o que hoje entendemos como funções sociais da cidade: a garantia de que o espaço urbano sirva ao bem-estar coletivo através da provisão equilibrada de moradia, trabalho, mobilidade e lazer. Tal concepção, ainda que utópica, influenciou fortemente a noção contemporânea de funções sociais da cidade, ao reforçar que o espaço urbano deve servir à coletividade e não apenas ao mercado.

No Brasil, essa visão legal, contudo, não surgiu de forma isolada, sendo o resultado de um longo e conflituoso processo histórico. Durante o regime militar (1964-1985), o planejamento urbano foi institucionalizado de forma centralizada e tecnocrática, notadamente através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964. Neste período, os planos eram elaborados por técnicos e especialistas, com pouca ou nenhuma consideração pelas especificidades locais ou pela participação da população, resultando em instrumentos frequentemente ineficazes e alienados da realidade social (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

A transição para a democracia na década de 1980 foi marcada por uma intensa mobilização social que ficou conhecida como o movimento pela reforma urbana. Uma heterogênea aliança de movimentos populares, associações profissionais como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), ONGs e sindicatos lutou para politizar os problemas urbanos e inserir na agenda nacional a necessidade de uma gestão mais justa e participativa das cidades (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018). O ápice dessa mobilização foi a aprovação da Emenda Popular nº 63, de 1987, que deu origem aos arts. 182 e 183 da nova Constituição, estabelecendo, pela primeira vez, um capítulo dedicado à política urbana no Brasil (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018). O ideal da Reforma Urbana era claro: transitar de um modelo autoritário para um processo inclusivo, descentralizado e com forte controle social sobre o planejamento, onde o exercício da cidadania ultrapassasse o voto e alcançasse o acompanhamento contínuo das ações do governo. Esse novo paradigma foi consolidado institucionalmente com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Conselho das Cidades (ConCidades), órgãos destinados a fomentar a participação e a cooperação entre os entes federativos na construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

No âmbito pragmático, percebe-se que o plano diretor, enquanto instrumento fundamental da política urbana, atua como o principal vetor para a reforma ou expansão das cidades, o que, invariavelmente, demanda a prestação de novos serviços e a execução de vultosas obras públicas por parte do poder municipal. A viabilidade de tais ações, no entanto,

insere-se diretamente na discussão da teoria dos custos dos direitos, a qual questiona a clássica distinção entre direitos negativos (que supostamente dispensam a intervenção estatal) e direitos positivos (que a exigem). A teoria, popularizada por Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999), sustenta que a efetivação de *todos* os direitos gera custos e necessita da arrecadação de tributos, pois mesmo os direitos de liberdade, como o de propriedade, dependem de um aparato estatal (tribunais, polícia, bombeiros) para serem garantidos (AZEVEDO, 2018). Nessa perspectiva, rompe-se com a ideia de direitos isentos de onerosidade, pois os direitos só existem, na prática, onde há um fluxo orçamentário que os permita (HOLMES; SUNSTEIN, 1999).

Pode-se dizer que a onerosidade intrínseca ao plano diretor deriva de sua própria natureza como instrumento de ação governamental que se materializa por meio da função administrativa do Estado. Essa função se desdobra em três vertentes de atuação municipal, todas com custos associados: o poder de polícia, a prestação de serviços públicos e a execução de obras públicas.

O poder de polícia urbanística, embora menos dispendioso, demanda uma estrutura permanente de fiscalização, licenciamento e controle do uso e ocupação do solo, gerando custos administrativos contínuos para garantir o cumprimento das normas. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o poder de polícia como a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. (2023, p. 128.) Trata-se, portanto, de exercício do Estado para disciplinar a função social da propriedade urbana, impondo limites ao uso do solo mediante alvarás, vistorias e sanções.

Já a prestação de serviços públicos representa um encargo orçamentário recorrente, que abrange desde a manutenção da infraestrutura existente até a expansão de redes essenciais como transporte coletivo, saneamento básico, saúde e educação, elementos indispensáveis para a garantia das funções sociais da cidade, os quais, para a sua execução, demandam a instalação de equipamentos urbanos. Conforme destacado na doutrina urbanística, a concretização de funções sociais e o direito à cidade dependem justamente desses equipamentos: "a atividade urbanística é uma função do poder público que se realiza [...] pela ordenação do território e implantação de equipamentos urbanos" (SILVA, 1980, p. 1). Contudo, o encargo financeiro mais vultoso e o cerne da ineficácia de muitos planos reside na necessidade de execução de obras públicas estruturantes, as quais precisam ser integralmente viabilizadas pelo Estado. A legislação detalha um vasto leque de tais intervenções, como a abertura, alargamento e pavimentação de vias; a construção de pontes e viadutos; a ampliação

de redes de saneamento e abastecimento de água; e a criação de parques, campos de desporto e outros equipamentos comunitários. É a soma desses custos — de regulação, de manutenção e, sobretudo, de investimento em novas infraestruturas — que constitui o desafio orçamentário que transforma o plano diretor em uma promessa onerosa e, para muitos municípios, irrealizável diante da falta de recursos estatais.

Essa premissa evidencia o impasse enfrentado pelos municípios brasileiros, cujos recursos são "limitados às infindáveis necessidades dos cidadãos" (AZEVEDO, 2018, p. 165), agravando a tônica da escassez. Tal cenário impõe ao gestor público a realização de "sacrifícios" e "opções trágicas" na eleição de prioridades, escolhendo quais demandas serão atendidas (GALDINO apud AZEVEDO, 2018, p. 165). É aqui que se aprofunda a distinção entre a **escassez real**, decorrente da baixa capacidade de arrecadação, e a **escassez ficta**, que emerge do mau planejamento e de escolhas políticas que não otimizam os recursos disponíveis. Ambas as formas de escassez, no entanto, resultam no mesmo problema prático: a incapacidade do poder público de custear integralmente as diretrizes de desenvolvimento urbano. Diante deste impasse, que condena muitos planos a se tornarem letra morta, emerge a necessidade de buscar meios alternativos de financiamento capazes de viabilizar a política urbana através da captação dos benefícios gerados ao setor privado para custear as próprias obras públicas que lhes dão origem.

Ademais, a escassez de recursos é agravada pela rigidez orçamentária dos municípios, com obrigações constitucionais e legais que comprometem grande parte da receita, deixando margem reduzida para investimentos em obras públicas. De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 212, os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e 15% em ações e serviços públicos de saúde. Assim, já se compromete pelo menos 40% da receita tributária com essas prioridades essenciais. Somado a isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, através de seu art. 19, inc. III, estabelece que as despesas com pessoal não podem exceder 60% da receita corrente líquida, sendo que, em 2023, esses gastos representaram, em média, 50,5% da RCL nos municípios brasileiros (CNM, 2024). Conseqüentemente, resta uma fração limitada para a execução de obras estruturantes previstas no plano diretor, frequentemente inferior a 10% do orçamento, o que intensifica a ineficácia do instrumento e impõe 'opções trágicas' aos gestores.

Essa limitação financeira é evidenciada pelo expressivo número de obras públicas paralisadas, reflexo direto da escassez de recursos e da rigidez fiscal. Segundo levantamento

do Tribunal de Contas da União, em 2024 havia 11.941 obras paralisadas no Brasil, o que corresponde a mais da metade das contratações vigentes com recursos federais, somando um valor previsto de R\$ 29,36 bilhões (TCU, 2024). As paralisações se concentram, sobretudo, nos setores de educação, saúde e infraestrutura de lazer, afetando diretamente o cumprimento das funções sociais da cidade, mesmo em contextos municipais com plano diretor formalmente instituído, o que reforça a urgência de mecanismos alternativos de financiamento e execução (BRASIL, 2024, p. 35).

Apesar deste robusto arcabouço legal e institucional, a implementação dos planos diretores no Brasil enfrenta um profundo paradoxo de efetividade. O termo "efetividade", aqui, não se confunde com eficácia ou eficiência; ele se refere à capacidade concreta do plano de promover transformações positivas no território em benefício da coletividade e na garantia do direito à cidade (CASTILHO, 2022). Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2021 mostram uma alta adesão formal ao instrumento: entre os 1.800 municípios com mais de 20.000 habitantes (para os quais o plano é obrigatório), 89,4% afirmaram tê-lo (IBGE, 2022). No entanto, essa conformidade legal não se traduz em mudanças reais. A percepção geral, amparada por estudos e pela realidade observada, é que, salvo em poucas exceções, o plano não muda positivamente a realidade urbana como se haveria de esperar, que permanece injusta, excludente e desintegrada (CASTILHO, 2022).

A principal causa dessa ineficácia reside na profunda dissonância entre as ambições do planejamento e a realidade orçamentária dos municípios, marcada por um cenário de escassez de recursos. Dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM) são categóricos ao expor a fragilidade do apoio financeiro federal: entre 2009 e 2023, menos de 1% das prefeituras brasileiras receberam recursos da União para elaborar ou revisar seus planos diretores. Essa ineficácia é reconhecida pelo STF, que, ao analisar o descumprimento do plano diretor, enfatiza sua obrigatoriedade como instrumento basilar da política urbana, sob pena de violação constitucional (STF, RE 607.940/DF, Tema 348, Rel. Min. Luiz Fux, repercussão geral reconhecida em 20/01/2011). No entanto, a escassez de recursos agrava tal descumprimento, transformando o plano diretor em promessa irrealizável. Na prática, o montante total destinado no período, de aproximadamente R\$1,5 milhão, é considerado insuficiente para fortalecer a gestão urbana em um país de dimensões continentais. Em um exercício comparativo, se tal valor fosse distribuído entre os 2.960 municípios que possuem o instrumento, cada um receberia irrisórios R\$ 506,00 (CNM, 2023). Essa asfixia financeira é agravada pelo fato de que a descentralização de competências urbanísticas para os municípios

não foi devidamente acompanhada da transferência de recursos para que pudessem operar tais políticas, gerando um quadro de incapacidade técnica, política e institucional, especialmente nos pequenos municípios (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018). Sem recursos, a elaboração de estudos, diagnósticos consistentes e, principalmente, a execução de obras e serviços previstos tornam-se inviáveis, fazendo com que a ausência de articulação entre as diretrizes do plano e o planejamento orçamentário municipal seja um dos principais entraves à sua concretização.

Os estudos empíricos corroboram o diagnóstico da ineficácia prática dos planos diretores diante da limitação de recursos e da fragilidade institucional dos municípios. Roberto Braga (1995), ao analisar a experiência paulista dos chamados PDDIs (Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado), revelou que após seis anos de obrigatoriedade legal, 78% dos 107 municípios pesquisados não possuíam ou haviam abandonado seus planos. Mais grave ainda, mais da metade (56,5%) dos planos foram elaborados apenas por exigência legal, e apenas 13,3% das municipalidades possuíam estrutura técnica suficiente para elaborar o plano por meios próprios, dependendo quase sempre de consultorias externas ou órgãos estaduais. Esse cenário, segundo o autor, comprometeu tanto a legitimidade quanto a aplicabilidade dos planos, convertendo-os em instrumentos estranhos à realidade local e à administração municipal (BRAGA, 1995).

A título de ilustração do custo financeiro associado à elaboração e implementação de um plano diretor, o estudo conduzido na Bacia do Rio Itajaí, em Santa Catarina, estimou um custo total de R\$ 1.087.000,00 para a estruturação de um plano com nível de segurança para enchentes com tempo de retorno de 25 anos, abrangendo medidas estruturais, desapropriações, despesas administrativas, consultorias e contingências (NIPPON KOEI, 2011). Tais valores, ajustados aos parâmetros da região estudada, evidenciam que, mesmo antes da execução de uma única obra, o próprio processo de planejamento já constitui um ônus significativo para os cofres públicos locais. Quando projetados para contextos de pequenos e médios municípios, cujos orçamentos operam sob constante restrição fiscal, esses custos tendem a inviabilizar a elaboração qualificada e, sobretudo, a implementação das diretrizes propostas.

A discussão sobre a onerosidade dos planos diretores insere-se diretamente na *teoria dos custos dos direitos*. Popularizada por Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999), a teoria argumenta que a clássica distinção entre direitos negativos (que supostamente dispensam a intervenção estatal) e direitos positivos (que a exigem) é insuficiente. Para os autores, todos

os direitos são, em alguma medida, positivos, pois mesmo os direitos de liberdade, como o de propriedade, dependem de um aparato estatal funcional — tribunais, polícia, bombeiros — para serem efetivamente garantidos. Esse aparato, por sua vez, é financiado por tributos, levando à conclusão de que os direitos só existem, na prática, onde há um fluxo orçamentário que os permita. No Brasil, essa perspectiva é reforçada pela máxima de que "direitos não nascem em árvores", um reconhecimento de que a economicidade é um fator concreto e inafastável, que condiciona a própria eficácia social das normas (GALDINO, 2005).

Esse panorama teórico evidencia o impasse enfrentado pelos municípios brasileiros. A baixa capacidade administrativa e financeira, especialmente em cidades que sobrevivem de repasses como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), é insuficiente para atender ao fluxo de demandas sociais e urbanísticas. A realidade da escassez impõe ao gestor público a realização de 'opções trágicas', onde a escolha de qual política pública executar se torna um sacrifício necessário. O STF, ao discutir a reserva do possível, afirma que a escassez de recursos não exime o Estado de efetivar direitos, mas impõe priorizações razoáveis, como no descumprimento de políticas urbanas (STF, RE 559.937/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 2008). É aqui que se aprofunda a distinção entre a escassez real, decorrente da baixa capacidade de arrecadação, e a escassez ficta, que emerge do mau planejamento e de escolhas políticas que não otimizam os recursos disponíveis. Ambas as formas de escassez, no entanto, resultam no mesmo problema prático: a incapacidade do poder público de custear integralmente as diretrizes de desenvolvimento urbano.

Além da barreira financeira, a baixa efetividade do plano diretor é agravada por falhas estruturais em seu próprio processo de elaboração. O jurista José Roberto Fernandes Castilho (2022) aponta três deficiências singulares que comprometem o instrumento: a falta de uma cartografia adequada, a ausência de motivação explícita das escolhas e o déficit de participação popular informada. A cartografia é fundamental, pois não se faz planejamento apenas com normas; é preciso uma representação gráfica pluritemática e consistente para a "leitura técnica do espaço" e, posteriormente, para "amarrar" as diretrizes normativas ao solo, delimitando com precisão as zonas e o alcance de cada regra. A motivação, por sua vez, exige que as escolhas técnicas e políticas sejam justificadas de forma explícita e racional, explicando por que determinada solução foi adotada em detrimento de outras possíveis, o que permite o controle público da adequação e razoabilidade das medidas e evita que as decisões se baseiem apenas na "vontade do gestor ou do técnico" (CASTILHO, 2022).

Outro grande problema estrutural é a falha em garantir uma participação popular genuína e efetiva. Embora o Estatuto da Cidade tenha estabelecido a gestão democrática como um de seus pilares, com instrumentos como audiências públicas, conselhos e conferências, o que se observa é um "contexto de escassa atuação popular na elaboração, execução e fiscalização" dos instrumentos de planejamento (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 322). Muitas vezes, os planos são concebidos de forma tecnocrática, por especialistas que não dialogam com a realidade dos habitantes, resultando em propostas alienadas e ineficazes. A participação popular, quando ocorre, frequentemente se resume a audiências públicas que não promovem um debate real, onde o cidadão não compreende a linguagem técnica e as críticas não são respondidas de forma transparente, caracterizando uma "adesão cega" em vez de uma deliberação democrática. Em muitos casos, as instâncias participativas são esvaziadas ou servem apenas para legitimar decisões já tomadas por grupos de interesse, especialmente os ligados ao capital imobiliário (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

Diante deste quadro, o plano diretor corre o risco de se tornar um mero documento formal, uma peça de ficção legal desprovida de força transformadora. A combinação sinérgica entre a escassez crônica de recursos, a fragilidade técnica de sua elaboração e o déficit profundo de participação democrática cria o paradoxo onde o principal instrumento de mudança serve, na prática, para a manutenção do *status quo*. Conforme a célebre frase de Tomasi di Lampedusa, invocada por Castilho (2022) para descrever a situação, o plano é revisado a cada dez anos para que, no fim, "tudo continue como está". Este panorama de ineficácia e de crise de financiamento estabelece, portanto, o problema central que demanda a busca por mecanismos alternativos capazes de viabilizar as obras e os serviços públicos necessários para que a cidade cumpra, de fato e de direito, sua função social.

A efetivação da política urbana, conforme delineada pelo plano diretor, transcende a mera elaboração de normas e diretrizes, demandando uma massiva intervenção estatal que se materializa em obras e serviços públicos. Essa atuação, contudo, não ocorre em um vácuo, mas sim em um cenário de recursos limitados, o que torna a discussão sobre seu financiamento um ponto nevrálgico. A compreensão desse desafio passa, necessariamente, pela teoria dos custos dos direitos, a qual sustenta que a concretização de qualquer direito, seja ele individual ou social, gera onerosidade para o Estado e depende da arrecadação de tributos para existir.

### 3 Obras públicas e direito à cidade

O debate sobre o desenvolvimento urbano no Brasil contemporâneo é orientado pelo conceito de direito à cidade, uma noção que transcende a simples provisão de infraestrutura e postula o direito de todos os habitantes de usufruir e participar ativamente da produção de cidades justas, inclusivas e democráticas. Originado nos trabalhos do filósofo Henri Lefebvre, o termo postula o direito dos habitantes de participar ativamente da produção e gestão de um espaço urbano justo, inclusivo e democrático (AMANAJÁS; KLUG, 2016). No ordenamento jurídico brasileiro, esse ideal foi recepcionado e instrumentalizado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que em seu art. 2º, inciso I, estabelece como diretriz geral da política urbana a garantia do *direito a cidades sustentáveis*, compreendido como o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, à luz da Lei n. 10.257/2001. Para que esse direito se materialize, a execução de obras públicas pelo Estado é uma condição indispensável, pois são elas que transformam o ambiente construído e viabilizam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (SCHEIDT, 2018).

A materialização do direito à cidade por meio de obras, no entanto, não é um ato de simples vontade política, mas uma ação estatal inerentemente onerosa e complexa. Como uma atividade voltada ao bem-estar coletivo, a execução de obras públicas é regida por um estrito regime jurídico de direito público, cujas normas são predominantemente cogentes e de aplicação obrigatória (CARMONA, 2015). Isso significa que a Administração Pública não possui a mesma liberdade de um particular para construir ou contratar. Pelo contrário, está vinculada a um conjunto de regras e procedimentos que, embora visem proteger o interesse coletivo, tornam o processo mais lento, burocrático e custoso. A onerosidade, portanto, não é apenas financeira — o custo direto da obra —, mas também administrativa, decorrente da necessidade de seguir um rito processual rigoroso desde o planejamento até a entrega da intervenção urbana (SCHEIDT, 2018).

Um dos pilares desse regime jurídico é o dever constitucional de licitar. A Administração Pública, como regra, não pode escolher livremente a empresa que executará uma obra. Ela deve, obrigatoriamente, promover um processo de licitação, que é um procedimento administrativo formal, público e competitivo, destinado a garantir a observância do princípio da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público. O processo licitatório, com suas múltiplas fases — edital, habilitação, julgamento, homologação

—, é concebido para assegurar a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, evitando favoritismos e o desperdício de recursos. Contudo, essa formalidade essencial também impõe um pesado ônus temporal e administrativo, muitas vezes retardando o início de obras urgentes e essenciais para a comunidade.

Uma vez concluída a licitação, a relação entre o Estado e a empresa vencedora é formalizada por meio de um *contrato de obra pública*, que se distingue fundamentalmente dos contratos privados. Trata-se de uma espécie de contrato administrativo, caracterizado pela presença de "cláusulas exorbitantes", que conferem prerrogativas especiais à Administração. Tais cláusulas permitem ao poder público, por exemplo, modificar unilateralmente o projeto, fiscalizar rigorosamente a execução, aplicar sanções em caso de descumprimento e até mesmo rescindir o contrato por razões de interesse público. Essas prerrogativas existem para assegurar que a finalidade coletiva da obra prevaleça sobre os interesses privados do contratado (CARMONA, 2015).

Ainda sob a perspectiva da onerosidade, é importante ressaltar que o próprio dever de licitar comporta exceções que, embora legalmente previstas, podem intensificar os custos para os municípios. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) prevê a contratação direta por meio de dispensa ou inexigibilidade. A dispensa de licitação, cujas hipóteses são taxativamente elencadas no art. 75, aplica-se a obras e serviços de engenharia, indispensáveis em casos de emergência ou calamidade pública que possam ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas e bens (art. 75, VIII). Ou, ainda, para obras de pequeno valor até o limite de R\$ 100.000,00 (art. 75, I). Já a inexigibilidade, tratada no art. 74, ocorre quando há inviabilidade fática de competição. Dentre as suas hipóteses, encontra-se a contratação de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual com profissional de notória especialização. Com efeito, isso inclui obras públicas cujo projeto arquitetônico ou de engenharia, objeto da contratação direta, seja executado por profissionais de alta especialidade e reconhecimento no mercado (art. 74, III).

Não obstante a existência de fundamentos que as legitimem, essas contratações diretas frequentemente resultam em custos mais elevados para a Administração Pública, seja pela ausência de um certame competitivo que pressione os preços para baixo, seja pelo rigoroso ônus documental e argumentativo que o gestor deve produzir para justificar a legalidade do ato e a vantajosidade do preço, sob pena de responsabilização.

Noutra abordagem, a execução de obras públicas, embora essencial para o cumprimento do direito à cidade, gera um complexo e ambivalente impacto econômico sobre o território, distribuindo de forma desigual os ônus e bônus da urbanização. De um lado, muitas obras públicas produzem uma externalidade positiva, manifestada como uma significativa valorização imobiliária para as propriedades em seu entorno, fenômeno conhecido como "mais-valia". A construção de uma nova linha de metrô, um parque ou um viaduto, por exemplo, pode gerar um enriquecimento privado para um grupo restrito de proprietários, financiado pelo investimento de toda a coletividade.

Por outro lado, a mesma lógica de distribuição de encargos se aplica ao efeito reverso: a desvalorização imobiliária. Segundo Scheidt (2018), determinadas obras públicas, ainda que necessárias para o interesse coletivo, geram externalidades negativas que depreciam o valor e estigmatizam as propriedades vizinhas. A instalação de um presídio, um cemitério, um aterro sanitário ou um viaduto em um bairro residencial são exemplos clássicos dessa dinâmica (SCHEIDT, 2018, p. 68). Nesses casos, um pequeno grupo de cidadãos é forçado a suportar um ônus desproporcional — como a sensação de insegurança, o mau cheiro, o ruído excessivo ou a poluição visual —, que se traduz em um prejuízo patrimonial concreto, a "menos-valia". Assim, a busca pelo direito à cidade exige não apenas a capacidade de realizar obras, mas também uma gestão urbana que reconheça e compense os impactos econômicos que elas provocam, garantindo que os custos e benefícios do desenvolvimento sejam partilhados de forma verdadeiramente justa e equitativa (SCHEIDT, 2018; AMANAJÁS; KLUG, 2016).

A complexa dinâmica de valorização e desvalorização imobiliária evidencia que as obras públicas possuem uma função social ambivalente, cujo resultado — positivo ou negativo — está intrinsecamente ligado à forma como são planejadas e à inclusão da população nesse processo (SCHEIDT, 2018). Em sua função positiva, as intervenções estatais são as principais ferramentas para concretizar as garantias do Estatuto da Cidade e promover a qualidade de vida da coletividade (CARMONA, 2015). A construção de parques e praças, por exemplo, não apenas cria áreas de lazer, mas atende a necessidades humanas fundamentais de regeneração e estética, contribuindo para a redução do estresse e o fortalecimento dos laços comunitários (CARMONA, 2015, p. 27). Da mesma forma, a implantação de equipamentos como escolas, creches e postos de saúde materializa o acesso a serviços essenciais, enquanto a expansão de redes de saneamento básico e transporte coletivo qualifica o ambiente urbano e amplia as oportunidades para os cidadãos (AMANAJÁS; KLUG, 2016). Quando executadas com base em um planejamento sensível às demandas locais, essas obras se tornam

instrumentos de justiça social, capazes de reduzir desigualdades históricas e de efetivamente construir cidades mais humanas e funcionais.

Nesse sentido, tais obras, ao se constituírem como equipamentos urbanos são o principal vetor para a materialização das funções sociais da cidade. A construção de parques e praças, por exemplo, cumpre diretamente com a função social do lazer ao criar espaços de convivência que atendam às necessidades humanas de regeneração dos esforços físicos e mentais demandados no cotidiano da vida urbana, além de fortalecer os laços comunitários. De modo análogo, a implantação de escolas efetiva a função social da educação, enquanto hospitais concretizam a função social da saúde, materializando, em ambos os casos, o acesso a serviços públicos essenciais. Investimentos na manutenção e reforma das vias urbanas, por sua vez, atendem à função social de circulação, qualificando o ambiente urbano no quesito da mobilidade. É precisamente essa associação direta entre a obra e sua finalidade social que amarra a proposta da hipótese, pois, quando executadas com base em um planejamento sensível às demandas locais, essas intervenções se tornam instrumentos de justiça social, capazes de reduzir desigualdades históricas e de efetivamente construir cidades mais humanas e funcionais.

Todavia, quando o planejamento ignora a dimensão social e se desvincula de um processo participativo, as obras públicas podem exercer uma função negativa, tornando-se vetores de exclusão e aprofundando as mazelas que deveriam combater. A história do urbanismo brasileiro é marcada por intervenções que, sob o pretexto da modernização, serviram a interesses especulativos e resultaram na "desordem urbana" e na "agressão às funções urbanísticas" (CARMONA, 2015, p. 28; SANTOS, 2015, p. 412). Esse processo se manifesta de formas graves, como a remoção forçada de moradores de áreas de interesse para o mercado, um fenômeno que nega o direito à moradia e fragmenta comunidades inteiras. Outra consequência perversa é a gentrificação, na qual a "melhoria" de um bairro, com a chegada de novas obras, eleva o custo de vida a tal ponto que expulsa os habitantes originais, de menor renda, acentuando a segregação socioespacial. Frequentemente, grandes projetos de infraestrutura são implantados de maneira isolada, sem a devida integração com o tecido urbano existente, resultando na criação de barreiras físicas e na precarização do acesso a serviços básicos para as populações do entorno, aprofundando um quadro de negação de direitos para os "invisíveis" do processo de planejamento (AMANAJÁS; KLUG, 2016, p. 30).

Diante dessa dualidade, o principal desafio para uma política urbana justa é garantir que as obras públicas sejam concebidas e executadas como um projeto coletivo, e não como

uma imposição técnica. A superação da função negativa dessas intervenções passa, impreterivelmente, pela radicalização da gestão democrática, assegurando que a sociedade civil participe ativamente de todas as etapas do processo, desde a concepção e o planejamento até a fiscalização da execução (SANTOS, 2015). A questão, portanto, transcende a mera conformidade com o regime jurídico-administrativo. Embora a obrigatoriedade da licitação e a formalidade dos contratos administrativos sejam essenciais para a legalidade e a proteção do erário, esses instrumentos, por si sós, não garantem a legitimidade social da obra (CARMONA, 2015). É fundamental que os critérios técnicos dos editais de licitação e as diretrizes dos projetos a serem contratados já incorporem as demandas e as soluções debatidas com a comunidade. A harmonização entre a rigidez do regime jurídico e a flexibilidade necessária para um diálogo social efetivo é, assim, a chave para assegurar que cada obra pública, independentemente de sua escala, contribua para a construção de cidades verdadeiramente democráticas e para a realização universal do direito à cidade (AMANAJÁS; KLUG, 2016).

#### **4 A contribuição de melhoria como mecanismo de viabilização financeira do plano diretor**

A efetivação das diretrizes contidas nos planos diretores, conforme demonstrado, esbarra frequentemente na escassez de recursos, transformando o que deveria ser um instrumento de transformação em mera peça de ficção jurídica. Nesse cenário, a contribuição de melhoria emerge como resposta direta à onerosidade da ação estatal, um princípio central da *teoria dos custos dos direitos*. Conforme defendem teóricos como Stephen Holmes e Cass Sunstein, a efetivação de qualquer direito fundamental, inclusive o direito à cidade, gera custos e necessita de um fluxo orçamentário que o viabilize. Por isso, a contribuição de melhoria se trata de uma espécie tributária autônoma, prevista no art. 145, III, da Constituição Federal e expressamente listada como instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade compatível com a perspectiva de financiamento de direitos.

Sua natureza jurídica é a de um tributo vinculado, pois sua cobrança está atrelada a uma atuação estatal específica: a execução de uma obra pública que resulte em valorização imobiliária para o contribuinte (LIMA, 2011, p. 29). Diferentemente dos impostos, que não possuem destinação específica e integram o orçamento geral sem vinculação a fins predeterminados (como o IPTU, que não se destina obrigatoriamente a obras como estradas, mas sim ao custeio genérico das funções estatais). Distinção também verificada no que tange

às taxas, que são cobradas antecipadamente ou concomitantemente para financiar serviços específicos ou o exercício do poder de polícia.

A contribuição de melhoria, por sua vez, opera de forma invertida: a obra pública é realizada primeiro (geralmente com recursos do orçamento geral ou outras fontes). Só então é que se cobra o tributo para ressarcir o erário pelo custo incorrido. Essa inversão temporal não altera seu caráter de tributo ressarcitório e com destinação específica; ao contrário, reforça-o, pois o produto da arrecadação é vinculado diretamente ao ressarcimento do investimento estatal já efetuado na obra em questão. O próprio art. 81 do Código Tributário Nacional reforça que a contribuição de melhoria deve ser instituída "para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária" (BRASIL, CTN, 1966). Assim, embora não financie a obra de forma prospectiva como as taxas, ela garante uma afetação retroativa e específica dos recursos arrecadados, evitando o enriquecimento sem causa dos proprietários beneficiados por obras públicas. Paralelamente, promove a justiça fiscal ao recuperar para o coletivo o valor agregado pelo investimento público (LIMA, 2011, p. 46). Seu regime legal é detalhado pelo Código Tributário Nacional (CTN) e, sobretudo, pelo Decreto-Lei nº 195/67, que estabelece as normas gerais para sua instituição e cobrança. O fundamento do tributo repousa sobre os princípios da isonomia e da vedação ao enriquecimento sem causa, pois busca recuperar para os cofres públicos a mais-valia gerada por um investimento coletivo, que de outra forma seria apropriada privadamente por um grupo restrito de proprietários (LIMA, 2011, p. 46).

O fato gerador da contribuição de melhoria possui um caráter binário, exigindo a ocorrência simultânea de dois eventos: a conclusão de uma obra pública e a comprovação de que tal obra gerou um acréscimo de valor, ou seja, uma efetiva valorização nos imóveis localizados em sua área de influência. Essa característica a distingue de outros tributos e reforça sua natureza retributiva. A cobrança, ademais, está submetida a um duplo limite legal, essencial para garantir sua justiça fiscal: o *limite global*, que determina que o montante total arrecadado não pode exceder o custo total da obra; e o *limite individual*, que estabelece que o valor exigido de cada proprietário não pode ser superior à valorização específica que seu imóvel obteve. Esses limites asseguram que o tributo funcione como um mecanismo de ressarcimento do investimento público, e não como uma fonte de lucro para o Estado, coibindo qualquer possibilidade de confisco e respeitando a proporcionalidade entre o benefício auferido e a contrapartida exigida (LIMA, 2011, p. 40).

Nesse sentido, a contribuição de melhoria se apresenta como uma fonte de financiamento direta e vocacionada para a execução das obras públicas previstas no plano diretor, como as de abertura e pavimentação de vias, saneamento, construção de parques, pontes e viadutos, listadas no rol do Decreto-Lei nº 195/67, bem como materializa a premissa de que "direitos não nascem em árvores" (GALDINO, 2005, p. 215) Ao permitir que o poder público recupere total ou parcialmente o custo dessas intervenções junto aos proprietários diretamente beneficiados, o tributo cria um ciclo virtuoso de reinvestimento, viabilizando a expansão da infraestrutura urbana sem depender exclusivamente das receitas gerais ou de repasses externos. É por meio do custeio dessas obras que muitas das funções sociais da cidade, como a circulação, o lazer e a salubridade, são efetivamente cumpridas, tornando a contribuição de melhoria uma ferramenta estratégica para superar a inércia imposta pela crônica escassez de recursos municipais (LIMA, 2011, p. 50-51).

Além de sua evidente função fiscal, a contribuição de melhoria desempenha um papel **extrafiscal** de grande relevância. Ao instituir a cobrança pela valorização imobiliária gerada, o poder público internaliza um custo que antes era externo ao proprietário especulador, combatendo a prática de reter imóveis ociosos ("engorda de terras") à espera de valorização por investimentos públicos. Essa função regulatória é um instrumento poderoso contra a *segregação socioespacial* analisada por Manuel Castells (2000), pois a especulação imobiliária é um dos principais vetores que elevam o custo da terra nos centros urbanos, expulsando as populações de menor renda para as periferias desprovidas de infraestrutura. Ao desestimular essa prática, a CM contribui para um desenvolvimento urbano mais justo e compacto.

É fundamental ressaltar, contudo, que a contribuição de melhoria é um dos instrumentos para o financiamento das políticas urbanas, e não o único. O plano diretor abrange um escopo de atuação estatal mais amplo do que a mera execução de obras, incluindo a prestação de serviços públicos contínuos (como coleta de lixo e transporte) e o exercício do poder de polícia urbanística (fiscalização e licenciamento). Essas outras dimensões da política urbana são custeadas por fontes de receita distintas. Entre elas, destacam-se os impostos de competência municipal, com especial relevância para o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); as taxas, cobradas em razão da prestação de serviços específicos e divisíveis ou do exercício do poder de polícia; e recursos de Fundos Especiais, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, que podem ser destinados a projetos específicos

(LIMA, 2011, p. 58). A contribuição de melhoria, portanto, insere-se nesse complexo sistema de financiamento com a finalidade específica de custear as obras que geram valorização.

Apesar de seu imenso potencial como instrumento de justiça fiscal e de viabilização do desenvolvimento urbano, a contribuição de Melhoria é drasticamente subutilizada no Brasil, o que configura um claro exemplo de **escassez ficta**: a renúncia a uma receita viável por barreiras políticas e administrativas. Conforme dados analisados por Pereira (2024), o qual utilizada como base em informações do Tesouro Nacional, no período de 2000 a 2010, dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 53% (2.948 municípios) registraram alguma arrecadação por meio desse tributo. O descompasso entre a previsão legal e a prática é ainda maior: a arrecadação nacional totalizou cerca de US\$ 622,8 milhões (equivalente a aproximadamente R\$ 1,2 bilhão na cotação média da época), representando apenas 1% dos tributos imobiliários municipais, com concentração em regiões como Sul e Sudeste (73% do total).

Embora dados mais recentes sejam escassos — o que por si só reforça a negligência em relação ao tributo — um estudo sobre o estado da Paraíba, promovido em 2015, revela que as contribuições de melhoria, somada as taxas, corresponderam a apenas 6,52% da arrecadação tributária municipal total (R\$ 250 milhões). Conseqüentemente, tem persistido a dependência de repasses federais, como indicado em relatórios gerais sobre finanças municipais (FERNANDES, 2024).

As razões para tal negligência são diversas, incluindo a complexidade administrativa para apurar a valorização imobiliária, a falta de estrutura técnica das Prefeituras e, principalmente, o receio dos gestores com a repercussão política negativa da cobrança de mais um tributo (PEREIRA, 2024). Ademais, o STJ exige lei específica para cada obra, o que eleva a burocracia e inibe sua aplicação rotineira (STJ, AREsp 672.405/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Turma, julgado em 2015), o que, por óbvio, reforça a escassez ficta, perpetuando a dependência de repasses federais.

Essa omissão representa uma renúncia a uma fonte de receita legítima e socialmente justa, perpetuando o ciclo de dependência de repasses e a incapacidade de executar plenamente as diretrizes do plano diretor. Para superar esses desafios, propõe-se medidas como a capacitação de servidores municipais em avaliação imobiliária, a simplificação de procedimentos via legislação federal atualizada e incentivos para municípios que adotem o tributo, como parcerias com o Ministério das Cidades, garantindo maior equidade no financiamento urbano (PEREIRA, 2024).

Em suma, a análise da contribuição de melhoria revela um instrumento de notável potencial, dotado de uma dupla função: atua simultaneamente como mecanismo fiscal para o financiamento autossustentável de obras públicas e como ferramenta extrafiscal de ordenamento territorial, ao combater a especulação e promover a justiça distributiva. Embora a realidade brasileira demonstre sua drástica subutilização — fruto de barreiras políticas e administrativas — os fundamentos jurídicos e os exemplos de sua aplicação bem-sucedida demonstram sua plena viabilidade. Fica, portanto, demonstrado que a correta e estratégica aplicação deste tributo responde diretamente ao problema da escassez que inviabiliza os planos diretores. Sua adoção representa a internalização dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano, transformando a valorização imobiliária — antes fonte de enriquecimento privado e desigualdade — no principal recurso para a efetivação do direito à cidade, confirmando a hipótese central desta pesquisa.

## **5 Conclusão**

O presente trabalho partiu da constatação de um paradoxo central na política urbana brasileira: a flagrante dissonância entre a força normativa do plano diretor, concebido como o principal instrumento para a construção de cidades justas e ordenadas, e sua recorrente ineficácia em contextos marcados por limitações orçamentárias. A investigação debruçou-se sobre a principal causa dessa hiato: a crônica escassez de recursos para o financiamento das onerosas obras e serviços públicos que o planejamento demanda, questionando de que maneira a contribuição de melhoria poderia ser aplicada como um instrumento competente para patrocinar o desenvolvimento urbano e, assim, cumprir as funções sociais da cidade.

Ao longo dos capítulos, demonstrou-se que a onerosidade do planejamento não reside apenas na execução de obras, mas também em sua complexa elaboração, um custo inicial que por si só já representa uma barreira para municípios com baixa capacidade fiscal. A análise fundamentada na teoria dos custos dos direitos permitiu afirmar que a efetivação das políticas urbanas não é gratuita, inserindo os gestores municipais em um constante dilema de ‘opções trágicas’ diante da escassez de recursos. Verificou-se que as obras públicas, essenciais para a materialização do direito à cidade, geram externalidades complexas — a valorização (mais-valia) ou mesmo a desvalorização imobiliária — exigindo um regime jurídico que não apenas regule sua execução e que também distribua seus ônus e benefícios de forma equitativa.

Nesse contexto, a pesquisa confirmou a hipótese central de que a contribuição de melhoria se constitui como um mecanismo de financiamento autossustentável e equitativo, capaz de superar o impasse financeiro dos planos diretores. Fundamentada nos princípios da vedação ao enriquecimento injusto e da isonomia, sua aplicação permite que o poder público recupere os investimentos realizados ao tributar a valorização imobiliária gerada, criando um ciclo virtuoso de reinvestimento. A análise demonstrou que, para além de sua função fiscal, o tributo desempenha um papel extrafiscal crucial ao combater a especulação imobiliária e ao promover a justiça distributiva. A drástica subutilização deste instrumento no cenário nacional, no entanto, não decorre de sua inviabilidade, mas de barreiras administrativas e políticas que configuram um quadro de escassez ficta.

Conclui-se, portanto, que a ativação da contribuição de melhoria não é apenas uma questão de gestão fiscal, mas uma decisão política em favor da efetividade do planejamento urbano. A superação dos desafios para sua implementação — que passa pela capacitação técnica, simplificação de procedimentos e, acima de tudo, vontade política — representa um caminho concreto para romper com a dependência de repasses externos e para que os municípios assumam o protagonismo no financiamento de seu próprio desenvolvimento. A internalização dos custos e benefícios da urbanização, cerne deste instrumento, transforma a valorização imobiliária, antes fonte de enriquecimento privado e desigualdade, no principal recurso para a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. A efetivação do plano diretor e, por conseguinte, do direito à cidade para todos os cidadãos, depende fundamentalmente da coragem de se aplicar os mecanismos que o próprio ordenamento jurídico já oferece.

## Referências

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-43.

AZEVEDO, Eder Marques de. **A intersectorialidade das políticas públicas como alternativa à luz dos custos dos direitos**. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 27., 2018, Salvador. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 1–20. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgg8v/l88kxpm6/8DZ92pDc7uB9RH5e.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2025.

AZEVEDO, Eder Marques de. **O estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no direito administrativo econômico**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

AZEVEDO, Eder Marques de; ARAÚJO, Marinella Machado. A horizontalização do planejamento no estado democrático de direito: Uma proposta à luz do pacto federativo e da teoria dos custos dos direitos. *In*: SANTIAGO, Marcus Firmino; FISCHER, Octávio Campos (Org.). **Anais do XV Congresso Brasileiro de Direito Constitucional do IDP**. Brasília: IDP, 2012. p. 6-32.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios (FINBRA)**. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp). Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **FISCOBRAS 2024: Fiscalização de Obras Públicas**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 559.937/RJ**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5ScHqNs657gS9gsNhYcmFbg/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 607.940/DF** (Tema 348), Relator Ministro Luiz Fux, repercussão geral reconhecida em 20/01/2011. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julgara-obrigatoriedade-de-plano-diretor-para-politica-de-ordenamento-urbano/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AREsp 672.405/SP, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/51440/a-contribuicao-de-melhoria-a-luz-da-jurisprudencia-atual>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BREMAEKER, François E. J. de. **As receitas tributárias dos municípios em 2023**. Maricá: Observatório de Informações Municipais, set. 2024.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. Sobre a baixa efetividade do plano diretor. **Minha Cidade**, ano 23, n. 265.03, set. 2022. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/23.265/8577>. Acesso em: 15 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Menos de 1% dos Municípios recebeu apoio financeiro da União para elaborar ou revisar o Plano Diretor nos últimos 14 anos**. Portal CNM, 06 fev. 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/menos-de-1-dos-municipios-recebeu-apoio-financeiro-da-uniao-para-elaborar-ou-revisar-o-plano-diretor-nos-u>. Acesso em: 15 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FERNANDES, L. H. S. **Eficiência tributária municipal e seus determinantes: uma abordagem semi-paramétrica via regressão beta**. João Pessoa: TCE-PB, 2024. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/LuizHenriquedosSantosFernandes.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: MUNIC 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1993. (Estudos Urbanos; Série Arte e Vida Urbana).

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 2, p. 322-334, maio/ago. 2018.

PEREIRA, G. **Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhoria**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2024. (Working Paper). Disponível em:  
[https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/2382\\_1722\\_Pereira\\_WP14GP1PO.pdf](https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/2382_1722_Pereira_WP14GP1PO.pdf). Acesso em: 30 jul. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA DO SUL (SC). **Termo de Referência para Elaboração do Plano Diretor Municipal de Santa Rosa do Sul - SC**. Santa Rosa do Sul, [s.d.].

SANTOS, Fábio da Silva. O Estatuto da Cidade e a necessidade de aplicação no Baixo São Francisco. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, ano XVII, ed. especial, p. 408-430, dez. 2015.

SCHEIDT, Rafael Rui. **Externalidades Negativas nas Obras Públicas**: responsabilidade estatal no caso de desvalorização imobiliária. 2018. 100 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

SEGRE, Roberto. Rio de Janeiro, século 21: Atualidade do Plano Agache (1927-1930). **Resenhas Online**, ano 09, n. 099.01, mar. 2010. Disponível em:  
<https://vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/09.099/3380>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SILVA, José Afonso da. Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 142, p. 1-10, out./dez. 1980.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Painel de Obras Paralisadas**. Brasília, 2024.