

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

BRUNO SOEIRO VIEIRA

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Bruno Soeiro Vieira; Cristhian Magnus De Marco; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-804-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

Prezados leitores,

Com muita honra e satisfação, apresentamos este livro sobre a temática: DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE. Os artigos que compõe o presente volume foram submetidos, aprovados e apresentados no XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, em BUENOS AIRES – ARGENTINA. A proposta do evento contemplou os eixos: DERECHO, DEMOCRACIA, DESARROLLO Y INTEGRACIÓN.

Os debates foram muito profícuos, por isso, com grande entusiasmo, trazemos para o público leitor os seguintes textos:

1 - A pesquisa cujo título é A ESTRUTURAÇÃO DO SANEAMENTO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS, da lavra de Washington Henrique Costa, aborda a questão do saneamento básico nas grandes cidades do Brasil e seu papel no desenvolvimento urbano sustentável. Admite, porém, que é fundamental que haja investimento em infraestrutura, capacitação técnica, monitoramento e fiscalização no gerenciamento dos recursos hídricos e resíduos sólidos.

2 - Os pesquisadores Henrique Garcia Ferreira de Souza e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer redigiram o artigo cujo título é A FUNÇÃO SOCIAL E SOLIDÁRIA DA EMPRESA DIANTE DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL que analisou os desafios significativos em relação ao direito à cidade sustentável, com fulcro no princípio da solidariedade e a função social e solidária da empresa, pois esta desempenha relevante papel no processo de urbanização e na coesão social.

3 - A IMPORTÂNCIA DA CONECTIVIDADE NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE OS ASPECTOS JURÍDICOS DA INCLUSÃO DIGITAL é o título do artigo de autoria de Andressa Camoleze Alessi e Deise Marcelino da Silva que buscou analisar como a conectividade influencia a construção de

idades inteligentes no Brasil e que os aspectos jurídicos da inclusão digital são essenciais para garantir a equidade no acesso à tecnologia e para proteger os direitos dos cidadãos em um ambiente cada vez mais digitalizado.

4 - Bruno Soeiro Vieira é autor do artigo denominado A REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-AMBIENTAL que analisou detidamente os trechos da atual proposta de reforma tributária que dizem respeito à temática urbano-ambiental e os correlacionou com as metas do Objetivo 11 da Agenda 2030, concluindo que o texto da reforma tributária gera um potencial de transformação do paradigma de construção das cidades brasileiras.

5 - ACESSO À ÁGUA À LUZ DO DIREITO À CIDADE: O CASO - REFERÊNCIA DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA NO RIO DE JANEIRO é o título do artigo de Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Vívian Alves de Assis e Bernardo Mercante Marques que refletiu sobre os desafios urbanos e sociais nas cidades contemporâneas, em um contexto de aprofundamento da agenda neoliberal nas cidades que resulta em privatização e mercadorização de serviços públicos essenciais, fenômeno que implica em retrocessos de direitos sociais fundamentais, como o direito fundamental à água. Ademais, a pesquisa trata da judicialização do caso-referência sobre a reivindicação do direito ao acesso à água no Estado do Rio de Janeiro.

6 - No artigo CIDADES INTELIGENTES PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL: UM CÓDIGO DE DIVERSIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO EM ALINHAMENTO COM A AGENDA 2030, os autores Sabrina Lehnen Stoll, Stéphanie Fleck da Rosa e Ivo dos Santos Canabarro, analisaram os processos de dominação digital, sob o prisma das geografias digitais. A preocupação dos autores centrou-se, na criação de sistemas para controle e vigilância das populações mais vulneráveis.

7 - CONTRIBUIÇÕES INICIAIS SOBRE POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DO CAPITALISMO DE DESASTRES NO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO, é o título do artigo de Carla Maria Peixoto Pereira, Mozart Victor Ramos Silveira e Francisco Geraldo Matos Santos. O objetivo central do texto foi refletir sobre as implicações do capitalismo de desastres no direito à cidade, sob as lentes do conceito de Cidade de Risco.

8 - Adriana Santos Trindade, Gilciane Sousa da Silva e Pedro Sarraff Nunes De Moraes, trataram da FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA: PERSPECTIVA DO PROCESSO DE

URBANIZAÇÃO, DÉFICIT HABITACIONAL E GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO DO JURUNAS EM BELÉM/PA. O artigo é um relato de pesquisa conceitual e empírica, com aplicação de questionário para verificação de processos de gentrificação e da financeirização.

9 – O texto LIMITES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA E DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA FUNÇÃO POTENCIAL DA PROPRIEDADE RURAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, escrito em coautoria por Natan Pinheiro de Araújo Filho e Samuel Pontes Do Nascimento, estuda-se o fenômeno da conversão da propriedade privada em meio de consumo e acúmulo de capital, em prejuízo do uso da propriedade como meio de produção.

10 - Os autores Cristhian Magnus De Marco, Evaldo José Guerreiro Filho apresentam o artigo O ESTATUTO DA CIDADE: AVANÇOS E PERSPECTIVAS com relevante reflexão sobre os avanços e obstáculos para a efetividade do Estatuto após 22 anos. Destacam a conjuntura da financeirização da moradia, da

gentrificação e o uso da propriedade em bases dissociadas das necessidades urbanísticas. Na perspectiva do

desenvolvimento sustentável e da justiça social as conclusões encaminham no sentido da vigilância dos valores e interesses conquistados.

11 - A OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE "BAIXADA", DE EXPANSÃO URBANA E A QUESTÃO DOS TERRENOS DE MARINHA EM BELÉM-PA: DIFICULDADES PARA A ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO TERRITORIAL constituiu o título do trabalho de Mozart Victor Ramos Silveira, Carla Maria Peixoto Pereira? Adotam o caso-referência de Belém-PA com ênfase em relação às ocupações espontâneas em terrenos de marinha no bojo das dificuldades.

da administração tributária na arrecadação do IPTU. A questão urbana é abordada à luz do direito à cidade com o método dialético em relação à justiça

espaço-temporal e fiscal conforme paradigma de direito à cidade. Os desafios para a tributação imobiliária em uma região marcada pela

informalidade e dificuldades jurídicas como as áreas de ocupação espontânea são identificados, especialmente no âmbito do planejamento urbano.

12 - Os autores Miquel Etinger de Araujo Junior , Jussara Romero Sanches apresentam o artigo OS PRINCÍPIOS CONFORMADORES DO DIREITO À CIDADE. Adotam a abordagem interdisciplinar para conduzir a questão nuclear sobre quais os princípios que conformam o direito à cidade,

partindo-se da hipótese de que o direito à cidade é conformado por princípios que alcançam diferentes

dimensões que o compõem. A pesquisa compreende levantamento da literatura especializada para a apresentação da

trajetória de construção do direito à cidade.

13- Os pesquisadores Alisson de Bom de Souza e Marcelo Buzaglo Dantas

Privilégiam a abordagem das políticas públicas de infraestrutura urbana no sentido da tutela

da moradia digna, com o trabalho POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO

FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA. Realizam análise do tratamento do direito à moradia na Constituição espanhola e brasileira. Incluem também exemplos das experiências equatoriana e boliviana com recente garantia constitucional. Em síntese consideram o arranjo das políticas públicas de infraestrutura urbana e habitacional que vem sendo reconhecido pelo Supremo.

Desejamos a todos uma ótima leitura.

Bruno Soeiro Vieira UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Cristhian Magnus De Marco Universidade do Oeste de Santa Catarina

Rosângela Lunardelli Cavallazzi (Você) Universidade Federal do Rio de Janeiro / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Os organizadores.

**OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE “BAIXADA”, DE EXPANSÃO URBANA E A
QUESTÃO DOS TERRENOS DE MARINHA EM BELÉM-PA: DIFICULDADES
PARA A ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO TERRITORIAL**

**OCCUPATION OF “BAIXADAS”, AREAS OF URBAN EXPANSION AND THE
ISSUE OF MARINE LAND IN BELÉM-PA: DIFFICULTIES IN COLLECTING
LAND TAX**

**Mozart Victor Ramos Silveira ¹
Carla Maria Peixoto Pereira ²**

Resumo

O presente estudo tem por objetivo analisar a questão particular da constituição do espaço urbano de Belém-PA, com ênfase em relação às ocupações espontâneas em terrenos de marinha e as dificuldades da administração tributária na arrecadação do IPTU. Utilizando o método dialético em relação aos aspectos materiais da situação habitacional e da não aplicação de tributação progressiva, mais benéfica à justiça sócio-espacial e fiscal, conforme paradigma de direito à cidade. Para a pesquisa, realizou-se entrevista semiestruturada com representante do Poder Executivo Municipal. Buscando responder à questão: quais são os desafios para a tributação imobiliária em uma região marcada pela informalidade e dificuldades jurídicas como as áreas de ocupação espontânea em Belém-Pa? O artigo buscou localizar dificuldades para a arrecadação imobiliária, que pode apresentar reflexos positivos no âmbito do planejamento urbano. Conclui-se que existem dificuldades de ordem jurídica e técnicas para a universalização do IPTU, o que contribui para um sistema tributário voltado para impostos regressivos, deletérios às justiças sócio-espacial e fiscal.

Palavras-chave: Baixadas, Terrenos de marinha, Iptu, Aglomerados subnormais, Belém

Abstract/Resumen/Résumé

The present study aims to analyze the particular issue of the constitution of the urban space of Belém-PA, with emphasis on spontaneous occupations in marine land and the difficulties of the tax administration in the collection of IPTU. Using the dialectical method in relation to the material aspects of the housing situation and the non-application of progressive taxation, more beneficial to socio-spatial and fiscal justice, according to the paradigm of the right to the city. For the research, a semi-structured interview was carried out with a representative of the Municipal Executive Power. Seeking to answer the question: what are the challenges for real estate taxation in a region marked by informality and legal difficulties such as areas of

¹ Doutorando em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU/NAEA/UFPA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (PPGDSTU/NAEA/UFPA).

² Doutorando em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU/NAEA/UFPA). Mestre em Direito (CESUPA).

spontaneous occupation in Belém-Pa? The article sought to locate difficulties for real estate collection, which can have positive effects in the context of urban planning. It is concluded that there are legal and technical difficulties for the universalization of IPTU, which contributes to a tax system focused on regressive taxes, deleterious to socio-spatial and fiscal justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Baixadas, Marine land, Iptu, Subnormal agglomerates, Belém

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é de analisar a questão particular da constituição do espaço urbano de Belém-PA, especificamente em relação às ocupações espontâneas em terrenos de marinha e as dificuldades da administração tributária para arrecadar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), importante imposto para financiar políticas públicas relacionadas ao direito urbanístico bem como todas as despesas da máquina pública. Portanto, é um trabalho que analisa aspectos relacionados à tributação, mas aplicando-a em um contexto de questionamento que verifica e analisa questões de habitação, um aspecto que se relaciona direto ao direito à cidade.

O estabelecimento eficaz de um imposto sobre a propriedade imobiliário de maneira bem-sucedida no Brasil é um verdadeiro desafio. Isso porque as autoridades públicas tributárias enfrentam de maneira constante pressões do ponto de vista político, uma vez que esse imposto deve ser universal e é altamente visível. É muito mais comum se perceber discussões sobre o quanto “o IPTU é caro”, mas não se discute outros impostos que afetam muito mais a vida do contribuinte, que são os impostos indiretos, a exemplo do Imposto Sobre Serviços (ISS), também de competência municipal.

Muito da insatisfação pública surge pois trata-se de um imposto que exige o pagamento independentemente de transações imobiliárias e paga-se diretamente um carnê ou boleto que diz expressamente o valor do imposto. O que deveria ser uma das virtudes do imposto – pois se sabe exatamente o que se paga - torna-se uma espécie de vício, motivos pelos quais é mais vantajoso do ponto de vista político mascarar a tributação por meio de impostos indiretos.

Outro ponto, o lançamento equitativo do imposto depende de diversos fatores, como a eficiência operacional, o conhecimento técnico, dados disponíveis, capacidade administrativa e vontade política. Outras condições particulares da ocupação do espaço urbano no Brasil devem ser acrescentadas a essas dificuldades, como a disparidade de renda, pouco acesso a dados de venda de propriedades e a grande diversidade de direitos possessórios sobre a terra e diversos padrões de ocupação do solo. Outra dificuldade que não pode ser negligenciada é a desconfiança do contribuinte em relação às autoridades públicas, principalmente por conta de questões relacionadas à corrupção (CESARE, 2012).

Dentre todos, um aspecto que particularmente dificulta demasiadamente o desempenho fiscal é a generalizada ocupação informal do solo. Isso acontece porque, normalmente, ocorre a exclusão das propriedades informais da arrecadação, o que limita um dos aspectos que deveria

ser essencial do imposto: a universalidade. Então, incluir essas propriedades exige um esforço grande na questão da atualização dos cadastros públicos e fiscalização

As informações sobre a arrecadação do imposto imobiliário na América Latina não são consistentes: a qualidade dos dados não é satisfatória e a arrecadação varia muito entre as jurisdições e os países. A evidência disponível indica que, como fonte de receita, o imposto imobiliário é de importância limitada para o financiamento dos gastos locais. Assim, é fácil compreender por que o uso de taxas e tarifas, em vez de reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária, pode ser menos influenciado por fatores políticos, mais fácil de administrar e mais eficiente. E, ainda, pode ter maior capacidade de gerar renda (CESARE, 2012, p. 5)

Muitas dessas áreas urbanizadas no Brasil são favelas, áreas com informalidade na ocupação como regra. Nesse contexto, estudar a informalidade e a precariedade das habitações é caminhar por terreno arenoso, pois existem muitas fragilidades, seja em relação às políticas voltadas para assentamentos populares, seja na produção de dados sólidos e confiáveis que mensurem e qualifiquem as necessidades e situações desses espaços (MAUÉS, 2022).

A produção do espaço urbano no Brasil caracterizou-se por um processo desigual de ocupação do solo, o que desencadeou problemas em diversos aspectos, como o social, ambiental, econômico e habitacional de alto risco (MARICATO, 2011). Tal processo pode ser atribuído a um planejamento urbano excludente para questões habitacionais, bem como a baixa condição econômica de parcela significativa da sociedade, o que resulta na autoprodução de moradias e formação de assentamentos precários (MAUÉS, 2022).

Com essas premissas, o presente artigo formula a seguinte pergunta: quais são os desafios para a tributação imobiliária em uma região marcada pela informalidade e dificuldades jurídicas como as áreas de ocupação espontânea em Belém-Pa? A questão justifica-se pelo grande quantitativo de moradores dessas áreas na região amazônica e também por ter reflexos diretos em aspectos arrecadatórios, que podem financiar políticas públicas.

Por meio dessa questão norteadora, e através do método dialético, o objetivo do artigo é localizar as dificuldades para a arrecadação imobiliária nesses espaços, principalmente considerando que a tributação de IPTU é uma tributação que pode apresentar benefícios do âmbito fiscal – ou seja, arrecadatório – e extrafiscal – como direcionar o planejamento urbano, por exemplo. Desse modo, a pesquisa empírica se utilizou de entrevista semiestruturada com agente do poder executivo, pesquisa de campo e observação direta. Divide-se assim: a primeira seção trata da caracterização histórico-geográfica dessas áreas. A segunda trabalha com as dificuldades espaciais e jurídicas na arrecadação do imposto imobiliário. Ao fim, apresenta-se as conclusões e considerações finais.

1. CARACTERÍSTICAS HISTÓRICO-GEOGRÁFICAS DE BELÉM-PA

Dentre as metrópoles brasileiras, Belém é a que possui a terceira maior taxa de desigualdade. Os dados mostram que o rendimento médio dos 10% mais ricos aumentou de 28,2 para 38,9 vezes maior do que o rendimento médio de 40% da população mais pobre. Isso demonstra que o crescimento da desigualdade em Belém é considerado elevado. Como se não fosse o suficiente, a pesquisa evidencia que 33,15% da população da Região Metropolitana de Belém vive com uma renda per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo (SALATA; RIBEIRO, 2020).

As características geográficas do sítio ocupado pelo município de Belém determinaram em grande parte o que se deu em relação à sua ocupação e à estruturação do espaço urbano e, em muitos casos, representam um obstáculo para a expansão urbana da cidade, ocorrendo o que se chama de constante “luta” contra as áreas alagadas (PENTEADO, 1968). Ao longo do século XX, a conformação urbanística de Belém criou espaços distintos que, em circunstâncias desafiadoras, influenciaram uma forma particular de desenvolvimento urbano.

Durante os séculos XVII e XVIII, o modelo de colonização portuguesa em Belém enfatizou a ocupação ao longo da costa, sem se preocupar em criar uma malha urbana ortogonal que se adentrasse pelo território. Cerca de dois séculos depois, durante o período de exploração da borracha (entre 1883 e 1886), o plano de expansão da cidade foi concebido durante o governo do intendente Antônio Lemos e elaborado pelo engenheiro Nina Ribeiro. Esse plano se baseou nos eixos viários já existentes no núcleo histórico, como as avenidas Nazaré e Almirante Barroso, e projetou vias perpendiculares e quadras regulares para a ocupação do território dentro dos limites da Primeira Légua Patrimonial. A expansão urbana proposta adotou um desenho viário racionalizado, desvinculado do relevo, sem levar em conta as diferentes cotas de terrenos secos ou alagáveis. O Plano de Expansão de Belém seguiu uma orientação de traçado retilíneo, priorizando a retidão em relação aos cursos d'água, mesmo que isso implicasse em secar, aterrar ou contornar os cursos naturais (AMARAL, 2004).

Com essa ocupação, as áreas mais altas foram comercializadas e utilizadas pela população com maior poder aquisitivo e por órgãos públicos, ao passo que as áreas de várzea se tornaram uma possibilidade de moradia acessível à população de mais baixa renda. Essas ocupações, muitas vezes informais, foram marcadas pela presença de nativos da região, com moradias em palafita e prática de atividades extrativistas.

Essa maneira de ocupação levou ao surgimento de diversas áreas favelizadas da cidade. Se antes tínhamos uma cidade ribeirinha clássica, hoje temos novos modos de vida, decorrentes das desestruturações e mudanças de relações. A cidade que se apresentava como uma forma compacta do espaço metropolitano vem, gradativamente, sendo substituída por diversos novos assentamentos por parte da população de poder aquisitivo mais baixo (TRINDADE JÚNIOR, 1997).

Por outro lado, as camadas pauperizadas, sem alternativas para se manter no seu espaço anterior, buscam terras para sua moradia e reprodução social, ainda que por meios que podem ser consideradas lícitas ou não do ponto de vista do direito formal. Aqui, incluem-se os aglomerados subnormais (AGSN) e conjuntos habitacionais populares, bem como as áreas de “baixada” (TRINDADE JÚNIOR, 1997).

Em Belém-PA o tipo mais antigo, socialmente reconhecido e popular de assentamento precário, ou de favela, é a chamada baixada. Diferentemente do contexto do habitat ribeirinho em meio rural, na cidade, a baixada se caracteriza pela alta densidade construtiva e populacional, pela ocorrência de edificações em forma de palafita, conectadas por estivas (pontes de madeira que servem de acesso às residências substituindo ruas e calçadas), pela precariedade da infraestrutura urbana, que resulta em graves problemas de manutenção das condições naturais de cursos d’água, por serem utilizados como esgoto e pela obstrução por lixo na calha e nas áreas marginais. As baixadas de Belém representam, portanto, a expressão da cidade informal, autoconstruída a partir da ocupação de terras desvalorizadas pelo mercado formal, ainda que próximas da porção mais central e infraestruturada da cidade (RODRIGUES *et al.*, 2013, p. 7).

O tratamento dessas áreas de assentamentos precários é uma questão de relevância socioeconômica na Amazônia urbana. Os diversos termos – assentamento precário, aglomerados subnormais, favela, invasões – são utilizados sem constrangimento entre os meios políticos, no senso comum e, inclusive, em alguns meios acadêmicos (RODRIGUES *et al.*, 2013).

Em relação à classificação de órgãos oficiais sobre os aglomerados subnormais do Brasil, é interessante notar que o IBGE (2010) mostra que, nos parâmetros dos 50 maiores aglomerados subnormais do Brasil, o Estado do Pará ocupa a primeira colocação, tanto em relação ao quantitativo populacional quanto em relação aos números de aglomerados subnormais – são doze das maiores, com valores acima dos dois principais centros urbanos do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro, conforme vemos na Tabela 1.

Além disso, considerando as regiões metropolitanas, outro ponto de destaque é que a Região Metropolitana de Belém (RMB) possui mais da metade da população residente em aglomerados subnormais, o que corresponde a 1.131.368 pessoas, ou seja, 53,9% da população

total, conforme Tabela 2, o que levou a alguns autores a denominarem a RMB de “metrópole favela” (MAUÉS, 2022). Além disso, a RMB possui o terceiro maior aumento bruto de áreas urbanizadas em favela por município, conforme se observa na Tabela 2, com 5.457 de áreas urbanizadas em favelas.

Tabela 1 – Brasil: distribuição da população por estado nos 50 (cinquenta) aglomerados subnormais mais populosos

Estado	População	Aglomerados subnormais
Pará	358.124	12
São Paulo	217.663	8
Rio de Janeiro	209.312	6
Bahia	157.368	8
Pernambuco	112.624	4
Maranhão	99.084	3
Amazonas	91.900	3
Distrito Federal	78.430	2
Ceará	62.134	2
Minas Gerais	40.325	2
Total	1.426.964	50

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 2 – Brasil: população residente em aglomerados subnormais nas principais regiões metropolitanas

Região Metropolitana	População residente em aglomerados subnormais	Proporção em relação à população total
São Paulo	2.162.368	11%
Rio de Janeiro	1.702.073	14,40%
Belém	131.368	53,90%
Salvador	931.662	26,10%
Recife	852.700	23,20%
Belo Horizonte	489.281	9,10%
Fortaleza	430.207	11,90%
São Luís	325.139	24,50%
Manaus	315.415	15%

Fonte: IBGE (2010).

Ademais, a RMB possui dois municípios entre os seis com o maior aumento proporcional de áreas urbanizadas em favelas por município, ou seja, áreas com maior concentração. Isso é uma questão muito presente na Região Norte, dado que 13 das 20 cidades com maior proporção de crescimento em AGSN entre 1985 e 2021 estão na Região Norte.

A configuração do tipo específico de favela que existe, de acordo com as particularidades de Belém, guarda possibilidades de desenvolvimento de novas tecnologias de urbanização de assentamentos precários específicos para as áreas alagáveis (RODRIGUES *et*

al., 2013). Mas questão do limite dos dados causam reais problemas quando se parte para análise de particularidades dos territórios, complexificando o aprofundamento de estudos sobre características de assentamentos populares, como ocupação em áreas de baixadas e de expansão urbana, bem como o processo de cadastramento de imóveis para fins de formação de banco de dados para delimitar adequadamente o valor do IPTU. Os dados oficiais, quando existem, não abarcam a totalidade das áreas em nível quantitativo e não trabalham as diversidades tipológicas. Essa precariedade de condições na produção dos dados prejudica um processo de planejamento urbano adequado às especificidades dos locais e também nas estratégias de âmbito nacional.

A produção incipiente de dados ocorre por motivos diversos. Sejam questões relacionadas à magnitude do tamanho do Brasil, passando pelo fato de que muitas cidades são pobres e não possuem um corpo técnico com condições financeiras e administrativas para fiscalizar e controlar o espaço urbano, ou não possuem programas de regularização, o que leva à situação de “total ausência de informações” (CARDOSO, 2016, p. 36)

Não se pode deixar de lado que não colocar ênfase na catalogação dos dados sobre a realidade das cidades pode ser uma estratégia de governo, pois o levantamento de dados significa dar visibilidade em dados oficiais a uma realidade de contrastes no ambiente urbano, o que seria preferível esconder por estratégia política.

Conforme os dados disponíveis no IBGE (2010), cerca de 50% da população da capital paraense mora em áreas consideradas de favela ou AGSN. Especificamente falando da ocupação em áreas alagadas de Belém, local das baixadas, conforme antigos estudos da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), em 1975, considerando os até então vinte bairros de Belém, tem-se um total de 4.799 de extensão de hectares, sendo 1.882 hectares de áreas alagáveis, o que mostra que 39,32% da população de Belém residia em áreas alagadas, conforme se observa na Tabela 3.

Quanto a disputa pela terra urbana de Belém, verifica-se que, desde os anos 1970, a apropriação e o uso do solo se tornaram peças de intensa disputa política (CORRÊA 1989). Os que possuem maior poder aquisitivo obtiveram acesso às melhores faixas de terra, enquanto aqueles mais vulneráveis foram afastados para outros bairros que, embora em áreas centrais da cidade, apresentavam condições inadequadas para moradia, dado que se situavam em terrenos alagadiços, de solo arenoso e sem a presença de infraestrutura urbana que garantisse condições de moradia com dignidade.

Nos bairros do centro da cidade de Belém, houve intensificação das relações de produção capitalista, por meio da verticalização, principalmente, por incentivos do governo

militar, em conjunto com o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação. Por conta desses dois órgãos, ocorreu o financiamento da construção de prédios cujo público-alvo era a classe média, concretizando a verticalização e a especulação imobiliária na primeira légua de Belém.

Tabela 3 – Belém: bairros da cidade e suas terras alagáveis em 1974

Bairros	Extensão hectares	em	Áreas alagadas por hectares
Condor	170	170	100%
Jurunas	226	192	84,96%
Terra Firme	443	371	83,75%
Sacramenta	367	251	68,39%
Telégrafo	231	154	66,67%
Guamá	395	231	58,48%
Matinha	61	32	52,46%
Cremação	149	77	51,68%
Reduto	79	38	48,10%
Cidade Velha	116	49	42,24%
Batista Campos	144	50	34,72%
Canudos	66	19	28,79%
Umarizal	250	69	27,60%
Pedreira	371	87	23,45%
São Brás	167	26	15,57%
Comércio	103	14	13,59%
Marco	480	47	9,79%
Marambaia	421	4,5	1,07%
Souza	380	0,5	0,13%
Nazaré	150	-	-
Total	4.799	1.882	39,21%

Fonte: CODEM (1976 *apud* MOURÃO, 1987).

O processo de urbanização de Belém foi parte de uma política considerada necessária ao avanço da modernidade capitalista à região amazônica, o que possibilitou o avanço da fronteira nacional e internacional, além da expansão das áreas territoriais das metrópoles amazônicas, com implantação de infraestrutura mais relacionada à tendência do capital internacional. Isso tudo intentou a necessidade por habitações, mas tal processo, como é de se imaginar, não se deu de maneira uniforme e presente em todas os espaços. Isso porque a segregação é uma lógica necessária na valorização do capital como um todo, mas especialmente no capital imobiliário.

Desse modo, entre os anos 1960-1970, pode-se dizer que em Belém as demandas por habitação aumentaram e causaram disputas em torno de terras urbanas, em grande parte

adquiridas pela União e com fins militares, com distribuição pela primeira légua patrimonial. Tais terras foram designadas com o intuito de uso por instituições públicas, como é o caso da Universidade Federal do Pará, a atual Universidade Federal Rural da Amazônia e órgãos ligados à infraestrutura como Companhia de Saneamento do Estado do Pará e da Companhia de Energia Elétrica do Norte do Brasil.

Nesse mesmo período, por causa de grandes projetos econômicos feitos por parte do governo militar e também da construção de rodovias que fortaleceram a ligação da região com o centro do país, Belém tornou-se um centro de atração populacional, o que levou a um adensamento dos bairros mais centrais (o processo de verticalização) e também dos bairros periféricos, com ocupações precárias e irregulares de áreas frágeis do ponto de vista ambiental, próximas aos rios, alagadas ou sujeitas à alagamento.

Ou seja, temos uma influência da fisiografia como fator determinante na divisão social do espaço na cidade, dado que a população mais pobre, por não conseguir pagar pelo valor das terras mais altas no mercado formal restou a sua inserção urbana pela autoconstrução de moradias nas áreas alagadiças, o que originou diversos assentamentos precários (considerados ilegais do ponto de vista jurídico) em áreas que eram desconectadas da malha viária da cidade, o que transformou as áreas de várzea na cidade informal (RODRIGUES *et al*, 2013). Pode-se perceber que processo de ocupação de assentamentos precários fixa os pobres urbanos normalmente em terras públicas, desvalorizadas, inadequadas ou de fragilidade ambiental.

Porém, como já se afirmou alhures, a implementação da infraestrutura não se espalhou por todo o território de maneira isonômica, uma vez que, para a população pobre, restou a ocupação territorial das áreas de favela ou, como é conhecida na região, baixada. Esse modo de morar se dá de maneira diferente do que se tinha no habitat rural ribeirinho. Na cidade, a baixada é caracterizada pela alta densidade populacional e construtiva, por edificações em forma de palafita, conectadas por estivas (ou seja, pontes de madeira que dão acesso às residências e às ruas e calçadas) e pela infraestrutura urbana precária.

Isso tudo resulta em problemas severos na manutenção de condições naturais de cursos d'água, dado que os rios são utilizados como esgotos e também tem seus cursos obstruídos por lixo na calha e nas áreas marginais. Trata-se de uma expressão da cidade informal, autoconstruída a partir da ocupação de terras desvalorizadas pelo mercado formal.

Em muitos casos esse tipo de construção se verifica nas proximidades das áreas centrais de Belém, como nos bairros do Jurunas, da Condor, da Terra Firme ou do Guamá. Inclusive, com o avanço do interesse do mercado imobiliário por essas áreas mais próximas do centro histórico, verificamos espaços de peculiar contradição, com pontes de madeira em canais sem

o devido cuidado do ponto de vista ambiental, mas com infraestrutura lateral relativamente adequada, especialmente em relação ao transporte de veículos (Foto 1).

Mas esse tipo de habitação não se limita a essas áreas. Na área de expansão de Belém existem diversas partes da cidade que são conhecidas como baixadas. A área de expansão de Belém não ao espaço urbano lindeiro à Avenida Augusto Montenegro, a “Nova Belém”. Outros espaços, como no caso de comunidades que moram nas proximidades do Igarapé Mata Fome, braço de rio de desemboca na Baía do Guajará, entre os bairros do Tapanã e da Pratinha.

Essa área se constituiu na década de 1990, também pelos estímulos do processo de urbanização da cidade de Belém (TRINDADE JÚNIOR, 1998). E, igualmente se deu em outras áreas de Belém, a ocupação dessa área se deu de maneira autônoma, com infraestrutura precária. Contudo, temos um agravante em relação às baixadas mais próximas fisicamente ao centro da cidade, isso porque a ausência de serviços públicos se torna ainda mais difícil dado que se trata de uma área mais distante fisicamente do centro da cidade e com menos meios de deslocamento para a população em geral que precisa se deslocar para as áreas com maior oferta de serviços, normalmente, as mais próximas ao centro histórico.

Foto 1: Dualidade de estruturas, parte relativamente adequada, parte feita de maneira inadequada no Bairro do Jurunas



Foto: O autor (janeiro de 2021).

Conforme se verifica na Foto 2, no bairro da Pratinha, a estrutura urbana por meio de palafita, autoconstruída de maneira espontânea, conectadas por estivas e com infraestrutura

precária se faz presente também em áreas de expansão de Belém. O que se verifica de diferente é que, em alguns locais desses bairros é uma densidade populacional e de construções mais baixa, mas a estrutura típica de favela mantém-se, com falta de esgotamento. Essas áreas, apesar de próximas a empresas e do Centro de Instrução Almirante Brás de Aguiar, que se situam nas proximidades do Baía do Guajará e possuem asfaltamento e alguma infraestrutura, muito se assemelham a agrupamentos populacionais de áreas rurais, sem asfaltamento e com muito mato crescendo em toda a extensão do espaço. Para se deslocar a população é obrigada a construir pontes de madeira estreitas, nas quais só é possível passar a pé ou, no máximo, de moto.

Alguns pesquisadores classificam as tipologias que oficialmente se generalizam com AGSN em mais de uma categoria. No caso de Belém, temos ocupações em áreas de expansão urbana assentamentos em frações de espaço urbano da RMB que surgiram como o processo de crescimento da capital, em um movimento que se associa ao processo de aumento das relações econômicas (MAUÉS, 2022).

Com isso, expandiu-se a malha urbana para a área de expansão de Belém, e temos diversos conjuntos habitacionais que atraíram novos agentes que produziram assentamentos irregulares direcionados à população mais pobre. A formação desses assentamentos precários, primeiramente, se associa à dificuldade de produção de novas ocupações no centro urbano de Belém, dada a redução de grandes áreas disponíveis (TRINDADE JÚNIOR, 1997). Essa dificuldade levou a população mais pobre a criar outras soluções para o acesso ao solo urbano.

Foto 2: Estrutura urbana em área de ocupação espontânea no Bairro da Pratinha

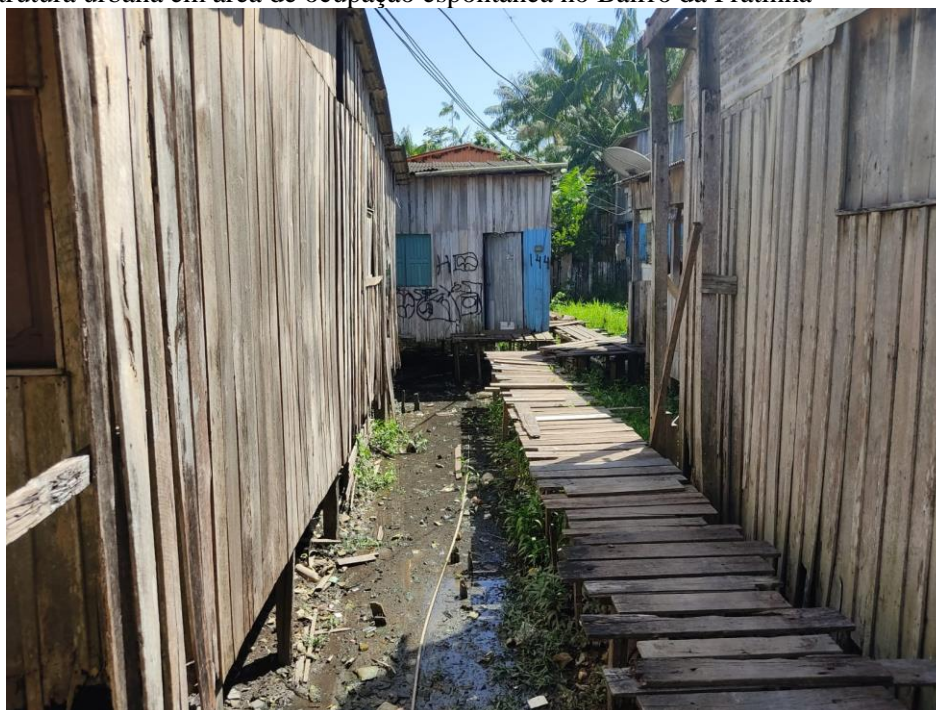


Foto: O autor (agosto de 2023).

Essa intensificação das áreas de expansão ocorreu em paralelo com a valorização das baixadas – que se deu com as intervenções urbanas e saneamento com fins de incorporá-las ao mercado imobiliário formal -, fazendo com que os moradores que tradicionalmente ocupavam as baixadas foram obrigados a se deslocar para essas áreas mais distantes, por meio de um processo contínuo de migração (TRINDADE JÚNIOR, 1997).

Essas ocupações em áreas de expansão foram ocorrendo em partes dos bairros da Marambaia, do Parque Verde, do Tapanã, do Coqueiro, da Pratinha e no município de Ananindeua e outros da RMB.

Comparado com as baixadas tradicionais, as ocupações em área de expansão normalmente possuem uma melhor topografia, não obstante, as suas condições de infraestrutura urbana e proximidade de serviços, públicos e locais de trabalho são piores (TRINDADE JÚNIOR, 1997).

A Foto 2, também ilustra bem a situação de precariedade de alguns moradores dessas ocupações em área de expansão, quando vemos áreas que não possuem condições de infraestrutura, com pontes de madeira muito pequenas, e que são de difícil acesso aos moradores, na Passagem Samauma, na divisão entre os Bairros da Pratinha e São Clemente.

Localmente, esses assentamentos precários na área de expansão eram denominados por “invasões”, em meados dos anos 1980 e 1990, e muitas vezes organizados por “movimentos de luta pela moradia, lideranças comunitárias, associações de bairro, incentivo de vereadores locais ou mesmo pequenos especuladores imobiliários do mercado informal” (PONTE *et al*, 2016, p. 208). Mas o termo tem sido abandonado gradativamente e tem se adotado a expressão “ocupação” de maneira mais qualificada pelo planejamento urbano e por militantes da Reforma Urbana (PONTE *et al*, 2016).

Desse modo, as ocupações em área de expansão são a expressão mais recente da segregação socioespacial do espaço urbano de Belém. Os desenhos urbanos dessas ocupações se relacionam ao controle e a exclusão no acesso formal, estável à terra; disponibilidade espacialmente restrita das melhorias do sistema viário; falta de instrumentos de atuação sobre a terra juridicamente; manutenção de interesses de proprietários de terras na gestão do uso e da ocupação do solo no municípios metropolitanos (PONTE *et al*, 2016).

Um aspecto que dificulta ainda mais a vida das pessoas que moram nesses locais é que as periferias mais distantes possuem o problema de uma lógica que existe em Belém, a de que quanto mais longe se está do centro urbano, menos serviços e equipamentos são disponibilizados à população. Isso se mostra verdadeiro quando se observa que em periferias

mais antigas e mais centralizadas, que são aquelas que demonstram interesse por parte do capital imobiliários, verifica-se que elas apresentam mais avanços em relação ao estabelecimento de serviços que se relacionam a direitos fundamentais, seja de saúde ou utilidade pública, seja em relação a espaços de lazer (LOBATO; MIRLEIRDE, 2022)¹.

O bairro do Jurunas é um exemplo de um bairro que possui áreas favelizadas - inclusive nele se situa a maior favela da capital paraense, a Baixada da Estrada Nova (IBGE, 2022) – todavia pela sua localização em relação ao centro histórico, é próximo de bairros mais bem servidos de serviços públicos - como o da Batista Campos que é predominantemente de classe média - e, além disso, pode ser classificado como com um nível médio em uma diversificação de espaços de lazer (LOBATO; BAHIA, 2022).

Para se ter noção do quantitativo populacional que se fala ao tratar apenas dessas duas tipologias de uso do solo que se enquadram no mosaico maior dos AGSN, temos que pelo menos 448.791 habitantes em ocupações em baixadas e de 191.641 pessoas em assentamentos precários da tipologia ocupação em expansão em Belém/Pa (MAUÉS, 2022). Ou seja, é uma contradição a falta de políticas habitacionais ou presença do Estado nessas áreas que representam um significativo contingente populacional.

2. DESAFIOS À TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA EM TERRENOS DE MARINHA EM BELÉM-PA

Além da questão da presença de serviços, essas áreas ocupadas espontaneamente representam verdadeiro desafio ao poder público local para definição de dominialidade de tutela territorial, o que é relevante para a caracterização do imposto predial urbano. Isso acontece devido a uma situação particular da cidade: grande parte dessas áreas está localizada justamente em terrenos de marinha. Esses espaços se caracterizam por apresentarem

[...] um déficit de infraestruturas e um quadro de assentamentos formais e informais efetivados pela ação pública a exemplo do bairro do Jurunas. Esse bairro está entre os mais populosos de Belém, e apresenta grande parte do seu espaço territorial, dentro dos chamados terrenos de marinha, de acordo com os dados da Gerência Regional Patrimônio União – SPU, são áreas que apresentam maiores focos de conflitos entre

¹ Um exemplo que prova isso é, levando em consideração apenas os espaços de lazer convencional, que são aspectos fundamentais para a plena caracterização do direito à cidade, a divisão desses espaços pela cidade é totalmente conforme a lógica da proximidade-afastamento do centro. Em bairros mais afastados não temos a presença de muitos espaços de lazer. Em muitos casos, existe apenas um ou dois espaços, como na Pratinha, no qual foram identificadas apenas duas praças no total de espaços de lazer. Nesses casos, a população se utiliza de outras formas, como banhos nos igarapés (LOBATO; MIRLEIRDE, 2022), ainda que eles não sejam considerados próprios para banho em muitos casos.

essa instituição e a CODEM, além de apresentarem bolsões de pobreza, miséria, e forte discriminação (BORGES, 2012, p. 17).

Os terrenos de marinha possuem sua primeira definição na instrução 348 do Ministério da Fazenda, de 1832, na qual o art. 4º estabelece que tais terrenos são os “banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até à distância de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas estas desde o ponto a que chega o preamar médio” (BORGES, 2012, p. 55).

Atualmente, entende-se que terrenos de marinha são todos os que, banhados pelas águas do mar ou de rios e lagoas navegáveis – desde que sofram influências das marés – vão até a distância de 33 metros para a parte da terra, contadas da linha da preamar média, que fora medida em 1831. Em 1988, os terrenos de marinha e seus acrescidos tiveram a sua positivação na Constituição Federal, com a previsão no art. 20, inciso VII, que dispõe que tais terrenos são bens da União (BRASIL, 1988).

Os terrenos de marinha correspondem às áreas de terras praticamente abrangentes por toda a cidade de Belém. Ou seja, essas terras estão localizadas ao longo das margens dos corpos d'água que banham a cidade, resultando na divisão de alguns bairros em regiões de marinha, zonas ribeirinhas e partes continentais. Entre os bairros afetados estão Guamá, Condor, Jurunas, Cidade Velha, Umarizal, Telegrafo, Pratinha, Tapanã, Icoaraci e Outeiro. Esses bairros compõem tanto a margem norte quanto a margem sul da orla da cidade de Belém.

Isso causa discussões jurídicas que repercutem no desempenho fiscal do IPTU, dado que se põe em dúvida a dominialidade territorial, um aspecto relevante para a caracterização do sujeito passivo do imposto, apanágio fundamental do tributo. Por um lado, a Prefeitura de Belém busca reivindicar a administração de uma porção das terras da cidade, enquanto, por outro, a União se apresenta como responsável pela gestão de uma parte substancial dessas terras, especificamente as faixas de marinha.

A discussão sobre de quem pertence a gestão da terra vai além de tratativas entre entes dos níveis diversos de governo e temos litígios judiciais para questionar a dominialidade da terra urbana, ponto relevante para determinar aspectos do IPTU.

Por serem formalmente considerados bens da União, aos particulares não é possível a propriedade desses terrenos, contudo, é exequível o instituto jurídico da enfiteuse. Trata-se do mais amplo dos direitos reais do direito civil pátrio, que permite que o proprietário (no caso, a União) entregue a outrem os direitos sobre a coisa. Desse modo, o enfiteuta tem o domínio útil da coisa e deve prestar o pagamento de uma pensão ou foro ao seu senhorio. Desse modo, o enfiteuta tem sobre a coisa alheia o direito de posse, uso, gozo, além de poder alienar, ou mesmo, transmitir por herança o referido direito real.

Saber se um terreno é ou não de marinha é uma questão importante para o município, todavia, apesar de ser terreno da União e de o enfiteuta dever pagar a pensão ou foro ao ente federal, ainda assim, em Belém, ele deve pagar o IPTU. Sobre o ponto, não restam dúvidas, ainda mais porque o próprio Código Tributário e de Rendas do município de Belém trata do assunto, em seu art. 11, parágrafo único, no qual evidencia que essas pessoas são contribuintes do IPTU, *in verbis*:

art. 11. O contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano é o proprietário do imóvel, titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.
Parágrafo único. São também contribuintes os promitentes compradores imitidos na posse, os posseiros, ocupantes ou comodatários de imóveis pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios, ou a quaisquer outras pessoas isentas do imposto ou a ele imunes (BELÉM, 1977, n.p.).

Conforme se verificou junto a autoridades do poder executivo, a justificativa dada pelo ente municipal é a de que o fato gerador do imposto não é apenas a propriedade. Engloba, também, o domínio útil e a posse do bem imobiliário. A questão é controvertida e merece espaço para discussão, pelo menos, de dois aspectos.

Um ponto que deve ser levado em consideração: se é legalmente possível essa cobrança ser a natureza jurídica dos institutos. Ao tratar da natureza jurídica, buscamos compreender o que tal instituto significa no direito brasileiro. Nesse contexto, os impostos são, por excelência, receitas públicas derivadas, ou seja, são riquezas que provêm não do patrimônio do próprio Estado, mas de terceiros, que são transferidos para o fisco por intermédio do poder soberano, que obriga o indivíduo a pagar esses valores. Ou seja, o nome é receita pública derivada, porque o patrimônio deriva do particular para os cofres públicos por constrangimento legal.

Borba (2015, p. 7) define-os como

[...] as receitas que, para auferi-las, o Estado aciona a sua condição de soberania, exigindo-as de forma compulsória, explorando financeiramente bens pertencentes ao patrimônio de particulares. São coercitivamente impostas ao cidadão, constituindo receitas originárias de direito público.

Outro tipo de receita que temos é a receita pública originária. Estas têm como origem a exploração do próprio patrimônio do ente tributante que atua como se fosse um particular, não agindo em posição de superioridade. Torres nos diz que as originárias “são as que decorrem da exploração do patrimônio do Estado, compreendendo os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais” (TORRES, 2009, p. 186).

O foro, o laudêmio e a taxa de ocupação, se devidos, são classificados como receita originária, uma vez que a hipótese de incidência ocorre em razão da utilização de imóveis que pertencem à União pelos particulares. Não há, legalmente falando, a obrigação de que essas pessoas utilizem tais áreas em vez de outras – não se entra, nesse ponto, no debate social sobre questões por afinidades por território, familiares ou mesmo sociais –, por isso, sujeitam-se às regras do Decreto-Lei nº 1.561 (BRASIL, 1977). Essa legislação obriga o pagamento dessas receitas pela utilização do patrimônio público federal.

Destarte, essas receitas patrimoniais possuem mais afinidades em sua natureza jurídica com o preço público, que não tem caráter compulsório. Essa diferenciação, mostra que tais cobranças não podem se confundir com tributos, dado o seu caráter não compulsório

Desse modo, ainda que seja possível se observar uma situação de violação à igualdade tributária e, por consequente, injustiça fiscal, não há óbices à normal cobrança do imposto pelo município de Belém, ao menos em relação à proibição da bitributação, ou seja, quando mais de um ente cobra impostos sobre a mesma hipótese de incidência. A origem dessa cobrança por parte da União não é tributária, mas, sim, de uma relação de direito administrativo entre o ente tributante e os ocupantes ou foreiros.

Devido à sua natureza jurídica diversa, é possível, sob tal aspecto, a cobrança simultânea desse preço público – receita originária – e do imposto predial urbano, de competência municipal – receita derivada –, dado que os institutos possuem regulamentação diversa. Ou seja, a legislação que trata da cobrança dessa taxa administrativa não se submete ao regime jurídico tributário brasileiro.

Outro aspecto que se deve levar em consideração, nessa análise, é a questão da possibilidade de incidência do IPTU em imóveis que tenham a condição de domínio útil de parte do imóvel pertencente à União. O CTN, nos arts. 32 e 34 (BRASIL, 1966), não deixa dúvida quanto à possibilidade da cobrança do IPTU quando houver apenas domínio útil do imóvel.

O art. 11 do Código Tributário Municipal de Belém (1977), citado acima, também deixa clara essa possibilidade. Então, não se atravessaria os limites da legalidade tributária ao incidir IPTU sobre o domínio útil do imóvel, mesmo que pertença à União. Especialmente no caso da enfiteuse, o STJ já se manifestou no REsp 267.099/BA quanto à eficácia do art. 34 do CTN em relação ao enfiteuta.

Conforme entrevista com Agente do Poder Executivo, o entendimento da Prefeitura de Belém, por meio de sua Secretaria Municipal de Finanças, é o de que é possível a cobrança do IPTU se houver domínio útil e direto (APE, 2022). Essa responsabilidade tributária seria do

enfiteuta. Desse modo, aos enfiteutas, resta responder pelo domínio útil que lhes é garantido legalmente. Nesses casos, há uma relação estável entre o enfiteuta e a União, na qual os benefícios do usufruto do bem de raiz devem ser suportados por conta do encargo tributário.

Entretanto, uma pequena observação há de ser feita, a legislação determinou, expressamente, percentuais que correspondem ao domínio útil e direto da União, quais sejam 17% (SPU, 2017). Ou seja, o valor correspondente ao IPTU deve corresponder ao quinhão livremente dominado pelo enfiteuta, ou seja, 83% do valor venal do imóvel. Aqueles 17% estão além das possibilidades de arrecadação municipal, pois isso seria violação da imunidade recíproca entre bens dos entes federativos.

Ou seja, ainda que seja possível a incidência de IPTU nessas áreas pertencentes à União, dado o domínio útil do particular sobre parcela do imóvel, a legislação não permite que a cobrança se dê na integralidade do terreno, apenas nos valores permitidos conforme as normas de direito brasileiro.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as metrópoles brasileiras, Belém destaca-se pela grande desigualdade. O acentuado crescimento da desigualdade na cidade se faz visto por meio da proliferação de AGSN. Levando isso em consideração, a formulação de políticas de desenvolvimento depende de mudanças profundas na economia e nas políticas sociais. Contudo, as mudanças não podem ser localizadas e apenas situacionais. É necessária uma reforma abrangente, capaz de promover a igualdade em uma região marcada pela marginalização e exclusão social.

Em contrapartida, contraditoriamente, o debate público sobre a questão tributária concentra-se em questões relacionadas à carga tributária, à eficiência, à competitividade e à simplicidade. Pontos fundamentais relacionados ao problema, como a relevância de uma tributação pautada na progressividade como um fator relevante para a redução de desigualdades sócio-espaciais, não têm o espaço adequado na esfera pública mais influente. Uma das possíveis razões desse menosprezo a tal variável é a desproporção da carga tributária em comparação com a renda e o desenvolvimento do País.

Foram encontrados alguns desafios na tributação imobiliária em áreas de AGSN em terrenos de marinha: alta informalidade e dificuldade em determinar os valores dos impostos uma vez que muitas vezes não se sabe se se trata de terreno da União ou do Município. Além disso, devido a alta informalidade da área, é difícil precisar quem possui o domínio do terreno. Some-se isso ao fato de a cobrança do imposto não ser vista com bons olhos por parte da

população, especialmente em áreas de AGSN, que são marcadamente caracterizados por ausência de infraestrutura e serviços públicos, o que torna a tentativa de cobrança do imposto um duro golpe em relação ao capital político de quem se propõem a instituí-lo nessas áreas.

Desse modo, é preferível à municipalidade obter receitas tributárias por meio de Imposto Sobre Serviço, que é regressivo, ou seja, tributa de maneira injusta quem possui mais símbolos de riqueza, o que contribui para o agravamento das injustiças sócio-espaciais e fiscal. A tributação imobiliária seria uma alternativa mais justa do âmbito fiscal e sócio-espacial, pois se cobraria mais de quem possui um imóvel com um valor venal maior, contudo, essas dificuldades enfraquecem a sua generalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AGENTE DO PODER EXECUTIVO. **Entrevista gravada:** Discurso para compor o *corpus da pesquisa*. 2022.

AMARAL, R. **Fundação de Belém do Pará:** jornada de Francisco Caldeira de Castelo Branco, em 1615-1616. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

BELÉM. **Lei Ordinária nº 3.732, de 30 de dezembro de 1977.** Dá nova redação ao Código Tributário e de Rendas do Município de Belém. Belém: Câmara Municipal de Belém, 1977. Disponível em:
http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7056&ano=1977&tipo=1. Acesso em: 9 mar. 2022.

BORBA, Cláudio. **Direito tributário.** Rio de Janeiro: Método, 2015

BORGES, D. R. **As institucionalidades na gestão do território:** os limites das dominialidades territoriais sobre os terrenos de marinha em Belém – PA. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988,** de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Disponível em
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP n. 267.099/BA. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 11 de março de 2002. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=208671&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO. Acesso em: 25 fev. 2020.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil urbano: discutindo conceitos. In: Moraes, M. P.; KRAUSE, C e N, V. C. L. **Caracterização e tipologias de assentamentos precários: estudo de casos brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016.

CESARE, C. M. **Melhorar o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy 2012.

CORRÊA, A. J. L. **O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém**. 1989. 339 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.

IBGE. **Censo demográfico: 2010: aglomerados subnormais: primeiros resultados**. IBGE, Rio de Janeiro, 2010.

IBGE. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LOBATO, F. H. S.; BAHIA, M. C. Espaços convencionais de lazer em Belém (PA), entre o centro e a periferia: de que lazer estamos falando e para quem?. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 111–134, 2022.

MAUÉS, R. S. **Belém, cidade das baixadas: um olhar sobre as condições de moradia em áreas úmidas**. 2022. 301 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MOURÃO, L. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980): a luta pela terra de morar ou de especular**. 1987. 234 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

PENTEADO, A. R. **O sistema portuário de Belém**. Coleção Amazônica, Série José Veríssimo. Belém: Ed. UFPA, 1973.

PONTE, J. P. X.; PINHEIRO, A. C. L.; VALENTE, A. M.; LIMA, A. M. de; PINHEIRO, P. Q. F. Assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém. Cap. 8 p. 189 – 248. In: **Caracterização e tipologias de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Editores: Moraes, M. P.; KRAUSE, C.; NETO, L. C. V. Brasília: IPEA, 2016.

RODRIGUES, R.; *et al.* Urbanização das baixadas de Belém – Pará: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR-UFPE, 2013. p. 1-16.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. Porto Alegre, RS, n. 1, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/10/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES1_01v02.pdf. Acesso em: 18 maio 2022.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Cartilha**: Instrução Normativa nº 3, de 2016: aforamento. Brasília, DF: SPU, 2017.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 1997.

TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. 408 f. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo: 1998.