

**A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA FORMAÇÃO DO  
VALOR DO SOLO URBANO E OS MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS NO BRASIL**

**Daniel Gaio**

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com estágio de doutoramento na Università di Bologna. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Professor do Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá.

ISSN 1666-6186. Volumen 12 N° 12 (Junio 2012) pp. 027-042 - Recibido: 15-08-11 Aprobado: 18-04-12

Resumo

Uma das questões mais sensíveis à justa distribuição dos encargos e benefícios decorrentes do plano urbanístico está diretamente relacionada à decisiva participação do Estado na formação do valor solo urbano, destacando-se os investimentos públicos em infraestruturas e equipamentos, além da regulação das possibilidades de aproveitamento urbanístico dos imóveis. Constatado que as propriedades urbanas se valorizam em decorrência das diversas intervenções estatais, pretende-se, em seguida, demonstrar a ineficiência do processo de recuperação das mais-valias pelo Poder Público no Brasil.

Palavras-chave

mais-valia, Estado, participação, recuperação, Brasil.

**La participación del Estado en la formación del valor del suelo urbano y los mecanismos de la recuperación de plusvalías en Brasil**

Resumen

Una de las cuestiones más sensibles de la justa distribución de las cargas y beneficios derivadas del plan urbano está directamente relacionada con la decisiva participación del Estado en la formación del suelo urbano, destacándose las inversiones públicas en infraestructuras y equipos, además de la regulación de las posibilidades de aprovechamiento urbanístico de los inmuebles. Constatado que las propiedades urbanas se valorizan como resultado de las diversas intervenciones estatales, se pretende demostrar la ineficiencia del proceso de recuperación de plusvalías del Poder Público de Brasil.

Palabras clave

Plusvalía, Estado, participación, recuperación, Brasil.

**The state's participation in the formation of the value of urban land and the value capture instruments in Brazil**

Abstract

One of the most sensitive issues about the fair distribution of costs and benefits of urban planning is directly related to the decisive participation of the State in urban land generation with emphasis on public investment in infrastructure and built-up housing and social services, in addition to regulating the potential use of urban properties. It was found that urban properties are valued as a result of the various state interventions, the aim is then to show the inefficiency of the process of capture of this added value by the government in Brazil.

Keywords

value increments, State, participation, value capture, Brazil.

A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil

I. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA FORMAÇÃO DO SOLO URBANO

Ainda que o processo de apropriação do solo urbano seja suficientemente estudado nos campos da Economia, Sociologia, Urbanismo e Planejamento Urbano, em geral a literatura jurídica pátria desconsidera essa variável quando da interpretação do conteúdo do direito de propriedade<sup>1</sup>. Duas razões principais podem ser relacionadas para explicar esse fato: o caráter absoluto da propriedade privada, que se traduz na apropriação das mais-valias<sup>2</sup> fundiárias como uma conseqüência natural da sua titularidade (SILVA, 1997: 180); e a pretensão de neutralidade dos tribunais sob o argumento de que cabem à Administração Pública a regulação do solo urbano e a correção de suas distorções.

Ocorre que verificar a participação do Estado na formação do solo urbano se torna relevante para mensurar o dever indenizatório em decorrência de restrições, pois o conteúdo econômico da propriedade urbana é em grande medida atribuído às ações do próprio Poder Público. Nesse sentido, a não apreciação das mais-valias incorporadas pelos proprietários nas aspirações indenizatórias legitima as desigualdades sociourbanísticas.

Cabe salientar que não é objetivo deste estudo a analisar os complexos e variados elementos que compõem o valor do solo urbano<sup>3</sup>, mas explicitar alguns mecanismos pelos quais os imóveis urbanos agregam valor em decorrência das diversas intervenções estatais —como é o caso da qualificação urbanística e das obras públicas—, além de realizar uma breve exposição acerca dos mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil.

Ainda que seja impossível estabelecer a proporção exata da valorização imobiliária ocasionada pela ação ou omissão do Estado<sup>4</sup>, é indiscutível negar a ocorrência de tal fenômeno, sobretudo em relação aos investimentos públicos e à regulação do uso e ocupação do solo, como será visto a seguir. É necessário sublinhar que o papel “privilegiado” dos municípios na formação dos preços do solo não exclui a participação da União e dos estados-membros.

Diferentemente das propriedades rurais, onde a produtividade depende essencialmente das características naturais do solo (SANTOS, 1984: 36)<sup>5</sup>, nas áreas urbanas o desenvolvimento de suas atividades, residencial ou não, depende da estruturação e adaptação do espaço físico, ou seja, a terra, para ser urbana, precisa ser “construída” (JARAMILLO, 2003: 33). Portanto, na medida em que a cidade é transformada e construída, a propriedade, agora urbana, agrega valor.

---

1- Fazendo referência a essa variável, cita-se Castro, 1991: 139-140.

---

2- Define-se mais-valia como sendo: “no liberalismo, aumento do valor de um bem ou de uma renda, após a sua avaliação ou aquisição, em virtude de fatores econômicos que independem de qualquer transformação intrínseca desse bem ou dessa renda”; ou “aumento do valor de um bem em razão da melhoria ou benfeitoria que lhe foi introduzida”. Cf. Houaiss y Villar, 2001: 1815.

---

3- A partir da teoria da renda fundiária elaborada por Marx, inúmeros autores se empenharam em adaptá-la à problemática urbana. Cf. Harvey, 1990: 333-375; Topalov, 1984; e Jaramillo, 2003.

---

4- Como acentua Samuel Jaramillo, “(...) seria muito conveniente que existisse uma regra geral e simples para avaliar estes efeitos, mas infelizmente não existe”. Cf. Jaramillo, 2003: 27.

---

5- Salienta-se que a localização da atividade rural deve também ser considerada, embora não com a mesma ênfase que se observa nas áreas urbanas.

---

6- Adota-se aqui uma classificação ampla, tal como estabelecido na Lei Federal de Parcelamento do solo. Cf. os arts. 2º, § 5º; 4º, I; 4º, § 2º; e 5º, parágrafo único da Lei 6.776/79, alterada pela Lei 9.785/99. Registra-se que os “espaços livres” previstos pelo supracitado art. 4º, I são perfeitamente enquadráveis na expressão “similares” de que trata o art. 4º, § 2º, incluindo-se os referenciais paisagísticos.

---

7- Um conceito amplo de segregação pode ser encontrado em MARICATO, 1996: 56.

Com efeito, o histórico do processo de urbanização latino-americano demonstra o papel que tem sido desempenhado pelo Estado para o funcionamento das cidades, como os investimentos públicos em infraestruturas, equipamentos comunitários e os serviços públicos<sup>6</sup>. É amplo o rol de investimentos que valorizam economicamente as propriedades beneficiadas, como as obras viárias, o saneamento básico, os parques e os equipamentos comunitários de uso do Estado ou coletivo. Por outro lado, são poucas as exceções no que se refere à participação dos proprietários, como as obrigações urbanísticas do loteador, embora nos grandes centros urbanos brasileiros a sua utilização seja cada vez mais restringida em virtude da diminuição dos espaços físicos livres.

Portanto, embora certas ações realizadas diretamente por proprietários privados possam aumentar o valor da terra (SMOLKA y AMBORSKI, 2001: 37-38), o modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras obedece a seguinte lógica: inicialmente o Poder Público cria as condições necessárias para a estruturação e a expansão das cidades, e, posteriormente, o mercado imobiliário potencializa e incrementa as vantagens econômicas de acordo com as necessidades sociais (SMOLKA, 1991: 82). Em alguns casos é a própria valorização das propriedades que move e orienta a localização dos investimentos públicos (MARICATO, 2000: 157-158). Vale ressaltar ainda que os próprios investimentos privados, na maioria dos casos, dependem da infraestrutura fornecida pelo Estado.

De fato, o conjunto dos investimentos se concentra em algumas regiões da cidade, permitindo que o lucro imobiliário se acentue significativamente. Além disso, nas áreas com condições privilegiadas frequentemente ocorre a segregação dos grupos mais ricos em relação ao resto da sociedade —o que se pode denominar de “prestígio social da vizinhança” (SINGER, 1982: 27). Dessa combinação de fatores se chega à inevitável conclusão: o valor do solo nessas áreas é diretamente proporcional às vantagens que a localização proporciona, e que, em virtude dessas características, é medido pela demanda (TOPALOV, 1984: 220). Conseqüentemente, provoca uma valorização de maneira diferenciada que cria uma situação desigual para os não beneficiados.

No contexto latino-americano, esse modelo urbanístico que concentra os investimentos públicos em determinadas zonas urbanas inevitavelmente produz iniquidade social, pois impõe à maioria da população a condição de morar em territórios com infraestrutura precária, geralmente em áreas periféricas (SINGER, 1982: 27). Outra faceta da segregação socioespacial<sup>7</sup> consiste no fato de um contingente cada vez maior de pessoas utilizar formas ilegais e irregulares para a solução do seu problema habitacional, como confirmam os estudos realizados em várias capitais brasileiras (PANIZZI, 1990: 193; FALCÃO, 1984: 83-84).

A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil

O segundo grupo de produção de mais-valias urbanísticas pelo Estado diz respeito à regulação do uso e da ocupação do solo<sup>8</sup>. Sobretudo no âmbito municipal, é função do Poder Público organizar o espaço urbano de maneira racionalizada e com ênfase na qualidade de vida, evitando-se os efeitos indesejáveis da hiperdensificação, dos congestionamentos, da segregação socioespacial, da proliferação de terrenos ociosos ou subutilizados, da ausência de equipamentos públicos e bens

Com base nesses objetivos, compete ao plano diretor municipal —ou, quando este não existir<sup>9</sup>, à lei do perímetro urbano— a tarefa de classificar as propriedades como urbanas. Entretanto, esse processo de qualificação urbanística, que consiste na transformação do uso rural para o urbano, implica um acréscimo extraordinário no valor do imóvel, fato este que ocorre sem qualquer esforço por parte do titular do bem. Não por outro motivo, são intensas as pressões para que novas áreas sejam incorporadas à zona urbana (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2003: 3).

Embora alguns gestores públicos argumentem que a municipalidade se favorece com o aumento da arrecadação, o funcionamento desse modelo —que, aliás, é típico da América Latina— agrava determinados problemas na medida em que encarece a provisão de serviços públicos cada vez mais distantes dos centros urbanos. Nesse modelo, a ampliação da zona urbana em geral não é acompanhada de um imediato adensamento, até porque em outras há ampla oferta de solo para as atividades urbanas<sup>10</sup>.

Além dos elevados custos de produção da cidade (SMOLKA, 1991: 82)<sup>11</sup>, a desnecessária ampliação da zona urbana favorece a prática de medidas especulativas, como a manutenção de imensas áreas vazias à espera do processo de urbanização<sup>12</sup>. Ademais, a valorização dos imóveis se acentua em virtude da insuficiente oferta de solo a preços acessíveis, o que termina restringindo a implementação de moradias populares e a proteção ambiental (VEJARANO, 2005: 25).

Além da classificação de uma propriedade como urbana, a ação regulatória do Estado igualmente ocasiona valorização imobiliária ao aumentar as possibilidades de utilização urbanística de um imóvel (JARAMILLO, 2003: 29), entre as quais: o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação, o dimensionamento dos lotes, os recuos ou afastamentos, o plano de alinhamento e o gabarito das construções<sup>13</sup>. Interessante notar que as melhores condições urbanísticas do ponto de vista econômico ocorrem justamente nas áreas que possuem mais investimento público. Essa “coincidência” não se dá por acaso, pois o aumento da densificação urbanística necessita de uma infraestrutura que lhe dê suporte<sup>14</sup>.

---

*8- Registra-se que se trata de conceitos distintos, pois enquanto os usos do solo são determinados pelo zoneamento, os parâmetros de ocupação dizem respeito às possibilidades de aproveitamento, como os índices construtivos, a taxa de ocupação, os recuos ou afastamentos.*

---

*9- Anota-se que tanto a Constituição Federal (art. 182, § 1º) como a Lei 10.257/01 (art. 41) estabelecem os casos de obrigatoriedade do plano diretor municipal.*

*<sup>10</sup> Exceção a esse esquema pode ser visto na Colômbia. Cf. GARCÍA-BELLIDO, 1998: 118-194.*

---

*11- Assinala-se que essa problemática não é recente em outras partes do mundo. Nesse sentido, ver LE CORBUSIER, 1993: item 20.*

---

*12- Para mais detalhes sobre o funcionamento do processo especulativo, ver: KOWARICK, 1979: 29-41; CORRÊA, 1989; PINTO, 1993. Ressalta-se que a figura do “especulador” não se confunde com o pequeno proprietário de imóveis urbanos, pois é aceitável vender um bem por um preço maior que o da compra. Cf. JARAMILLO, 2003: 57; SANTOS, 1984: 35-36; e LEAL MALDONADO, 1994: 26.*

---

*13- A conceituação e as principais características desses parâmetros podem ser consultadas em SILVA, 2008: 253-259.*

---

*14- Para outros detalhes sobre a relação entre essas duas formas de atuação do Estado, ver SILVA, 1999: 92-94.*

Portanto, embora a existência de infraestrutura disponibilizada pelo Poder Público seja essencial ao aproveitamento urbanístico, em última análise o conteúdo econômico da propriedade é preponderantemente determinado pelo seu potencial construtivo, e não pelo solo urbano (TOPALOV, 1984: 248). Isso explica a forte influência do mercado imobiliário no processo de elaboração de legislações como o Estatuto da Cidade e o plano diretor municipal. Registra-se que o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, teve a sua primeira proposta no Anteprojeto de 1982 (Documento, 1982: 16-17), o que demonstra o poder de pressão do setor imobiliário. Cita-se ainda o caso do Plano Diretor do município do Rio de Janeiro, de 1992, que adotou o coeficiente único de aproveitamento, mas nunca chegou a ser regulamentado.

Em suma, considerando que o Poder Público atua na formação dos preços dos solos urbanos e que as cidades latino-americanas apresentam acentuada desigualdade socioespacial —sobretudo nos grandes centros—, não há como defender a neutralidade do planejamento estatal, apesar do discurso oficial em sentido contrário (LOJKINE, 1979: 104-105).

Constatado que o conteúdo econômico da propriedade tem decisiva participação do Poder Público, é necessário verificar de que maneira essas mais-valias são recuperadas pelo Estado. Não cabe aqui discutir as formas mais adequadas para implementar a recuperação das mais-valias, mas verificar em que medida a valorização imobiliária ocasionada pelo Poder Público deve ser incluída como uma variável de análise nas pretensões indenizatórias decorrentes de restrições estatais.

## 2. A RECUPERAÇÃO DAS MAIS-VALIAS DECORRENTES DA ATUAÇÃO DO ESTADO: UMA AVALIAÇÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

### 2.1. Considerações preliminares

Pode-se entender a recuperação das mais-valias decorrentes da atuação do Estado como sendo o processo mediante o qual o total ou uma parte do aumento no valor da terra atribuível aos esforços de uma comunidade é revertido ao Poder Público por meios fiscais ou, mais diretamente, em melhorias locais para o benefício da própria comunidade (SMOLKA y AMBORSKI, 2001: 37).

Embora seja desejável a recuperação integral das mais-valias, algumas justificativas demonstram a conveniência em operacionalizá-la apenas parcialmente, como a impossibilidade de definir com exatidão o valor do solo urbano que se origina de uma atuação estatal (JARAMILLO, 2003: 27) e o fato da alteração de preço nos terrenos ser apenas potencial, pois

A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil

a captação da valorização somente se concretizará no momento em que houver a transação do imóvel em questão (SMOLKA y FURTADO, 2001: XVI).

De qualquer forma, ainda que de maneira parcial, a recuperação das mais-valias se faz necessária mesmo onde predominam as políticas mais liberais (BASSOLS COMA, 1989: 111-113), pois o solo urbano tem uma característica especial que não é extensiva a outras mercadorias: a de ser suporte indispensável para a satisfação das necessidades coletivas, como equipamentos públicos, infraestruturas e áreas verdes (LEAL MALDONADO, 1994: 25).

Embora sejam variadas as motivações para a recuperação da valorização imobiliária —como controlar a especulação ou promover a eficiência do mercado (SMOLKA y FURTADO, 2001: XVI-XVIII)— defende-se que no contexto latino-americano esse processo possui finalidade redistributiva. Com efeito, se a distributividade consiste “no resultado de uma ação de intervenção do Poder Público que objetive destinar ao conjunto social excedentes considerados coletivos e que são passíveis de apropriação privada” (SILVA, 1999: 105), a redistributividade vai além, na medida em que prioriza a repartição desses recursos aos grupos sociais com menos benefícios urbanísticos (SILVA, 1999: 106-107).

Há de se observar que, se realizada de forma sistemática, a recuperação das mais-valias diminuirá a margem de lucro de lucro imobiliário, uma vez que obrigará o mercado a reduzir o valor dos imóveis, pois, por já cobrar um preço de monopólio, não será possível repassar o valor da tributação ao preço (SMOLKA, 1991: 88). Ou seja, devido à escassez do solo urbano com determinadas qualidades —como infraestrutura, localização, e prestígio—, os consumidores se dispõem a pagar um preço superior ao da produção do bem (HARVEY, 1990: 352-353).

Em última análise, a apropriação e a posterior redistribuição desses excedentes lucrativos estão diretamente relacionadas com o tratamento igualitário decorrente do plano urbanístico. Anota-se que essas medidas possuem justificativas distintas a depender da realidade socioeconômica em questão, pois enquanto nos países europeus um dos principais problemas do plano urbanístico deriva da circunstância deste afetar desigualmente os proprietários (CORREIA, 1998: 19), entre os latino-americanos atinge-se, de maneira ainda mais intensa, extensos segmentos populacionais de menor poder aquisitivo, os quais são excluídos do acesso formal à propriedade e dos benefícios do processo de urbanização.

Interessante notar que não é recente no Brasil a preocupação com a desigualdade de tratamento promovida pelo Estado em relação à apropriação do solo urbano, como se constata

15- Dec. 1.029 de 06.07.1905.  
Cf. PINTO, 1947: 398-400.

16- Cf. art. 124, CF/1934;  
art. 30, I, CF/1946; art. 19,  
III, § 3º, CF/67; art. 18, II,  
EC 01/69, e art. 145, III,  
CF/1988.

pela proposta de intervenção no domínio fundiário defendida por conceituados juristas na primeira metade do século 20, segundo a qual a comunidade que custeou os benefícios deve se apropriar da valorização imobiliária (PINTO, 1947: 397).

Nesse sentido, serão aqui analisadas as iniciativas de recuperação de mais-valias de caráter vinculativo, ou seja, as apropriações da valorização imobiliária que independem da vontade ou atuação do proprietário. Resta, pois, excluída a apreciação sobre a captação dos incrementos de valor decorrentes de mecanismos consensuais, que ocorrem nas situações em que o proprietário recebe benefícios urbanísticos desde que ofereça contrapartidas ao Poder Público —como a transferência do direito de construir, o solo criado, as operações consorciadas e o loteamento. Com efeito, mesmo que essas contrapartidas possam representar recuperação de mais-valias, a parcela em causa não abrange os demais incrementos de valor decorrentes da atuação do Estado.

## 2.2. Contribuição de melhoria

Além de ser a mais antiga das modalidades de recuperação das mais-valias —com os primeiros registros de sua utilização datados no início do século 19. Tal como em Portugal, a contribuição de melhoria no Brasil tem origem nas “fintas”, as quais foram exigidas na Bahia (1812) e em Minas Gerais (1818) para custear a construção e a manutenção de muros, pontes e grades. Já na fase republicana, no Distrito Federal (Rio de Janeiro) se determinava que os proprietários confinantes arcassem com a metade do custo da pavimentação dos calçamentos<sup>15</sup>.

A contribuição de melhoria é designada pela maioria das constituições brasileiras<sup>16</sup> como a maneira mais adequada para recuperar a valorização decorrente dos investimentos públicos. Com efeito, o reconhecimento da sua justeza consiste na sua natureza vinculada, pois a contribuição de melhoria incide exatamente sobre quem se apropriou de um valor que resultou de uma obra realizada à custa de toda a coletividade (ATALIBA, 1976), para, em seguida, permitir que os benefícios se estendam a outras regiões da cidade.

Entretanto, diferentemente de países como a Colômbia —que, no auge da sua utilização, financiou 45% de todos os gastos locais em Medellín e cerca de 16% em Bogotá (SMOLKA y AMBORSKI, 2001: 42)—, a contribuição de melhoria não teve no Brasil um papel significativo, sobretudo em virtude da resistência dos proprietários de imóveis mais favorecidos pelas obras públicas. Segundo estudos realizados, a contribuição de melhoria equivale, na média nacional, a 0,4 % da receita disponível dos municípios (AFONSO y ARAÚJO, 2009).



## A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil

Nesse caso, observa-se claramente a defesa do conteúdo econômico da propriedade em contraposição à ideia de uma justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano urbanístico.

Além disso, tais interesses tendem a ser camuflados pela apresentação de dificuldades operacionais na execução do instrumento, como a necessidade de comprovar o requisito “valorização”<sup>17</sup> —embora se possa resolvê-lo com uma completa e atualizada planta de valores imobiliários, notadamente se a cobrança se referir a não totalidade da mais-valia.

Outra questão a ser enfrentada diz respeito ao fato da contribuição de melhoria ter sido aplicada apenas residualmente; por consequência, a sua cobrança generalizada a partir de então privilegiaria os setores mais antigos da cidade que não pagaram esse tributo, o que violaria o princípio da equidade intergeracional. Ademais, devido ao grau de urbanização consolidado, essas áreas nem demandariam novas obras (SANDRONI, 2001: 41-42).

Nesses casos, o déficit apontando poderá ser parcialmente reduzido com outros instrumentos tributários, como é o caso do IPTU. Além disso, de modo a não acentuar ainda mais a desigual percepção dos benefícios públicos, impõe-se que a contribuição de melhoria seja aplicada, no mínimo, em todos os casos previstos em lei<sup>18</sup>. Não é o que vem ocorrendo na realidade brasileira, pois justamente nas áreas menos dotadas de infraestrutura<sup>19</sup> —que poderiam gozar de isenção— é comum ser instituída uma figura análoga à contribuição de melhoria: a “taxa de pavimentação comunitária”<sup>20</sup>.

### 2.3. A desapropriação urbanística e a revenda

A execução de planos de urbanização e reurbanização exige, em muitas situações, a necessidade de desapropriação para abertura ou alargamento de ruas, implantação de distritos industriais e demais melhoramentos urbanísticos. Entretanto, permite-se que o Estado possa desapropriar área maior do que a necessária à execução da obra e, após esta ser concluída, alienar a parte excedente não utilizada. Dessa feita, impossibilita-se que os particulares absorvam a valorização decorrente da obra pública, evitando-se o enriquecimento de alguns poucos proprietários à custa do sacrifício imposto a todos os contribuintes<sup>21</sup>.

Essa técnica, já empregada em vários países da Europa e nos Estados Unidos (PINTO, 1947: 403-406), foi inicialmente adotada no Brasil no Plano de Renovação Urbana do município do Rio de Janeiro, no início do século 20, o qual previu a alienação dos terrenos disponíveis em decorrência da abertura de ruas (SILVA, 1981: 544). Entretanto, a utilização de maneira

---

*17- Acerca da exigibilidade pela Constituição Federal desse requisito, ver CARVALHO, 1991: 35. No mesmo sentido, verifica-se o posicionamento dos tribunais superiores. Cf. STF. RE 116.148. 1ª Turma. Unanimidade. Rel. Min. Octavio Gallotti. Julgado em 16 fev. 2003. Publicado em 21 maio 1993; e STJ. RESP 615.495. 1ª Turma. Unanimidade. Rel. Min. José Delgado. Julgado em 20 abr. 2004. Publicado em 17 maio 2004.*

---

*18- Registra-se que a hipótese de incidência do tributo pode ser genérica, como é o caso do município de Curitiba (Cf. o art. 46 da Lei 6.202/80), ou específica, a exemplo do município de Porto Alegre (Cf. o art. 3º da Lei Complementar nº 210/89). Por outro lado, recomenda-se que não haja interrupção ou intermitência de sua exigibilidade, sob pena de ocorrer injustiça fiscal. Cf. PINTO, 1947: 411.*

---

*19 Veja-se o exemplo do município de Curitiba no “Programa Comunitário de Pavimentação com Antipó” (Lei 6.152/80).*

---

*20- O Supremo Tribunal Federal admitiu que, mesmo sendo, em tese, hipótese de contribuição de melhoria, é válido o contrato realizado entre Sociedade de Economia Mista e particulares para construção de obra pública e posterior cobrança mediante duplicata. Cf. STF. RE 191.495. 1ª Turma. Unanimidade. Rel. Min. Sidney Sanches. Julgado em 15 dez. 1998. Publicado em 08 out. 1999.*

21- Favoravelmente a esse instrumento, ver PINTO, 1948: 04-05; MEIRELLES, 1974: 10-11; e SILVA, 1981: 545-546.

22- Cf. o art. 4.º do Decreto-Lei 3.365/41.

23- Cf., respectivamente, o Decreto-Lei 3.365/41 (art. 5.º, alínea “i”, e § 1.º — este acrescentado pela Lei 6.602/78), o art. 44 da Lei 6.766/79 e o art. 4.º da Lei 4.132/62.

24 Conforme afirmou Bilac Pinto, em Brasília se executou um dos maiores planos de desapropriação por zona do mundo chamada de excess condemnation, pois toda a área foi expropriada para a construção da capital do país e, posteriormente o Poder Público alienou lotes e apartamentos. In: STF. RE 82.300. Pleno. Maioria. Rel. Min. Rodrigues Alkmin. Julgado em 12 abr. 1978. In: Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, N.º 86, p. 199.

25- Cf. STF. RE 82.300. Pleno. Maioria. Rel. Min. Rodrigues Alkmin. Julgado em 12 abr. 1978. In: Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, N.º 86, p. 155-212. Ver também: STF. RE 85.869. Pleno. Maioria. Rel. Min. Decio Miranda. Julgado em 20 set. 1978. Publicado em 18 jun. 1979.

26- Ver o voto do Ministro Soares Muñoz. In: STF. RE 82.300. Pleno. Maioria. Rel. Min. Rodrigues Alkmin. Julgado em 12 abr. 1978. In: Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, N.º 86, p. 209.

expressa da recuperação das mais-valias foi possível a partir do Decreto-Lei 3365/41<sup>22</sup>, que permitiu que a desapropriação envolvesse as áreas contíguas à obra cujo preço aumente extraordinariamente. Ainda que não seja o objetivo central, a apropriação da valorização pelo Poder Público igualmente pode ocorrer em outras hipóteses de revenda, como na urbanização de áreas para posterior implantação de distritos industriais e de núcleos habitacionais, e nos casos de desapropriação para interesse social<sup>23</sup>.

Apesar desse instituto ser cada vez menos utilizado, devido à falta de recursos estatais para efetivar a desapropriação, importantes obras foram realizadas, como a abertura da Av. Presidente Vargas no município do Rio de Janeiro, a construção de Brasília<sup>24</sup> e o metrô no município de São Paulo. Particularmente em relação a este último caso, o Supremo Tribunal, em uma paradigmática decisão, declarou a constitucionalidade do Poder Público auferir recursos para a obra por meio da construção e venda de unidades habitacionais<sup>25</sup>.

Portanto, sempre que determinada obra esteja vinculada a uma hipótese de interesse público ou necessidade social, o administrador público dispõe de um importante instrumento para a execução do plano diretor municipal, de maneira que captação da valorização imobiliária consubstanciada na alienação de área expropriada passa a ser mera decorrência daquela finalidade<sup>26</sup>.

Nesse sentido, em muitas situações se observa que a justiça sociourbanística que fundamenta a recuperação das mais-valias permite viabilizar a execução de empreendimentos públicos —sobretudo os de grande porte (CORREIA, 1997: 573)<sup>27</sup>. Entretanto, para que não se configure tratamento desigualitário entre expropriados e não expropriados<sup>28</sup>, é necessário que a recuperação seja estendida às demais situações que produzem valorização imobiliária decorrente de atuação do Poder Público.

#### 2.4. Dedução de mais-valias nas desapropriações

Outra possibilidade em potencial de captação da valorização imobiliária consiste na dedução do *quantum* indenizatório nas desapropriações. Isto porque se o valor da indenização incorpora as mais-valias decorrentes dos investimentos públicos, argumenta-se que a desapropriação constitui uma arma voltada contra o próprio Poder Público, que termina pagando duas vezes pela infraestrutura urbana que ele mesmo instala (PESSOA, 1984: 68).

Nesse sentido, a legislação<sup>29</sup> autorizava a dedução da valorização imobiliária decorrente de obra pública do *quantum* indenizatório cabível ao proprietário em uma desapropriação

A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil

judicial. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões entendeu que a mais-valia deve ser recuperada por meio da contribuição de melhoria, já que esta contempla todos os beneficiários, e não apenas os atingidos pela desapropriação<sup>30</sup>.

Situação diversa da tratada pelo STF se afigura no desconto de mais-valias decorrentes dos investimentos públicos em determinada área após o proprietário ter sido notificado para realizar o aproveitamento econômico do imóvel<sup>31</sup>. Isso porque, tendo o legislador constituinte reservado um regime jurídico específico à propriedade descumpridora de sua função social, demonstra-se razoável e justificável o desigual tratamento em face dos demais expropriados (GAIO, 2001: 157).

#### 2.5. Imposto predial e territorial urbano

Embora o imposto predial e territorial urbano (IPTU) não seja concebido com essa finalidade, observa-se que qualquer imposto sobre a propriedade imobiliária é uma forma de captura de mais-valias, já que o valor da terra é constituído de incrementos de valor acumulados (SMOLKA y AMBORSKI, 2001: 39). Essa possibilidade fica ainda mais nítida se o IPTU for aplicado com finalidade extra-fiscal, de modo que as alíquotas sejam progressivas em face do valor, localização e uso<sup>32</sup>. Isso porque, além da sua incidência ser maior nas áreas mais beneficiadas pelo Poder Público, a progressividade igualmente possibilita que as populações de baixa renda paguem menos, se comparado com o sistema tradicional de arrecadação<sup>33</sup>.

Ademais, em virtude da reduzida aplicação da contribuição de melhoria, o IPTU se torna, em potencial, o mais eficaz mecanismo fiscal de apropriação da valorização imobiliária (SILVA y JORGENSEN, 2006: 5), principalmente porque atinge todos os proprietários e possuidores<sup>34</sup>, além de possuir um fluxo estável de arrecadação ao longo do tempo (DE CESARE, 2005: 47-48)<sup>35</sup>.

O problema que se coloca é o fato do IPTU ser um tributo não vinculado, ou seja, não há garantia de que a parcela dos recursos captados de áreas mais dotadas de infraestrutura seja redistribuída para as menos servidas, o que o descaracterizaria como instrumento de recuperação das mais-valias (SILVA y JORGENSEN, 2006: 29). Além disso, embora o IPTU se constitua como um eficiente instrumento de captura de valorização (SMOLKA y AMBORSKI, 2001; SILVA y JORGENSEN, 2006), corre-se novamente o risco dessa possibilidade ser obstaculizada pelo setor imobiliário, como ocorreu em relação à contribuição de melhoria e ao coeficiente único de aproveitamento — indubitavelmente os mais justos mecanismos sociourbanísticos.

---

27- *Para uma crítica da tributação destinada a financiar obras públicas, justamente porque não atua na redução das atividades especulativas, ver SMOLKA, 2001: 88.*

---

28- *Ao reconhecer essa desigualdade, JOSÉ AFONSO DA SILVA propõe que, no caso da revenda precedida de desapropriação, os expropriados possam exercer o direito de preferência na aquisição de terrenos, sendo que por preço inferior ao da alienação a terceiros. Cf. SILVA, 1981: 549.*

---

29- *Cf. o art. 27, caput do Decreto-Lei 3.365/41.*

---

30- *Cf. STF. RE 24.815. 1.ª Turma. Unanimidade. Rel. Min. Nelson Hungria. Julgado em 18 jan. 1954. Publicado em 20 maio 1954; e STF. RE 109.585. 2.ª Turma. Unanimidade. Rel. Min. Célio Borja. Julgado em 18 dez. 1986. Publicado em 27 fev. 1987. No mesmo sentido, PINTO, 1948: 5-6; e ATALIBA, 1964: 77.*

---

31- *Ver o art. 8º, § 1º da Lei 10.257/01.*

---

32- *Cf. o art. 156, § 1º, I e II, CF, com redação dada pela Emenda Constitucional 29/00. Igualmente em relação ao IPTU progressivo no tempo (art. 182, § 4º, II, CF), ocorre recuperação de mais-valias, embora o seu objetivo principal seja o de induzir o aproveitamento urbanístico da propriedade.*

33- Como referência, ver o estudo realizado em algumas capitais brasileiras em: CARVALHO JÚNIOR, 2006: 11-13.

34- De acordo com o Superior Tribunal de Justiça cabe ao Poder Público municipal eleger o sujeito passivo desse tributo. Cf. STJ. RESP 475.078. 1.ª Turma. Unanimidade. Rel. Min. Teoria Albino Zavaski. Julgado em 14 set. 2004. Publicado em 27 set. 2004.

35- Referências apontam que já em 1799, a rainha D. Maria estabeleceu um imposto incidente sobre as casas do litoral brasileiro chamado de “Décima Urbana”. Cf. RIO DE JANEIRO, 1996: 9.

36- Além dos avanços obtidos pela Lei Geral de Desapropriação (Decreto-Lei 3.365/41), a Constituição Federal de 1946 dispunha expressamente como diretriz a “justa distribuição da propriedade” (art. 147). Veja-se ainda a posição da doutrina. Cf. Pinto, 1947; e Pinto, 1948.

37- O texto da Carta de Embu pode ser consultado em GRAU, 1977: 12.

A título de ilustração, vale anotar que na América do Norte, onde os sistemas de arrecadação dos impostos equivalentes ao IPTU são eficientes, registra-se normalmente baixa evasão fiscal e valores bem próximos dos de mercado, além da alíquota chegar a três ou quatro por cento. Diferentemente, nos países latino-americanos a alíquota raramente ultrapassa um por cento, sendo ainda comum a desatualização da avaliação do imóvel em face do valor de mercado (SMOLKA y AMBORSKI, 2001: 40), especialmente no que se refere às propriedades mais valorizadas —pois em termos relativos, enquanto os imóveis de maior valor são subavaliados, os de menor valor são superavaliados (DE CESARE, 2006: 7).

Portanto, embora ainda isso não seja realidade, a caracterização do IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias pressupõe: a atualização da planta genérica de valores a níveis equivalentes aos de mercado; a aplicação da progressividade do imposto; e a garantia de que os recursos apurados serão prioritariamente aplicados em áreas de baixa renda.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Impulsionada por ideais igualitários, mas também pela necessidade de resolver o financiamento das obras públicas, a recuperação de mais-valias decorrentes da atuação do poder público não teve uma aplicação consistente e uniforme no Brasil. Pode-se dizer que após um momento favorável vivido nos anos 40 do século passado<sup>36</sup>, a discussão sobre uma justa distribuição dos encargos e benefícios urbanísticos ganhou força na década de 70 com a Carta de Embu<sup>37</sup> —quando se propôs a adoção do coeficiente único de aproveitamento. Entretanto, com exceção de algumas obras de grande porte, é nítida a desproporcionalidade entre a valorização imobiliária decorrente da atuação estatal e a recuperação dessas mais-valias.

Assinala-se que a não aplicação da contribuição de melhoria colaborou para escamotear a possibilidade de capturar as mais-valias por outras modalidades. Além do instituto da revenda —que já possuiu circunstâncias históricas favoráveis à sua aplicação, pois o valor do solo urbano ainda não era exorbitante—, ainda não foi posto em prática no Brasil um modelo urbanístico que pudesse garantir a cessão gratuita de terrenos à coletividade, especificamente para os usos e serviços públicos compatíveis com a demanda exigida.

Nesse contexto, o IPTU —na medida em que abrange todos os possuidores e proprietários, de imóveis construídos ou não— pode efetivamente cumprir a função de recuperar as mais-valias urbanísticas, sendo necessário que a sua alíquota seja dimensionada para

A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil

atender os custos de implantação e manutenção da infraestrutura e que a planta genérica de valores seja atualizada a níveis equivalentes aos de mercado.

Dentre as demais possibilidades jurídicas atualmente existentes no direito brasileiro, a adoção do coeficiente único de aproveitamento é a que mais permite estabelecer uma relação de igualdade entre os proprietários urbanos, além de favorecer a redistribuição dos benefícios urbanos entre os não proprietários. Entretanto, a sua aprovação pelos municípios somente proporciona as referidas vantagens se adotado o coeficiente único de aproveitamento de modo reduzido, ou seja, limitando-se a edificabilidade básica a um índice próximo a uma vez à área do terreno.

#### BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Érika Amorim (2009).** A capacidade de gasto nos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível jun. 2001. Disponível em: <[www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf\\_bancos/e0001530.pdf](http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001530.pdf)>.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2003)** Proyecto de Acuerdo “Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación em las plusvalias em Bogotá, Distrito Capital” – Exposición de Motivos. Mimeo. Alcaldia Mayor de la ciudad, Bogotá.
- ATALIBA, Geraldo (1964)** Natureza jurídica da contribuição de melhoria. RT, São Paulo.
- ATALIBA, Geraldo (1976)** Em prol da contribuição de melhoria. Resenha Tributária, São Paulo.
- ATALIBA, Geraldo (1998)** Hipótese de incidência tributária. 5.<sup>a</sup> ed. Malheiros, São Paulo.
- BASSOLS COMA, Martín (1989).** “História do direito do urbanismo na Europa”. En: Direito do Urbanismo. Instituto Nacional de Administração - INA, Oeiras.
- CARVALHO, Paulo Barros de (1991)** Curso de direito tributário. Saraiva, São Paulo.
- CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de (2006).** “IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais”. En: Texto para discussão N.º 1251. IPEA, Brasília.
- CASTRO, Sonia Rabello (1991)** O Estado na preservação dos bens culturais. Renovar, Rio de Janeiro.
- CORRÊA, Roberto Lobato (1989)** O espaço urbano. Ática, São Paulo.

**CORREIA, Fernando Alves (1997)** O plano urbanístico e o princípio da igualdade. Almedina, Coimbra.

**CORREIA, Fernando Alves (1998)**. “Problemas actuais do direito do urbanismo em Portugal”. En: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente, N.º 2. Coimbra Editora, Coimbra.

**DE CESARE, Claudia (2005)** O cadastro como instrumento de política fiscal. En: Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana. Ministério das Cidades, Rio de Janeiro.

**DE CESARE, Claudia (2006)** A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. Mimeo.

**DOCUMENTO (1982)** En: Jornal da Tarde, 27 jan. São Paulo.

**FALCÃO, Joaquim de Arruda (1984)**. “Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife”. En: Conflito de direito de propriedade - invasões urbanas. Forense, Rio de Janeiro.

**GAIO, Daniel (2001)** A vinculação das contribuições decorrentes de obras públicas ao princípio da igualdade. En: Revista da Secretaria de Assuntos Jurídicos, N.º 07. Prefeitura do Recife, Recife.

**GARCÍA-BELLIDO, Javier (1998)**. “Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura”. En: Desarrollo Urbano en Cifras, N.º 05. Bogotá.

**GRAU, Eros Roberto (1977)** *Aspectos jurídicos da noção de solo criado*. En: Revista dos Tribunais. N.º 504, São Paulo.

**HARVEY, David (1990)** Los límites del capitalismo y la teoría marxista. Fondo de Cultura Económica, México.

**HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles (2001)** Dicionário Houaiss de língua portuguesa. Objetiva, Rio de Janeiro.

**JARAMILLO, Samuel (2003)** Los fundamentos económicos de la ‘participación en plusvalías’. Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá, Colombia/Cambridge, Estados Unidos.

**KOWARICK, Lúcio (1979)** A espoliação urbana. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

**LEAL MALDONADO, Jesus (1994)**. “Instrumentos de intervención sobre el suelo”. En: CT. Catastro. Revista de la Dirección General del Catastro, N.º 22. Madrid.

**LE CORBUSIER (1993)** A Carta de Atenas. HUCITEC/EDUSP, São Paulo.

**LOJKINE, Jean (1979)**. “Existe uma renda fundiária urbana?” En: Marxismo e urbanismo capitalista. Textos críticos. Livraria Editora Ciências Humanas, São Paulo.

**MARICATO, Erminia (1996)** Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. HUCITEC, São Paulo.

A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil

- MARICATO, Ermínia (2000).** “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. En: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Vozes, Petrópolis.
- MARTÍN VALDIVIA, Salvador María (1998)** Urbanismo y especulación – Los patrimonios públicos del suelo. Montecorvo, Madrid.
- MEIRELLES, Hely Lopes (1974).** “Desapropriação para urbanização”. En: Revista de Direito Administrativo, N.º 116. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- PANIZZI, Wrana Maria (1990).** “Da legalidade para a ilegalidade: a formação de micro-territórios urbanos”. En: O Rio Grande do Sul Urbano. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heusen, Porto Alegre.
- PESSOA, Álvaro (1984).** “O uso do solo em conflito – a visão institucional”. En: Conflito de direito de propriedade - invasões urbanas. Forense, Rio de Janeiro.
- PINTO, Bilac (1947).** “Contribuição de melhoria”. En: Revista de Direito Administrativo, vol IX. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- PINTO, Carlos Alberto A. de Carvalho (1948).** “Contribuição de melhoria – A lei federal normativa”. En: Revista de Direito Administrativo, vol XII. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- PINTO, Victor Carvalho (1993)** Desenvolvimento urbano ou reforma urbana? ANSUR, São Paulo.
- RIO DE JANEIRO (município) (1996)** Secretaria Municipal de Fazenda. Anuário do IPTU e taxas fundiárias da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SANDRONI, Paulo (2001).** “Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo”. En: Recuperación de plusvalías en América Latina. Pontificia Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute, Santiago.
- SANTOS, Boaventura de Souza (1984).** “O estado, o direito, e a questão urbana”. En: Conflito de direito de propriedade - invasões urbanas. Forense, Rio de Janeiro.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA (1996)** Anuário do IPTU e taxas fundiárias da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira e (1997).** “Instrumentos para a recuperação de mais-valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação”. En: Cadernos IPPUR, Ano XI, N.º 01 e 02, Rio de Janeiro.
- SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira e (1999)** Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tese de doutorado. FAU/USP, São Paulo.
- SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira e.; JORGENSEN, Pedro (2006)** Recuperação de mais-valias fundiárias no Brasil: questões e oportunidades. Mimeo.

- SILVA, José Afonso da (1981)** Direito urbanístico brasileiro. RT, São Paulo.
- SILVA, José Afonso da (2008)** Direito urbanístico brasileiro. 5.<sup>a</sup> ed. Malheiros, São Paulo.
- SINGER, Paul (1982)**. “O uso do solo urbano na economia capitalista”. En: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. Alfa-Omega, São Paulo.
- SMOLKA, Martim (1987)**. “O capital incorporador e seus movimentos de valorização”. En: Cadernos IPPUR. ano II, N.º 01, Rio de Janeiro.
- SMOLKA, Martim (1991)**. “Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema”. En: Revista Interamericana de Planificación, N.º 60, Bogotá.
- SMOLKA, Martim (2005)**. “El funcionamiento de los mercados del suelo en América Latina. Conceptos, antecedentes históricos y nexos críticos”. En: Manejo de suelo urbano: posibilidades y desafíos en el desarrollo de la Ciudad de Corrientes. Lincoln Institute of Land Policy/INVICO, Corrientes.
- SMOLKA, Martim; AMBORSKI, David (2001)**. “Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana”. En: Cidades em transformação: entre o plano e o mercado – experiências internacionais de gestão do solo urbano. Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, Rio de Janeiro.
- SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda (2001)**. “Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?”. En: Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano. Eurelibros/Instituto de PosGrado e Investigación/Pontificia Universidad Católica de Chile/Lincoln Institute, Santiago.
- TOPALOV, Christian (1984)** Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos. Siglo Veintiuno, Madrid.
- VEJARANO, María Clara (2005)**. “Relación entre políticas de ordenamiento urbano y gestión del suelo”. En: Manejo de suelo urbano: posibilidades y desafíos en el desarrollo de la Ciudad de Corrientes. El caso colombiano de captación de rentas y su vinculación con las políticas urbanas. Lincoln Institute of Land Policy/INVICO, Corrientes.