

Ministério Público Federal



Rodada 01.2017



Rodada 01.2017

1. A recuperação da mais-valia urbanística tem marco normativo no Brasil? Responda a essa pergunta em um texto dissertativo que aborde o papel do Ministério Público Federal no processo de recuperação da mais-valia urbanística.

Comentários

Oi, Pessoal, tudo bem?

A questão dessa semana demandou a elaboração de uma dissertação sobre Direito Urbanístico, especificamente sobre o tema da recuperação da mais valia urbanística. O tema é amplo, pois envolve aspectos constitucionais, processuais coletivos, ambientais e tributários. Não era o caso de responder objetivamente ao tema, pois o comando da questão pediu expressamente a elaboração de um texto dissertativo. Fiquem atentos a isso, pois a inobservância pode custar a nota geral.

Tratando-se de uma dissertação, era preciso construir um texto com introdução, desenvolvimento e conclusão. Era importante abordar o tema de maneira cadenciada, isto é, apresentando e explicando sobre o conceito; expondo exemplos e principalmente respondendo e enfrentando as perguntas feitas.

A introdução deve já trazer o problema a ser enfrentado ou o principal rumo/objeto que a dissertação explorará. É possível criar vários parágrafos no desenvolvimento, abordando, em cada um deles, ideias e argumentos diversos sobre aspectos variados pertinentes ao tema. O que importa é manter uma coerência entre eles e a cadência na apresentação e exposição de ideias e/ou argumentos. Nesse sentido, os elementos de ligação ou conectores têm papel crucial.

Também vale observar a harmonia entre os tamanhos dos parágrafos. Parágrafo de uma linha, como muitos alunos escrevem, não é parágrafo. Prestem atenção nisso. Um parágrafo de 6-8 linhas é um bom tamanho, a depender do tamanho da letra. Parágrafos intermináveis, de 10-20 linhas, comprometem a organização textual e a leitura, bem como a apresentação das ideias. Não confunda parágrafo com oração. Um parágrafo pode conter muitas orações.

Aliás, o ideal é que se busque escrever orações objetivas e concisas. Um parágrafo de 8 linhas com uma oração apenas favorece uma redação ruim, cheia de erros de pontuação e de concordância nominal/verbal. Em uma dissertação, é necessário promover o encadeamento semântico (significado, ideias) e o encadeamento sintático (mecanismos que ligam uma oração à outra).

Observem, a propósito, a estrutura dos parágrafos construídos e orações que acabaram de ler. As orações são curtas. Nas mais longas, com mais de um argumento, uma boa alternativa é utilizar travessão, tipo de pontuação que contribui muito para ‘atravessar’ argumentos importantes no trecho escrito, sem perder o foco do argumento principal da oração.

Sobre conectores, chequem a tabelinha abaixo:

<http://professordiegolucas.blogspot.com.br/2014/03/elementos-de-ligacao-mais-usuais.html>

Convém lembrar, mais uma vez, que em dissertação ou manifestação processual o candidato jamais deve escrever na primeira pessoa do singular (eu) ou na primeira pessoa do plural (nós). O texto deve ser impessoal. Evitem “entendemos que”; “sugerimos que”; “não podemos”. Prefira “entende-se que”, “a sugestão é no sentido de que...”, “é possível afirmar que...”, “a realidade revela que”, “o que ocorre é que...”.

Como o tema da dissertação era amplo, não há um gabarito específico, exceto o acerto sobre cada pergunta. O que se avaliou foi a riqueza de argumentos, a habilidade na exposição de ideias e o domínio dos aspectos pré-indicados e desenvoltura na exposição de ideias, sempre, é claro, com uso de boa redação e português.

Contudo, atenção para a regra de português calcada nas orientações do Manual de Redação da Presidência da República, que apregoam que “Ministério Público”, “Poder Público”, “Poder Judiciário”, “Juiz de Direito”, “Promotor de Justiça”, “Procurador da República”, “Senado Federal”, etc, devem ser sempre escritos com letras maiúsculas. Muitos alunos do EMAGIS escrevem essas expressões com letras minúsculas. É um erro comum e denota desatenção à forma como a “Constituição Federal” com letra maiúscula sempre! as menciona.

Sobre isso, convém registrar que um texto bem escrito em provas jurídicas não é um texto rebuscado e recheado de cacoetes e expressões antigas, que pretendem transmitir erudição, mas, geralmente, não conseguem e transmitem artificialidade, porque erudição se mostra é com conhecimento técnico e capacidade argumentativa robusta.

Prefira, portanto, textos objetivos, com linguagem moderna e clara. Sinônimos esquisitos; palavras pouco usadas devem ser deixadas de lado: “nessa senda” pode ser facilmente substituído por “nesse sentido”, “nesse rumo de ideias”. Textos de votos de alguns Ministros do STF, por exemplo, nesse aspecto, são inspiradores, mas muitas vezes pouco pragmáticos em redação. Prefira os textos dos livros de preparação comum de bons doutrinadores. A simplicidade e objetividade na escrita são o melhor caminho para ‘se exhibir’ em uma prova de concurso público.

A dissertação dessa semana poderia ser muito bem desenvolvida a partir do estudo das seguintes ideias, descritas em tese de doutorado cujo link segue:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Debora_Sotto.pdf

- Marco Normativo: Estatuto da Cidade, Constituição Federal.

Referenciais textuais:

“O urbanismo no seu sentido mais amplo é uma actividade eminentemente democrática que remete para as escolhas políticas informadas, para o debate e a confrontação entre diferentes projectos políticos sobre a pólis, para a existência de cidadãos activos e informados com vontade de participar e de agir em defesa dos seus interesses individuais ou de grupo. No urbanismo o que se deve valorizar é a confrontação, a discussão, o debate, a validação de hipóteses e a sua rejeição, a oposição entre os contrários, a escolha e a decisão democráticas. Não estamos perante uma actividade neutra ou asséptica servida por um tecnicismo iluminado, de preferência com a chancela universitária, capaz de garantir por si só a qualidade da «nossa» política por oposição a uma «outra» política.

O debate urbanístico, sendo o tempo por excelência do debate democrático sobre o futuro da pólis, é o tempo por excelência da democracia participativa, o tempo da recusa do determinismo fatalista na construção do nosso futuro.

Percebe-se com facilidade que num país em que o debate político está marcado pelo fatalismo, pela política do «tem que ser», do «não pode ser de outra maneira», do «é a globalização», o debate urbanístico tenha estiolado e não tenha passado de um nível incipiente. Percebe-se, por isso, que cada vez mais as soluções sobre política urbanística sejam servidas aos cidadãos já «prontas», poupando-lhes o incómodo da participação. Numa sociedade em que o poder representativo se sente ameaçado pelo poder participativo, em que o poder político idealiza o cidadão como alguém que não participa, não opina, não luta, não se manifesta, o debate e a prática urbanísticas tendem a definhar. Abundam por aí processos de revisão dos instrumentos de planeamento urbanísticos muito «participativos», abertos à «discussão e à participação de todos» mas que se organizam ao longo de estreitos carreiros em torno da «ideia única», em que as conclusões precedem o debate e nos quais a prévia discussão sobre os caminhos já percorridos são encarados como actividades hostis e por isso simplesmente eliminadas. O debate urbanístico tem hoje um único campo de desenvolvimento aceitável pelo poder político dominante ao nível central ou local, seja ele qual for: despolitizar-se porque, pasme-se, a política é assumida como uma actividade impura capaz de contaminar a pólis.

O tecnicismo dominante, cuja maior expressão já não é apenas o pequeno

conjunto dos que fazem as leis [1] mas também o pequeno grupo, quase omnipresente, dos que põem e dispõem sobre estratégias e modelos de desenvolvimento e de financiamento, transmite-nos a ideia de que as escolhas feitas, e a fazer, não têm qualquer relação com os projectos políticos em presença e são do domínio do inevitável.

Um exemplo desta anulação da dimensão política da pólis está evidente na recente discussão sobre o Plano Estratégico da Habitação apresentado pelo governo em Maio deste ano. Na análise aí efectuada sobre as tendências recentes da questão habitacional em Portugal resume-se que «o adiamento da resolução da questão [da habitação] foi ainda penalizada pela necessidade de organização num espaço de tempo muito curto, num registo universalista de cobertura e num contexto económico internacional adverso, dos três pilares fundamentais do Estado-Providência: a segurança social, a saúde e a educação» [2].

Trata-se de uma descrição fantasiosa da realidade. Entre os Direitos e Deveres Sociais definidos na Constituição, o direito à Habitação e ao Urbanismo estão no mesmo plano que o direito à Saúde, à Educação, à Segurança Social e ao Ambiente e Qualidade de vida. Fica por demonstrar a justeza de uma incompatibilidade, mesmo do ponto de vista orçamental, entre o desenvolvimento dos pilares referidos e uma aposta firme na concretização do imperativo constitucional de uma habitação condigna para todos com o Estado obrigado a «programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e equipamentos social» [3]. Aliás, como se garante o direito à educação e à saúde sem garantir o direito à habitação? Hoje parece evidente, em muitos países, que a própria rigidez do mercado do emprego é muito mais consequência das políticas de habitação adoptadas do que de uma pretensa rigidez da legislação laboral. Nesses países iniciou-se já um processo que visa conjugar emprego com habitação.

A situação em Portugal é, naturalmente, fruto de escolhas e de opções políticas. O carácter inevitável dessas escolhas é uma fantasia. Tratou-se de opções que tiveram consequências: uns ganharam e outros perderam.

No contexto da União Europeia não existe uma política comum de habitação. Existem países que adoptaram políticas de natureza mais liberal e outros em que a intervenção reguladora do Estado permitiu melhorar as respostas às necessidades dos diferentes grupos sociais. Portugal integra o primeiro grupo, situando-se no conjunto dos países que gastam menos do que 1% do produto interno bruto (PIB) na sua política de habitação. Apenas a título de exemplo, refira-se que a Suécia gasta 4,1% e a Holanda 3,2% [4].

Recentemente, numa análise às diferentes concepções europeias da habitação social, Portugal era referido como um país com um mercado habitacional caracterizado pela elevada taxa de moradores-proprietários, por

ter uma oferta de arrendamento privado residual e um sector de arrendamento social apenas orientado para a resposta às necessidades de habitação de pessoas desfavorecidas [5].

Há uma recusa em discutir as políticas e as suas consequências. As políticas seguidas conduziram a este resultado: endividamento progressivo das famílias, insustentável a prazo como agora se sabe, fortalecimento do sistema bancário cujos activos são em grande parte fruto do crédito à habitação.

Em 2005, nas conclusões da minha tese de mestrado escrevi que «os PDM [Planos Directores Municipais] devem estabelecer os objectivos da política de habitação que se pretendem adoptar para o município. Devem caracterizar a situação existente e as diferentes procuras a que importa dar resposta. Devem explicitar os objectivos de combinação de usos, evitando uma situação de produção de fogos comandada pela oferta, a monofuncionalidade do sistema urbano e a segregação espacial das populações. Devem estabelecer a percentagem de fogos a construir para cada um dos usos, aquisição de casa no mercado livre, arrendamento privado, arrendamento social, entre outros». Quando da aprovação dos PU, estes devem incluir um Plano Local de Habitação que concretize para o nível do PU as propostas gerais do PDM. O Plano Local de Habitação deve tratar da habitação entendida no seu sentido mais amplo e não reduzida às questões da habitação social. Deve fixar as grandes linhas de acção para um indispensável reequilíbrio da oferta residencial, a diversificação e a requalificação dos quarteirões muito tipificados».

Não pretendendo este artigo fazer uma análise das políticas de habitação, não queria deixar de salientar que qualquer discussão urbanística fica grosseiramente incompleta se não incluirmos a discussão sobre a política habitacional. Em particular a discussão sobre as mais-valias urbanísticas, estando ligada aos modelos de desenvolvimento urbano e às questões da política de solos, liga-se inevitavelmente às opções que se adoptam ou não em termos de políticas de habitação. Voltemos por isso à reflexão sobre as mais-valias urbanísticas.

Diferentes posicionamentos dos Estados face às mais-valias.

A política de solos tem sido, na generalidade dos países, um palco propício ao debate ideológico. Quer do ponto de vista do direito, quer do ponto de vista urbanístico, a discussão tem-se centrado muito na questão do papel e do grau de intervenção do Estado no domínio da produção dos solos urbanos.

Em Portugal essa discussão, muito incipiente e durante anos inexistente, ficou sempre cativa de um certo radicalismo entre os que defendem o livre funcionamento do mercado, com a propriedade privada dos solos, e os que defendem a nacionalização ou municipalização dos solos.

No entanto, face às diferentes experiências experimentadas em diversos países, que sentido faz, hoje, centrar o debate sobre as políticas de solos, o funcionamento dos mercados imobiliários e o desenvolvimento urbano na questão da propriedade pública, ou não, do solo e que consequências têm as políticas de posse pública ou privada para a formação do preço dos diferentes produtos imobiliários e para o ordenamento do território?

A questão, a meu ver, não se coloca nesta pretensa dicotomia. Os diferentes sistemas de controlo do desenvolvimento urbano envolvendo ou não a posse pública do solo conduzem a resultados muito diferentes entre si, mesmo se os países adoptam modelos cuja arquitectura é semelhante. Uma das questões prévias que importa esclarecer é o entendimento que se faz do conceito do direito de propriedade e em particular a distinção que se estabelece, ou não, entre o direito de propriedade, o jus aedificandi e o direito de urbanizar. Em Portugal existe já doutrina do Tribunal Constitucional [6] em que se afirma que «se não se pode fundamentar o jus aedificandi directamente na garantia constitucional da propriedade privada, a conclusão que se deve tirar é a de que os pressupostos de existência e as condições de exercício daquele direito têm de ser encontrados no ordenamento jurídico urbanístico e estão dependentes do seu sistema de atribuição». Apesar de até 1965 o direito de urbanizar ter estado vedado aos particulares, a verdade é que desde então esse direito foi-lhes reconhecido passando o processo de desenvolvimento urbano a ser determinado pelas dinâmicas e pelos interesses dos promotores privados. Está ainda por fazer na nossa sociedade uma distinção entre o direito a edificar e o direito a urbanizar, clarificação fundamental para definir a forma como a Administração se relaciona com o processo de produção de solo urbano e com a geração de mais-valias simples. Sem a fazermos não podemos encontrar as respostas para grande parte das disfuncionalidades que caracterizam o nosso ordenamento do território.

Existem basicamente duas posições quanto à forma como a Administração se relaciona com as mais-valias: uma é a opção pela sua tributação e a outra a opção pela sua captura ou socialização. Em alguns países têm ocorrido variações ao longo dos anos, com alterações significativas do conteúdo das políticas fundiárias adoptadas, muito associadas às mudanças políticas internamente verificadas, sendo o caso da França talvez o mais relevante. Noutros países, independentemente das alterações políticas, os grandes eixos da política fundiária têm permanecido quase imutáveis, como acontece sobretudo na Suécia e na Holanda.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado adquiriu, na generalidade dos países que participaram no conflito, um papel central no planeamento urbanístico, na expropriação dos terrenos necessários à concretização dos planos e dos seus objectivos, na promoção da urbanização e no financiamento da construção de novas habitações. Existia, então, um grave problema de destruição de vastas zonas de importantes cidades, com a

consequente falta de habitação, a que urgia dar resposta. Em regra adoptaram-se duas vias de intervenção: uma via directa, que passava sobretudo por tornar pública a posse dos solos, e uma via fiscal.

A via directa recorria à posse pública dos solos como forma de garantir os seguintes aspectos considerados essenciais: o controlo do desenvolvimento urbano pela comunidade; o controlo da especulação fundiária e imobiliária; a retenção das mais-valias da urbanização. Esta via, de produção fundiária a partir da acção do Estado, tinha a sua eficácia salvaguardada pela vontade política, o que possibilitou a criação de mecanismos jurídicos e financeiros, bem como de estruturas de intervenção no terreno. Entre os mecanismos jurídicos assumiram particular relevo os Códigos de Expropriações e o Direito de Preferência na transmissão da propriedade fundiária, enquanto que os meios financeiros vinham directamente do Orçamento Geral do Estado. Quanto às estruturas de intervenção no terreno, um dos casos de maior sucesso foram as Agências Fundiárias da Região Parisiense, cuja intervenção foi decisiva para a concretização da política das Cidades Novas, com a aquisição do solo a fazer-se a um preço médio de 3 euros por metro quadrado, tendo estas agências sido classificadas como «belas máquinas de recuperação das mais-valias da urbanização em proveito da colectividade!» [7] Mais tarde a França mudou de política com a adopção de políticas liberais caracterizadas pela desregulamentação e pelo abandono das políticas intervencionistas de produção fundiária. No entanto o objectivo continuava a ser o mesmo: criar condições para reforçar a disponibilização dos solos necessários para a construção das habitações. A ideia forte era a de que numa situação de procura constante o aumento da oferta faria baixar os preços. Este conjunto de políticas no caso francês prolongou-se com alguns matizes até ao início do ano de 1986, que corresponde ao momento que diversos autores identificam com o início do crescimento da bolha imobiliária em França. O aparecimento da bolha do imobiliário, com os preços a duplicarem em poucos anos e com o incumprimento das famílias a disparar, foi a prova cabal de que as políticas liberalizantes adoptadas se tinham revelado equívocas e contraproducentes. Os defensores do postulado «desregulamentação – aumento da oferta – baixa do preço» foram confrontados com o facto, não previsto, de que a oferta real de solos não aumentou, pelo que o efeito benéfico sobre o preço não se verificou, antes pelo contrário. Faltou-lhes distinguir entre oferta potencial e oferta real.

Entre os países que optaram por reter as mais-valias e que mantêm a fidelidade a esse modelo salienta-se a Holanda, que procede à municipalização total da produção do solo urbano, e a Suécia, que socializa as mais-valias através da declaração da utilidade pública do solo. No caso holandês a municipalização traduz-se na possibilidade de o município poder expropriar todo o solo necessário ao desenvolvimento urbano após a aprovação de um plano urbanístico, sendo o valor pago a título de indemnização o valor do uso existente. A Holanda é consensualmente reconhecido como o único país em que o valor de mercado dos terrenos rústicos não contém qualquer parcela especulativa, mesmo se localizados

junto ao perímetro urbano de uma cidade.

Esta política de solos e esta forma de lidar com as mais-valias possibilita depois a concretização de uma política de habitação inclusiva capaz de responder às necessidades de todos os grupos e capaz de evitar a segregação espacial das populações segundo os seus níveis de rendimento. Um dos principais objectivos do planeamento na Holanda é responder às necessidades sociais em termos de habitação e essa é uma das razões pela qual uma das mais importantes variáveis políticas que afectam a política fundiária no caso holandês é a combinação de usos adoptados na área do Plano [8].

Outra situação muito interessante é a da Alemanha, que procede à socialização das mais-valias mas sem envolver a posse pública do solo. No caso alemão, a relação entre planeamento urbanístico, políticas fundiárias e preço do imobiliário tem um carácter muito específico sobretudo por duas razões distintas [9]: o papel motor do município nas decisões de início do processo de urbanização e a cobrança imediata aos proprietários dos terrenos duma parte significativa dos custos de urbanização. Logo que um município aprova um B-Plan – com algumas semelhanças com os nossos Planos de Pormenor mas com diferenças significativas –, o montante a suportar pelos proprietários dos terrenos abrangidos pode atingir os 90% do custo total de construção das infra-estruturas e dos equipamentos previstos para a área do Plano. A factura que é imediatamente enviada aos proprietários pode variar entre os 15 euros por metro quadrado e os 23 euros por metro quadrado. Naturalmente, quem suporta estes encargos não tem qualquer vantagem em manter uma atitude expectante, sendo «estimulado» a colocar os seus terrenos no mercado. Existe, no entanto, uma porta de saída para o proprietário insolvente (ou que não deseja estar associado ao desenvolvimento): o direito de ceder a propriedade está-lhe aberto, e o município é obrigado a comprar-lhe o seu terreno, mas a um preço que não integra o seu valor de desenvolvimento. Da mesma forma, no caso de existir oposição do proprietário à concretização do Plano o município procede à expropriação. O Código das Expropriações valoriza o terreno a expropriar pelo valor do uso existente antes da elaboração do Plano, cortando cerce todas as tentativas especulativas. Esta situação é idêntica à verificada na Holanda, embora neste país só uma pequena percentagem dos terrenos venha à posse do município pelo recurso à expropriação. Mas noutros países como Singapura e Hong Kong – quer como parte da Coroa britânica até 1997, quer depois como Região Administrativa Especial da República Popular da China – a aquisição dos terrenos necessários ao desenvolvimento urbano faz-se sempre pelo preço associado ao uso existente [10].

De entre aqueles que seguiram a via da tributação refere-se, normalmente, a Dinamarca, que cobra o imposto de mais-valias no caso de solos rústicos com uso urbano aprovado, com a taxa a variar entre 40% e 60% das mais-valias geradas. Refira-se a propósito da situação na Dinamarca que esta tributação pressupõe a existência de um conjunto de valores oficialmente

fixados para o solo rústico e o solo urbanizável, sobre cuja diferença é aplicada a taxa. De quatro em quatro anos, todos os terrenos são reavaliados e os resultados são publicados em cartas oficiais com o valor dos terrenos. Inicialmente o Estado procedia à cobrança do imposto das mais-valias logo após a aprovação do Plano, existindo mesmo uma linha de crédito público para os proprietários que não tivessem liquidez suficiente para proceder ao seu pagamento. Posteriormente, a cobrança passou a ser efectuada apenas no momento da primeira transmissão da propriedade posterior à aprovação do Plano. Tal como o seu sistema de planeamento, o sistema dinamarquês de avaliação é referido como um dos mais, senão o mais, sofisticado no mundo. A eficácia deste sistema de tributação das mais-valias passa pela existência de um conjunto de condições de que saliento as seguintes: transparência do mercado, coordenação entre a administração fiscal e a administração urbanística, e estabilidade das regras do urbanismo. Mas existem muitos outros países que adoptam esta via com maior ou menor sucesso, sendo de salientar um conjunto de cidades norte-americanas no estado da Pensilvânia, com destaque para Pittsburgh.

A adopção de qualquer uma destas posturas por parte da Administração releva da importância que é dada à análise e à regulação do funcionamento do mercado imobiliário, com o rigoroso controlo da criação e distribuição das mais-valias geradas pelos Planos. Releva, igualmente, da existência de uma política de solos que visa assegurar a disponibilização de terrenos para os diversos usos, protegendo os usos agrícola e florestal, incapazes de competir com o poder aquisitivo do uso urbano já que no âmbito da exploração normal associada a estas actividades não é possível amortizar o valor fundiário que o uso urbano suporta. Mas que, dentro do uso urbano, tem como objectivo dar resposta às necessidades de habitação de todos os grupos sociais e não apenas dos que têm poder aquisitivo mais elevado.

Investigações feitas em França e Espanha no final de década de noventa, envolvendo centenas de programas imobiliários [11], evidenciaram a alteração do peso relativo dos factores «preço do solo» e «preço da construção» na composição do preço final do imobiliário. O peso da construção, a única componente do preço do imobiliário susceptível de ser obtida num mercado concorrencial, manteve-se estável entre as décadas de setenta e noventa, vendo o seu peso relativo na estrutura do preço do imobiliário descer significativamente, ao passar de valores na ordem dos 40% para valores abaixo dos 20%, sobretudo nos segmentos mais elevados. O preço do solo fez o percurso inverso, passando de um peso inferior aos 30% para um valor da ordem dos 60% do preço final, podendo nalguns segmentos ultrapassar este valor. Como se percebe, esta componente do preço não se forma numa lógica de mercado mas sim numa lógica de planeamento. São as decisões, ou as omissões, da Administração, e não a concorrência entre os proprietários dos solos, que determinam a formação dos preços.

Sem a segmentação do mercado de solos e sem o controlo das mais-valias pela Administração não há forma de impedir a pressão urbana sobre os

terrenos rústicos e mesmo sobre os solos integrantes das zonas de parques e reservas. Ora, esta é uma condição sine qua non para garantir um adequado ordenamento do território.” (Fonte: <http://pt.mondediplo.com/spip.php?article213>)

Melhores Respostas

O aluno **Marcos Sato**, de **São Paulo/SP**, com nota ‘bom’, respondeu à questão da seguinte forma:

“A mais-valia urbanística consiste na valorização imobiliária decorrente da atividade urbanística do Poder Público que enseja vantagens para determinada parcela da população, notadamente dos proprietários dos bens imóveis afetados pela atividade estatal. No caso, como medida de igualdade, a fim de evitar que parcela ínfima de pessoas se beneficie dos atos estatais em detrimento de toda a sociedade, a mais-valia urbanística deve ser recuperada e revertida em favor da coletividade que, em última análise, foi responsável por gerar a mais-valia e arcar com os gastos da atividade estatal.

A recuperação da mais-valia urbanística é necessária diante do processo de urbanização acelerada, sem o devido planejamento sustentável aliada a propósitos mercantilistas e especulativos do solo urbano e que implica, por diversas vezes, a apreensão do espaço urbano como mero bem de produção, objeto de simples apropriação privada alijada de sua função social, excluindo parcela da população do direito difuso à cidade e a moradia digna. De fato, a mais-valia urbanística em favor de poucos, sobrevalorizando terrenos e imóveis, tem por consequência o deslocamento de camadas sociais menos favorecidas para regiões periféricas de pouco interesse econômico e com carência de infraestrutura básica de saneamento, saúde, educação, trabalho, etc.

Decerto, ante o panorama normativo adotado pela Constituição da República – máxime a de construir uma sociedade justa e solidária e a de reduzir as desigualdades sociais e regionais –, seria desarrazoado que o Estado, cuja atuação é custeada por todos os contribuintes, tolerasse que apenas alguns proprietários obtivessem lucro em face da valorização imobiliária.

Nesse contexto, a promulgação da Constituição da República de 1988 e a edição do Estatuto da Cidade em 2001 podem ser citados como principais marcos normativos da recuperação da mais-valia urbanística, na medida em que trouxeram novos paradigmas para atuação urbanística do Poder Público, em especial posicionando o desenvolvimento de uma cidade sustentável e a moradia digna como direitos subjetivos da sociedade.

Com efeito, o direito à moradia (art. 6º, “caput”, da CF), o direito ao desenvolvimento urbano sustentável (art. 182, da CF), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, “caput”, da CF), bem como o direito ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, cuja definição está consignada no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (“o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”) não deixam dúvidas que a recuperação da mais-valia urbanística é um direito de natureza difusa, conferindo aos cidadãos o direito de exigir do Estado prestações positivas, estruturadas no âmbito de políticas públicas.

Esse entendimento é corroborado não apenas pelos textos normativos nacionais, mas também internacionais – todos tutelando o direito à moradia digna do homem e o desenvolvimento sustentável – a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (art. 11, item 1), a Carta Mundial do Direito a Cidade, a Agenda 21 (capítulos 7), a Agenda Habitat II, o documento “O Futuro que queremos” (aprovado na Conferência Rio +20).

Decerto, os textos normativos mencionados evidenciam que a gestão social da valorização das terras urbanas tem como fundamento último o Estado Democrático de Direito. Isso porque a recuperação da mais-valia gerada pela atividade urbanística do Poder Público é fundamental para a promoção da igualdade de acesso à terra urbana bem localizada e provida de infraestrutura e serviços públicos de qualidade.

Diante desse quadro, é fundamental o papel do Ministério Público Federal, na medida em que a ele cabe, notadamente, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”(art. 127, “caput”, da CF), “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, I, da CF), bem como “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”(art. 129, II, da CF).

De fato, cabe ao Ministério Público Federal – ainda que se trate de discussão de atribuição de órgãos ministeriais estaduais – imiscuir-se nas discussões de elaboração da política urbana, fiscalizando e monitorando suas alterações com o fito de obrigar o Poder Público a respeitar não apenas as normas Constitucionais e legais, mas também as disposições dos diplomas internacionais em que o Brasil figura como parte.”

A aluna **Fernanda Barros Piovano**, de **Campo Grande/MS**, com nota ‘bom’, respondeu à questão da seguinte forma:

“A mais-valia urbanística caracteriza-se pela valorização imobiliária decorrente da atividade urbanística desempenhada pelo Poder Público, devendo ser recuperada e revertida em favor da coletividade, como meio de promoção do desenvolvimento urbano sustentável e garantia da igualdade. O tema está atrelado a questões politicamente sensíveis para as regiões brasileiras, como o regime jurídico da propriedade imobiliária urbana, a regulação do mercado imobiliário, o acesso ao solo urbano e o direito à moradia adequada, sendo o seu regramento jurídico essencial para o sucesso do planejamento estratégico das cidades e para a execução de políticas de intervenção urbanística capazes de promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável das cidades nos aspectos ambiental, econômico e social.

A propriedade imobiliária urbana deve cumprir a sua função social, em respeito à Carta Republicana, que a estabelece como direito fundamental, bem como para garantir o seu valor econômico, que também é influenciado por características decorrentes da inserção da propriedade no ambiente urbano, capazes de gerar a sua valorização (mais-valia) ou desvalorização (minus-valia), independentemente da vontade ou da atuação do seu proprietário. É tão grande importância da atividade urbanística no Brasil e das suas consequências sobre a propriedade, que é tida como função pública, o que torna a administração pública responsável por promover de forma eficaz a recuperação da mais-valia da propriedade imobiliária, gerada pelo ambiente urbano, a fim de reverter eventuais transformações ocorridas na cidade em benefício da coletividade, evitando-se, assim, a especulação imobiliária e o crescimento das desigualdades sociais urbanas.

Após tecidos relevantes comentários acerca da mais-valia urbanística e da importância da sua recuperação, cumpre analisar o seu marco normativo no Brasil, que data dos anos 1990, quando passou a ser previsto no Estatuto da Cidade um instrumento tido como típico mecanismo de recuperação das mais-valias no âmbito da gestão urbanística, chamado de "Outorga Onerosa do Direito de Construir", que passou a ser a principal fonte de abastecimento dos Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano nos Planos Diretores de todas as capitais metropolitanas e grandes cidades brasileiras. Também foi incluído no Estatuto da Cidade um instrumento denominado "Operações Urbanas Consorciadas", destinado aos projetos de grande porte. Referidos instrumentos fiscais possuem natureza não tributária.

Como instrumento fiscal de natureza tributária temos a contribuição de melhoria, tributo previsto no inciso III do Art. 145 da Constituição Federal, caracterizado como mecanismo de recuperação da mais-valia urbanística. Por meio de referida espécie tributária, qualquer ente da

federação tem competência para recuperar, em benefício da coletividade, a especial valorização experimentada por imóveis particulares em razão de uma obra pública realizada nas proximidades.

A execução de obras públicas tem enorme importância para o exercício da atividade urbanística, pois promove funções essenciais da cidade, custeadas por meio de recursos oriundos, em geral, da arrecadação de impostos. Assim, a cobrança de contribuição de melhoria com a finalidade de recuperar a mais-valia urbanística gerada pelas obras públicas tem como fim último recuperar o investimento público despendido, bem como promover a justa distribuição de benefícios e ônus entre a coletividade, como medida de isonomia e de justiça distributiva.

O Ministério Público Federal tem papel de extrema relevância no processo de recuperação da mais-valia urbanística, que, como explanado acima, é tema de interesse coletivo. A Lei nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública, dispõe no seu Art. 1º, inciso VI, que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à ordem urbanística são regidas por esta lei, que confere ao Ministério Público a legitimidade ativa para a sua propositura, bem como de eventual ação cautelar, nos termos do Art. 5º, inciso I de referido diploma legal. Assim, tendo em vista que a recuperação da mais-valia urbanística é tema ligado ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente, que têm como fundamento diversas convenções e tratados internacionais, sendo o grande marco jurídico inicial a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente na cidade de Estocolmo, Suécia, no ano de 1972, a sua atribuição é conferida ao Ministério Público Federal.”
