



GT 03 | Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

MAIS-VALIA OU MENOS-VALERÁ? ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DE LICENCIAMENTO CONSTRUTIVO DE RIO DE JANEIRO E MARICÁ À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANA

Edmar Augusto Santos de Araujo Junior¹

Thatyane Alecrim Azeredo²

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar o processo em marcha de regulamentação da legislação de licenciamento construtivo, as chamadas 'leis de mais-valias', em processo de regulamentação por muitos municípios brasileiros à luz dos princípios da política urbana. Tomando os casos comparativos de dois municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), Rio de Janeiro e Maricá.

A escolha deste recorte territorial de análise justifica-se pelo momento oportuno em que os municípios se encontram na regulamentação das leis. No caso do Rio de Janeiro, o Projeto de Lei Complementar nº 02/2025, foi recentemente aprovado em 15 de maio de 2025 pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, alterando significativamente o Plano Diretor da cidade, Lei Complementar 270 de 16 janeiro de 2024 e outras leis correlatas. Já no caso de Maricá, o Decreto Nº 116 de 3 de novembro de 2014, que regulamenta a lei Complementar Nº 157 de 2007, estabelecendo a regularização das construções irregulares e instituindo a 'Contribuição de mais-valia' será revogado, com a elaboração de um novo Decreto.

Nesse sentido, o conceito de mais-valia fundiária é definido como todo acréscimo do preço do solo decorrente de fatores externos ao simples direito de propriedade. Esse aumento pode vir do esforço do próprio proprietário, por meio de benfeitorias, mas também — e

¹ Doutor em Urbanismo (UFRJ / PROURB), Pesquisador Pós-doutorado (UFRJ / IPPUR / LEDUB). E-mail: araujoedmar1@gmail.com

² Mestranda em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ / IPPUR), Assessora Jurídica na Procuradoria Geral do Município de Maricá e Pesquisadora (UFRJ / IPPUR / LEDUB). E-mail: thatyanealecrim@yahoo.com.br



principalmente — de ações coletivas, investimentos públicos em infraestrutura, mudanças na legislação urbanística, ou ainda da dinâmica social e econômica da cidade.

Por conseguinte, o processo dinâmico de alteração das normas urbanas, pelo menos a cada dez anos, por Plano Diretor municipal e pelas leis correlatas, produz mais-valias fundiárias geradas pela função regulatória, modificando a regulamentação urbana dos regimes de usos do solo: as conversões declaratórias de rural para urbano, de residencial para comercial (vice-versa) e, principalmente, as mudanças na regulamentação das densidades construtivas, permitindo construir em altura ou restringindo edificações em determinadas zonas da cidade (Jaramillo, 2009).

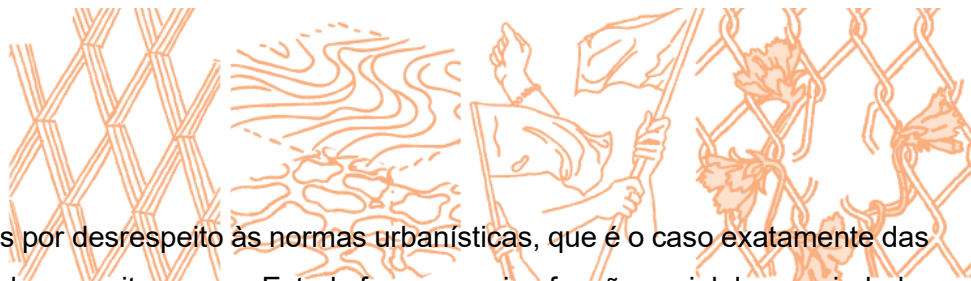
No esquema proposto por Furtado (2014), a origem das mais valias fundiárias é relacionada aos instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro:

- I. Esforços acumulados dos proprietários e de toda ação histórica correspondente ao valor total do terreno: IPTU;
- II. Ações de outros proprietários privados: Tributos sobre o ganho fundiário;
- III. Investimentos públicos diretos: Contribuição de Melhoria;
- IV. Alterações das normas urbanísticas: Outorgas onerosas por aproveitamento e usos do solo e Transferências do direito de construir.

Assim, as três principais modalidades de recuperação de mais-valias fundiárias decorrem do aumento do preço da terra devido a uma ação estatal. O artigo 4º do Estatuto da Cidade prevê as formas de financiamento do desenvolvimento urbano, por meio de um conjunto integrado de instrumentos tributários e não tributários, inclusive os de recuperação de mais-valias fundiárias.

Nota-se que as leis de mais-valias configuram uma ação de fiscalização sobre a apropriação indevida de mais-valias, multando construções em desacordo com as normas, em casos em que são incorporadas áreas indevidas (recuos, afastamentos, lajes etc.), mas não estão previstas como instrumento da política urbana brasileira, o que acaba gerando uma confusão muito grande na regulamentação do instrumento pelos municípios.

A gestão dos direitos construtivos pode ser considerada como uma das modalidades da política urbana brasileira, compondo um sistema de gerenciamento de ganhos fundiários ainda mais amplo se considerarmos a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), bem como os instrumentos fiscais: IPTU e Contribuição de Melhorias. independente se são tributárias (IPTU, Contribuição de Melhorias etc.), não-tributárias (OODC, TDC, OUC etc.) ou



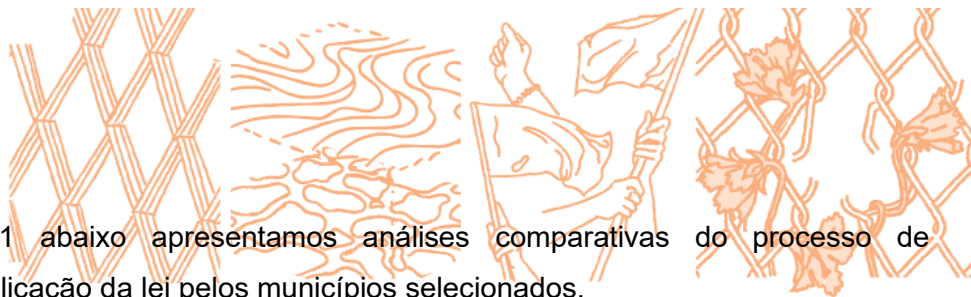
multas administrativas por desrespeito às normas urbanísticas, que é o caso exatamente das leis de mais-valias, todas permitem que o Estado faça cumprir a função social da propriedade, equiparando direitos construtivos e infraestruturas de forma equitativa.

Importante mencionar que no Estatuto da Cidade, no artigo 2º, inciso IX, foi estabelecido o princípio capaz de reger a política urbana: “a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização”. O critério de justiça é associado à alocação socioespacial, de forma equânime, dos recursos coletivos e são os instrumentos de captura de mais-valias fundiárias a principal forma de operacionalizar tal princípio (Furtado *et al*, 2018). Assim, a integração das leis de mais-valias com os instrumentos da política fundiária permite operacionalizar princípios como a função social da propriedade e a justa distribuição socioespacial dos ônus e bônus do processo de urbanização do território. Isto demonstra a aderência dessa proposta de pesquisa ao referido GT 03 do XXI CBDU, numa perspectiva de fortalecer instrumentos de caráter redistributivos.

2. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Os resultados da análise comparativa da legislação de licenciamento de construções irregulares revelam que, no caso carioca, o Projeto de Lei Complementar nº 02/2025 estabeleceu as condições especiais para o licenciamento e legalização, mediante pagamento, de construções que ultrapassem os parâmetros urbanísticos no município até 2029. Denominado ‘Mais-valia e Mais-valerá’, o instrumento urbanístico ficou popularmente conhecido como “lei dos puxadinhos”, sendo aplicado desde 2009, se tornou uma fonte importante de arrecadação. Em 2018, foi implementada a Mais-valerá, permitindo o licenciamento prévio de construções irregulares, tornando a irregularidade uma fonte de arrecadação.

Em Maricá, as análises da Lei Complementar nº 157 de 19 de março de 2007, do Decreto nº 116 de 03 de novembro de 2014 e da Minuta do novo Decreto, ainda em elaboração, revelaram uma demanda dos munícipes pela regularização construtiva que foi posta pelo novo Plano Diretor, Lei nº 400 de 17 de janeiro de 2025, determinando prazo específico para atualização da legislação urbanística, demonstrando uma preocupação do legislador em estabelecer critérios objetivos, requisitos documentais, limites legais e contrapartidas financeiras proporcionais à gravidade das infrações cometidas.



No quadro 1 abaixo apresentamos análises comparativas do processo de regulamentação e aplicação da lei pelos municípios selecionados.

Quadro comparativo 1 – Legislação de licenciamento e regularização construtiva, Rio de Janeiro e Maricá.

Município	Tipologias / critérios socioespaciais	Previsão / alteração em PD	OODC e CM	Natureza jurídica	Motivação	Destino do recurso	Benefícios /descontos	Fórmula de cálculo
Rio de Janeiro	Não	Altera	OODC	Instrumento urbanístico	Poder público	Tesouro municipal	Parcial	Sim
Maricá	Sim	Previsto	Não	Contribuição	Proprietário	Tesouro municipal	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria.

Analisando o quadro acima, importante mencionar que em Maricá, a chamada “*Contribuição de Mais-Valia*” é prevista como um mecanismo compensatório destinado a compatibilizar o interesse público na ordenação do solo urbano com a realidade consolidada das ocupações irregulares. De acordo com o Art. 6º do Decreto 116/2014, as irregularidades passíveis de regularização são classificadas como graves e leves, na seguinte forma:

I – São graves as irregularidades que digam respeito a: invasão de faixas de recuo e afastamento; aumento do número de unidades alienáveis; aumento de área de construção; redução do prisma de ventilação; redução de áreas; aumento de gabarito; diminuição de cota; inobservância de padrão de equipamento de tratamento sanitário.

II – São leves todas as demais irregularidades identificadas. Parágrafo único. Cada irregularidade, individualmente, deverá ser considerada quando da solicitação de regularização, podendo, entretanto, serem requeridas em um mesmo processo.

Vale ressaltar que a redação atual não explicita critérios objetivos de valoração do imóvel, tampouco os parâmetros que determinam a gravidade da irregularidade ou as bases para uma regulamentação mais precisa da metodologia de cálculo. No caso carioca, apesar de ter supostamente beneficiado a preservação do patrimônio cultural edificado e o uso comercial, de serviços e residencial, representando certos avanços em relação à Lei Complementar, muitas críticas têm sido feitas, sobretudo, com relação à baixa participação social, à falta de aderência ao Plano Diretor e o reforço à segregação socioespacial, estimulando irregularidades como forma de arrecadação.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leis de mais-valia vêm sendo utilizada para designar uma contrapartida financeira devida para legalizar edificações realizadas à margem da legislação urbanística vigente. Trata-se, portanto, de uma figura que não se confunde com tributos típicos nem com os instrumentos clássicos previstos no Estatuto da Cidade, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Em verdade, conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tal cobrança possui natureza jurídica de multa administrativa, uma vez que constitui sanção pela inobservância de normas edilícias, cuja regularização é facultada mediante o pagamento do valor estipulado.

Com efeito, a jurisprudência tem reconhecido que a denominada “mais-valia predial” tem, na verdade, natureza jurídica de multa administrativa, por configurar penalidade imposta pela edificação irregular, cuja legalização se dá mediante o pagamento de uma quantia estipulada em lei municipal. Trata-se de uma faculdade colocada à disposição do contribuinte, pela Lei Municipal, que possibilita ao proprietário a legalização da edificação, desde que paga a contrapartida, conforme se depreende do art. 2º da Lei Complementar nº 31 de 1997.

A crítica a ser feita é que a cobrança de mais-valias fundiárias deveria ser destinada ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, como forma de diminuir a renda diferencial no espaço intraurbano, aproximando o instrumento à teoria da renda do solo urbano e aos instrumentos da política fundiária.

REFERÊNCIAS

FURTADO, Fernanda. Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana. In: COSTA, M. L.; SILVA, M. L. P. Produção e Gestão do Espaço – 10 anos de PPGAU/UFF. Niterói: FAPERJ: Casa 8, pp. 409-426, 2014.

FURTADO, Fernanda; MALERONKA, Camila. A outorga onerosa e a gestão pública dos direitos de construir. In: COSTA, Marco Aurélio. Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa. Rio de Janeiro: Ipea, 2023

JARAMILLO, Samuel González. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Universidad de Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009.

MARX, Karl. A Renda da Terra. In: O Capital: crítica da economia política. Volume IV a VI. São Paulo: DIFEL, 1987 (1894).