

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE DIREITO

BRUNA ALICE NARDY ABBUD

**O INSTITUTO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, na área de concentração de Direito Urbanístico, sob a orientação do Prof. Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani.

Juiz de Fora

2017

FOLHA DE APROVAÇÃO

BRUNA ALICE NARDY ABBUD

O INSTITUTO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, na área de concentração de Direito Urbanístico, submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Mestre Renato Chaves Ferreira

Universidade Federal de Juiz de Fora

Mestre Álisson de Almeida Santos

Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA:

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 13 de novembro de 2017.

O INSTITUTO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

THE INSTITUTE OF PARCELING, BUILDING AND COMPULSORY UTILIZATION IN THE MUNICIPALITY OF JUIZ DE FORA

Bruna Alice Nardy Abbud¹

Resumo. O instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade é um instrumento urbanístico capaz de conferir função social a propriedade urbana. Ocorre que o instituto deve ser previsto de forma clara e objetiva nos planos municipais, sob pena de se tornar inaplicável. Em Juiz de Fora, apesar de haver previsão legal para o uso desta ferramenta ela é ineficaz, uma vez que não consegue produzir os seus efeitos. Tal ineficácia também é constatada no Projeto de Lei que visa a atualização da legislação urbanística da cidade, conforme será demonstrado no presente trabalho.

Palavras-chave: Plano Diretor. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Função social. Eficácia. Juiz de Fora.

Abstract. *The institute of compulsory installment, building and use, provided in the Federal Constitution and in the City Statute is an urbanistic instrument capable of conferring a social function on real state property. It occurs that the institute must be clearly and objectively foreseen in municipal plans, otherwise it won't be applicable. In Juiz de Fora, although there is legal provision for the use of this tool, it is ineffective, since it cannot produce effects. This ineffectiveness is also evidenced in a Law project that seeks to update the urban planning legislation of the city, as it will be verified.*

Keywords: *Master Plan. Compulsory parceling, building and use. Social role. Efficiency. Juiz de Fora.*

1 Introdução

O presente trabalho tem por escopo analisar o instrumento urbanístico do parcelamento, edificação e utilização compulsórios previsto no Plano Diretor de Juiz de Fora, Lei nº 9.811 (JUIZ DE FORA, 2000), bem como no Anteprojeto de Lei que visa a sua atualização.

Esse instrumento é previsto constitucionalmente, além de ser apresentado de maneira detalhada no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 (BRASIL, 2001).

O plano diretor, mediante as suas ferramentas, como a do parcelamento, uso e edificação compulsórios, possui a capacidade de fazer com que os imóveis cumpram sua função social.

Para tanto, mister que o plano diretor e as leis correlatas tratem de forma objetiva a aplicação dos instrumentos urbanísticos, sempre observando os anseios específicos de cada realidade urbana.

Ocorre que não se observa isso no Plano Diretor de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2000), nem na proposta preliminar de plano, sendo possível apontar as inúmeras lacunas, obscuridades e termos genéricos ali existentes, os quais, por sua vez, tornam a lei municipal umbilicalmente dependente de outros diplomas legais. Todavia, as leis complementares ao plano sequer foram criadas, fazendo com que o parcelamento, uso e edificação compulsórios sejam inaplicáveis.

Assim, o presente trabalho gira em torno da verificação da normatização do instrumento na legislação urbanística de Juiz de Fora, conseguindo analisar os problemas que obstarão sua plena aplicação e eficácia no plano fático.

Para tanto, toma-se como paradigma o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, previsto no plano diretor dos municípios de São Paulo (SÃO PAULO, 2014), pelo fato deste ser um exemplo a ser seguido devido a sua completude, trazendo também, a título exemplificativo, o Plano Diretor de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1996), bem como o Projeto de Lei nº 1.749 (BELO HORIZONTE, 2015), que pretende atualizar a legislação urbanística da capital mineira.

2 O Plano Diretor

O plano diretor é um mecanismo basilar de orientação do ordenamento e desenvolvimento dos municípios, previsto no art. 182¹ da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e disciplinado no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001).

¹Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Importante esclarecer que os municípios que se enquadram nos casos previstos do art. 41 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) são obrigados a elaborar e implementar um plano diretor, devendo esse ser criado de maneira multidisciplinar e com intensa participação popular, uma vez que é feito, justamente, para proporcionar uma melhor condição de vida aos munícipes.

Frisa-se que o plano diretor deve ter um conteúdo mínimo que aborde o aspecto físico, econômico, social e administrativo da cidade.

No que tange ao aspecto físico, faz-se necessário mencionar que esse deverá conter diretrizes claras e objetivas, delimitando as áreas que poderão ser atingidas pelas obrigações, garantindo, assim, a implementação dos instrumentos urbanísticos, como o parcelamento, utilização e edificação compulsórios, que será estudado aqui.

Nesse sentido é o entendimento de Pires (2007, p. 139) “[...] A especificação e a delimitação de áreas tem por finalidade garantir a implementação do instrumento e estabelecer segurança jurídica para a medida que será adotada [...]” e Silva (2012, p.139) “[...] deverá conter disposições sobre a delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados: (a) o parcelamento, a edificação e utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda de uso [...]”.

Somado a isso, o art. 5º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) deixa claro a necessidade de haver previsão na legislação municipal complementar ao plano acerca das áreas afetadas. Dessa forma, a lei discriminará de forma detalhada às localidades em que o poder público poderá impor as obrigações urbanísticas, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Assim sendo, o plano diretor deve englobar o município como um todo, ou seja, área urbana e rural, e, ser revisto pelo menos a cada dez anos, atendendo às constantes transformações da cidade.

Destarte, a existência de um plano e a criação de leis municipais que visam detalhar a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no primeiro são condições necessárias para a imposição desses.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Insta frisar que a existência de um plano diretor é imprescindível para que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Porém, a mera existência no plano legal não basta, sendo necessário que a lei surta efeito no plano material, concreto, dos indivíduos.

3 A eficácia jurídica

Uma norma possui eficácia jurídica quando consegue cumprir o fim ao qual se destinava quando foi criada, ou seja, a infalibilidade da norma consiste na sua capacidade de ser exigível, aplicável e executável. Nesse sentido é o ensinamento de José Afonso da Silva:

Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. (SILVA, 2017, p.66).

Em relação aos planos diretores, infelizmente nem todos conseguem alcançar os objetivos pretendidos no momento de sua criação, sendo o de Juiz de Fora um de tantos outros. Isso porque, além de serem repletos de termos genéricos e imprecisos, portanto, desnudados de qualquer carga semântica e/ou cogente, dependem de leis específicas, que muitas vezes inexistem ou são insuficientes.

Neste ponto vale colacionar uma crítica aos planos diretores feita por Villaça:

Dos enormes volumes com centenas de páginas recheados de mapas, pesquisas e estatísticas elaboradas por equipes multidisciplinares e abordando enorme leque de problemas, transformam-se em meros projetos de lei, às vezes contendo apenas declarações de princípios, políticas ou diretrizes gerais, às vezes até sem mapas, ou com poucos mapas. (VILLAÇA, 2001, p.188).

Sendo assim, o plano não pode ser composto apenas de leis que reproduzam princípios e apresente diretrizes genéricas, sob pena de se tornar uma norma ineficaz.

Além disso, o plano deve abranger aspectos de ordem prática e programática, que se reproduz na legislação específica de modo que essa traga a solução para os problemas verificados na fase de diagnóstico, anterior a sua elaboração, para assim possuir eficácia jurídica necessária.

4 Função social da propriedade imóvel urbana

Antigamente, a propriedade era garantida de forma extremamente individualista, nessa concepção o proprietário tinha o direito de usar, gozar e dispor do bem conforme assim o desejasse, sem qualquer preocupação para com terceiros e/ou bem-estar da sociedade.

Ocorre que, com o decurso do tempo, passou a se verificar um certo tipo de publicização do direito à propriedade, uma vez que o proprietário deixou de ser somente detentor de direitos, para ter também deveres, impostos na tentativa de fazer com que a propriedade atinja o bem-estar coletivo, ou seja, cumpra a sua função social.

Dessa forma, o direito à propriedade deixou de ser absoluto, sendo garantido quando o bem atenda concomitantemente aos interesses coletivos.

Nesse sentido é o ensinamento de Gustavo Tepedino:

(...) propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou de qualquer modo, em carácter predominantemente negativo, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para as suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. (TEPEDINO, 1997, p. 321).

Essa mitigação do direito à propriedade é observada na jurisprudência pátria, como se vê na Apelação Cível nº 10024112692926001², que tramitou na 6ª Câmara Cível do Tribunal

² Ementa: PROPRIEDADE URBANA. ATIVIDADE ECONÔMICA EM DETERMINADA ÁREA. PROIBIÇÃO PELA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA REGRA SOB PENA DO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA. -A propriedade urbana cumpre sua função social, (art. 182, parágrafo 2º, da CF/88), quando observa as regras de utilização do solo, tal qual a proibição para o desempenho de determinadas atividades econômicas, em áreas especificadas pelo ente municipal. - A inexistência de pendências ambientais, os gastos com a reforma ou melhoramento do imóvel, ou mesmo a alegação evasiva atrelada à função social da empresa, não autoriza o desempenho de atividade econômica em área na qual é vedada pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município de Belo Horizonte, mormente se referida proibição era de pleno conhecimento do empresário, que dela buscava incessantemente se furtar.

de Justiça de Minas Gerais, cuja relatora foi a Desembargadora Selma Marques (BELO HORIZONTE, 2014).

A apelação citada trata-se de recurso interposto pelo Hotel Califórnia Ltda. em face do Município de Belo Horizonte na tentativa de rever a sentença que julgou improcedente o pedido do apelante de permanecer utilizando a área em que o hotel é sediado.

Verifica-se que Prefeitura Municipal de Belo Horizonte havia notificado o recorrente para encerrar as suas atividades por estar funcionando sem o devido alvará de localização e funcionamento. Além disso, pelo fato da referida atividade não ser permitida no local, conforme prevê a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo, desde o ano de 1976.

Dessa forma, só seria permitida a permanência das atividades no local caso essas tivessem se iniciado antes da edição da lei supracitada, o que não foi provado, pois a empresa autora iniciou suas atividades no ano de 1994, como demonstra o seu contrato social. Somado a isso, conforme sabiamente destacado no julgado, mesmo que ficasse demonstrado o uso anterior a 1976, esse teria que ser lícito e regular.

O voto da Relatora, acompanhado pelo Desembargador Corrêa Junior e pela Desembargadora Sandra Fonseca, traduz claramente que direito a propriedade, para ser garantido, deve ser seguido do exercício da função social, que no presente caso seria o atendimento das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A relatora fundamenta seu voto no art. 30, VIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que dispõe acerca da competência do Município para promover o adequado ordenamento territorial, mencionando ainda o art. 182, §2º do mesmo diploma legal, aduzindo que a propriedade urbana quando atende as exigências municipais cumpre a função social.

Embasa ainda a sua decisão denegatória nos arts. 2º e 39, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), afirmando que não há proporcionalidade ou razoabilidade que permita a inobservância da função social de um imóvel, tendo em vista o fato de estarmos frente a uma norma constitucional.

Portanto foi negado o provimento ao recurso interposto, sob o fundamento de que a propriedade urbana deve obedecer às diretrizes municipais para atender a função social, o que não foi verificado no caso concreto pelo fato da área onde o hotel ser sediado não comportar a atividade exercida.

Em relação a função social cabe ainda mencionar que o seu significado é amplo, dependendo da realidade de cada município para ser determinado. Nesse sentido é o entendimento de Collado apud Silva:

(...) o direito do proprietário está submetido a um pressuposto de fato, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é da competência da Administração, de natureza variável, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também à Administração. (COLLADO, 1979 p.138 apud SILVA, 2012, p. 77).

Assim sendo, conforme prevê o art. 182 da Carta Magna (BRASIL, 1988), é papel do plano diretor e das leis correlatas delinear de forma objetiva, observando os anseios locais, o que seria o cumprimento da função social para aquela realidade urbana, sendo possível então aferir o seu cumprimento, bem como disciplinar mecanismos de efetivação e as sanções nos casos de não atendimento.

5 O parcelamento, edificação e utilização compulsórios

O instrumento urbanístico do parcelamento, edificação e utilização compulsórios está previsto no art. 182, §4º, inciso I da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim como nos artigos 4º, 5º³ e 6º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001).

O parcelamento compulsório, resumidamente, consiste na obrigação do proprietário dividir uma determinada área abrangida pelo plano diretor e lei específica, mediante

³Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO) § 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

desmembramento ou loteamento, conforme a necessidade municipal nas leis mencionadas, visando a sua urbanização.

Já a imposição de edificar, conforme sabiamente menciona Levin (2010, p. 89) é aplicável ao “(...) dono de imóvel urbano sem nenhum aproveitamento, desde que a situação de não edificação do solo seja contrária às disposições do plano diretor, e desde que cumpridos os demais requisitos do art. 5º da Lei nº 10.257/2001.”, sendo os bens não edificados aqueles isentos de qualquer construção.

Por fim, a utilização compulsória é aplicável nos casos em que a propriedade urbana não apresente qualquer utilização ou se encontre subutilizada, descumprindo, de tal forma, as disposições estabelecidas no plano municipal.

Cabe esclarecer que o imóvel subutilizado é aquele cujo aproveitamento é inferior ao mínimo estabelecido na legislação urbanística municipal, enquanto o não utilizado é caracterizado pela total ausência de uso útil e legal, enquadrando-se nesses também os imóveis abandonados.

O município tem o poder dever de notificar o proprietário do imóvel que não esteja cumprindo com as disposições estabelecidas no plano diretor e na legislação correlata, caso exista, acerca da necessidade de conferir o devido aproveitamento ao bem, com o objetivo de fazer com que a propriedade atinja a função social.

A notificação ao proprietário do imóvel deverá se dar de forma fundamentada e, posteriormente, ser averbada no cartório de registro de imóveis, tornando pública a obrigação e dando início a contagem de prazo para que o proprietário apresente um projeto de adequação do uso do bem.

O prazo para apresentação do projeto e início das obras deve ser determinado por pelo plano diretor, não podendo ser inferior a um ano para a apresentação do projeto e a dois, contados a partir da aprovação do projeto, para o início das obras, conforme dispõe o art. 5º, §4º da Lei 10.257 (BRASIL, 2001). Salienta-se que o prazo para análise do projeto e conclusão da obra também devem ser estabelecidos pela legislação municipal.

Caso o proprietário descumpra os prazos haverá a incidência do IPTU progressivo no tempo, que consiste em uma majoração da alíquota do imposto. Cabe esclarecer que a majoração ocorrerá anualmente, perdurando até o quinto ano consecutivo de descumprimento, nos moldes do art. 7º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Após os cinco anos de majoração da alíquota do IPTU sem que haja o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar poderá o município desapropriá-lo, mediante pagamento em títulos da dívida pública.

Ocorre que alguns planos municipais, como o da cidade de Juiz de Fora, são demasiadamente genéricos ou deixam as condições de aplicação do instituto do parcelamento, utilização e edificação compulsórios sob a responsabilidade de leis complementares, que nem sempre existem ou são genéricas, vedando a imposição da obrigação.

Neste ponto, faz-se necessário destacar a existência da Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades (BRASIL, 2005), que recomenda que o plano diretor apresente pelo menos os critérios para caracterizar um imóvel como não edificado, subutilizado e não utilizado; apresente as áreas em que o instrumento urbanístico poderá ser imposto; e determine os prazos para o cumprimento da obrigação.

6 O instituto na legislação de São Paulo e Belo Horizonte

6.1 O instituto em São Paulo

O instrumento urbanístico do parcelamento, uso e edificação compulsórios é abordado na Lei Municipal de São Paulo nº 16.050 (SÃO PAULO, 2014), principalmente, nos artigos 90 ao 101⁴.

A princípio, faz-se necessário mencionar que o art. 91⁵ da lei em comento apresenta as áreas passíveis da imposição de parcelar, edificar e utilizar de maneira clara, não deixando margem de dúvidas em relação aos locais cuja imposição poderá ser observada.

⁴Art. 90. O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
II - Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Parágrafo único. (VETADO)

⁵Art. 91. Para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, são consideradas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados nas seguintes partes do território:
I - Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;
II - no perímetro da Operação Urbana Centro;
III - áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;
IV - nos perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;
V - nos perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;
VI - nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;

Já os artigos 92 a 95 traduzem o que seria um imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, através de parâmetros objetivos, tornando possível a imposição do instrumento aos proprietários dos imóveis que não estão conferindo o devido aproveitamento à área.

Neste ponto, cabe elucidar que os artigos supracitados dispõem que os lotes e glebas não edificados são caracterizados como aqueles que medem mais de 500m² (quinhentos metros quadrados), porém, com o coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero; os subutilizados, são aqueles que possuem área maior que 500m² (quinhentos metros quadrados), cujo coeficiente de aproveitamento é inferior que o definido pelos quadros anexos ao Plano; e, por fim, classifica os não utilizados como aqueles cujo coeficiente de aproveitamento usado é igual ou superior ao nível de aproveitamento mínimo definido nos quadros anexos ao Plano, possuindo pelo menos 60% (sessenta por cento) de sua área edificada desocupada por mais de um ano ininterrupto. Confira-se:

Art. 92. São considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero).

§ 1º As obrigações estabelecidas por esta lei aos proprietários de imóveis caracterizados no “caput” não serão aplicadas enquanto o terreno não tiver acesso à infraestrutura básica, assim definida pela legislação federal de parcelamento do solo urbano, ressalvados os casos em que os equipamentos urbanos ali estabelecidos possam ser exigidos no processo de licenciamento.

§ 2º A tipificação estabelecida no “caput” se estende aos lotes com metragem inferior a 500m² (quinhentos metros quadrados), quando:

- a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que,
- b) somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados).

Art. 93. São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos.

Art. 94. Ficam excluídos das categorias de não edificados ou subutilizados os imóveis que:

- I - abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades, com exceção de estacionamentos;
- II - integrem o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres, forem classificados como ZEPAM ou cumpram função ambiental relevante;

VII - na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados);

VIII - em todas as áreas do perímetro urbano, definidas como tal no Mapa 2A, nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e as exceções previstas nos arts. 92 e 94.

III - forem classificados como ZEPEC, tombados, ou que tenham processo de tombamento aberto pelo órgão competente de qualquer ente federativo, ou ainda cujo potencial construtivo tenha sido transferido;

IV - estejam nestas condições devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem.

Parágrafo único. As exceções previstas no “caput” serão regulamentadas pelo Poder Executivo, considerando os princípios e objetivos desta lei.

Art. 95. São considerados imóveis não utilizados aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto.

§ 1º Quando se tratar de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dentre elas, também pelo prazo de 1 (um) ano.

§ 2º A desocupação dos imóveis poderá ser comprovada, por meio de consulta às concessionárias, pela não utilização ou pela interrupção do fornecimento de serviços essenciais como água, luz e gás.

§ 3º A classificação do imóvel como não utilizado poderá ser suspensa devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem, conforme regulamentação do Poder Executivo.

O artigo 96⁶ da lei em questão trata dos prazos para o cumprimento da obrigação, fixando o lapso temporal máximo conferido ao proprietário para que esse realize as adequações necessárias no imóvel.

⁶Art. 96. Os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados são sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

§ 1º Os proprietários dos imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados deverão ser notificados pela Prefeitura e terão prazo máximo de 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação para protocolar, junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, conforme o caso.

§ 2º Os proprietários dos imóveis notificados nos termos do parágrafo anterior deverão iniciar a execução do parcelamento ou edificação desses imóveis no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da expedição do alvará de execução do projeto, cabendo aos proprietários a comunicação à administração pública.

§ 3º Os proprietários dos imóveis não utilizados deverão ser notificados pela Prefeitura e terão prazo máximo de 1 (um) ano, a contar do recebimento da notificação, para ocupá-los, cabendo aos proprietários a comunicação à administração pública.

§ 4º Caso o proprietário alegue como impossibilidade jurídica a inviabilidade de ocupação do imóvel não utilizado em razão de normas edilícias, o Executivo poderá conceder prazo de 1 (um) ano, a partir da notificação, exclusivamente para promover a regularização da edificação se possível, nos termos da legislação vigente, ou a sua demolição, fluindo a partir de então prazo igual para apresentação de projeto de nova edificação ou documentação relativa à regularização do imóvel.

§ 5º O proprietário terá o prazo de até 5 (cinco) anos, a partir do início das obras previstas no § 2º para comunicar a conclusão do parcelamento do solo, ou da edificação do imóvel, ou da primeira etapa de conclusão de obras no caso de empreendimentos de grande porte.

Já o art. 97 do referido plano, dispõe a respeito das formas notificação da imposição ao proprietário, sendo essa praticamente idêntica àquela prevista no Estatuto da Cidade.

Por fim, e não menos importantes, os arts. 100 e 101 tratam do mecanismo de fiscalização do cumprimento da imposição em questão, uma vez que dispõem sobre a listagem dos imóveis que não estão sendo aproveitados devidamente.

Segundo os dispositivos legais mencionados, os imóveis cuja obrigação for imposta estarão relatados em uma listagem de acesso público para que a própria população possa fiscalizar se os proprietários, bem como o poder público, estão tomando as medidas necessárias para que o bem cumpra a sua função social.

Além disso, os próprios munícipes podem indicar os imóveis que não estão em consonância com a política de parcelamento, uso e edificação do solo, para que o poder público, caso entenda necessário, notifique o proprietário e imponha que esse confira ao bem adequada destinação. Verifica-se:

Art. 100. Será disponibilizada ao público para consulta a listagem dos imóveis cujos proprietários foram notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e nas Subprefeituras, bem como em portal eletrônico oficial do Executivo.

§ 1º Uma primeira versão da listagem prevista no “caput” deste artigo deverá ser publicada pelo Executivo no prazo de 6 (seis) meses, contado a partir da promulgação desta lei.

§ 2º O imóvel permanecerá na listagem até que o proprietário promova seu parcelamento, edificação ou utilização, conforme o caso, ou imissão na posse pelo Poder Público.

§ 3º Na listagem deverão constar, no mínimo, as seguintes informações:

I - número do Setor – Quadra - Lote;

II - endereço do imóvel;

III - data da notificação prevista no art. 97;

IV - identificação do instrumento para cumprimento da função social aplicado no momento;

V - data de início da aplicação do respectivo instrumento;

§ 6º Os prazos previstos neste artigo serão contados em dobro quando o proprietário notificado for cooperativa habitacional ou associação sem fins lucrativos.

§ 7º No setor Orla Ferroviária e Fluvial da Macroárea de Estruturação Metropolitana, a notificação se dará a partir da aprovação da lei específica de reordenamento territorial da região ou do setor onde esteja inserido o imóvel em questão.

§ 8º Nas glebas ou lotes com área superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados) localizados na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, mencionados no inciso VII do art. 91, a notificação deverá se referir exclusivamente ao parcelamento compulsório.

§ 9º A transmissão do imóvel, por ato “intervivos” ou “causa mortis”, posterior à data da notificação prevista nos §§ 1º e 3º, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização sem interrupção de quaisquer prazos.

VI - data de protocolo, junto ao órgão competente, do pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, se o caso;

VII - data da expedição do alvará de execução do projeto, se o caso;

VIII - data da comunicação da ocupação do imóvel, se o caso;

IX - data da comunicação da conclusão do parcelamento do solo, ou da edificação do imóvel ou da primeira etapa de conclusão de obras na hipótese de empreendimentos de grande porte, se o caso.

§ 4º Caso o proprietário informe a observância do previsto nos incisos V, VI, VII e VIII do § 4o, a Prefeitura terá o prazo de 2 (dois) meses a partir do recebimento da informação pelo órgão competente para verificar o efetivo parcelamento, edificação ou utilização do imóvel e proceder a sua exclusão da listagem.

§ 5º Caso o imóvel se encontre na fase de aplicação de IPTU Progressivo no Tempo, a listagem também deverá conter:

I - data da primeira aplicação de alíquota progressiva, com a respectiva alíquota;

II - valor da alíquota de cada ano subsequente.

§ 6º Caso o imóvel encontre-se na fase de aplicação de desapropriação mediante pagamento da dívida pública, a listagem também deverá conter:

I - data da publicação do respectivo decreto de desapropriação do imóvel;

II - data de propositura de ação de desapropriação;

III - data da efetiva imissão na posse;

IV - destinação do imóvel;

V - justificativa da ausência de interesse na aquisição do imóvel.

§ 7º Tão logo decorram os prazos previstos nos arts. 96 e 98 sem que o proprietário cumpra as obrigações neles estabelecidas, a Prefeitura deverá atualizar as informações presentes na listagem.

Art. 101. Para elaboração da listagem de que trata o art. 100, a Prefeitura poderá:

I - realizar levantamento para identificar os imóveis que se caracterizem como não edificados, subutilizados ou não utilizados;

II - analisar indicações de imóveis e áreas feitas por pessoas físicas e jurídicas.

Parágrafo único. (VETADO) O Poder Executivo poderá escalonar, com aprovação do Conselho Municipal de Habitação, em etapas, o procedimento de notificação, incluindo obrigatoriamente terrenos localizados em ZEIS 2, 3 e 5 e nos Eixos de Estruturação, dando publicidade aos critérios de escalonamento que considerem os princípios e objetivos que regem a aplicação desta lei.

Diante da previsão do art. 101 a prefeitura de São Paulo criou uma plataforma colaborativa em que o cidadão pode se cadastrar e enviar os dados das áreas que não estão sendo utilizadas conforme os moldes estabelecidos pelo Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014).

A prefeitura, ao receber as informações, irá verificá-las, e caso sejam verdadeiras, o imóvel será cadastrado. A partir de então, o imóvel será demarcado no mapa existente na plataforma, possibilitando o acompanhamento das medidas tomadas pelo município.

Frisa-se que ainda ocorrerá uma análise acerca do cabimento da imposição de parcelar, edificar ou utilizar, que pode ser acompanhada pelos cidadãos através da plataforma digital desde o momento da demarcação do bem.

Caso o imóvel demarcado for realmente notificado pelo órgão municipal haverá a inclusão desse em outra plataforma, chamada de “Geosampa”.

Assim sendo, resta claro que o parcelamento, uso e edificação compulsórios, neste plano diretor, tem capacidade de ser aplicável, uma vez que é completo e independe de outras leis, além de possuir formas pioneiras de fiscalização, como a plataforma digital supramencionada.

6.2 O instituto no Plano Diretor de Belo Horizonte

No Plano Diretor do município de Belo Horizonte, Lei nº 7.165 (BELO HORIZONTE, 1996), o instrumento do parcelamento, utilização e edificação compulsórios aparece nos artigos 74-B à 74-E.

Verifica-se que os arts. 74-C⁷ e 74-E⁸ delimitam as áreas de aplicação do instituto, bem como as vedações à sua imposição, possibilitando a identificação das zonas em que o ônus poderá ser imposto.

No art. 74-D⁹ da Lei nº 7.165 (BELO HORIZONTE, 1996) é apresentado parâmetros objetivos para que se possa caracterizar um imóvel como não utilizado e subutilizado,

⁷Art. 74-C. A aplicação dos instrumentos previstos no caput do art.74-B desta Lei é válida em todo o território do Município, exceto nas ZPAMs, ZPs-1 e ZPs-2.

Parágrafo Único. A aplicação, nas ZARs, dos instrumentos previstos no caput do art. 74-B desta Lei deverá observar as características da área relativas à capacidade da infraestrutura, e aos aspectos ambientais e de sistema viário, nos termos do regulamento. (Redação acrescida pela Lei nº 9959/2010)

⁸Art. 74-E. A incidência do instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios fica vedada no caso de:

I - gleba ou lote onde haja impossibilidade técnica de implantação de infraestrutura de saneamento e de energia elétrica;
 II - gleba ou lote com impedimento de ordem legal ou ambiental;
 III - gleba que não tenha acesso por logradouro pavimentado e pertencente a parcelamento aprovado. (Redação acrescida pela Lei nº 9959/2010)

⁹Art. 74-D. Para os efeitos desta Seção, considera-se:

I - imóvel não utilizado:
 a) gleba não parcelada e o lote não edificado;

incluindo na categoria dos não utilizados aqueles que não foram edificados, o que viabiliza a identificação dos bens sujeitos à imposição de parcelar, utilizar e edificar.

Comparando tal artigo com o art. 95 do Plano Diretor de São Paulo (SÃO PAULO, 2014) constata-se que o prazo para caracterização de um imóvel como não utilizado é mais rígido neste, uma vez que é necessário a verificação do não uso a partir de um ano, enquanto na capital mineira tal prazo é de no mínimo cinco anos. Tal rigidez deve ser vista de forma positiva, uma vez que amplia as possibilidades de imposição do instrumento e inibe a existência de regiões vazias.

Diferentemente do Plano de São Paulo (SÃO PAULO, 2014), não há no de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1996) os prazos para o cumprimento da obrigação, nem as formas de notificação, devendo ser aplicado o art. 5º, §§ 3º e 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Cabe mencionar que existem dois projetos de lei tramitando na câmara de Belo Horizonte acerca da temática aqui abordada, quais sejam o PL 1.749 (BELO HORIZONTE, 2015), que corresponde ao plano diretor, e o PL 1.750 (BELO HORIZONTE, 2015), que trata das ferramentas de política urbana apresentadas no projeto de plano diretor.

A imposição de parcelar, edificar e utilizar é abordada no PL 1.749 (BELO HORIZONTE, 2015) a partir do seu art. 8º¹⁰, podendo o instrumento ser aplicado nos locais

b) edificação que esteja abandonada ou sem uso comprovado há mais de 5 (cinco) anos;
 c) a edificação caracterizada como obra paralisada, entendida como aquela que não apresente Alvará de Construção em vigor e não possua Certidão de Baixa de Construção;
 II - imóvel subutilizado: o lote com área total edificada inferior ao aproveitamento mínimo deste, definido pela fórmula "Área do lote x Coeficiente de Aproveitamento Básico x 0,15".
 Parágrafo Único. Não serão considerados subutilizados os lotes ocupados por uso não residencial com área total edificada inferior ao definido no inciso II do caput deste artigo, desde que a atividade exercida no local faça uso de toda a área não construída existente. (Redação acrescida pela Lei nº 9959/2010).

¹⁰Art. 8º. O Executivo pode determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, observadas a capacidade de suporte e as diretrizes da política urbana das diferentes porções do território municipal, visando ao cumprimento da função social.

§ 1º - Fica autorizada a aplicação dos instrumentos de que trata o *caput* deste artigo em todo o território do Município, observados os requisitos para sua instituição constantes da legislação federal, bem como o que dispuser lei específica que os regulamente.

§ 2º - Excetua-se do disposto no § 1º deste artigo as áreas para as quais não há previsão de coeficiente de aproveitamento mínimo - C_{Amin}, nas quais somente poderá se exigir a utilização compulsória de edificações existentes, vedadas as demais hipóteses de aproveitamento impositivo dos referidos inseridos em tais áreas.

§ 3º - O instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios não será aplicado:

ali apontados. Destaca-se que tal artigo é bem parecido com os artigos 74-C e 74-E do plano em vigência, porém, o PL 1.750 (BELO HORIZONTE, 2015), em seu art. 2º¹¹, complementa o art. 8º, trazendo as áreas prioritárias de aplicação da imposição.

A definição como imóvel subutilizado e não utilizado, incluindo nessa categoria os não edificadas, é apresentada nos artigos 9º¹² e 10º¹³ do projeto de lei, sendo mais esmiuçada

I - à gleba ou ao lote no qual haja impossibilidade técnica de implantação de infraestrutura de saneamento e de energia elétrica;

II - à gleba ou ao lote com impedimento de ordem ambiental à sua ocupação ou utilização;

III - à gleba que não tenha acesso por sistema de circulação implantado;

IV - a outros casos previstos em legislação específica.

¹¹Art. 2º. O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado, poderá ser determinado pelo Executivo, respeitado o Plano Diretor do Município e observadas a capacidade de suporte e as diretrizes da política urbana as potencialidades e as características das diferentes porções do território municipal.

§ 1º - A aplicação dos instrumentos previstos no *caput* deste artigo é admitida em todo o território municipal, sendo prioritária para as seguintes porções territoriais:

I - áreas especiais de interesse social - Aeis-1;

II - áreas classificadas com categorias de estruturação urbana de ocupação preferencial;

III - áreas classificadas com categoria complementar de centralidade regional e intermediária não demarcadas como áreas de operação urbana consorciada;

IV - áreas classificadas com as categorias complementares de área de grandes equipamentos econômicos - Agee.

§ 2º - São prioridade para aplicação de instrumentos de utilização compulsória os imóveis localizados na Área Central e em terrenos lindeiros a eixos de transporte coletivo.

§ 3º - O Executivo deverá dar publicidade aos atos relativos à aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios.

¹²Art. 9º. Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel subutilizado:

I - aquele cujo potencial construtivo praticado seja inferior à multiplicação da área do terreno pelo CAmin;

II - o imóvel inserido na categoria de estruturação urbana Ocupação Preferencial3 - OP-3 - que, utilizado como estacionamento de veículos, não atenda a, pelo menos, uma das seguintes condições:

a) constitua edifício-garagem com área edificada igual ou superior à multiplicação do coeficiente de aproveitamento básico - CABas - pela área do terreno;

b) esteja associado a uma ou mais atividades com área utilizada igual ou superior àquela ocupada pela atividade de estacionamento.

§ 1º - Não se considera subutilizado o terreno que abrigue uso não residencial com área líquida edificada inferior ao definido no inciso I do *caput* deste artigo, desde que a área não ocupada do terreno seja essencial ao exercício da atividade.

§ 2º - Aos imóveis identificados no inciso II do *caput* deste artigo, aplicam-se os parâmetros urbanísticos previstos no item 1 da tabela 37. A do Anexo XV desta Lei.

§ 3º - Contra o ato administrativo que declarar imóvel como subutilizado caberá recurso ao Conselho Municipal de Política Urbana - Compur.

¹³Art. 10º. Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel não utilizado:

I - a gleba não parcelada e o lote não edificado;

II - o imóvel abandonado, nos termos do art. 1.276 do Código Civil;

III - o imóvel edificado sem uso comprovado há mais de 2 (dois) anos;

do que àquela apresentada no atual plano. Além disso, neste é reduzido o extenso prazo de cinco anos para caracterização de um imóvel como não utilizado, fixando-o em dois anos.

Observa-se que o PL 1.749 (BELO HORIZONTE, 2015) não trata a respeito da forma de notificação do proprietário para cumprir a obrigação, nem dos prazos para o seu cumprimento, sendo esses apresentados nos art. 3º¹⁴ e 4º¹⁵ do PL 1750 (BELO HORIZONTE, 2015).

IV - o imóvel inserido em edificação caracterizada como obra paralisada, entendida como aquela que não apresente alvará de construção em vigor e não possua certidão integral de baixa de construção. § 1º - Regulamento disporá sobre os critérios para enquadramento de imóveis no disposto no inciso III do *caput* deste artigo, visando a coibir a retenção especulativa dos mesmos. § 2º - Contra o ato administrativo que declarar imóvel como não utilizado caberá recurso ao Conselho Municipal de Política Urbana - Compur.

¹⁴Art. 3º. O Executivo notificará o proprietário do imóvel para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º - A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Executivo, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista no inciso I deste parágrafo.

§ 2º - Uma vez promovido, pelo proprietário, o adequado aproveitamento do imóvel em conformidade com o disposto na legislação municipal, caberá ao Executivo efetuar o cancelamento da averbação prevista no *caput* deste artigo.

¹⁵Art. 4º. A partir do recebimento ou da publicação da notificação para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, o proprietário observará os seguintes prazos e condições:

I - 2 (dois) anos, contados do recebimento ou da publicação da notificação para parcelar, para aprovação do projeto de parcelamento do solo segundo as regras definidas no Plano Diretor do Município;

II - 1 (um) ano, contado do recebimento ou da publicação da notificação para edificar, para aprovação do projeto de edificação segundo as regras definidas no Plano Diretor do Município;

III - 2 (dois) anos, contados da emissão do alvará de urbanização ou de construção, para início das obras do empreendimento;

IV - 4 (quatro) anos, contados da emissão do alvará de urbanização ou de construção, para a conclusão das obras, seguida da obtenção da certidão de origem ou da certidão de baixa de construção;

V - 6 (seis) meses, contados do recebimento ou da publicação da notificação para utilização do imóvel ou da emissão da certidão de baixa de construção para efetivar a utilização da edificação, cabendo ao proprietário a comprovação perante o Executivo.

§ 1º - O protocolo do projeto de parcelamento ou de edificação suspende o curso dos prazos de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo, respectivamente, e, o que lhe sobejar, recomeçará a correr do primeiro dia útil seguinte ao seu indeferimento, se for o caso.

§ 2º - Os prazos de que tratam este artigo serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento.

§ 3º - A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data do recebimento ou da publicação da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, sem interrupção de quaisquer prazos.

§ 4º - Na hipótese do imóvel considerado subutilizado ou não utilizado apresentar situação de descumprimento de critérios de salubridade, habitabilidade ou segurança que os impeça do cumprimento do disposto no inciso V deste artigo, será concedido ao proprietário do imóvel:

Os prazos fixados no art. 4º do projeto supramencionado, além de impor limite temporal para que o proprietário cumpra a obrigação, delimita prazo para o poder público aprove o projeto apresentado, proporcionando a garantia do interesse público, que muitas vezes é maculado por vontades díspares.

7 O instituto em questão na legislação de Juiz de Fora

O instrumento urbanístico do parcelamento e edificação compulsórios está previsto no Plano Diretor de Juiz de Fora, Lei nº 9.811 (JUIZ DE FORA, 2000), em seu art. 49. Observe:

Art. 49. O Parcelamento e Edificação Compulsórios de imóveis urbanos, previstos no Art. 182, § 4º, da Constituição Federal, será feito em seguida à aplicação do imposto territorial e/ou predial progressivo, culminando com a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º O instrumento é aplicável nas áreas dotadas de infraestrutura de saneamento básico definidas por este PDDU, por um Plano Local de Urbanificação ou por um Projeto Geral de Urbanificação como área de especial interesse social ou que, no zoneamento ambiental, seja considerado área urbanizada ou de consolidação da urbanização.

§ 2º Os prazos aplicáveis à imposição do instrumento serão definidos por Lei Municipal, dentro do prazo máximo de 01 (um) ano a partir da publicação desta Lei.

Conforme se verifica, a redação do artigo supracitado é omissa em relação à utilização compulsória, tendo em vista que somente dispõe sobre a edificação e o parcelamento.

Somado a isso, a aplicação do instituto é dependente de leis municipais que sequer foram criadas, o que torna o instrumento inaplicável, ou seja, ineficaz.

Frisa-se que o fracasso do plano é reconhecido pelo próprio poder público, como se retira da descrição apresentada no site da prefeitura (JUIZ DE FORA, 2017). Verifica-se:

“(…) O Plano Diretor programou a elaboração de Planos Locais de Urbanificação – PLUs, elementos essenciais para a plena aplicação dos instrumentos de intervenção urbana previstos. Infelizmente, os PLUs não

-
- I - 6 (seis) meses para apresentação de projeto de regularização do edifício;
 - II - 1 (um) ano para adequação da edificação aos critérios da legislação vigente.

foram desenvolvidos, impossibilitando a adequação da legislação urbanística, em vigência desde 1986, aos propósitos do PDDU. (...)”.

Além disso, a ordem de aplicação do instituto é contrária àquela prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), pois a lei municipal prevê a aplicação do instrumento posteriormente à majoração da alíquota do IPTU, sendo que o Estatuto determina a aplicação do parcelamento, edificação e utilização a princípio, majorando a alíquota do imposto somente em caso de descumprimento da obrigação.

Mister esclarecer que a divergência entre a ordem de aplicação da imposição poderia ter se dado pelo fato de a Lei nº 9.811 (JUIZ DE FORA, 2000) ser anterior ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), porém, o art. 182¹⁶ da Constituição Federal (BRASIL, 1998) já existia quando a lei municipal foi criada, e os seus incisos nos apresentam claramente a ordem de aplicação da imposição, razão pela qual não há justificativa para o equívoco.

Portanto, é evidente que a legislação vigente no município de Juiz de Fora acerca do instrumento em estudo é completamente deficitária, sendo impossível que o poder público imponha a obrigação de parcelar, edificar e utilizar compulsoriamente tendo por base somente o artigo mencionado.

Diante da evidente ineficácia do Plano Diretor de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2000), *in casu*, do instrumento do parcelamento, uso e edificação compulsórios, bem como da necessidade de atualizar a lei, na medida em que essa possui mais de dez anos, se iniciou, no ano de 2013, o processo de revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora.

O anteprojeto do Plano prevê a aplicação do instrumento urbanístico em foco no seu Capítulo II, confira-se:

CAPÍTULO II
DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS

Art. 135. Em cumprimento à função social da propriedade, o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar sucessivamente os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade, de:

- I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II - imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;
- III - desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública.

¹⁶Vide referência 1.

Art. 136. São passíveis de aplicação dos instrumentos previstos no art. 135 os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados situados na Macroárea de Requalificação, Consolidação e Expansão Urbana - MA1.

Parágrafo único. Os Planos Regionais de Estruturação Urbana indicarão as zonas em que os instrumentos referidos no caput serão aplicados.

Art. 137. Lei municipal específica, com base nesta Lei Complementar, estabelecerá:

I - critérios diferenciados de classificação dos imóveis como não edificados, subutilizados e não utilizados;

II - definição das etapas de aplicação deste instrumento considerando, dentre outros critérios, a localização, proximidade de infraestrutura implantada e a dimensão dos lotes.

§ 1º. Caberá ao Órgão de Planejamento Urbano identificar os imóveis que se caracterizam como não edificados, subutilizados e não utilizados.

§ 2º. A não ocupação dos imóveis poderá ser comprovada, por meio de consulta às concessionárias, pela não utilização ou pela interrupção do fornecimento de serviços essenciais como água e luz.

§ 3º. A classificação do imóvel como não utilizado poderá ser suspensa devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem, conforme regulamentação do Poder Executivo.

§ 4º. A lei municipal específica, tratada no caput deste artigo, definirá os prazos para aplicação dos instrumentos previstos no art. 135, e que não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º. Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art.138. No procedimento visando a aplicação dos instrumentos previstos no art. 135, o proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º. A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inc. I.

§ 2º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização sem interrupção de quaisquer prazos.

Art.139. O Poder Público Municipal poderá realizar consorcio imobiliário conforme previsto no Estatuto da Cidade para viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Apesar da abordagem do instrumento estudado parecer mais completa no anteprojeto do que na Lei 9.811 (JUIZ DE FORA, 2000), aquele, até o presente momento, não passa de uma mera compilação do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, bastando uma comparação entre os artigos supracitados, com a redação dos arts. 5º e 6º da Lei 10.257 (BRASIL, 2000) e do § 4º do art. 182 da nossa Carta Magna (BRASIL, 1988). Observa-se:

Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato intervivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Art. 182. (...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A proposta preliminar de plano diretor, no art. 136, dispõe que os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, situados na macroárea de requalificação, consolidação e expansão urbana serão passíveis de aplicação dos mecanismos previstos no art. 135 do referido anteprojeto. Porém, apesar de prever qual a área será passível da imposição em comento, o seu parágrafo único deixa sob a responsabilidade dos Planos Regionais de Estruturação Urbana, que ainda não existem, a delimitação exata das zonas em que a obrigação poderá ser imposta, tornando o anteprojeto dependente dos PREU, ou seja, sem aplicabilidade imediata.

Tal dependência também é observada no art. 137 do pré-projeto, uma vez que os critérios de classificação dos imóveis como não edificadas, subutilizados e não utilizados, da mesma forma que as etapas de aplicação do instrumento, não são apresentados sob a alegação de que serão tratados por lei específica.

É evidente que não há como impor a obrigação em tela sem que o município fixe o valor do coeficiente mínimo de aproveitamento dos imóveis, pois esse é essencial para a aferição do devido aproveitamento e, conseqüentemente, para que o poder público determine o cumprimento das diretrizes de ocupação do solo.

Em consulta às propostas de alterações ao anteprojeto foi encontrada a seguinte sugestão no que tange ao art. 137:

Art. 137. Lei municipal específica, com base nesta Lei Complementar, estabelecerá:

I. critérios diferenciados de classificação dos imóveis como não edificadas, subutilizados e não utilizados;

II. definição das etapas e prazos de aplicação deste instrumento considerando, dentre outros critérios, a localização, proximidade de infraestrutura implantada e a dimensão dos lotes.

§ 1º. O executivo Municipal deverá apresentar a proposta de lei de que trata o caput do artigo, no prazo máximo de 90 dias (noventa dias), contados a partir da promulgação da lei do Plano Diretor Participativo;

§ 2º. Caberá ao Órgão de Planejamento Urbano identificar os imóveis que se caracterizam como não edificadas, subutilizados e não utilizados.

§ 3º. A lista dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados localizados na Macrozona de Consolidação e Qualificação Urbana - MZQ deve ser apresentada, na forma de lei, no prazo máximo de 120 dias (cento e vinte dias), contados a partir da promulgação da lei do Plano Diretor Participativo;

§ 4º. O Executivo Municipal deverá notificar os proprietários de todos os imóveis alvo da aplicação da lei de que trata o caput do artigo, para que deem a devida destinação, nos termos desta Lei.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

A alteração apresentada visa estabelecer prazos, tanto para que seja criada a lei específica que trataria dos critérios de classificação dos imóveis e das etapas de aplicação do instrumento, como para a apresentação dos bens passíveis da imposição em questão.

Ocorre que em relação aos prazos para o cumprimento da imposição não houve qualquer proposta de alteração, mantendo o texto idêntico ao do Estatuto da Cidade, ou seja, sem prazo máximo.

A existência de prazos para a criação da legislação que será aplicável destina-se a impedir que o município simplesmente deixe de criá-la, como ocorreu com o plano ainda vigente, porém não é suficiente para conferir a tão sonhada eficácia.

Ainda sobre a proposta de mudança do pré-projeto citado, importante salientar que essa não apresenta solução em relação à definição do aproveitamento mínimo do imóvel para que esse não sofra a imposição de edificar, usar ou parcelar compulsoriamente, transferindo tal função para lei específica inexistente.

Logo, apesar de existir essa proposta de mudança, pode-se concluir que se a lei for promulgada da forma em que se encontra, entenda-se mera reprodução de legislação já existente, sem qualquer adaptação, ou mesmo que seja acatada tal alteração, pelo menos em relação ao instrumento em análise, ela continuará sendo genérica, subjetiva e dependente, e, conseqüentemente, isenta de eficácia.

8 A comparação do instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios nas legislações de Juiz de Fora, Belo Horizonte e São Paulo

Da análise dos artigos supramencionados observa-se que o instrumento em questão é tratado de forma bem mais objetiva nos planos diretores de São Paulo e Belo Horizonte do que na legislação de Juiz de Fora.

Verifica-se, ainda, que todas as respostas sobre o modo de aplicação do instrumento são apresentadas no plano da capital paulista. Além deste apresentar métodos de fiscalização do cumprimento da função social, uma vez que há uma plataforma digital que permite a denúncia ao poder público dos imóveis que não estão em consonância com a política de uso e ocupação do solo, também permite a fiscalização das medidas que o órgão municipal tomou após ser informado.

Neste ponto, imperioso mencionar que o plano de Juiz de Fora, ao revés do que prevê o de São Paulo, deixa sob a responsabilidade do Órgão de Planejamento Urbano a identificação dos imóveis que se caracterizam como não edificados, subutilizados e não utilizados, sendo que a ajuda da população neste processo seria de extrema importância.

O Plano de São Paulo, bem como a legislação de Belo Horizonte, delimita, claramente, quais são as áreas passíveis de aplicação da imposição de edificar, parcelar e utilizar, enquanto o de Juiz de Fora, assim como o projeto de lei que visa a sua atualização, dispõe que tais áreas serão delimitadas por legislação específica.

Frisa-se que não há problema no fato de uma lei específica tratar sobre quais áreas são vulneráveis ao instrumento. O problema está no fato dessa lei não ser criada, como no caso do plano vigente em Juiz de Fora, cerceando a aplicação do instrumento, ou ser criada sem ser discutida, objetivando interesses escusos aos da população, uma vez não foi debatida no momento de elaboração do plano diretor, que é uma ótima oportunidade para a constatação dos anseios populares.

Mais um erro do Plano Diretor de Juiz de Fora e do projeto de lei que visa a sua atualização, é a inexistência de prazos máximos para o cumprimento da imposição em estudo, o que não se verifica no plano de São Paulo (SÃO PAULO, 2014) e no PL 1749 (BELO HORIZONTE, 2015).

Além disso, a falta de parâmetros para caracterizar um imóvel como não utilizado, subutilizado e não edificado, o que se constata em Juiz de Fora, implica na impossibilidade de se impor a obrigação.

Portanto, ao analisar a legislação das cidades paradigmas, constata-se que em Juiz de Fora o poder público carece de respaldo legal para impor ao proprietário de um imóvel o parcelamento, uso e edificação, uma vez que apesar de haver previsão legal para isso, nos moldes atuais, a lei é ineficaz.

9 Conclusão

O plano diretor é uma ferramenta de orientação do ordenamento e desenvolvimento dos municípios, prevista constitucionalmente e disciplinada no Estatuto das Cidades, capaz de fazer com que a propriedade cumpra a sua função social mediante a aplicação dos

instrumentos urbanísticos ali disciplinados, como o parcelamento, utilização e edificação compulsórios.

Porém, somente a previsão legal do instrumento não é suficiente, na medida em que é crucial que o plano possua eficácia, ou seja, consiga atingir o fim para o qual foi criado, sendo capaz de ser exigível, aplicável e executável.

Restou claro, após as considerações feitas que o instrumento em estudo na legislação urbanística da cidade de Juiz de Fora é isento de eficácia, tanto no plano vigente como no projeto de lei que visa a sua atualização.

A disposição do instrumento no plano vigente não trata da utilização compulsória, dispondo somente acerca da edificação e do parcelamento compulsórios. Além disso, a aplicação do instituto depende de lei complementar que nunca foi criada, tornando impossível a aplicação da imposição.

Em relação ao projeto de lei a ineficácia perdura até o presente momento pelo fato deste ser majoritariamente uma compilação do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal; por deixar a delimitação das zonas em que a obrigação será imposta sob a responsabilidade de lei ainda não elaborada; por não trazer critérios de classificação acerca do que seria um imóvel não edificado, subutilizado e não utilizado e por não apresentar o prazo máximo para o cumprimento da imposição.

Portanto, para que o instrumento possa ser aplicado no município de Juiz de Fora, a legislação urbanística deste deveria utilizar como paradigma a de São Paulo, obviamente respeitando as particularidades da cidade mineira.

Cabe esclarecer que disposição legal do instrumento em estudo na cidade de Belo Horizonte, até o presente momento é deficitária, porém o projeto de lei que visa a sua atualização é bem completo e, ao que tudo indica, irá conseguir atingir os fins para o qual a lei foi criada, sendo um também um ótimo exemplo de legislação a ser seguida.

Referências

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7165, de 27 de agosto de 1996.** Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237742/lei-7165-96>>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei nº 1749, de 22 de setembro de 2015.** Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em:<<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei nº 1750, de 22 de setembro de 2015.** Regulamenta a aplicação dos instrumentos de política urbana no Município de Belo Horizonte. Disponível em:<<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. **Resolução nº 34, de julho de 2005.** Disponível em:<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em: 05 de novembro de 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GESTÃO URBANA SP. **Mapa Colaborativo da Função Social da Propriedade.** Disponível em:<<http://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/funcao-social/>>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

GEOSAMPA. **Mapa digital da cidade de São Paulo.** Disponível em:<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 9811, de 27 de junho de 2000.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Disponível em:<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023630>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

JUIZ DE FORA. **Projeto de Lei Complementar.** Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do PDP/JF de Juiz de Fora conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/mensagem_plano_diretor_participativo.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

JUIZ DE FORA. **Plano Diretor – O PDDU 2000.** Disponível em:<http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/plano_diretor/o_pddu_2000.php>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/texto-da-lei-2/>>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7^a. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e o poder popular.** 1^a ed. 3^a tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o plano diretor.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO PJF. **Proposta ao anteprojeto.** Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/documentos/eventos/conferencia/postas_ao_anteprojeto.xls>. Acessado em 22 de maio de 2017.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO PJF. **Plano Diretor – O PDDU 2000.** Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/plano_diretor/o_pddu_2000.php>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada.** In: MENEZES, Carlos Alberto (Coord.). Estudos em homenagem ao professor Caio Tácito. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (6. Câmara Cível).** Apelação Cível nº1.0024.11.269292-6/001. Apelante: Hotel Califórnia LTDA- Apelado: Município de Belo Horizonte. Relatora: Des.^a Selma Marques, Belo Horizonte, julgamento em 29/04/2014, publicação em 13/05/2014. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.11.269292-6%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>> Acesso em: 17 de junho de 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história da planejamento urbano no Brasil.** In: O Processo de Urbanização no Brasil. Op. Citada. São Paulo: Ed. Edusp. 2001.

ⁱ Bruna Alice Nardy Abbud. Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: brunanabbud@hotmail.com