



GT 01 – Direito Urbanístico: Teoria e Prática

PRODUÇÃO LEGISLATIVA E ESPAÇO URBANO EM JUIZ DE FORA - MG NO PERÍODO DE 2014 A 2024

PAIVA, Filipe Oliveira¹
STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro²

1 INTRODUÇÃO

Juiz de Fora, município situado na Zona da Mata mineira, vem atravessando significativas transformações em seu espaço urbano, influenciadas, sobretudo, pelo crescimento populacional e pela crescente atuação do mercado imobiliário. Tais transformações reproduzem um desenvolvimento urbano marcado por conflitos entre interesses públicos e privados e, considerando as dinâmicas que moldam o território e os desafios impostos pela lógica do capital, analisar esses processos é fundamental para entender como se desenvolve a produção do espaço urbano.

Apesar da relevância da legislação urbanística, entende-se que sua análise isolada não é o bastante para compreensão acerca dos processos democráticos no nível local, marcados por severas contradições. A evolução das cidades exige um exercício de constante atualização de suas normas para que possam se adequar aos diferentes contextos históricos. Contudo, tal atualização torna-se problemática quando executada de maneira arbitrária, sem base técnica e baseada em prol de interesses privados, ou seja, distante das demandas coletivas e da busca por uma equidade socioespacial. O planejamento urbano, desta forma, acaba por reforçar antigas estruturas de poder e estratégias voltadas para uma apropriação privada dos territórios.

Diante disso, o estudo desenvolveu uma análise da produção legislativa municipal entre 2014 e 2024. Com foco nos Projetos de Lei Complementar (PLEICs) apresentados pelos parlamentares na Câmara Municipal de Juiz de Fora, a pesquisa promoveu um diagnóstico do processo legislativo local, visando compreender a alta proporção de propostas que introduziam alterações à política urbana no conjunto da produção legislativa do período estudado.

A pesquisa, de caráter exploratório e descritivo, analisou qualitativa e quantitativamente os PLEICs apresentados na Câmara Municipal de Juiz de Fora entre 2014 e 2024. Utilizando o método dedutivo, buscou compreender padrões, interesses e fatores que influenciaram a produção legislativa municipal. Para isso, foram utilizadas fontes primárias, como a observação direta das

¹ Arquiteto e Urbanista, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (PPG.au/UFV), Mestrando, filipe.paiva@ufv.br.

² Arquiteto e Urbanista, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (PPG.au/UFV), Docente Titular, stephan@ufv.br.



sessões legislativas e análise de documentos oficiais (textos dos projetos, atas, pareceres, relatórios das comissões), coletadas por meios digitais em portais da Prefeitura e da Câmara Municipal. Fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos e matérias jornalísticas, também foram utilizadas para contextualizar a organização do Poder Legislativo local e suas dinâmicas.

A análise qualitativa focou na observação das decisões legislativas e suas motivações, buscando, também, compreender o papel dos diversos atores sociais na formulação das leis e seus efeitos sobre a produção do espaço urbano. A análise quantitativa, por sua vez, mapeou o volume anual de projetos, as taxas de aprovação, as áreas temáticas mais frequentes e as consequências da legislação aprovada sobre o tecido urbano. Desta forma a metodologia adotada pelo estudo visou oferecer subsídios para o desenvolvimento de uma análise crítica da produção legislativa municipal, com relevância tanto para a academia quanto para gestores públicos e a sociedade.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A primeira legislação urbana de Juiz de Fora data de 1922, com a divisão da cidade em zonas urbana e suburbana³. Apenas dezesseis anos mais tarde, em 1938, foi instituído o Código de Obras⁴, estabelecendo normas para edificação, uso e ocupação do solo, licenças, demolições, entre outros aspectos. Até 1986, a política urbana local foi regida por esse código e suas alterações. Nesse ano, foi criada a Legislação Urbana Básica, composta pela Lei de Parcelamento do Solo⁵, a Lei de Edificações⁶ e a Lei de Uso e Ocupação do Solo⁷, todas promulgadas em 31 de maio de 1986 com o objetivo central de conter a expansão desordenada da cidade, estimulando o crescimento na direção norte e possibilitando a implantação de planos urbanísticos⁸.

Naquele período, a cidade possuía cerca de 307 mil habitantes⁹, enquanto em 2024, esse número atingiu mais de 565 mil habitantes¹⁰. No entanto, apesar desse crescimento expressivo e da criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)¹¹ e do Plano Diretor Participativo

³ JUIZ DE FORA. *Compilação da Legislação Urbana*. Atualização - Fevereiro de 2019. Secretaria de Atividades Urbanas, Prefeitura de Juiz de Fora/MG. 3º Edição. Juiz de Fora, 2019.

⁴ JUIZ DE FORA. 1938. *Decreto-Lei n. 23 de 6 de setembro de 1938: Aprova o Código de Obras do Município de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: Editora Mineira S/A.

⁵ JUIZ DE FORA. *Lei nº 6.608, de 31 de maio de 1986*. Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986.

⁶ JUIZ DE FORA. *Lei nº 6.609, de 31 de maio de 1986*. Dispõe sobre as edificações no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986.

⁷ JUIZ DE FORA. *Lei nº 6.610, de 31 de maio de 1986*. Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo do Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986.

⁸ TASCA, Luciane. *As contradições e complementariedades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010.

⁹ IBGE. *Censo Demográfico 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

¹⁰ IBGE. *Cidades: Juiz de Fora*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/>. Acesso em 17 jun. 2024.

¹¹ JUIZ DE FORA. *Lei nº 9811, de 27 de junho de 2000*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 27 jun. 2000.



(PDP)¹², em 2000 e 2018, respectivamente, a legislação urbanística vigente permanece a mesma de 1986. Ou seja, os dispositivos legais não acompanharam as transformações espaciais, sociais e econômicas do município, fato que evidencia a defasagem normativa frente às novas demandas.

Somado a este fato, deve-se destacar que a evolução da produção do espaço urbano de Juiz de Fora é, em grande parte, resultado dos efeitos da produção legislativa e das articulações entre os agentes que influenciam as atividades parlamentares. Essa dinâmica promove uma organização conflituosa do espaço, com intensa apropriação privada de recursos e valorização seletiva de áreas específicas, alinhada aos interesses econômicos de determinados setores.

A cidade pode ser compreendida como produto da disputa entre os diversos agentes sociais. Assim, as leis urbanísticas e os planos diretores refletem tais conflitos, uma vez que os instrumentos normativos tendem a privilegiar os principais agentes econômicos e a favorecer a distribuição desigual das riquezas produzidas pelo desenvolvimento urbano, aprofundando, desta forma, a concentração de renda e dificultando o acesso equitativo à infraestrutura e aos recursos urbanos.

A organização do espaço urbano resulta tanto da intervenção estatal quanto de processos econômicos, sociais e culturais. Como aponta Tasca (2010)¹³, existe um constante conflito pela apropriação das riquezas urbanas. Por isso, é próprio da lógica capitalista a tendência de destruição e reconstrução permanente do espaço urbano, visando a constante valorização do capital.

Desde 1986, legislações urbanísticas fundamentais como as normas de parcelamento do solo, de edificações e de uso e ocupação do solo não passaram por um processo de revisão, mesmo após os novos arranjos jurídicos introduzidos pela Constituição Federal de 1988¹⁴ e pelo Estatuto da Cidade¹⁵. O Plano Diretor Participativo trouxe avanços, porém as demais legislações urbanísticas permaneceram desatualizadas e passam constantemente por numerosas modificações realizadas de maneira arbitrária e desalinhada a um processo de planejamento urbano consistente.

Barbosa (2015) identificou a relação entre as alterações legislativas com o financiamento de campanhas por empresas da construção civil, indicando uma interferência decisiva das mesmas sobre a atividade dos vereadores beneficiados por suas doações¹⁶. Segundo a autora, após eleitos,

¹² JUIZ DE FORA. *Lei Complementar nº 82, de 03 de julho de 2018*. 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. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 03 jul. 2018.

¹³ Ibid.

¹⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

¹⁵ BRASIL. *Lei 10.257, 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

¹⁶ BARBOSA, Bárbara Lopes. *Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano: o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Salvador, BA: Universidade Federal da Bahia, 2015.



esses parlamentares atuaram regularmente como propositores de alterações na legislação urbanística, de modo que favoreciam diretamente o mercado imobiliário e seus interesses.

Embora o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor prevejam mecanismos participativos, como audiências públicas e consultas ao Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), outro problema identificado foi a baixa participação popular no processo legislativo, limitando o debate democrático e reforçando a predominância de grupos econômicos sobre as decisões legislativas.

A pesquisa aqui apresentada, revelou o uso recorrente dos PLEICs como instrumentos de alteração dos parâmetros urbanísticos no período analisado, modificando repetidamente políticas de zoneamento e parcelamento, categorias de uso, perímetro urbano e normas construtivas.

Segundo o levantamento, mais de 70% dos PLEICs apresentados para apreciação na Câmara Municipal de Juiz de Fora entre 2014 e 2024 envolviam alterações à legislação urbana. Verificou-se, assim, uma clara tendência de flexibilização destas normas em prol das atividades ligadas à construção civil e ao setor imobiliário, prática que compromete seriamente o planejamento urbano de longo prazo, refletindo em uma instrumentalização da legislação para fins privados.

Este processo de flexibilização das normas concentrou-se especialmente sobre a Lei nº 6.910/1986, principal marco regulador do uso e ocupação do solo em Juiz de Fora, aumentando o potencial construtivo e permitindo novos usos em determinadas áreas da cidade, sem o desenvolvimento de estudos técnicos ou participação efetiva da sociedade. Os dados reforçam essa tendência: entre 2014 e 2024, dos 281 PLEICs, 202 (71,89%) tratavam de alterações na política urbana. Em 2023, 43 dos 54 PLEICs apresentados tinham esse foco, o que correspondia a 80% das proposições. Destes, 38 (mais de 70%) modificavam a Lei nº 6.910/1986¹⁷, demonstrando como o ordenamento territorial tem sido constantemente ajustado em prol dos interesses econômicos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa evidencia que a produção legislativa em Juiz de Fora vem sendo pautada por interesses econômicos, especialmente do setor imobiliário, em detrimento de um planejamento urbano integrado e inclusivo. O excesso de alterações desacompanhadas de diretrizes estratégicas duradouras produz normas instáveis, com difícil aplicação e prejuízos à gestão urbana. Em síntese, a legislação urbanística vem reproduzindo um modelo de governança pautado na flexibilização normativa para atendimento à lógica do capital, comprometendo a função social da cidade e reduzindo as normativas a mecanismos de manutenção das desigualdades socioespaciais.

¹⁷ CMJF. *Sistema de Acompanhamento Legislativo*. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/>. Acesso em: 06 abr. 2025.



A instrumentalização da legislação urbana para fins privados acarreta efeitos como adensamento sem infraestrutura adequada, aumento da segregação socioespacial e sobrecarga dos serviços públicos. Portanto, torna-se urgente a revisão participativa e integrada da legislação urbanística, com base em princípios constitucionais, diretrizes do Estatuto da Cidade e garantias de controle social. Somente assim será possível garantir vias para o direito à cidade e à justiça urbana.

4 REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. *Lei 10.257, 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.
- IBGE. *Censo Demográfico 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.
- IBGE. *Cidades: Juiz de Fora*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/historico>. Acesso em 17 de junho de 2024.
- JUIZ DE FORA. 1938. *Decreto-Lei n. 23 de 6 de setembro de 1938: Aprova o Código de Obras do Município de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: Editora Mineira S/A.
- JUIZ DE FORA. *Compilação da Legislação Urbana*. Atualização - Fevereiro de 2019. Secretaria de Atividades Urbanas, Prefeitura de Juiz de Fora/MG. 3ª Edição. Juiz de Fora, 2019.
- JUIZ DE FORA. *Lei Complementar nº 82, de 03 de julho de 2018*. 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. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 03 de julho de 2018.
- JUIZ DE FORA. *Lei nº 6.608, de 31 de maio de 1986*. Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986.
- JUIZ DE FORA. *Lei nº 6.609, de 31 de maio de 1986*. Dispõe sobre as edificações no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986.
- JUIZ DE FORA. *Lei nº 6.610, de 31 de maio de 1986*. Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo do Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986.
- JUIZ DE FORA. *Lei nº 9811, de 27 de junho de 2000*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 27 de junho de 2000.
- TASCA, Luciane. *As contradições e complementariedades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010.
- BARBOSA, Bárbara Lopes. *Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano: o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Salvador, BA: Universidade Federal da Bahia, 2015.
- CMJF. *Sistema de Acompanhamento Legislativo*. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/>. Acesso em: 06 de abril de 2025.