

Planos de Urbanização

FRANCISCO BURKINSKI

(Da Associação Brasileira de Municípios)

Não só o desenvolvimento caótico das cidades mas também e, sobretudo de preservação da vida e da saúde pública, — uma vez demonstrada a correlação existente entre a densidade demográfica e a mortalidade nos centros urbanos, — impuseram ao Estado Moderno a elaboração de uma lei orgânica que formulasse as linhas gerais dos planos de urbanização e determinasse a sua adoção em todos os municípios com determinadas características.

Na França há uma lei nacional que obriga a todas as cidades com mais de 10.000 habitantes, a terem o seu plano urbanístico; na Inglaterra a "Town Planning Act" de 1932, obriga a todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, a terem o seu plano de urbanização; na Itália a lei atinge todas as cidades com mais de 10.000 habitantes; na Suécia há uma lei sobre preparação e execução de planos urbanísticos e, na Alemanha, todas as cidades, seja qual for o seu tamanho e o número de habitantes, devem ter o seu plano de remodelação, extensão e embelezamento. Os Estados Unidos não possuem nenhuma lei federal obrigando as cidades a terem o seu plano urbanístico, embora conte com abundância de leis locais, máxime referentes a zoneamento. Todavia, isso constitui uma lacuna sentida por quase todos os estudiosos de governo local, e mesmo por administradores municipais em geral. No Chile, para só se falar em um país da América do Sul, há uma lei geral sobre construções e urbanização, de 1 de abril de 1932, a qual determina que todas as cidades com mais de 8.000 habitantes devem ter um plano de urbanização, a ser aprovado pelo Presidente da República.

No Brasil poucas são as cidades que contam com planos de remodelação, extensão e embelezamento, bastando dizer que, o da Capital Federal, o mais importante da América do Sul, é de poucos anos atrás, tendo sido formulado pelo célebre urbanista francês ALFRED AGACHE.

Esse urbanista elaborou também um anteprojeto de lei federal sobre urbanismo, a ser aplicado a todas as cidades do Brasil com 10.000 habitantes ou mais, ou que revelassem um aumento anual de 4% ou mais na sua população.

O anteprojeto mencionado contém interessantes aspectos de ordem jurídica, administrativa e financeira, relativos a planos de urbanização.

Conquanto esse anteprojeto esteja publicado há mais de vinte anos pela Prefeitura do Distrito Federal, o Congresso Nacional, por múltiplas razões, nenhuma importância até hoje lhe emprestou.

Eis por que, tendo em vista o Regimento Interno e o Temário elaborado para o III Congresso Nacional de Municípios, onde se prevê a transformação das conclusões dos trabalhos apresentados em anteprojeto de lei, se resolveu exumar a minuta de anteprojeto de lei federal que adiante apresentamos, o qual, nas suas linhas gerais, obedeceu ao elaborado pelo urbanista AGACHE.

Esse anteprojeto de lei federal se fundamenta no artigo 5.º, inciso XV, alíneas *b* e *g* da Constituição Federal, que dispõe competir à União legislar sobre defesa e proteção da saúde, bem como sobre desapropriação.

No que se refere à defesa e proteção da saúde, a competência para legislar sobre a matéria não exclui a legislação estadual, supletiva ou complementar. Já quanto à desapropriação, a competência para legislar é exclusiva da União.

Ora, conforme se verifica do anteprojeto de lei, quase todos os seus dispositivos gravitam em torno da desapropriação, uma vez que é impossível a execução de qualquer plano de urbanização, que em última análise visa à proteção da saúde e preservação da vida, sem aquela providência preliminar.

Tanto é verdade que o plano de urbanização visa ao bem-estar social e por isso está intimamente relacionado com a política sanitária e a polícia de segurança que, na Inglaterra, as plantas de remodelação, extensão e embelezamento das cidades, devem ser aprovadas pelo Ministério da Saúde e, na França e na Itália, pelo Ministério do Interior.

Não foi por outra razão, aliás, que o Congresso de São Vicente aprovou acertadamente uma recomendação no sentido de que as municipalidades mantivessem estreita ligação com a Comissão Nacional de Bem-Estar Social, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, principalmente no que se refere aos trabalhos de elaboração de planos urbanísticos.

O insigne jurista Pontes de Miranda, na exegese que faz do art. 5.º, inciso XV, alínea *b* da Constituição Federal de 1946, salienta que normas gerais são aquelas que a União considera essenciais a plano ou programa geral de defesa e proteção da saúde.

Ora, como vimos, os planos de urbanização estão perfeitamente enquadrados no programa geral de defesa e proteção da saúde pela União e por isso lhe compete estabelecer em lei as normas gerais sobre o assunto, sem que haja atentado à autonomia estadual ou municipal.

Se de outra maneira se pensasse não se justificaria também a elaboração de um Código Tributário Nacional, cujo projeto ora tramita na Câmara dos Deputados, no qual se regulam detalhadamente os impostos da competência da União, dos Estados e dos Municípios, estabelecidos pela Constituição Federal.

A matéria, porém, só fica perfeitamente elucidada depois de examinarmos ligeiramente as manifestações do poder de polícia na órbita do Estado em geral, e na esfera municipal, em particular.

O poder de polícia, ou a polícia administrativa é a ação direta que o Estado realiza para proteger, preventiva e repressivamente, a integridade física das pessoas e das coisas, bem assim a moral e a economia pública enquanto possam afetar diretamente aquela integridade. De modo geral, como acentua Rafael Bielsa, o poder de polícia do Estado se estende à proteção integral da vida e bem-estar geral e se resolve num conjunto de limitações impostas ao indivíduo e à propriedade, para defesa desses fins gerais, isto é, a segurança, a saúde, o conforto, em suma, a prosperidade.

O problema mais complexo a ser resolvido se resume na formulação da seguinte pergunta:

— até onde se estende a intervenção do poder central no domínio da polícia municipal?

LOUIS ROLLAND, jurista francês, é quem no-lo responde com sua autoridade incontestável, ao esclarecer que as autoridades investidas da polícia geral podem intervir no domínio da polícia municipal tôdas as vezes que a tranqüilidade, a segurança e a salubridade estão em jôgo, acrescentando ainda que elas não exorbitam ao regulamentar, para o conjunto do território, sobre pontos relevantes, em cada município, de polícia local, desde o momento que o assunto interessa ao país inteiro.

Ora, os planos de urbanização não podem deixar de interessar ao país inteiro, uma vez que envolvem além de problemas de higiene urbana, também problemas de segurança, sobretudo no caso da polícia de construções e polícia sanitária municipal.

Daí a razão de ser fundamental do anteprojeto de lei federal que se segue, ora submetido à apreciação dos congressistas.

ANTEPROJETO DE LEI FEDERAL

Determina a adoção de um plano de urbanização para todos os municípios do território nacional.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1.º O município cuja população tiver um aumento de 4% ou mais no ano, ou possuir 10.000 habitantes ou mais, será obrigado a ter um plano de urbanização.

§ 1.º O plano se fundamentará numa lei aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito.

§ 2.º O plano e a lei não poderão ser modificados por outra lei, antes do prazo de 10 anos.

Art. 2.º Os limites do plano de urbanização poderão exceder os limites geográficos do município, abrangendo tôda a região economicamente ligada a determinado cen-

tro, bastando para isso a celebração de um convênio intermunicipal.

Art. 3.º A partir da promulgação da lei que aprovar o plano de urbanização, os proprietários dos edifícios atingidos pela execução total ou parcial do plano deverão, antes de edificar novas construções ou melhorar as existentes, solicitar autorização à autoridade competente.

§ 1.º As autoridades terão o direito de fazer demolir, por conta dos proprietários, quaisquer edifícios construídos ou em construção que transgredirem o presente artigo.

§ 2.º Em caso de litígio, a questão será decidida pela autoridade judiciária competente.

Art. 4.º A Prefeitura terá o direito de comprar, desapropriar ou aceitar como doação qualquer terreno compreendido nos limites do plano de urbanização.

§ 1.º A indenização de desapropriação terá por base o valor médio da propriedade nos últimos 5 anos que antecederem a promulgação da lei.

§ 2.º No caso de desapropriação parcial, o cálculo da indenização devida será feito, tendo-se em vista a valorização adquirida pelo terreno que restar depois de realizadas as obras.

Art. 5.º Em tôda a área atingida pelo plano de urbanização, poderão ser construídas associações de proprietários, tendo em vista uma recomposição e redistribuição dos terrenos.

Art. 6.º A Prefeitura ficará com o direito de reservar, durante 10 anos, qualquer terreno edificado ou não, necessário à execução do plano de urbanização.

Art. 7.º Tôdas as vezes que a realização de um plano de urbanização, ou parte dêle, provocar uma valorização dos imóveis ou terrenos circunvizinhos, a municipalidade ficará autorizada a cobrar dos interessados uma contribuição de melhoria.

§ 1.º Na falta de acôrdo amigável entre as partes interessadas, o beneficiado pela valorização indicará um perito de sua escolha e cada proprietário atingido pela contribuição de melhoria nomeará igualmente o seu; no caso de desacôrdo o juiz designará um perito desempata-dor.

§ 2.º As contribuições de melhoria não contestadas, assim como as que forem definitivamente fixadas pelo poder judiciário, serão cobradas segundo as regras que regulam a cobrança de impostos.

§ 3.º A contribuição de melhoria deverá ser utilizada para cobrir, na medida do possível, as despesas realizadas com as obras de melhoramento.

Art. 8.º Qualquer pessoa cuja propriedade tiver sido realmente lesada pelo fato de aprovação ou de execução de plano de urbanização, poderá, até um ano após a publicação da lei, pedir indenização à autoridade competente.

Parágrafo único. O valor da indenização será fixado pelos meios judiciários competentes.

Art. 9.º Sob proposta do Prefeito ou Vereador, a Câmara Municipal deverá:

a) designar a firma que se incumbirá do estudo e do preparo do plano de urbanização;

b) instituir, depois da aprovação oficial do plano, um serviço permanente para a execução do mesmo e verificação das aplicações da legislação adequada;

Art. 10. Os municípios que estiverem elaborando um plano de urbanização, terão a faculdade de pagar as despesas dos estudos e de execução, e com:

a) contribuições de melhoria;

b) empréstimos;

c) auxílio do Governo Federal e Estadual;

d) 25% da cota do impôsto de renda;

e) uma taxa de planejamento.

Art. 11. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.