

# Planos Diretores Municipais no Estado de S. Paulo e sua Implantação

ENG. LAURO BASTOS BIRKHOLTZ

Livre Docente da Cátedra de Planejamento (1.ª e 2.ª parte), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

(Conclusão)

## O GRANDE PROBLEMA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL: A SUA IMPLANTAÇÃO

Analisando com cuidado os itens anteriores, concluímos da necessidade do planejamento territorial no desenvolvimento orgânico de nossas comunas, principalmente em face da exiguidade dos meios e da disposição dos administradores municipais.

Estamos seguros de que nossa Universidade, no que se refere ao ensino do planejamento territorial, apresenta boas condições para a formação de técnicos capazes de enfrentar e resolver os reclamos das comunas de nosso Estado. Estas condições podem ser melhoradas se levarmos em conta a possibilidade da organização de cursos de especialização, os quais atrairiam muitos técnicos municipais, já engajados na orientação e solução dos problemas dos municípios, encaminhando-os para a participação no planejamento territorial.

A existência em nosso Estado, e estamos certos, única em nosso país, de um Centro de Pesquisa e Estudos dedicado aos problemas do planejamento, permite teorizar, em face da experiência de campo, e fornecer orientações aos técnicos e aos administradores, quanto aos meios para resolver os problemas locais de planejamento. Isto é possível em face dos problemas reais apresentados nas comunas paulistas, utilizando certas áreas como verdadeiros laboratórios de experimentação.

Concluímos que já existe, em nosso Estado, uma metodologia para enfrentar os problemas de planejamento territorial municipal, que foi aplicada em mais de duas dezenas de municípios paulistas, tendo mesmo sido empregada em vários municípios de outros Estados. Mantida em sua orientação geral, esta metodologia tem sido modificada em seus detalhes, levando em conta os casos específicos. Atualmente está sendo posta em prática pelo Centro, uma variação do seu método habitual, utilizando os convênios de assessoramento. (Anexo II).

Trata-se de um convênio tripartite assinado entre o poder municipal, o escritório técnico ou arquiteto e o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos. A Prefeitura se compromete a fornecer os

N. R. — O autor deste trabalho, eng.º Lauro Bastos Birkholtz em recente concurso de provas e de títulos, conquistou a Cátedra de Planejamento, 1.ª e 2.ª partes, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de S. Paulo. Ao ilustre colega que militou no DAE durante vários anos, as nossas congratulações pelo brilhante êxito obtido.

meios materiais necessários ao planejamento territorial de seu município. O escritório técnico, geralmente particular, (no exercício de profissão liberal) se propõe a elaborar o plano e criar as condições para a sua implantação. O Centro, como interveniente, assegura (como órgão da Universidade) ao Prefeito, a orientação correta na elaboração e o alto nível dos planos, garantindo ao profissional a continuidade dos trabalhos nas mutações políticas e estabelecendo sanções às prefeituras no caso delas se desinteressarem pelo planejamento.

Verificamos pela análise desta monografia que foram realizados, em nosso Estado sob orientação do Centro, vários trabalhos de planejamento, levados a bom termo, o que representa uma experiência de grande valor. Concluímos que, ainda que os resultados tenham sido satisfatórios em vários municípios, foram em geral, inferiores aos esperados pelo Centro, quando se propôs a fazer uma ampla campanha no sentido de levar a idéia de planejamento territorial a todas as comunas paulistas. Verificamos que não foram de grande monta os entraves na fase da organização comunitária, nem mesmo na fase de elaboração dos planos, porém foram imensas, e em muitos casos intransponíveis, as dificuldades na fase da implantação destes planos.

Estamos seguros de que se conseguirmos estabelecer para a implantação dos planos uma metodologia, retirada da experiência prática dos casos já estudados, teremos dado um grande passo no sentido da valorização e da obtenção de resultados positivos, no que se refere à influência dos planos diretores municipais, no desenvolvimento dos municípios paulistas. Procuraremos, agora, estabelecer esta metodologia que é a razão de ser desta monografia.

## O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS TERRITORIAIS

Na apresentação do método proposto para a implantação dos planos diretores municipais, de acordo com a experiência obtida no planejamento territorial de vários municípios no Estado de São Paulo, vamos admitir que o município já possua um plano diretor aprovado pela Câmara de Vereadores. Portanto, por força de lei, é obrigatório o cumprimento de suas prescrições. Sendo assim, podemos considerar que as autoridades municipais já têm conhecimento das necessidades do município, já possuem um programa de ação para resolvê-las. Resta somente executar o programa, procurando dar

ao desenvolvimento do município uma forma orgânica e disciplinada. Examinemos, agora, as diversas fases do método proposto para a implantação dos planos diretores municipais.

#### a) Participação ativa da população:

Mesmo que durante a elaboração do plano se tenha despertado a consciência da população no que se refere à necessidade do planejamento e da sua influência no desenvolvimento integrado da comuna, deve-se por todos os meios possíveis continuar uma intensa propaganda destas idéias, durante o período de implantação, a fim de garantir a execução das propostas nêle contidas. Assim, deve ser dado alto valor ao órgão de representação da comunidade no plano diretor, no qual devem estar representadas as várias camadas sociais, bem como todos os ramos de atividades existentes no município. A função básica dêste órgão é, em primeiro lugar, conscientizar-se da necessidade absoluta do plano e tornar-se o principal elemento propulsor da sua implantação. Uma vez consciente de sua necessidade, deve esta comissão propagar por todos os meios e, lutando corajosamente para a aplicação do plano, defendê-lo daqueles que o atacam por interesses pessoais. Deve ter como lema, aquêle em que os interesses pessoais devem ceder sempre, quando êstes conflitam com o bem comum. Deve ainda esta comissão ser o elemento propulsor da aplicação do plano, sempre que se derem modificações políticas na administração municipal, obrigando por sua força moral as novas autoridades a cumprirem os preceitos contidos no plano, como vinham fazendo as autoridades anteriores.

Não basta, porém, somente a ação do órgão de representação da comunidade no plano. A fim de que toda a população fique integrada nos objetivos do plano, é necessário que êstes sejam divulgados, primeiro quotidianamente em artigos de jornais, programas de rádio e televisão; segundo por meio de palestras e seminários nas sociedades de classe, grêmios culturais e estudantis, sindicatos, sociedades de bairro e outras. Importante deve ser a propaganda junto às sociedades de bairro, que por sua própria função apresentam tôdas as condições para a defesa do plano. É necessário discutir o plano em tôdas estas organizações, aceitar as suas sugestões e depois de devidamente estudadas, aplicá-las, fazendo grande propaganda desta aplicação junto aos elementos que sugeriram, a fim de lhes dar confiança com relação ao trabalho realizado. Junto às sociedades de bairro, é necessário saber quais são os problemas específicos que afligem as populações dêsses bairros, ligar a solução dos mesmos à solução de problemas de ordem geral contidos no plano. Convencer estas sociedades de que ao lutarem pela solução de problemas locais de urgente solução, devem elas ter objetivos mais amplos, ou seja a solução global dos problemas da cidade. Importantíssima é a ação que deve ser feita junto ao executivo local no sentido da execução das obras municipais dentro de um sentido de planejamento, a fim de que a feita de umas não acarretem a refeitura de outras. É necessário que as obras sejam programadas dentro das condições de crescimento da cidade, já indicadas no plano, para que as mesmas não tenham que ser modificadas, uma vez concluídas. Pois geralmente, as obras são programadas para o presente e tornaram-se inadequadas logo após terminadas, uma vez que não se considerou no seu planejamento o desenvolvimento da ci-

dade. Não é de menor importância a ação que deve ser levada a efeito junto à Câmara de Vereadores. As proposituras e indicações dos edis têm, o mais das vezes, um fim político desligado da realidade e possibilidades do município e geralmente contrário ao próprio bem comum. Algumas vezes, ligados a grupos interessados na solução dos problemas gerais de um ponto de vista particular, que trará lucros fáceis a êstes grupos, apresentam os senhores Vereadores, consciente ou inconscientemente, proposituras que acarretam graves problemas técnicos ao município, quando não acarretam prejuízos materiais. É necessário que tôdas as propostas oriundas da Câmara, estejam em consonância com os objetivos constantes do Plano. É conveniente que todos os Vereadores conheçam perfeitamente o Plano, para que em suas propostas não venham colidir com o desenvolvimento orgânico do município. Faz-se preciso uma compreensão por parte dos políticos locais, quanto ao âmbito de suas propostas, pois é comum verificar-se em suas plataformas, quando das campanhas eleitorais, se proporem a resolver, se eleitos, problemas que se encontram fora da alçada municipal, problemas êstes que na realidade são pertinentes à alçada estadual e muitas vezes à federal.

Deve-se transformar os objetivos do plano em formas acessíveis de comunicação para que possam ser assimilados pela população. Deve ser feita intensa propaganda do plano junto aos estudantes de todos os níveis, pois êstes são os futuros cidadãos, os quais deverão estar preparados para defender o plano, quando na ordem cronológica do desenvolvimento lhes tocar a oportunidade de dirigir o município. Devem ser promovidos periodicamente concursos municipais de monografias sobre problemas municipais em tôdas as escolas de todos os níveis, dando-se ampla publicidade de seus resultados. Ao se procurar, por todos os meios, a maior participação da população na criação de um espírito comunitário, através de um bairrismo sadio, um orgulho de sua comuna e um espírito correto de competição com as cidades vizinhas, obter-se-á a inteiração desta população, no próprio desenvolvimento do município. É preciso que todos, e cada um dos municípios, considere os problemas do município como se fossem seus e que tenham certeza de que suas opiniões serão ouvidas e levadas em consideração pelas autoridades locais. É necessário, em face desta consciência do bem comum, que a população proteste da maneira mais veemente, tôdas as vezes que as autoridades se desviem do caminho certo, fazendo valer as liberdades democráticas e condenando aquelas que, investidas de poder por delegação do povo, não souberem cumprir as suas obrigações. Acreditamos firmemente, que sem a participação ativa de toda a população, não é possível implantar em nenhum município o plano diretor.

#### b) Reorganização Administrativa

De um modo geral, as prefeituras dos municípios do Estado de São Paulo não possuem uma estrutura administrativa, de forma a poderem fazer frente aos problemas que se lhes apresentam, quer quanto à organização interna, quer ao número e qualidade de seus funcionários. Geralmente, possuem estruturas administrativas constantes de lei, leis estas bastante antigas, que preconizam uma organização que já não se adapta às condições presentes. Acontece, então, que comumente as repartições funcionam com uma organização interna que não corresponde à estabelecida em lei. A esta situação, convencionou-

-se chamar de "estrutura de fato", por não refletir a verdadeira organização existente.

A ocorrência assinalada explica-se pela circunstância de ser a estrutura "estática" e a administração "dinâmica". Realmente, enquanto a estrutura necessita de expedição de lei para ser alterada, a administração não pode ficar aguardando medidas legislativas para atender a novos encargos, surgidos com o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades. Surgem, assim, ditados pelos interesses superiores dos serviços, novas unidades, que permanecem às vezes, por muitos anos, esperando pela sanção da lei, a fim de se integrarem oficialmente na estrutura legal da administração. Normalmente, por razões políticas, estes novos órgãos são estabelecidos diretamente subordinados ao Prefeito, o qual pelo excesso de funções, vê-se impossibilitado de executá-las todas a contento da administração. Normalmente, são confundidos na organização municipal os "órgãos fins", aqueles que realizam as finalidades da prefeitura, com os "órgãos meios", aqueles de proporcionam os meios para que o município possa desempenhar-se de suas atribuições. Existem ainda os órgãos que pertencem a um terceiro tipo, que os tratadistas americanos denominam de órgãos "staff", dada sua função de assessoramento, estudo e planejamento. Assim, a organização municipal vigente, apresenta sempre falhas e lacunas sensíveis, que causam dúvida e confusão no espírito de quem se abalança a interpretá-las. Além disso, os órgãos não estão bem definidos como tais, não se podendo em muitos casos, afirmar com absoluta segurança, se determinados serviços em funcionamento constituem ou não órgãos da administração municipal. Esta situação torna-se, ainda mais confusa quando se coteja a organização existente, legal ou de fato, com o quadro existente do pessoal, aparecendo neste último, cargos que não encontram correspondência nas unidades constantes da estrutura estabelecida em lei e muito menos na estrutura de fato. No tocante à regulamentação das atribuições das unidades administrativas, geralmente muito pouco existe e, quando existe, consta de modo falho e impreciso em leis já obsoletas que não correspondem às necessidades atuais.

Atentando-se à situação "de fato", verifica-se que o problema agravou-se, pois, são inúmeros os órgãos para os quais nunca foram fixadas, oficial ou officiosamente, as respectivas atribuições. Saliente-se ainda, ser normal nas municipalidades paulistas, a adoção para as dependências da prefeitura de denominações diversas, tais como de seção, serviço, departamento, diretoria, etc., não existindo, todavia, diferença qualquer de conteúdo organizacional propriamente dito, existindo somente diferença de denominação.

Esta diferença de denominação, o mais das vezes, reflete interesses políticos destinados em muitos casos a premiar correligionários políticos e, em outros casos, a perseguir adversários. Ora, em organização administrativa, é de suma importância dar às unidades constitutivas de determinada empresa, uma designação adequada que possa indicar, por si só, a importância, o tamanho e a hierarquia do órgão designado. E mais, é imprescindível haver uniformidade nessa nomenclatura, para que fique bem definido, por exemplo, o que se deve entender como diretoria ou departamento, seção ou serviço. Assim, para que as prefeituras possam fazer frente às suas obrigações administrativas, obrigações estas ampliadas em vista da existência do Plano Diretor, devem

elas passar por uma reorganização geral, dando ênfase especial aos órgãos que influem diretamente nas propostas contidas no plano. Assim, não pode continuar a prática geral aceita pelos administradores de prosseguirem as prefeituras, sem contar no mínimo com um técnico de grau superior, seja ele arquiteto ou engenheiro. São os seus serviços, de modo geral, realizados por leigos, incapazes de organizá-los e, por esta razão, quase sempre deficitários.

Sabe-se que estão afetos à prefeitura os serviços de abastecimento de água, constituídos de partes importantes, como sejam, captação, adução, reservação, tratamento e distribuição de água, apresentando em todas as suas fases problemas técnicos a resolver. No que se refere ao esgoto, deve-se considerar a rede coletora, os emissários e o depósito final do efluente que por falta de conhecimentos técnicos é muitas vezes lançado em natura em locais impróprios, tornando-se um perigo latente à saúde da população.

A coleta do lixo e sua disposição final, é realizada sem o menor cuidado sanitário, sendo normalmente foco de moscas e ratos. Não sendo dada a importância devida à coleta das águas pluviais, estas, no caso das grandes precipitações, correm livremente pelas vias públicas, acarretando erosão nas vias não pavimentadas. Quanto à pavimentação das vias públicas, nem sempre é escolhido o tipo de pavimentação conveniente, em função da intensidade de tráfego, o que obriga grandes despesas de conservação. Geralmente, a distribuição de energia elétrica acha-se a cargo da Prefeitura e, por falta de orientação técnica, oferecem perigos constantes de incêndio, não havendo controle nas instalações domiciliares. Impossível é a aplicação do zoneamento proposto no plano, em vista da inexistência de arquiteto ou engenheiro para o controle das construções, quer quanto à sua localização na cidade, quer quanto ao tipo e qualidade destas construções. O mesmo pode-se dizer com relação aos loteamentos, principalmente no que se refere às suas condições técnicas e exigências que se fazem necessárias para garantir a bolsa dos adquirentes.

Na aprovação e fiscalização das construções, não se leva em consideração a legislação profissional que obriga sejam estes trabalhos executados por técnicos habilitados. É prática comum, serem as plantas aprovadas diretamente pelo prefeito ou pelo médico de posto de saúde, acrescentando-se a isto, a existência de grande número de construções e loteamentos clandestinos.

Esta prática, em face da fiscalização exercida pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, leva normalmente, com o beneplácito das autoridades e dos interessados, à prática do acobertamento profissional. Indispensável é a organização de um cadastro imobiliário das construções, mantido permanentemente atualizado, o qual servirá de base para a cobrança dos impostos e taxas municipais. O cadastro, quando devidamente organizado, fornecerá os elementos básicos para as avaliações. Elimina-se assim, a figura clássica do lançador, causa de tanto ônus para o erário municipal.

Todos estes inconvenientes apresentam-se normalmente na maioria das Prefeituras do Estado de São Paulo. Na elaboração de um plano diretor municipal, todos estes problemas são levados em conta e é considerada, a sua solução correta. Assim, é necessário que se organize na Prefeitura, um Escri-

tório Técnico do Plano, colocado no seu organograma em posição de órgão "staff", diretamente ligado ao Prefeito. A função precípua deste órgão é em primeiro lugar, organizar o plano diretor municipal e quando ele já exista, atualizá-lo constantemente, preparando em seguida os planos executivos das obras a serem realizadas no município. Na própria organização deste Escritório Técnico, é necessário que se levem em conta as condições econômicas da Prefeitura em questão, bem como as necessidades reais da própria comuna.

Assim em caso de municípios grandes, cujas condições econômicas permitam fazer frente às despesas de manutenção de um Escritório Técnico, é de se aconselhar a sua instalação imediata. Deve-se considerar que a função básica deste escritório é promover o desenvolvimento orgânico do município, nada tendo ele que ver com os trabalhos normais da prefeitura, no que se refere à execução de obras e serviços. Assim, este escritório deve, em função do próprio plano, estabelecer as prioridades das obras necessárias e escaloná-las em função dos meios existentes. Organizando o plano executivo para todo o período destinado à administração de um prefeito, deve o escritório passar aos estudos dos projetos detalhados dessas obras e serviços. Quando se tratar de estudos especializados, deve contratar estes trabalhos com organizações para isso capacitadas, orientando, no entanto, a feitura dos próprios projetos. Deve, ao mesmo tempo, este escritório, órgão técnico permanente da prefeitura atualizar constantemente o plano e preparar os planos setoriais.

Uma das funções mais importantes do escritório do plano é manter uma continuidade administrativa, dentro da descontinuidade política das administrações municipais.

No caso de municípios pequenos e de poucas disponibilidades, é de se aconselhar a união de várias prefeituras para a manutenção de escritório técnico regional comum, encarregado dos trabalhos acima indicados em todas as prefeituras associadas. Seria de maior conveniência que o Governo do Estado, hoje já perfeitamente consciente da necessidade do planejamento, estabelecesse em sua nível Secretaria de Economia e Planejamento, um setor destinado ao planejamento territorial municipal. Este setor daria assistência aos municípios que o desejassem no campo do planejamento territorial municipal, orientando tecnicamente os seus planos, promovendo os meios necessários à sua execução; controlando a aplicação destes meios, quando provenientes de fonte estadual; e aprovando os respectivos planos elaborados. Poderia, também, a Secretaria de Economia e Planejamento organizar no interior do Estado, órgãos regionais encarregados desses serviços e, bem assim, daqueles descritos como atinentes aos Escritórios Técnicos Regionais. Estamos seguros de que, mesmo no caso das prefeituras que já possuem planos diretores, enquanto elas não se reorganizarem administrativamente, poucos frutos os planos produzirão, devido à deficiência da máquina administrativa para a sua implantação.

Caso não mantenham as prefeituras paulistas escritórios técnicos permanentes para o planejamento territorial municipal ou regional, nada de sério e profícuo será possível fazer no Estado de São Paulo, no campo do planejamento territorial municipal.

### c) Economia e Finanças

O sistema político federativo por nós adotado, implica, do ponto de vista funcional no caso brasileiro, na coexistência de três níveis de governo (federal, estadual e municipal) que deverão atuar nas suas esferas tão independentemente quanto for possível, mas de forma harmônica. Obviamente, a regra geral é a da subordinação do interesse particular ao geral.

A estrutura federativa necessita da definição das atribuições e dos recursos correspondentes a cada um dos níveis governamentais; é o que faz a Constituição Federal nos artigos no seu Título I —, Da Organização Federal, Capítulo I, Disposições Preliminares. Desde logo, ainda do ponto de vista funcional, um elemento avulta; é o da intrínseca contradição, entre uma regulamentação semi-estática da Constituição e a realidade brasileira, extremamente dinâmica e diferenciada, onde afloram condições bastante diversas, quer de desenvolvimento econômico-social, quer de realidade física. Isto importa não só na contradição apontada, mas também, na necessária adoção de dispositivos constitucionais regulamentadores, de caráter bastante amplo e geral. Resulta disto, que, sob o aspecto da realização, os executivos terão que agir com alto discernimento, dentro duma regulamentação forçosamente ampla e geral e uma realidade diferenciada e extremamente móvel.

De um ponto de vista mais amplo, o fato financeiro é um componente do fato econômico. O estado democrático moderno, adotando um comportamento político neo-liberal, passou a atuar na economia de forma indireta, através de vários instrumentos, entre os quais se destacam as Finanças Públicas, pois estas, já não se limitam à obtenção de recursos para o custeio das despesas estatais, mas tornaram-se um eficiente instrumento de política econômica. Verifica-se, portanto, que existe atuação dos três níveis de governo no campo da Economia, sendo que os governos federal e estadual o fazem de forma explícita, (exemplos, Plano Trienal, Plano de Ação, Plano de Desenvolvimento Integrado) e do governo municipal, de forma implícita (exemplo bastante corriqueiro é o da isenção de impostos municipais visando fomentar a instalação de indústrias). É evidente que as possibilidades de agir no campo econômico, dadas as suas atribuições e recursos, é maior no âmbito federal, sendo relativamente modestas no âmbito municipal.

A atuação municipal no campo econômico, embora menos ativa, poderá ser valiosa quando bem concebida, através de um adequado estudo do "Desenvolvimento Econômico do Município", com trabalho inicial do Planejamento Territorial. E tal processo certamente terá, como instrumento preponderante, a adequada utilização das Finanças Municipais. É de se notar que tal aspecto da atuação municipal no campo econômico não escapou aos nossos legisladores que fizeram constar da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, (Art. 16, § 3.º, III) um dispositivo explícito<sup>(29)</sup>. "Cabe ainda ao município, concorrentemente com o Estado e supletivamente a ele, fomentar as atividades econômicas do município e providenciar, em particular, sobre o melhor aproveitamento das terras".

(29) Lei Orgânica dos Municípios. Edições e Publicações Brasil Editora S. A. Vol. 12, Manuais de Legislação Brasileira, p. 11.

Passemos agora à análise de quais são os meios que possuem os municípios para fazerem frente às suas obrigações constantes das propostas dos seus planos diretores, constanciadas em obras, serviços e equipamentos.

A Constituição Federal (de 1946) garante ao município decretar e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar as suas rendas, sem tutela ou dependência de qualquer outro poder, seja Estadual ou Federal. "No regimen vigente atualmente no Brasil, os tributos de competência do Município estão discriminados na Constituição Federal (art. 29 e 30), cabendo ainda participação em outros arrecadados pela União (art. 15, §§ 2.º e 4.º) e pelo Estado-Membro (art. 20)"<sup>(30)</sup>.

São, pois, considerados tributos municipais, os impostos privativos, os impostos partilhados e outros tributos.

São impostos privativos:

1 — Imposto sobre a propriedade urbana e rural — "O imposto sobre a propriedade urbana e rural, ora privativo do Município (Const. Fed., art. 29, n. I, com a redação dada pela Emenda n.º 5) é tributo real e direto, incidente sobre os terrenos situados na cidade e no campo". "O imposto territorial urbano, como o nome está indicando, recai sobre os terrenos da cidade, ainda não edificados, qualquer que seja a sua utilização ou destinação"<sup>(31)</sup>. "O imposto rural, como já se disse, incide sobre a terra não urbanizada". "O tributo rural incide sobre a terra nua, com exclusão de suas benfeitorias, plantações, florestas ou riquezas minerais só influenciando no lançamento a área possuída pelo contribuinte e a qualidade do solo, tendo-se em vista a sua destinação natural agro-pastoril"<sup>(32)</sup>. Para o fim do imposto territorial rural é o ocupante da terra, com ou sem título de domínio o seu devedor.

2 — Imposto Predial — "O imposto predial é da exclusiva competência do Município (Const. Federal, art. 29, II). Incide sobre as edificações na zona urbana ou urbanizável (loteamentos para fins urbanos, núcleos urbanos em zona rural, etc.) independente de destinação ou utilização"<sup>(33)</sup>.

3 — Imposto de transmissão "inter vivos" (Sisa) — "A sisa ou imposto sobre transmissão de propriedade mobiliária "inter vivos" e sua incorporação ao capital de sociedades é atualmente, tributo exclusivo do Município. (Const. Federal, art. 29, III, Emenda n.º 5)"<sup>(34)</sup>.

4 — Imposto de licença — "O imposto de licença é tributo exclusivo do Município (Const. Federal, art. 29 n.º IV) e incide sobre os bens e atividades sujeitas à fiscalização local, na zona urbana rural". "O fato gerador do imposto de licença é, pois a sujeição do bem ou atividade à regulamentação local, para fins de fiscalização em prol da segurança, da salubridade, da higiene, do sossego, da funcionalidade ou da estética da cidade". "Além

do imposto de licença que é geral, podem ser cobradas taxas especiais de fiscalização de determinadas atividades que oferecem permanente risco para a coletividade, exigem uma particular atenção do Poder Público, e um controle técnico permanente, como ocorre com os recintos de espetáculos, com a venda de carnes, com as piscinas públicas, e demais atividades para as quais não basta a vistoria inicial das instalações, mas impõe-se o policiamento constante da administração municipal"<sup>(35)</sup>.

5 — Imposto de indústrias e profissões — "O imposto de indústrias e profissões é privativo do Município (Const. Federal, art. 29, n.º V). É um imposto direto e pessoal que incide sobre o efetivo exercício da atividade comercial, industrial ou civil, abrangendo qualquer profissão, arte, ofício ou função, desde que desempenhados com habitualidade, autonomia laboral e finalidade lucrativa"<sup>(36)</sup>.

6 — Imposto sobre diversões públicas — "O imposto sobre diversões públicas, também é privativo do Município (Const. Federal, art. 29) n.º VI) é arrecadável das empresas teatrais, cinematográficas, circences e outras mais que realizem espetáculos públicos, mas, como tributo indireto que é, incide, de fato, sobre o espectador, por acréscimo no preço do ingresso"<sup>(37)</sup>.

7 — Imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (sêlo municipal) — "O denominado imposto sobre atos da economia do Município ou sobre assuntos de sua competência (Const. Federal, art. 29, n.º VII) é resquício do antigo "imposto do sêlo municipal" que as Prefeituras cobravam até o advento da Constituição Federal de 1946. Na realidade este imposto não passa de taxas diversas, arrecadadas no expediente dos assuntos administrativos de peculiar interesse do Município, como aprovação de projeto de edificação, fiscalização de obra, expedição de licenças, requerimentos à Prefeitura e demais atos de sua economia interna, sujeitos a emolumentos locais"<sup>(38)</sup>. São impostos partilhados:

1 — Quota do imposto sobre renda — "Por expressa discriminação constitucional o Município tem direito a 15% do total que a União arrecadar do imposto sobre a renda, cujo pagamento será feito em partes iguais e de uma só vez ao Município, durante o terceiro trimestre de cada ano. Const. Federal, art. 15, § 5.º, com a redação dada pela Emenda n.º 5, de 1961). Impõe ainda a Constituição que a metade, pelo menos, da importância entregue aos municípios, seja aplicada em benefícios de ordem rural, assim entendido todo o serviço ou obra realizada com o objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais"<sup>(39)</sup>.

2 — Quota do imposto único — "Os Municípios têm direito a uma quota parte do imposto

(30) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 432 e 433.

(36) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 435.

(37) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 438.

(38) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 439 e 440.

(39) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 440 e 441.

(30) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 67.

(31) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 428.

(32) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 429.

(33) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 430.

(34) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 431.

único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos, energia elétrica e mineração. No que se refere a lubrificantes e combustíveis líquidos, a quota será distribuída na proporção da superfície, população, consumo e produção. Participam os municípios da quota parte do imposto único sobre energia elétrica e quanto ao imposto único sobre mineração, não está ele ainda instituído por lei ordinária, nem regulamentada a participação do Município". (Const. Federal, art. 15, N.º III) <sup>(40)</sup>.

3 — Quota do imposto de consumo — "A Emenda constitucional n.º 5 de 21 de novembro de 1961, alterando a discriminação de rendas instituída em 1946, atribuiu aos municípios 10% do total que a União arrecada do imposto de consumo de mercadorias (Const. Federal, art. 15, ns. II e § 4.º). "A distribuição da quota do imposto de consumo, devida aos municípios, será efetuada em partes iguais, de modo integral, de uma só vez, durante o quarto trimestre de cada ano" <sup>(41)</sup>.

4 — Quota de excesso de arrecadação — "A Constituição Federal ordena que o Estado-membro partilhe com seus municípios, menos o da Capital, 30% do excesso de arrecadação de impostos estaduais, salvo o de exportação, sobre o total das rendas locais de qualquer natureza. (Art. 20) <sup>(42)</sup>.

5 — Quota de novos impostos — "Caberá ao Município 40% dos novos impostos instituídos e arrecadados em seu território pelo Estado", (Const. Federal, art. 21) <sup>(43)</sup>.

São outros tributos:

1 — Impostos transferidos (Const. Federal, art. 29). "Em se tratando de impostos que eram originariamente estaduais, é lícito ao Estado-membro transferi-los, com destinação especial ou com vinculação a certos empreendimentos a serem realizados pelos municípios com o produto desse tributo, como também pode sua arrecadação ser condicionada e fiscalizada pela entidade transferente, sem que com isto se ofenda a autonomia financeira local" <sup>(44)</sup>.

2 — Taxas diversas — "As taxas, como contraprestação de serviços, não estão discriminadas constitucionalmente, podendo assim o município criar as que forem necessárias à manutenção de suas atividades administrativas" <sup>(45)</sup>.

3 — Contribuição de Melhoria — "A contribuição de melhoria é um tributo comum às três entidades estatais, pois tanto pode ser cobrada pela União, Estado-membro e Município, para a recuperação do que despendem em obras públicas de que decorra uma especial valorização a determinadas propriedades particulares. (Const. Federal, art. 30, n.º I)" <sup>(46)</sup>. A contribuição de melhoria não po-

derá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que decorrer para o imóvel beneficiado.

Assim para que o Plano Diretor do Município, levantando os problemas a serem resolvidos e as falhas a serem sanadas, dos quais os administradores não tenham consciência ao se candidatarem a esses postos, não seja um elemento de frustração e desânimo, (em vista da gigantesca obra a realizar) é necessário que as autoridades se capacitem de que estas obras devem ser realizadas a longo prazo e que os tributos devidos ao município devem ser cobrados. É necessário modificar a mentalidade paternalista existente, em que antes de exaurir as possibilidades de obter recursos no âmbito municipal e que são muitas, conforme já esclarecemos, os administradores apelem para os poderes estadual e federal, reclamando empréstimos e auxílios para executar as obras e serviços necessários. É absolutamente necessário também, que o bem comum do município tenha prioridade, frente ao interesse político dos prefeitos, os quais preferem pedir auxílios ou empréstimos a cobrar os impostos e taxas municipais, dentro de um nível correto, com receio de sacrificar com isto suas pretenções políticas futuras. Nestas condições deve-se organizar um cadastro imobiliário das áreas urbana e rural sempre atualizado, que servirá de base segura, utilizando métodos técnicos corretos e impessoais, para a cobrança justa dos impostos territorial, urbano e rural, e dos impostos prediais.

O imposto de indústrias e profissões deve ser cobrado com base no movimento econômico das organizações e não sobre dados poucos expressivos, como área ocupada, número de operários, consumo de energia. As taxas dos serviços públicos, como as de água e esgotos, precisam ser cobradas em bases realistas, ainda que impopulares, pois por sua própria definição, devem esses serviços ser oferecidos à população pelo preço de custo, devendo, portanto, ser auto-suficientes e não deficitários.

É preciso ser aplicada, de maneira mais generalizada, a taxa de melhoria, baseada na qual deve estar a execução das obras públicas, pois não é possível pensar em realizar obras utilizando somente os recursos orçamentários.

Alegam os administradores a dificuldade na aplicação desta taxa, porém se esquecem que a mesma já é cobrada em muitos municípios paulistas indiretamente, como é o caso da taxa de pavimentação. No novo conceito de cobrança da taxa de água, dividida em duas parcelas, uma fixa proporcional à testada do lote, para fazer frente ao custo do sistema abastecedor de água, e outra variável, proporcional ao consumo de água do interessado, aplica-se indiretamente a taxa de melhoria. A primeira parte é cobrada de todos os proprietários que têm a rede de água à sua disposição. A segunda é cobrada somente dos consumidores de água.

Igualmente é cobrada a taxa de melhoria, implicitamente, quando são taxados os terrenos progressivamente da periferia para o centro da cidade e, ainda, quando o valor do imposto territorial é função dos equipamentos urbanos à disposição do proprietário do terreno.

Devem ser taxados fortemente os terrenos vagos situados no centro das cidades, a fim de impossibilitar que eles aí permaneçam esperando a valo-

(40) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 442 e 443.

(41) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 443 e 444.

(42) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 444.

(43) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 445.

(44) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 446.

(45) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 446.

(46) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 446 e 447.

rização, obrigando a população de menores posses a residir em lugares mais distantes e impondo ao poder público grandes despesas, para prover esses lotes das condições mínimas de habitabilidade.

É de suma urgência prover os municípios de um Código de Impostos e Taxas, tecnicamente elaborado e constantemente atualizado. Enquanto os administradores não se convencerem que as obras e serviços de seus municípios devem ser executados com recursos cobrados no próprio município, considerando os empréstimos e auxílios como casos excepcionais, não será possível implantar nenhum Plano Diretor, em nenhum município do Estado de São Paulo. As obras e os serviços indicados nos Planos Diretores, bem como as desapropriações necessárias, permanecem letra morta em nossos municípios, em função desta mentalidade que acarreta ao executivo absoluta falta de recursos.

#### d) A legislação

A fim de que um Plano Diretor possa exercer plenamente os seus efeitos no município para o qual foi organizado, é necessário que tenha sido aprovado pela Câmara de Vereadores e, como resultado desta aprovação, tenha sido promulgada uma lei, colocando as suas prescrições o plano em vigor. "O Plano Diretor deve ser a expressão técnico-legal das próprias e legítimas aspirações dos municípios, quanto à ordenação e desenvolvimento do território municipal — cidade e campo — no seu aspecto físico, (plano urbanístico propriamente dito) e social (organização comunitária)" (47). O planejamento territorial deve abranger as áreas urbana e rural do município. A cidade em nossa organização político-administrativa, não possui personalidade jurídica ou política, nem autonomia. "A entidade juridicamente personificada e politicamente autônoma é o Município (Cód., Civ., art. 14, n.º III e Const. Fed., art. 28) (48). O planejamento territorial impõe restrições ao exercício das atividades individuais e ao uso da propriedade privada, tendo como causa o bem estar social e o desenvolvimento orgânico do Município.

Estas restrições podem estar contidas na própria lei que aprovou o plano, ou em leis subsequentes complementares da própria atuação do plano. Na execução do plano, pode o Município, além das limitações administrativas, estabelecer servidões públicas, ou decretar desapropriações de bens particulares, necessários à sua implantação. Conforme já foi dito, "a competência municipal, em tema de urbanismo, se restringe à regulação do uso da propriedade e à ordenação do exercício de atividades particulares que afetam o interesse coletivo, não lhe sendo permitido modificar o substância do direito de propriedade ou intervir no domínio econômico de modo a alterar a destinação dos bens particulares, o que é atribuição exclusiva da União (Const. Fed., art. 5.º, n.º XV, até art. 146). A legislação federal institui e garante o direito de propriedade, permitindo, tão somente, o condicionamento de seu uso ao bem estar social (Const. Fed., art. 147); as normas locais delimitam administrativamente a extensão, e o modo de atuação desse direito, conformando-o com as exigências da comunidade,

sem suprimir-lhe, a existência ou negar-lhe o mínimo constitucional de seu exercício." (49).

Assim as atribuições do Município, no campo do planejamento territorial, desenvolvem-se na ordenação de seu território, cujas prescrições estão contidas no Plano Diretor e na regulamentação das edificações, na qual se compreende desde o loteamento até as prescrições que regulam as construções particulares.

Na parte referente propriamente às edificações impõe-se, tratando-se o edifício separadamente, condições mínimas de habitabilidade, visando garantir a solidez, a salubridade, a estética e o conforto de seus habitantes. Estas imposições estão contidas no Código de Obras do Município. É prática generalizada nas administrações municipais, imporem-se estas restrições, somente às construções urbanas, relegando-se as construções rurais à total liberdade. No entanto, como afirma o tratadista: "essas limitações comumente atingem as edificações urbanas, mas nada impede se estendam às habitações da zona rural, igualmente sujeitas à administração local, em tudo que se refira ao peculiar interesse do Município (Const. Fed., art. 28). Nada aconselha a que a regulamentação edilícia se restrinja, como até agora tem acontecido, ao perímetro urbano, descurando por completo da zona rural, como se esta não pertencesse ao território municipal, e nela não vivesses seres humanos, tão dignos de bem estar social, como os habitantes da cidade. Certamente, a cidade requererá maiores exigências urbanísticas, dada a concentração populacional e os problemas de trânsito e serviços públicos, mas isto não justifica o descaso total pelas habitações que se constroem na zona rural, sem os mínimos requisitos de habitabilidade e sem qualquer fiscalização das autoridades municipais, estaduais ou federais" (50).

A ordenação do território da cidade, nas zonas urbanas e de extensão urbana, é feita por limitações administrativas referentes ao uso da propriedade e principalmente do direito de construir. Estas limitações administrativas são realizadas por meio do Código de Zoneamento o qual estabelece na cidade áreas devidamente delimitadas, correspondentes às necessidades do homem, como ser social, e aptas à satisfação das quatro funções precípuas de seus ocupantes: habitação, recreação, trabalho e circulação.

Um bom zoneamento não deve ser restrito à localização dos usos, devendo estender-se também ao aspecto quantitativo desses usos. Para a obtenção desses resultados é necessário além da racionalização do traçado urbano e da eficiência dos serviços públicos, limitar o uso da propriedade privada, fixando densidades de ocupação e volume construído, impondo mínimos de espaços livres verdes. Outra limitação administrativa é o Código de Loteamentos. Sendo o loteamento a subdivisão voluntária do solo urbano ou urbanizável, para fins de habitação, comércio ou indústria, deve o código de loteamentos, conter prescrições que garantam aos adquirentes dos lotes a legitimidade da propriedade e condições mínimas de habitabilidade nos mesmos. Podemos ainda considerar como limitações admi-

(47) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 341

(48) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 342.

(49) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 343.

(50) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 321 e 322.

nistrativas o Código Sanitário que contenha, desde prescrições sobre a localização de indústrias incômodas, nocivas ou perigosas, até aquelas das condições higiênicas das habitações, locais de trabalho e recreação, complementando, com normas específicas locais, aquelas já constantes dos Códigos Sanitários Estadual e Federal. Devemos ainda observar as limitações administrativas referentes à proteção da paisagem e dos monumentos considerados patrimônio histórico e artístico.

Concluimos, portanto, que para que se possa implantar qualquer Plano Diretor nos municípios do Estado de São Paulo, é necessário prover estes municípios de legislação adequada. Somente é possível fazer os administradores e a população em geral cumprirem as determinações do Plano Diretor, instrumento que garante o desenvolvimento harmônico do Município, se suas propostas estiverem consubstanciadas nas leis do Plano ou na legislação complementar.

Tôda legislação referente ao planejamento territorial hoje no Brasil, é da alçada do Município.

Este é um grave inconveniente, pois pela absoluta liberdade reinante, podem existir em dois municípios vizinhos, limitações administrativas conflitantes e até contraditórias, como podem existir municípios que jamais se preocupam em planejar os seus territórios.

Para sanar essa lacuna, os tratadistas admitem que as normas constantes da Constituição Federal e da demais legislação vigente, permitem afirmar que "Compete à União elaborar o Plano Nacional de Urbanismo e a editar as Normas Gerais de Urbanismo; cabe aos Estados-membros organizar o Plano Estadual de Urbanismo e estabelecer as normas urbanísticas regionais, supletivas e complementares das federais; e finalmente, complete aos Municípios elaborar e executar o Plano Diretor do Município e editar a regulamentação edilícia" (51).

(51) Meirelles, Helly Lopes — Direito Municipal Brasileiro, I Vol. 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 311



# manilhas e conexões

de barro  
vidrado  
para  
esgotos  
duradouros

**sammarone** <sup>s/</sup>a  
Indústria Cerâmica

#### Vendas

Rua Riachuelo, 231 - 5.º andar  
Fones: 32-4608, 33-2342 e 35-2369  
C. Postal 5913 - S. Paulo

#### Séde

Vila Sammarone - Caixa Postal 190  
Fône.: 3145 - Jundiaí - S. Paulo

Composto e Impresso nas  
ESCOLAS PROFISSIONAIS SALESIANAS  
Rua da Moóca, 766 (Moóca)  
Fone: 33-5459 — P. A. B. X.  
SÃO PAULO - 6