

**AVULSO NÃO
PUBLICADO.
AG. DEFINIÇÃO -
PARECERES
DIVERGENTES.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.327-B, DE 2011

(Do Sr. Wellington Fagundes)

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, para incluir critérios de classificação do espaço urbano e rural, e dá outras providências; tendo parecer: da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição (relator: DEP. FLAVIANO MELO e relator substituto: DEP. JOÃO ARRUDA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. GUILHERME CAMPOS).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIACÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II – Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- Parecer dos relatores
- Parecer da Comissão

III – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O Art. 39 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39.....

§ 1º Os municípios serão classificados de acordo com sua população, densidade demográfica e composição do produto interno bruto municipal em:

I – município rural se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária superior a uma terça parte do produto interno bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

II – município relativamente rural se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária entre uma terça parte e quinze centésimos do produto interno bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

III – município de pequeno porte se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária inferior a quinze centésimos do produto interno bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado, ou se tiver população inferior a vinte mil habitantes e densidade populacional superior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

IV – município de médio porte se tiver população entre cinquenta mil e cem mil habitantes, ou se tiver densidade demográfica superior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população entre vinte mil e cinquenta mil habitantes;

V – município de grande porte se tiver população superior a cem mil habitantes.

§ 2º O território e a população dos municípios classificados como rural ou relativamente rural, inclusive da sede municipal e das sedes dos distritos deste município, serão considerados como rurais para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas, sem prejuízo do disposto no art. 32 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 3º Atendendo os critérios estabelecidos no § 1º, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizará a classificação dos municípios e atualizará os valores referentes a população, densidade demográfica e proporção do valor adicionado da agropecuária em relação ao produto interno bruto municipal.”

Art. 2º. Fica revogado o art. 12 do Decreto Lei nº 311, de 2 de março de 1938.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Decreto-Lei nº 311, de 1938, trata da divisão territorial do País e não estabelece parâmetros quantitativos populacionais estritos que permitam delimitar a divisão entre o espaço urbano e o rural. Os limites estão apresentados em termos de número mínimo de moradias tanto para sede de distrito como para sede de município e não existe referência a qualquer outro critério, seja de ordem quantitativa ou qualitativa. Parâmetros objetivos como número mínimo de habitantes, densidade demográfica mínima, proximidade e vinculação econômica a centros urbanos de maior porte não são mencionados.

Com base neste texto legal, as estatísticas atuais que indicam o grau de urbanização do País consideram como urbanas localidades que não contam com serviços e facilidades típicas de uma área efetivamente urbanizada.

Atualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adota a delimitação do perímetro urbano determinada pela legislação municipal, ou seja, os municípios determinam seu perímetro urbano e rural. Assim, a classificação em área urbana ou rural segundo a localização do domicílio é feita de acordo com a sua posição em relação ao perímetro urbano definido por lei municipal. São consideradas urbanas as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), vilas (sedes distritais) ou áreas urbanas isoladas; por outro lado, a situação rural engloba toda a área externa ao perímetro urbano.

Como a delimitação do perímetro urbano está a cargo de cada administração municipal, não há um critério único nacional para estabelecer a fronteira entre o que é área urbana e o que é rural. O bom senso, aliado às conveniências locais – como a definição da área urbana para fins de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) –, passa a ser o parâmetro delimitador.

Os dois últimos Censos Demográficos indicam que, entre 1991 e 2000, a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2%, devido a três fatores: o próprio

crescimento vegetativo nas áreas urbanas; a migração com destino urbano; e a incorporação de áreas que em censos anteriores eram classificadas como rurais.

Em contraste a estes números, o estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostra que, entre o Censo de 1991 e a Contagem da População de 1996, a população das áreas urbanas (localizadas em 12 aglomerações metropolitanas, 37 aglomerações não-metropolitanas e 62 centros urbanos) passou de 54% para 55,3% da população nacional.

Segundo o mencionado estudo, o Brasil urbano estaria representado apenas pelas 12 aglomerações metropolitanas, 37 demais aglomerações e outros 77 centros urbanos. A rede urbana assim definida incorpora 455 municípios e abrigava, em 2000, 57% da população brasileira.

Pela facilidade de mensuração e pela grande correlação com outras medidas de urbanização, a densidade demográfica deve ser considerada como o melhor indicador da alteração ambiental pelo homem e, por consequência, do efetivo grau de urbanização das localidades.

O que se pretende é eliminar uma distorção da idéia que temos do grau de urbanização do nosso País, introduzindo um critério mais racional de classificação dos espaços urbano e rural do nosso território e, com isso, tornando possível um melhor entendimento das reais necessidades de cada localidade. Com esta compreensão, políticas públicas voltadas para a solução dos problemas urbanos e rurais poderão ser elaboradas com maior precisão, melhorando a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Na certeza de estar contribuindo para a melhoria das políticas públicas do nosso País, conto com o apoio dos Nobres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, 11 de maio de 2011.

Deputado Wellington Fagundes

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO III
DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e
Institui Normas Gerais de Direito Tributário
Aplicáveis à União, Estados e Municípios.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

LIVRO PRIMEIRO
SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

TÍTULO III
IMPOSTOS

CAPÍTULO III
IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA

.....

Seção II
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

.....

.....

DECRETO-LEI Nº 311, DE 2 DE MARÇO DE 1938

Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá
outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 190 da Constituição:

CONSIDERANDO que o art. 15 da Constituição confere à União a competência de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população;

CONSIDERANDO que essa faculdade implica a de promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais;

CONSIDERANDO, ainda, os compromissos assumidos nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, a Resolução n. 59, de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, e, finalmente, o critério por este firmado na Resolução n. 60, de 7 de julho de 1937, da Assembléia Geral, para o cômputo das unidades do quadro territorial da República,

DECRETA:

Art. 12. Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias.

Art. 13. Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei, ou da respectiva instalação, se ulterior, os municípios depositarão na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, em duas vias autenticadas, o mapa do seu território.

§ 1º O mapa a que se refere este artigo, ainda quando levantado de modo rudimentar, deverá satisfazer os requisitos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Geografia.

§ 2º O município que não der cumprimento ao disposto neste artigo terá cassada a autonomia e o seu território será anexado a um dos municípios vizinhos, ao qual fica deferido o encargo, aberto novo prazo de uma ano, com diêntica sanção.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

I - RELATÓRIO

Na reunião ordinária deliberativa do dia 16 de maio de 2012 desta Comissão, em decorrência da ausência do relator, Deputado **Flaviano Melo**, tive a honra de ser designado relator substituto da presente proposição e acatei, na íntegra, o parecer do nobre Parlamentar.

O projeto de lei em epígrafe acrescenta três parágrafos ao art. 39 do Estatuto da Cidade.

No § 1º, prevê que, conforme sua população, densidade demográfica e composição do Produto Interno Bruto, o município será classificado em:

- rural, se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária superior a uma terça parte do Produto Interno Bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

- relativamente rural, se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária entre uma terça parte e quinze centésimos do Produto Interno Bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;
- de pequeno porte, se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária inferior a quinze centésimos do Produto Interno Bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado, ou se tiver população inferior a vinte mil habitantes e densidade populacional superior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;
- de médio porte, se tiver população entre cinquenta mil e cem mil habitantes, ou se tiver densidade demográfica superior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população entre vinte mil e cinquenta mil habitantes;
- de grande porte, se tiver população superior a cem mil habitantes.

No § 2º, fica estabelecido que o território e a população do município considerado rural ou relativamente rural serão considerados como rurais para efeito das estatísticas oficiais e das políticas públicas, sem prejuízo da possibilidade de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

No § 3º, delega-se ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a classificação dos municípios conforme os critérios citados acima.

Na justificação do projeto, o ilustre Autor afirma que as estatísticas atuais adotadas pelo Poder Público “consideram como urbanas localidades que não contam com serviços e facilidades típicas de uma área efetivamente urbanizada”. Além disso, afirma-se que “como a delimitação do perímetro urbano está a cargo de cada administração municipal, não há um critério único nacional para estabelecer a fronteira entre o que é área urbana e o que é rural”.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição legislativa nesta Câmara Técnica.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei em exame havia recebido parecer anterior, nesta mesma Comissão de Desenvolvimento Urbano, do ilustre Deputado Hugo Motta.

Analizado o Voto por ele elaborado, percebo a consistência de seus argumentos, razão pela qual sigo sua decisão, utilizando o desenvolvimento de seu raciocínio para rejeitar a proposição.

O Autor do projeto de lei demonstra preocupação com a consistência técnica das políticas públicas formuladas e executadas no país, o que sem dúvida é louvável.

A proposta de serem estabelecidos critérios rígidos para a classificação dos municípios, no entanto, não deve ser transformada em lei, segundo as razões a seguir apresentadas.

O planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano competem, essencialmente, ao Poder Público municipal, nos termos do art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal. Os municípios concretizarão essa tarefa, sobretudo, mediante a elaboração do plano diretor, principal ferramenta da política de desenvolvimento e de expansão urbana nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição, e das leis locais derivadas desse plano.

Nesse quadro institucional, não se pode tirar dos municípios a prerrogativa de delimitar o perímetro urbano, de acordo com suas peculiaridades.

Se aprovado o texto da proposição em exame, essa prerrogativa municipal passaria a ser colocada em xeque e seriam gerados diversos tipos de problemas.

Algumas dessas questões, adianto-as aqui:

1 - O município rural ou relativamente rural ficaria dispensado de elaborar plano diretor para sua cidade-sede com mais de vinte mil habitantes, colidindo com a previsão nesse sentido de nossa Carta Política?

2 - O município rural ou relativamente rural ficaria impedido de acessar recursos do Governo Federal direcionados a programas habitacionais em núcleos urbanos?

3 - Como se poderia justificar a aplicação de instrumentos disciplinados no Estatuto da Cidade, típicos de áreas urbanas, como o IPTU progressivo no tempo ou a outorga onerosa do direito de construir, se o município rural ou relativamente rural passasse a ser considerado como rural “para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas”, como pretende a proposta?

Em face da enorme quantidade de problemas que seriam potencialmente gerados com a vinda de uma lei nesses termos, não vejo como a medida possa prosperar.

O Voto, assim, é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 1.327, de 2011.

Sala da Comissão, em 16 de maio de 2012.

Deputado João Arruda – PMDB/PR

Relator

III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.327/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Flaviano Melo e do Relator Substituto, Deputado João Arruda.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Domingos Neto, Presidente; Leopoldo Meyer, Mauro Mariani e Roberto Britto, Vice-Presidentes; Adrian, Edson Pimenta, Fernando Marroni, Flaviano Melo, Genecias Noronha, Heuler Cruvinel, João Arruda, Rosane Ferreira, José de Filippi, José Nunes, Mário Negromonte e William Dib.

Sala da Comissão, em 16 de maio de 2012.

Deputado DOMINGOS NETO

Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em análise acrescenta três parágrafos ao art. 39 do Estatuto da Cidade criando uma nova classificação para os municípios brasileiros. Segundo a proposta, os municípios seriam classificados como:

I) rurais;

II) relativamente rurais;

III) de pequeno porte;

IV) de médio porte; ou

V) de grande porte.

Tal classificação seria empregada para fins de estatísticas oficiais e de políticas públicas. O PL, entretanto, não impede que sejam classificadas como urbanas, para fim de cobrança do IPTU, áreas de municípios classificados rurais pela metodologia proposta.

A classificação proposta se baseia no número de habitantes, na natureza da atividade econômica que suporta o município e em sua densidade populacional. Assim a classificação do município seria:

I) rural, quando tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária superior à terça parte do Produto Interno Bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

II) relativamente rural, quando tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária entre a terça parte e quinze centésimos do Produto Interno Bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

III) de pequeno porte, quando tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária inferior a quinze centésimos do Produto Interno Bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado, ou se tiver população inferior a vinte mil habitantes e densidade populacional superior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

IV) de médio porte, quando tiver população entre cinquenta mil e cem mil habitantes, ou tiver densidade demográfica superior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população entre vinte mil e cinquenta mil habitantes; ou

V) de grande porte, quando tiver população superior a cem mil habitantes.

Na justificação do projeto, o ilustre autor afirma que as estatísticas atuais adotadas pelo Poder Público “consideram como urbanas localidades que não contam com serviços e facilidades típicas de uma área efetivamente urbanizada”. Além disso, afirma-se que “como a delimitação do perímetro urbano está a cargo de

cada administração municipal, não há um critério único nacional para estabelecer a fronteira entre o que é área urbana e o que é rural”.

A tramitação dá-se conforme o disposto no art. 24, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estando sujeita a apreciação do Plenário. Após a apreciação por parte desta Comissão de Finanças e Tributação a proposição seguirá para a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Concluído o prazo junto a esta Comissão, não foram apresentadas emendas à matéria.

Este é o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme encaminhamento da Mesa Diretora desta Casa, cabe à Comissão de Finanças e Tributação apreciar a matéria quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD art. 32, X, “h” c/c art. 54, II), bem como quanto ao mérito da proposta.

Preliminarmente, a análise da adequação orçamentária e financeira. Nos termos do Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou despesa pública” estão sujeitas ao referido exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Como a aprovação da matéria contida no projeto de lei sob análise não afetaria diretamente as despesas ou receitas públicas federais, não cabe pronunciamento desta Comissão quanto a este ponto.

No tocante ao mérito, conforme o projeto de lei apresentado, não existe qualquer afronta às normas de direito tributário, uma vez que o próprio texto preserva o disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, em especial, o § 1º, que determina quais são os requisitos mínimos para a área ser considerada urbana para efeitos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei n.º 1.327, de 2011.

Sala da Comissão, em 27 de Março de 2013.

Deputado GUILHERME CAMPOS
PSD/SP

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.327/2011, nos termos do parecer do relator, Deputado Guilherme Campos, contra o voto do Deputado Afonso Florence.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Magalhães - Presidente, Assis Carvalho e Mário Feitoza - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, Afonso Florence, Akira Otsubo, Alfredo Kaefer, Amauri Teixeira, Cláudio Puty, Devanir Ribeiro, Edmar Arruda, Erika Kokay, Genecias Noronha, Guilherme Campos, João Dado, José Priante, Júlio Cesar, Manoel Junior, Mendonça Filho, Pedro Eugênio, Vaz de Lima, André Figueiredo, Antonio Carlos Mendes Thame, Diego Andrade, Eduardo Cunha, Jairo Ataíde, João Maia, Júnior Coimbra, Luis Carlos Heinze e Toninho Pinheiro.

Sala da Comissão, em 25 de setembro de 2013.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
