

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **Projeto de Lei nº 4.468, de 2004**

*Dispõe sobre a exigibilidade do pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana a imóveis situados em área urbana ou de expansão urbana, assim definidos em lei municipal, e dá outras providências.*

Autor: Deputado **Fernando Lopes**  
Relator: Deputado **Pastor Frankembergen**

#### **I - Relatório**

O projeto de lei em foco pretende deixar claro que o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) incide sobre imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, definidas em lei municipal, independentemente da natureza da utilização do solo. Determina o texto que o referido tributo será devido ainda que o imóvel seja utilizado, parcial ou totalmente, para a produção agropecuária ou atividade assemelhada, sendo descabida a cobrança de qualquer outro imposto sobre a propriedade do imóvel. Segundo o nobre Autor, a medida tem por finalidade evitar que proprietários de terrenos situados em áreas urbanas ou de expansão urbana evitem o pagamento do IPTU mediante uma suposta utilização agrícola desses imóveis, enquanto aguardam valorização imobiliária.

Além deste órgão técnico, que deve se pronunciar sobre a matéria no que concerne à política de desenvolvimento urbano, a proposição foi distribuída também à Comissão de Finanças e Tributação, a quem cabe analisar o aspecto tributário e a adequação orçamentária e financeira da matéria, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o nosso relatório.

## II – Voto do Relator

Tem razão o nobre Autor da proposta em sua preocupação de combater a estocagem especulativa de terra urbana. Realmente, é bastante comum nas cidades brasileiras a existência de terrenos que, embora inseridos no perímetro urbano, têm uma suposta utilização rural, que apenas disfarça a especulação imobiliária. Tais terrenos ficam, de fato, retidos à espera de valorização, subtraídos do mercado imobiliário, enquanto grandes contingentes de população, por falta de opção, acabam buscando solução de moradia em periferias distantes e sem infra-estrutura.

Em alguns casos, os proprietários desses imóveis tentam evadir-se do pagamento do IPTU sob a alegação de desenvolverem atividade agropecuária, suscetível, portanto, à incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o que, via de regra, resulta em valores menores. A proposta em tela teria, então, o objetivo de deixar clara a incidência de IPTU nesses casos, impedindo a manobra e, indiretamente, apenando a especulação imobiliária.

Não obstante o escopo da proposta ser altamente meritório, temos razões para crer que a medida não reúne condições de prosperar.

Em primeiro lugar, embora este órgão técnico não seja o palco regimentalmente adequado para o exame dos aspectos tributários e relativos à constitucionalidade, não podemos deixar de mencionar que a nossa Carta Magna remete à lei complementar a tarefa de estabelecer normas gerais em matéria tributária, papel que vem sendo exercido pelo Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, recepcionada como lei complementar pela Constituição Federal de 1988).

Ademais, deve-se notar que o próprio CTN, ao regular a cobrança de ITR e IPTU, estabelece, como fato gerador dos referidos impostos, a propriedade, o domicílio útil ou a posse de bem imóvel localizado fora da zona urbana do Município, no primeiro caso, e dentro dessa zona, no segundo (arts. 29 e 32). Note-se que o Código traz uma definição de zona

urbana baseada na existência de, pelo menos, dois dos seguintes elementos de infra-estrutura: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (art. 32, § 1º). Além disso, o CTN confere, aos Municípios, a prerrogativa de 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 tais áreas não se enquadrem na definição de área urbana (art. 32, § 2º).

Não existe, portanto, menção à atividade desenvolvida no imóvel como elemento determinante do fato gerador do tributo. Dessa forma, não há, em princípio, uma brecha pela qual o proprietário de um terreno situado em área urbana possa fugir do pagamento do IPTU. Estando o imóvel situado em área de expansão urbana, a única brecha possível para a evasão seria a hipótese de o Município deixar de utilizar a prerrogativa acima mencionada, não considerando tais áreas como urbanas para efeito de tributação. Nessa situação, não poderíamos obrigá-lo a adotar postura diferente, sob pena de estarmos ferindo o pacto federativo (art. 18, da Constituição Federal).

É importante relevar, a propósito, que o Município tem significativa autonomia em matéria urbanística, cabendo-lhe promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal), assim como executar a política de desenvolvimento urbano, que tem no plano diretor seu instrumento básico (art. 182, *caput* e § 1º, da Constituição Federal). Tal autonomia revela-se adequada, tendo em vista a necessidade de descentralização política, indispensável para a administração de um País de natureza continental como o nosso.

Outro aspecto importante a considerar é que já existem instrumentos legais para apena a retenção especulativa do solo urbano, o que permite alcançar o objetivo perseguido pelo nobre Autor da proposta em foco. A própria Constituição Federal, em seu art. 182, § 4º, estabelece quais são esses instrumentos – parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – e remete à legislação infraconstitucional sua regulamentação. Desde a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001),

que vem cumprir o papel de regulamentar o capítulo da Carta Magna referente à política urbana, os Municípios passaram a ter, à sua disposição, ferramentas bastante eficazes para induzir a ocupação dos vazios urbanos.

Diante do exposto, votamos pela **rejeição** quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 4.468, de 2004.

Sala da Comissão, em de 2005.

Deputado **Pastor Frankembergen**  
Relator