



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROJETO DE LEI N.º 4.468-B, DE 2004**  
**(Do Sr. Fernando Lopes)**

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; tendo pareceres da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição (relator: DEP. PASTOR FRANKEMBERGEN) 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 rejeição (relatora: DEP. YEDA CRUSIUS).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
DESENVOLVIMENTO URBANO;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD);  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer da relatora
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Indepe de da natureza de utilização do solo a incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU sobre imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, assim definida em lei municipal.

Art. 2º O imposto referido no Art. 1º desta lei será devido ainda que o imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana tenha parte ou a integralidade de sua área destinada à produção agropecuária ou assemelhada, descabida a cobrança de qualquer outro imposto que incida sobre a propriedade do imóvel., bem assim a alegação de sua cobrança por parte do proprietário de imóvel situado na área supra-referida.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art 4º Revogam-se as disposições em contrário.

## JUSTIFICAÇÃO

Em função dos baixos valores cobrados a título de imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR, tem havido, ao longo dos anos, tentativas de escapar à cobrança do imposto municipal sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, especialmente nas áreas progressivamente incorporadas às cidades pelo crescimento urbano ou em núcleos populacionais mais recentes, de crescimento induzido por fatores os mais diversos.

A clarificação da questão da incidência do IPTU sobre essas áreas certamente irá penalizar a estocagem especulativa de terra urbana, dissimulada por uma utilização agrícola meramente de fachada de tais áreas. Muitas vezes essas terras situam-se no interior mesmo do tecido urbano, subtraindo-as do mercado imobiliário e levando enormes contingentes populacionais a buscar lotes edificáveis em áreas distantes da periferia.

Sala das Sessões , 17 de novembro de 2004.

Deputado Fernando Lopes

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **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 apenar 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 05 de abril de 2005.

Deputado **Pastor Frankembergen**

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 4.468/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pastor Frankembergen.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Julio Lopes - Presidente, Colbert Martins e Jaime Martins - Vice-Presidentes, Ana Alencar, Augusto Nardes, Barbosa Neto, Custódio Mattos, Elimar Máximo Damasceno, Inácio Arruda, Maria do Carmo Lara, Paulo Gouvêa, Pedro Fernandes, Zezéu Ribeiro, Devanir Ribeiro e Pastor Frankembergen.

Sala da Comissão, em 6 de abril de 2005.

Deputado **JULIO LOPES**

Presidente

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.468, de 2004, tem por intuito estabelecer que a incidência do IPTU sobre imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, assim definida em lei municipal, independe da natureza de utilização do solo, exigindo-se o recolhimento do referido imposto ainda que o imóvel seja destinado parcial ou integralmente à produção agropecuária ou assemelhada. Nesse caso, será vedada a cobrança de qualquer outro imposto sobre a propriedade do imóvel.

Em sua justificação, o autor ressalta que devido aos baixos valores cobrados a título de imposto territorial rural torna-se vantajoso escapar da cobrança do imposto predial e territorial urbano, particularmente para os proprietários de imóveis recentemente incorporados à área urbana pelo processo de crescimento populacional. A proposição teria o cunho de eliminar essa forma de evasão, ao tornar mais explícita a regra de incidência do IPTU.

Encaminhada à apreciação da Comissão de Desenvolvimento Urbano, a proposição foi rejeitada, com base no entendimento de que o Código Tributário Nacional, única instância jurídica competente para dispor sobre normas gerais de incidência de tributo estadual, já regula adequadamente a matéria, sendo a redação em vigor suficiente para coibir eventuais atos elisivos praticados com o intuito de migrar da cobrança do IPTU para a do ITR.

Na Comissão de Finanças e Tributação não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

### **II - VOTO DA RELATORA**

Nos termos do Regimento Interno desta Casa e de Norma Interna desta Comissão, cabe, no presente caso, além do exame de mérito, apreciar

a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

O Projeto de Lei nº 4.468, de 2004, visa a regular a incidência do imposto sobre a propriedade territorial urbana, de competência municipal, de forma a explicitar que a exigibilidade do imposto independe das condições de utilização do solo. Assim, a matéria possui implicações que se circunscrevem à esfera das finanças municipais, não se verificando qualquer repercussão sobre o Orçamento da União.

No mérito, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, prescreve:

*“Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município.”*

E, mais adiante comanda:

*“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.”*

Observa-se, da leitura dos dispositivos, que os fatos geradores de ambos os impostos são a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel. No caso de o imóvel estar localizado na área urbana, incidirá o IPTU e, no caso de estar fora dessa zona incidirá o ITR. Assim a divisão entre uma e outra espécie é extremamente clara porque sua definição é complementar. Ademais, o Código provê ainda um critério para que os Municípios possam considerar como urbanas certas áreas: devem elas preencher pelo menos dois dos seguintes serviços 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” (Lei 5.172, de 1966, art.32 § 1º).*

Não há, portanto, como alegar que o Município não tenha instrumentos para estabelecer que um imóvel se enquadre em uma ou outra categoria, não havendo, ademais, qualquer referência ao tipo de utilização do solo ou à atividade desenvolvida na propriedade.

Por outro lado, deve-se considerar que não cabe ao legislador ordinário da União prescrever como devam exercer sua competência tributária os entes federados subnacionais. Apenas lei complementar pode estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária. (Constituição Federal, art. 146).

Não parece, pois, que haja necessidade de instrumentalizar os municípios com novas determinações acerca de sua competência para legislar sobre imposto de sua competência.

Pelas razões expostas, voto pela não implicação do Projeto de Lei nº 4.468, de 2004, em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação orçamentária e financeira e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, em 15 de setembro de 2005.

Deputada YEDA CRUSIUS  
Relatora

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião extraordinária 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 rejeição do Projeto de Lei nº

4.468-A/04, nos termos do parecer darelatora, Deputada Yeda Crusius, contra os votos dos Deputados Virgílio Guimarães, Eduardo Cunha e Francisco Dornelles.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Geddel Vieira Lima, Presidente; Eduardo Cunha, Luiz Carlos Hauly e Carlito Merss, Vice-Presidentes; Armando Monteiro, Coriolano Sales, Delfim Netto, Enivaldo Ribeiro, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Francisco Dornelles, João Magalhães, José Carlos Machado, José Pimentel, Luiz Carreira, Max Rosenmann, Moreira Franco, Mussa Demes, Nazareno Fonteles, Osório Adriano, Pauderney Avelino, Pedro Novais, Ricardo Berzoini, Roberto Brant, Silvio Torres, Vignatti, Virgílio Guimarães, Wasny de Roure, Yeda Crusius, Antonio Cambraia e Eliseu Padilha.

Sala da Comissão, em 23 de novembro de 2005.

Deputado EDUARDO CUNHA  
Presidente em exercício

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------