



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

PARECER N° , DE 2013

SF/14472.98504-87

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de
Lei do Senado nº 316, de 2009, do Senador
Gilberto Goellner, que *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.

RELATOR: Senador ACIR GURGACZ

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, por força da aprovação do Requerimento nº 778, de 2011, do Senador Antonio Carlos Valadares, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 316, de 2009, de autoria do então Senador Gilberto Goellner, com o objetivo de alterar 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” no sentido de alterar a metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no cálculo da taxa de urbanização brasileira.

A proposição é disposta em três artigos. O primeiro estabelece os critérios de classificação dos municípios em função do tamanho da população, da densidade demográfica e da composição do Produto Interno Bruto (PIB) municipal. O segundo revoga o art. 12 do Decreto-Lei nº 311,



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

de 2 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do País. O terceiro, por fim, fixa a cláusula de vigência.

A justificação sustenta o argumento de que o Decreto-Lei nº 311, de 1938, “não estabelece parâmetros quantitativos populacionais estritos que permitam delimitar a divisão entre o espaço urbano e o rural”. Segundo o autor, a mencionada norma legal adota como critério o número mínimo de moradias tanto para a condição de sede de distrito quanto para a de sede de município, sem referir-se a indicadores importantes, como o número de habitantes, a densidade demográfica ou a vinculação econômica a centros urbanos de maior porte.

Para ele, as estatísticas que aferem o grau de urbanização do País, elaboradas pelo IBGE com base na lei vigente, incorrem em equívoco ao considerar como urbanas localidades que não contam com serviços e facilidades típicos de áreas efetivamente urbanizadas. Nesse sentido, a taxa de urbanização brasileira, que no censo demográfico de 2000 alcançou 81,2% da população, não seria metodologicamente correta. Ao utilizar como referência o estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil”, realizado periodicamente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o autor do projeto considera que as cidades brasileiras abrigavam, naquele ano, não mais que 57% da população.

Assim, para superar o que considera uma “distorção”, Sua Excelência pretende introduzir na legislação “um critério mais racional de classificação dos espaços urbano e rural do nosso território”.

Distribuída às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), a matéria foi aprovada pelo primeiro colegiado, cabendo ao último a decisão terminativa, após o exame desta CCJ, por força da aprovação do Requerimento nº 778, de 2011.

Não houve oferecimento de emendas.

II – ANÁLISE

SF/14472.98504-87



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Inicialmente, deve-se ressaltar que PLS nº 316, de 2009, veio ao exame desta CCJ por força da aprovação do Requerimento nº 778, de 2011, do Senador Antonio Carlos Valadares, já dispondo de parecer favorável da CRA e após ter sido apresentado à CDR o relatório da Senadora Ana Amélia sobre a matéria, favorável à sua aprovação com uma emenda, sem, contudo, ter sido apreciado.

Todavia, o mencionado requerimento não indica o dispositivo regimental que o fundamente nem justifica o encaminhamento do projeto a esta CCJ, presumindo-se, então, que o seu autor tenha em vista obter desta Comissão a opinião sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria que lhe foi submetida pelo Plenário, conforme prevê o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), não estando o assunto, entretanto, entre as matérias de competência da CCJ para o exame de mérito relacionadas no inciso II do referido art. 101.

Quanto à constitucionalidade, destacamos o vício formal de iniciativa do § 3º do art. 39 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, nos termos propostos pelo art. 1º do projeto em exame, ao estabelecer atribuição para IBGE, que é entidade da administração pública federal, contrariando, assim o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, que fixa a iniciativa legislativa do Presidente da República para estabelecer as normas de organização do Poder Executivo.

Ademais, a Carta de 1988 ao cuidar da política urbana em seus arts. 182 e 183 – regulamentados pelo citado Estatuto da Cidade –, prevê expressamente o plano diretor obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, não restando dúvida de que aqui se trata de área urbana.

Contudo, de acordo com o inciso I do § 1º do art. 39 do referido Estatuto da cidade, conforme proposto pelo projeto, os municípios com menos de cinquenta mil habitantes, observados ainda os critérios de produção agropecuária e densidade demográfica, são classificados como município rural, implicando, assim, afastar a aplicação das normas da Carta de 1988 referentes à política urbana aos municípios com essa característica, em evidente contrariedade ao texto constitucional.

SF/14472.98504-87



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Quanto à juridicidade, entendemos que o assunto tratado pelo PLS em exame não diz respeito ao Estatuto da Cidade – lei que trata de diretrizes gerais da política urbana –, tampouco trata da propriedade urbana e plano diretor de que cuida o art. 39 da referida lei, pois o fulcro do projeto é estabelecer critérios de classificação dos municípios como urbano ou rural em face de sua população, densidade demográfica e participação da agropecuária na composição do produto interno municipal.

É evidente a ausência de compatibilidade e de homogeneidade entre o PLS em análise e a lei que se pretende alterar, no caso, o Estatuto da Cidade. Entretanto, o problema apontado não é só de mera técnica legislativa, que poderia ser facilmente contornado com adequada redação de proposição sobre o assunto contido no PLS em exame.

É discutível se a pretensão contida no projeto é matéria de lei, haja vista a atividade de coletar, processar e analisar informações, que é exercida pelo IBGE, ser executada mediante critérios, definições técnicas e procedimentos fixados em normas infralegais.

Em resumo, os argumentos aqui expendidos conduzem à conclusão de que o PLS em exame é inócuo em seu objetivo, posto que desprovida de força normativa ao não inovar a ordem jurídica vigente, sendo, por conseguinte, injurídica a pretensão do projeto.

Quanto ao mérito, entendemos que a alegação do autor do projeto de que a classificação de município como urbano ou rural serviria para que as políticas públicas venham a ser elaboradas com maior precisão, melhorando a eficiência na aplicação dos recursos públicos, não tem muito efeito prático, haja vista os dados sobre os municípios, atualmente coletados pelo IBGE, poderem servir a qualquer tipo de estudo sócio-econômico, dependendo do objetivo da análise estatística.

Em que pesem as boas intenções do autor do projeto e o parecer favorável da CRA, aguardando-se, ainda, o parecer da CDR, concluímos que o PLS em exame está eivado do vício de inconstitucionalide e de injuridicidade, tendo ainda inconsistente mérito.

SF/14472.98504-87



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

III – VOTO

Ante as razões expostas, opinamos pela **inconstitucionalidade** e **injuridicidade** e, no mérito, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2009.

Sala da Comissão, 13 de fevereiro de 2014

, Presidente

Senador Acir Gurgacz
PDT/RO
Relator

SF/14472.98504-87



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

SF/14472.98504-87