

# PARECER N° , DE 2022

De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2019, do Senador Plínio Valério e outros, que *altera o art. 156 da Constituição Federal, para estabelecer critérios ambientais para a cobrança do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana e desonerar a parcela do imóvel com vegetação nativa.*



Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

## I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 13, de 2019, de autoria do Senador Plínio Valério e outros, pretende alterar a regência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), para estabelecer critérios ambientais relativos a sua instituição, bem como desonerar do tributo a parcela da propriedade que preserve a vegetação nativa.

A PEC nº 13, de 2019, compõe-se de dois artigos. A inovação constitucional é toda efetivada pelo art. 1º da proposta, que altera o § 1º do art. 156 da Constituição Federal (CF), de forma a explicitar a possibilidade de o IPTU ter alíquotas diferentes, de acordo com os seguintes critérios ambientais: reaproveitamento de águas pluviais, reúso da água servida, grau de permeabilização do solo e utilização de energia renovável no imóvel. Além disso, no inciso III que a PEC acrescenta ao mesmo parágrafo, estabelece a não incidência do IPTU sobre a parcela do imóvel em que houver vegetação nativa.

A vigência da norma, se aprovada, é fixada para a data da sua publicação (art. 2º).

A PEC nº 13, de 2019, foi aprovada, sem emendas, na reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) realizada em 14 de agosto de 2019.

Em 24 de março de 2021, o Senador Fernando Bezerra Coelho apresentou a Emenda nº 1 – PLEN, que torna facultativo também o critério de cobertura de vegetação nativa como parâmetro para fixação de alíquotas pelos municípios.

## II – ANÁLISE

Como bem apontado no parecer da CCJ desta Casa, em relação aos seus aspectos formais, nada obsta a tramitação da PEC em análise.

Sob o aspecto da constitucionalidade material, as medidas contidas na proposta não conflitam com direito ou garantia individual inscrito na Constituição Federal. Trata-se do estabelecimento de critério no âmbito tributário para a fixação da alíquota do IPTU, que, inclusive, pode ser favorável ao contribuinte, ante a possibilidade prevista de desoneração do imposto a parcela da propriedade que preserve a vegetação nativa.

Em relação à juridicidade, tampouco há óbices à PEC, visto que, por meio do instrumento legislativo adequado (proposta de emenda à Constituição), cria-se norma dotada de generalidade, abstração, impessoalidade e obrigatoriedade, de forma proporcional e adequada para o atingimento dos fins a que se destina.

No mérito, a PEC nº 13, de 2019, tem natureza extrafiscal. Seu propósito é estabelecer critérios ambientais para a redução da alíquota do IPTU, de modo a incentivar os proprietários-contribuintes de imóvel urbano a adotar comportamentos ecologicamente compatíveis com a sustentabilidade.

Hoje, o Distrito Federal e Municípios como Salvador (BA), Vila Velha (ES), São Carlos (SP), Araraquara (SP), Belo Horizonte (MG) e Curitiba (PR) já dispõem em sua legislação de incentivos de cunho ambiental. Os descontos no IPTU são concedidos com fulcro na atual redação do inciso II do § 1º do art. 156 da CF, cuja norma é mantida pela PEC, que admite a diferenciação de alíquotas em função do **uso** do imóvel.



SF/22053.30526-81

Interpretaram os legisladores municipais que o uso do imóvel não se limita à dicotomia residencial/comercial, podendo alcançar o **uso sustentável**, mediante a manutenção de cobertura vegetal e o emprego de energia solar.

A PEC nº 13, de 2019, mantém expressamente esses dois critérios e acrescenta outros quatro: o reaproveitamento de águas pluviais, o reúso da água servida, o grau de permeabilização do solo e a utilização de energia renovável.

A proposição tem caráter autorizativo em relação aos critérios arrolados na novel alínea “b” do inciso II do § 1º do art. 156. Cada Município tem a **faculdade** de incorporar os critérios à sua lei de instituição e cobrança do IPTU. Já o critério de não incidência do IPTU sobre a parcela do imóvel revestida de vegetação nativa é **compulsório** (novo inciso III). Espera-se que a explicitação dos critérios ambientais na Constituição Federal aumente a pressão popular por sua adoção na esfera municipal.

As partes autorizativa e compulsória da PEC nº 13, de 2019, não dão causa a renúncia de receitas da União. A parte compulsória (imunidade ao IPTU da área do imóvel revestida por vegetação nativa) e a autorizativa eventualmente adotada pelo Município provocarão perda de arrecadação, que deverá ser estimada pelo Município quando da tramitação da lei local que as incorporar. Por essas razões, a PEC nº 13, de 2019, pode tramitar no Congresso Nacional desacompanhada de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Como já enfatizado, a proposta estabelece critérios ambientais para a redução da alíquota do IPTU, de modo a incentivar os proprietários-contribuintes de imóvel urbano a adotar comportamentos ecologicamente compatíveis com a sustentabilidade.

A alteração constitucional que se pretende explicita critérios ambientais que alguns Municípios já adotam ao interpretarem como “uso sustentável” a atual permissão constitucional para diferenciar a alíquota do IPTU de acordo com o uso do imóvel (art. 156, § 1º, II, da CF).

Além dos já expressos na proposição, há outros critérios que entendemos muito úteis e que incorporaremos ao mesmo inciso alterado, mediante emenda de relator, após pertinentes sugestões apresentadas pelo Senador Weverton. É o que explicamos a seguir.



SF/22053.30526-81

O primeiro deles é o **tratamento local das águas residuais**. Incentivá-lo é reduzir a carga biológica a ser lançada nos cursos d'água, até mesmo nos sistemas de tratamento operados pelos concessionários.

Em segundo lugar, acrescentaremos como critério de redução de alíquota, a **recarga do aquífero**. Iniciativas dessa natureza contribuem para a redução das enchentes urbanas, para a preservação dos mananciais, bem como para a manutenção eficiente do ciclo hídrico dos ecossistemas.

Outro critério valioso que acresceremos à lista dos elegíveis ao benefício são os **telhados verdes**. Como se sabe, a sua adoção promove a redução do impacto direto das águas pluviais nas vias de circulação, reduzindo as enchentes urbanas, bem como a redução da carga térmica da edificação, gerando mais conforto ambiental e eficiência energética dos sistemas de climatização. Contribui, ainda, para o aumento do ciclo fotossintético nas áreas urbanas e consequente incremento da absorção de gás carbônico, e aumenta o potencial de evapotranspiração, reduzindo o impacto das ilhas de calor urbano.

Ainda no intuito de aperfeiçoar o texto, propomos, por emenda, substituir o termo “reaproveitamento” de águas pluviais, por “**aproveitamento**”, visto que não se reaproveita o que nunca foi aproveitado.

Melhor explicando: a água da chuva (pluvial) cai no telhado, passa por um filtro simples de partículas e vai direto para o uso, ou seja, é usada somente uma vez, daí a incorreção do uso do termo “reaproveitamento”. Após esse primeiro uso, a água se torna “água cinza” ou “água negra” e, aí sim, pode ser tratada para reúso pela segunda vez, ou descartada no sistema de esgoto, ou no meio ambiente, após tratamento com redução substancial da carga bacteriana.

Em relação à Emenda nº 1-PLEN, apesar da boa intenção de resguardar os Municípios de um gasto tributário compulsório, entendemos que o seu acatamento, do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, poderia reduzir a efetividade do que se propõe. A aprovação do projeto na sua forma original ampliará sobremaneira o interesse em manter áreas verdes na região urbana, independentemente da sua adoção pela legislação interna dos Municípios. Portanto, somos pela rejeição da Emenda.

Ainda a propósito, com o intuito de permitir a regulação pelos Municípios da alteração compulsória em relação à vegetação nativa nos imóveis urbanos, propomos emenda à PEC para prever *vacatio legis* de cento

e oitenta dias para a entrada em vigor do disposto no inciso III que se acrescenta ao § 1º do art. 156 da CF.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação regimental da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2019, e, quanto ao mérito, por sua aprovação, com as seguintes emendas, rejeitada a Emenda nº 1 □ PLEN.

#### **EMENDA N° – PLEN**

Dê-se à alínea *b* do inciso II do § 1º do art. 156 da Constituição Federal, na forma que lhe é conferida pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º .....

‘Art. 156.....

.....  
§ 1º.....

.....  
II – .....

.....  
b) o aproveitamento de águas pluviais, o reuso da água servida, o tratamento local das águas residuais, a recarga do aquífero, a utilização de telhados verdes, o grau de permeabilização do solo e a utilização de energia renovável no imóvel.

.....’ (NR)”

#### **EMENDA N° – PLEN**

Acrescente-se parágrafo único ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2019, com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

*Parágrafo único.* O disposto no inciso III do § 1º do art. 156 da Constituição Federal produzirá efeitos após decorridos cento e oitenta dias da data de publicação desta Emenda Constitucional.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora



SF/22053.30526-81