

Data da aprovação: ____/____/____

**INCIDÊNCIA DE IPTU EM ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE USO RESTRITO:
ANÁLISE JURÍDICA DO CASO DA ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL 1 DE NATAL**

Thiago André do Nascimento Fernandes¹

João Batista Machado Barbosa²

RESUMO

O presente artigo faz uma revisão sobre o conceito da função social da propriedade e os fundamentos legais que instituem o Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU. Apresenta um histórico da questão específica da Zona de Proteção Ambiental 1 e realiza uma análise jurídica da legalidade da incidência de IPTU em imóveis com restrição de construção, utilizando-se de jurisprudência de tribunais. Baseado nas premissas que o fato gerador do IPTU é a propriedade territorial urbana; que o direito de uso das propriedades da ZPA 1 na Natal está prejudicado desde 1995, conclui-se que prejudicado também está o fato gerador do imposto, razão de ser indevida sua incidência sobre os imóveis com impossibilidade de uso.

Palavras-chave: Função Social da Propriedade. Zona de Proteção Ambiental. Imposto Predial Territorial Urbano.

ABSTRACT

This article reviews the concept of the social function of property and the legal bases that establish the Urban Territorial Property Tax (UTPT). It presents a history of the

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: thiagoandre@hotmail.com

² Professor Mestre. Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: jbmmb@uol.com.br

specific issue of the Environmental Protection Zone 1 and performs a legal analysis of the legality of the incidence of UTPT in buildings with construction restrictions, using jurisprudence of courts. Based on the premises that the UTPT generating fact is the urban territorial property; that the right to use ZPA 1's properties in Natal has been undermined since 1995, it is concluded that the fact that generates the tax is also impaired, due to the fact that its incidence on immovable property is undue.

Keywords: Social Function of Property. Environmental Protection Zone. Urban Territorial Property Tax.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 tem como um dos seus fundamentos a função social da propriedade. Esta função revela-se na supremacia do interesse coletivo sobre o particular. Contudo, a Carta Magna assegura o direito à propriedade privada, enfatizando que esta deve atender à sua função social.

O Poder Público Municipal é responsável pela elaboração de políticas de desenvolvimento urbano sustentável do Município. Para isso, conta com a elaboração de Leis que regulamentam as diversas atividades exercidas pela própria Administração e também pelos cidadãos, como o Plano Diretor do Município, que é o principal instrumento norteador da política urbana.

De forma a assegurar o desenvolvimento sustentável da cidade, é necessário manter o equilíbrio entre urbanização e preservação ambiental, para isso são instituídas as zonas de proteção ambiental. A instituição de uma ZPA requer regulamentação, com objetivo de impor direitos e deveres para o uso das propriedades particulares e públicas ali encravada, efetivando a função social.

O Imposto Predial Territorial Urbano, incidente sobre a propriedade urbana, é um dos meios de arrecadação fiscal do Município, necessário para a efetivação dos serviços públicos. Assim, o IPTU também está associado à função social do imóvel urbano.

Neste contexto, desenvolve-se a questão real, vivida por proprietários, sobre a incidência de IPTU em imóveis encravados em zona de proteção ambiental, no caso

específico a ZPA 1, em Natal, cujo Poder Público impôs restrições ao uso das propriedades há mais de 20 anos, trazendo inegáveis prejuízos aos proprietários de imóveis, justificadas pela necessária proteção do aquífero existente no subsolo da área.

Este artigo faz uma revisão sobre o conceito da função social da propriedade e os fundamentos legais que instituem o IPTU. Faz um histórico da questão específica da Zona de Proteção Ambiental 1 e realiza uma análise jurídica da legalidade da incidência de IPTU em imóveis com restrição de construção, utilizando-se de jurisprudência de tribunais.

2 O DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Direito real por excelência, direito subjetivo padrão, direito fundamental, estes são significados de propriedade segundo o civilista Caio Mário da Silva Pereira (2004, p. 89). Para o autor, a propriedade mais se sente do que se define. A ideia de ‘meu e teu’, a noção da conquista de bens independe do grau de cumprimento ou de desenvolvimento intelectual. As pessoas menos instruídas e até as crianças têm a noção inata da propriedade, defendem o seu domínio, resistem ao desapossamento, combatem o ladrão. Todos sentem o fenômeno propriedade.

Para Orlando Gomes (2004, p. 109) a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da lei.

Entre os civilistas contemporâneos, Maria Helena Diniz (2010, p. 114) define a propriedade como *sendo “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”*.

Na mesma linha, Flávio Tartuce (2017, p. 125) possui pensamento paralelo ao de GOMES e DINIZ, remetendo o conceito de propriedade aos atributos de uso, gozo e disposição do bem, que constam no Código Civil de 2002, tendo como essência sua da função social, expressa no texto constitucional:

A propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5º, inc. XXII, da Constituição

Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional. (TARTUCE, 2017, pag. 125)

O direito de propriedade está inscrito entre os direitos e garantias individuais e coletivos, no Art. 5º da Constituição Federal, não sendo passível de ser abolido nem por Emenda à Constituição:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (art. 5º, XXII e XXIII, CF)

O art. 5º do texto constitucional é objetivo ao estabelecer que a propriedade deve cumprir a sua função social. Ainda na Carta Magna, no título da ordem econômica e financeira, o art. 170 reconhece mais uma vez o valor da propriedade privada associado à sua função social:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)II - propriedade privada; III - função social da propriedade; (art. 170, I e III, CF)

Já o Código Civil estabelece em seu art. 1.228 os direitos do proprietário:

O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (art. 1.228, CC).

Ao discorrer sobre o direito de propriedade, Flávio Tartuce (2017, p. 126) esclarece o *caput* do art. 1.228 do Código Civil afirmando que a faculdade de gozar, ou fruir a coisa, significa retirar seus frutos, desfrutar, sejam eles naturais, industriais ou civis, como os rendimentos de um aluguel de um imóvel. O direito de uso da propriedade consiste em extrair da coisa todos os benefício e vantagens que ela puder prestar, realizar

benfeitorias, contudo esta faculdade é limitada pela legislação, caso da Constituição Federal, Código Civil e leis específicas, por exemplo, pelo Plano Diretor do Município. O direito de disposição por sua vez, revela-se por meio da faculdade que o proprietário tem de praticar atos que levam à perda da propriedade, seja *inter vivos* ou *mortis causa*, a título gratuito ou oneroso. O direito a resistir à ameaça ou invasão do bem por terceiros também é legalmente assegurado, por meio de ação judicial.

Como observado nas legislações supracitadas, o princípio da função social da propriedade representa a valorização dos direitos da coletividade sobre os direitos individuais. Em discussão relativa ao caráter do direito de propriedade e a sua função social, o Pleno do Supremo Tribunal Federal entendeu:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. - O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. (STF, ADI 2213 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002)

Como visto, o direito atual consagra a função social da propriedade e determina ao proprietário que exerça seu direito em consonância com os princípios constitucionais. A propriedade, então, transforma-se em instrumento para a realização do projeto constitucional. Pode-se dizer que a função social da propriedade é aquela estabelecida no programa constitucional.

A política de desenvolvimento urbano, ou seja, o programa constitucional traçado para a propriedade urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme artigo 182 da CF/88:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (art. 182, CF)

As diretrizes gerais da execução da política urbana foram regulamentadas pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que “ *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana pública em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.* ” (Parágrafo único, do artigo 1º, da Lei 10.257/01).

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor urbano, 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 artigo 2º do Estatuto da Cidade:

Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

g) a poluição e a degradação ambiental;

...

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (art. 2º, I, VI, IX, X e XII, Lei nº 10257/01)

Pode-se depreender da análise da legislação apresentada que também existe a preocupação ambiental do ordenamento jurídico para o uso da propriedade. É o que se verifica no art. 1.228, § 1º do CC/2002 e art. 2º I, IV, IX, X e XII da Lei 10.257/01. Assim, o conceito de função social da propriedade deve ser entendido como função socioambiental. Esta conclusão contribui para o entendimento mais aprofundado do art. 225 da Constituição Federal ao atribuir a *todos* o direito dever de defender e preservar o meio ambiente para os presentes e futuras gerações.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (art. 225, CF)

Este capítulo apresentou o conceito de propriedade, os direitos inerentes ao proprietário e a função *socioambiental* da propriedade. Com estes conceitos será possível analisar juridicamente as razões que possibilitaram a restrição do uso de propriedade ocorrida nos imóveis localizados na Zona de Proteção Ambiental 1 do Município do Natal, que será explanado no capítulo 4.

3 O IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO - IPTU

O Estado existe para a consecução do bem comum. Para atingir tal função, precisa obter recursos financeiros, o que faz, basicamente, de duas formas de receitas, as originárias e as derivadas. As primeiras decorrem de atividades contratuais e empresariais cujo Estado é parte beneficiária, como o aporte de dividendos de uma empresa pública. Para obter as receitas derivadas, o Estado utiliza-se das suas prerrogativas de direito público, edita uma lei obrigando o particular a praticar determinados atos ou se ponha em certas situações a entregar valores aos cofres públicos, independentemente de sua vontade. Ricardo Alexandre (2017, pag. 40) afirma que atualmente a arrecadação estatal é formada precipuamente nas receitas derivadas, visto a tendência global de menor interferência do Estado na economia. É o que expressa o art. 173 da Carta Magna:

Art.- 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (art. 173, CF)

O IPTU possui natureza fiscal, constituindo uma importante fonte de arrecadação, necessário para custear os serviços públicos administrados pelo Município. Este capítulo discorre especificamente sobre o IPTU, de competência municipal, cujo fundamento está definido no art. 156, inciso I, da Constituição Federal: “*Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana;*”.

O Sistema Tributário Nacional - CTN, disposto na Lei nº 5.172/66, recepcionada pela CF 88, regulamenta em seu art. 32 o IPTU, afirmando que este imposto 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. Entende-se por zona urbana aquela definida em lei municipal, que disponha de melhoramentos urbanísticos construídos e mantidos pelo Poder Público, sendo no mínimo dois dos cinco requisitos apontados no §1º do art. 32 do Código Tributário:

- 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. (art. 32, §1º, Lei nº 5.172/66)

Contudo, o §2º do CTN permite que os municípios considerem como áreas urbanas, para efeito da cobrança do IPTU, as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, assim definidas aquelas constantes em loteamentos aprovados pelos órgãos competentes destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo primeiro.

Neste sentido, o Código Tributário do Município do Natal, instituído pela Lei Municipal nº 3.883 de 11 de dezembro de 1989, regulamenta o IPTU em Natal. Alinhado com o Código Nacional, a Lei Municipal equipara à zona urbana as urbanizáveis ou de expansão urbana, ainda que destituídas dos atributos urbanísticos caracterizadores da zona urbana.

De forma a enfatizar ser desnecessária a implantação de infraestruturas urbanísticas para a incidência do IPTU sobre a propriedade, o legislador expressou no art. 18, §3º do da Lei Municipal nº 3.883/89: *“A incidência do imposto independe do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas, sem prejuízo das penalidades cabíveis e do cumprimento das obrigações acessórias.”*. A análise deste parágrafo, faz entender que o Município pode exigir o IPTU de imóveis localizados em áreas sem qualquer estrutura urbana, independentemente de haver previsão de obras de infraestrutura urbana para a área. Destaca-se que desde a

promulgação desta Lei, o Município do Natal está inserido completamente em zona urbana, conforme definido na Lei 3.175/84, Plano Diretor do Município vigente à época.

Sobre a incidência de IPTU em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, a legislação é clara ao admitir a possibilidade, não restando dúvidas. A dúvida surge quanto regulamentação destas áreas, por Lei Municipal, conforme prevê o §1º do art. 32 do Código Tributário Nacional. Assim entende o Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. IPTU. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA CONSIDERADA URBANIZÁVEL OU DE EXPANSÃO URBANA. INCIDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 32 E §§ 1º E 2º, DO CTN. PRECEDENTES.

Recurso Especial interposto contra v. Acórdão segundo o qual “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 quando localizadas fora das zonas definidas como zonas urbanas, pela lei municipal, para efeito da cobrança do IPTU, porquanto inaplicável, nessa hipótese, o disposto no parágrafo 1º, do artigo 32, do CTN, por força do comando emergente do parágrafo 2º, do mencionado artigo, porque este dispositivo excepciona aquele”. Incide a cobrança do IPTU sobre imóvel considerado por lei municipal como situado em área urbanizável ou de expansão urbana, mesmo que a área não esteja dotada de qualquer dos melhoramentos elencados no art. 31, § 1º, do CTN. Interpretação feita de modo adequado do art. 32 e seus §§ 1º e 2º, do CTN. Precedentes das Primeira e Segunda Turmas desta Corte Superior. Recurso não provido. (REsp 433.907/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/08/2002, DJ 23/09/2002, p. 284)

Assim, seguindo o entendimento do STJ, havendo por parte de determinado município o entendimento, previsto em Lei Municipal, de que uma área é urbanizável ou de expansão urbana, é lícita a exigência do pagamento de IPTU.

Fato diverso ocorre quando o Poder Público regulamenta em zona urbana uma área de proteção ambiental, impondo aos proprietários de imóveis restrições ao uso, como limitações construtivas antes inexistentes e até impedimento de construção. Nestes casos, tendo em vista a restrição do direito de propriedade, sendo a propriedade o fato gerador do Imposto Predial Territorial Urbano, é lícita a incidência do IPTU? O capítulo seguinte trata desta questão aplicada ao caso específico da Zona de Proteção Ambiental 1, no Município do Natal.

4 CASO ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL 1, RESTRIÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E INCIDÊNCIA DE IPTU

Antes da análise da problemática deste trabalho, será apresentado um resumo dos fundamentos jurídicos que constituiu a Zona de Proteção Ambiental 1. Posteriormente será tratado a questão da incidência de IPTU sobre os imóveis inseridos na área de uso restrito, com restrição de construção.

4.1 HISTÓRICO REGULAMENTADOR DA ZPA 1

A Zona de Proteção Ambiental 1 do Município do Natal – ZPA 1, criada pelo Plano Diretor de Natal, Lei Complementar nº 07/94, e posteriormente teve o uso do solo regulamentado pela Lei Municipal nº 4.664/95, está localizada em uma área inserida nas Regiões Administrativas Sul e Oeste do Município, englobando os bairros de Candelária, Pitimbu e Cidade Nova, conforme observa-se na Figura 1, em anexo. Corresponde a uma área com incidência de ecossistema de dunas e vegetação de restinga bastante frágeis, os quais detêm uma importância singular para a cidade de Natal, principalmente por se constituírem os poucos fragmentos das Áreas de Proteção Permanente – APP, localizados no interior do tecido urbano, que desempenham uma função ecológica fundamental para a sustentabilidade do meio urbano, funcionando, comprovadamente, como área de recarga de aquífero, aproveitado no abastecimento urbano, além proporcionar a amenização climática e purificação do ar.

Define a Lei Municipal nº 4.664/95 o conceito de Zona de Proteção Ambiental – ZPA, como as áreas nas quais as características do meio físico restringem o uso e ocupação do solo, visando à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos. Considerando as características naturais e de ocupação humana já existentes há época do regulamento, a ZPA 1 foi subdividida em duas subzonas, possibilitando diferenciar o uso do solo, conforme observa-se na Figura 2, em anexo.

O regulamento estabeleceu a Subzona de Conservação – SZ 1 e a Subzona de Uso Restrito – SZ 2. A SZ 1 corresponde às áreas dunares constituídas de grande potencialidade de recursos naturais e que apresentavam condições de fragilidade ambiental. A SZ 2 corresponde à área loteada que se encontrava em processo de ocupação, para a qual o legislador estabeleceu prescrições urbanísticas, no sentido de

orientar e minimizar as alterações no meio ambiente. As prescrições impostas tratam de restrições ao uso do solo, gabarito máximo e recuos mínimos, densidade demográfica e taxa de permeabilidade dos empreendimentos, conforme quadro de prescrições urbanísticas, anexo III da Lei Municipal nº 4.664/95:

Quadro 1: Quadro de prescrições urbanísticas.

ZONA: ZPA – SUBZONA DE USO RESTRITO - SZ2 DENSIDADE: 75 hab/ha							
LOTE		EDIFICAÇÃO					
ÁREA MÍNIMA (m ²)	FRENTE MÍNIMA(m)	ÍNDICES URBANÍSTICOS			RECUOS MÍNIMOS		
		COEFICIENTE APROVADO	OCUPAÇÃO	PERMEABILIZAÇÃO	FRONTAL	LATERAL	FUNDOS
800,00	20,00	0,80	40%	40%	5,00	1,50	3,00

Fonte: Lei Municipal nº 4.664/95.

Contudo, o legislador exigiu no art. 7º a apresentação de estudos de altimetria e projeto de esgotamento sanitário e de águas pluviais para os interessados em ocupar os lotes inseridos na Subzona 2. Se não bastasse as exigências contidas no art. 7º, incomuns para pequenos empreendimentos, o art. 8º tornou impossível a instalação de qualquer empreendimento, seja residencial ou comercial:

Art. 8º – Fica proibida a instalação de quaisquer empreendimentos que resulte na formação de resíduos líquidos poluidores ou de quaisquer outros que possam vir a provocar degradação ambiental na área, segundo parecer do órgão que trata do meio ambiente no Município de Natal. (art. 8º, Lei nº 4.664/95)

Considerando que a região não dispunha de infraestrutura de saneamento básico, uma simples pia de cozinha ou de banheiro geraria efluente líquido que certamente correria para no solo e infiltraria no subsolo atingindo o lençol freático. Assim, não foi possível mais a construção de empreendimentos na SZ 2. Assim legislou o Poder Público visando a urbanização ambientalmente sustentável da área.

Como solução para a questão da poluição ambiental, o art. 12 da Lei exigiu do Poder Executivo Municipal a elaboração do Plano de Saneamento Básico e Drenagem da SZ 2 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, de forma a viabilizar a instalação de empreendimentos sem comprometer o aquífero existente no subsolo da área. No entanto, após 23 anos da publicação do regulamento da ZPA 1, em 2018, continua proibido a

construção de empreendimentos na SZ 2, pois ainda não foi instalado pelo Poder Executivo as infraestruturas de esgotamento sanitário e de águas pluviais previstos pela Lei.

O atual Plano Diretor de Natal, Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007, manteve as restrições à ocupação e instalação de empreendimentos na ZPA 1, conforme observa-se no seu art. 19, §3º: “*Não serão permitidas construções em áreas situadas nas Zonas de Proteção Ambiental enquanto não houver a devida regulamentação.*”. Na verdade, falta a elaboração do Plano de Manejo da SZ 1 e das instalações sanitárias e pluviais na SZ 2.

Como forma de amenizar o prejuízo causado aos proprietários de imóveis impossibilitados de construir, o atual Plano Diretor permite a transferência de potencial construtivo nos termos do art. 66.

Art. 66 - O proprietário de um imóvel impedido de utilizar o potencial construtivo básico definido nesta Lei, em razão de limitações urbanísticas relativas à proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental, definidas pelo Poder Público, poderá transferir o potencial não utilizável desse imóvel, mediante prévia autorização do Poder Público Municipal, com ou sem a transferência de titularidade do imóvel, obedecidas às disposições desta Lei.

§1º - Poderão ser objeto de transferência de potencial construtivo básico os imóveis situados em:

I - Zonas de Proteção Ambiental, especificamente nas sub- zonas de preservação, nos termos da lei que as regulamenta;

II - Zona Especial de Preservação Histórica, nos termos da Lei nº 3.942, de 9 de julho de 1990;

III – áreas *non aedificandi*;

IV – áreas necessárias à implantação de equipamentos públicos;

V – áreas destinadas a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. (art. 66, Lei Complementar nº 082/07)

No entanto, a alternativa da transferência de potencial construtivo alcança apenas os proprietários que possuem outros imóveis no Município, devendo observar ainda a viabilidade técnica e econômica deste negócio jurídico.

Pelas razões ambientais, que são as causas da instituição das Zonas de Proteção Ambiental, e consequente restrição do uso dos imóveis, é possível entender que os proprietários de lotes inseridos na ZPA 1 amargam prejuízos econômicos ao longo do tempo, pois não podem fazer uso da sua propriedade. Ainda assim, o Plano Diretor de 2007 instituiu o direito de preempção, em favor do Município, em casos de alienação

onerosa do domínio dos imóveis inseridos em zonas de preservação ambiental de Natal, nos termos do art. 75 e seguintes, tornando mais difícil a livre disposição da propriedade.

4.2 A INCIDÊNCIA DE IPTU SOBRE OS IMÓVEIS INSERIDOS NA ZPA 1

Antes de discorrer sobre o assunto, é importante destacar que o Município do Natal possui autorização legal para reduzir ou até isentar a cobrança de IPTU dos imóveis encravados em áreas *non aedificandi*, de conservação e preservação ambiental, enquanto perdurar a condição, assim prevê o Código Tributário Municipal, Lei Municipal nº 3.882/89, art. 44, Parágrafo único estabelece:

“Parágrafo único - Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir a alíquota do imposto até zero por cento (0%), em relação aos imóveis encravados em áreas *non aedificandi*, de conservação e preservação ambiental, definidas pelo Plano Diretor de Natal, enquanto perdure tal condição. ” (art. 44, § único, Lei 3.882/89)

Com muita sensibilidade para com os proprietários de imóveis encravados em áreas onde o Poder Público regulamentou como de total restrição construtiva, como a Subzona de Proteção Ambiental 1 da ZPA 1, o legislador municipal possibilitou à Administração do Município amenizar o prejuízo dos proprietários com a redução da alíquota de IPTU até a isenção de valor. No entanto, este benefício não alcança aqueles imóveis encravados na Subzona de Proteção Ambiental 2, que possuem restrições construtivas parciais, mas tecnicamente impossível de realizar um empreendimento, visto que a Lei impede a geração de qualquer efluente líquido até que seja implantada a infraestrutura de saneamento básico e pluvial na região.

De fato, os proprietários de imóveis localizados na SZ 2 não podem exercer o uso da propriedade para desenvolver qualquer atividade econômica desde 1995, quando foi publicada a Lei Municipal nº 4.664/95 que regulamentou a ZPA 1. Contudo, algumas construções foram realizadas de forma irregular e outras sob anuência da Prefeitura, que concedeu licenças para construção à revelia da restrição importa pela Lei. Estes fatos foram os motivos para proposição de ação popular pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte contra o Município de Natal no ano de 2001. O *Parquet* destacou na ação a inércia do Poder Executivo em Elaborar o Plano de manejo e os Planos de saneamento

e drenagem de águas pluviais, que seria a causa raiz do problema da poluição das águas subterrâneas da ZPA 1. Diante da lide, decidiu a justiça pela abstenção do Município em conceder qualquer licença ambiental e/ou alvará de construção na SZ 1 enquanto não for elaborado o Plano de Manejo da área e pela abstenção de conceder qualquer licença ambiental, inclusive nos procedimentos em andamento, de instalação e de operação e qualquer alvará de construção na Subzona de Uso Restrito, SZ 2, sem a existência de um Plano de Esgotamento e Drenagem para a área e a efetiva implantação desses Planos no local, entre outras obrigações para o Município.

Em resumo, a Lei Municipal nº 4.664/95 tem como objetivo a regulamentação da ZPA 1, no sentido de adequar o uso dos imóveis visando a preservação do aquífero subterrâneo responsáveis pelo abastecimento de água potável para a cidade de Natal, preservação de áreas de infiltração das águas da chuva, o que inclui a redução do potencial construtivo dos imóveis encravados na SZ 2. A restrição do potencial construtivo da SZ 2 é aderente ao conceito de função social da propriedade, visto que está evidente o benefício da coletividade. Como prevenção, a Lei, ao inviabilizar a construção de empreendimentos na região, obrigou o Poder Executivo, no prazo de 180 dias, a promover as adequações necessárias a afastar o prejuízo dos proprietários, com elaboração do plano de saneamento básico e sistema de drenagem de águas pluviais, utilidades características da zona urbana. Contudo, passados 23 anos, o Município do Natal continua inerte, apesar da decisão judicial de 2001, visto que não realizou as obras necessárias.

Por outro lado, o Município exige o IPTU incidente sobre os imóveis encravados na SZ 2, mesmo sem qualquer construção, inclusive propondo execução judicial dos proprietários, que contribuem com a receita municipal, mas não usam do seu patrimônio. Sobre esta matéria, tem decidido os tribunais:

“APELAÇÃO. Embargos à execução fiscal IPTU. Exercício de 2005. Sentença de procedência. Incidência do imposto sobre área de preservação ambiental. Admissibilidade. Restrição absoluta do uso do imóvel não comprovada. Precedentes desta Corte. Majoração do tributo pelo Decreto Municipal nº 2.888/01. Descabimento. Precedentes desta Corte. Imposto devido com base na legislação anterior. Recurso parcialmente provido.”
(TJ-SP. Apelação nº 0008018-82.2009.8.26.0361. Órgão julgador: 14ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 07/11/2013)

Ementa: Tributário. Apelação. Ação anulatória de lançamentos tributários IPTU dos exercícios de 1998 a 2008. (...) Terreno localizado no loteamento denominado “Retiro da Morada da Felicidade” situado no município de Cananéia, cujo registro imobiliário foi cancelado por ordem judicial – Inexistência de quaisquer melhoramentos públicos, além de situado em área de proteção ambiental e sem acesso por inexistência de ruas, de acordo com a perícia realizada. Impossibilidade de uso, gozo e disposição do imóvel. Impossibilidade do lançamento de IPTU. Rechaçada a matéria preliminar, decreta-se, de ofício, a prescrição do direito de ação da autora relativamente aos exercícios de 1998 a 2003, inclusive, e nega-se provimento ao recurso.

(TJ-SP. Apelação nº 0000848-46.2008.8.26.0118. Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 10/10/2013)

Ementa: Ação declaratória cumulada com repetição do indébito e indenização por danos morais e perdas e danos. IPTU área de preservação ambiental. Restrição que, por si só, não retira a propriedade do imóvel. No entanto, no caso concreto há dois motivos que devem ser considerados como obstáculos à incidência do IPTU: a) as limitações impostas pelo direito ambiental excedem sobremaneira o pleno exercício do direito de propriedade. b) ocorrência de desapropriação indireta do imóvel pelo Poder Público. Hipótese de incidência do IPTU afastada. (...)

(TJ-SP. Apelação nº 0002606-65.2011.8.26.0244. Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 12/12/2013)

Ementa: Ação declaratória de inexigibilidade de IPTU sobre imóvel julgada procedente – imóvel situado em zona de expansão urbana – não necessidade de existência de melhoramentos do art. 32, § 1º, do CTN – imóvel situado em área de preservação: a existência de restrições de uso em razão de legislação ambiental não afasta a incidência do IPTU – dado provimento ao recurso de apelação para julgar improcedente a ação declaratória.

(TJ-SP. Apelação nº 0003100-92.2010.8.26.0266. Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 07/02/2013)

Com a análise dos casos acima apresentados, é possível posicionar-se com segurança sobre o entendimento do Poder Judiciário acerca do tema. A alegação de que o imóvel está em área de preservação ambiental só é aceita como causadora de não incidência do IPTU quando há “*restrição absoluta*” ao direito de propriedade, é o caso da Subzona de Proteção Ambiental 1 – SZ 1. Como “*restrição absoluta*” deve-se entender a total impossibilidade de uso, gozo e fruição do imóvel. Se houver restrição parcial, tal como os julgados acima demonstram, há a possibilidade de cobrança do IPTU. A restrição parcial pode ser colocada como, por exemplo, a impossibilidade de e lá construir temporariamente ou atender a prescrições urbanísticas mais restritas, como na SZ 2.

A questão específica da ZPA 1 já foi levada ao judiciário, sendo o direito julgado pelo Superior Tribunal de Justiça.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. TRANSFORMAÇÃO DE LOTES EM ZONA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ATO (Lei 82/2007) EMANADO DO PODER PÚBLICO QUE ALTERA, SIGNIFICATIVAMENTE, O VALOR IMOBILIÁRIO DO BEM. LIMITAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE CONFIGURADO. DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO DEVER DE INDENIZAR. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

“...os loteamentos pertencentes aos autores não possuíam impossibilidade de construir ou restrição ao direito de construir. Porém, com o advento da lei em epígrafe, vários lotes pertencentes aos Loteamentos em questão foram enquadrados na Zona de Proteção ambiental (ZPA 1), nas SZ1 e SZ2, tendo seu potencial construtivo afetado pelas restrições e impedimentos que foram instituídos pelo Plano de Manejo. Esta situação imposta pelo Poder Público Municipal contribuiu para a desvalorização imobiliária dos Lotes incluídos na área delimitada pela ZPA 1”. (v. fls. 205). Extrai-se de tal quesito três conclusões lógicas, a primeira a de que antes de 1995, os loteamentos não sofriam quaisquer restrições quanto o direito de construir. A segunda a de que a partir do advento da lei os loteamentos foram enquadrados na zona de proteção ambiental e a terceira a de que essa situação contribuiu para a desvalorização imobiliária dos referidos lotes. Não há como se negar a meu ver, que a intervenção municipal tal como descrita no laudo, retirou do bem particular o seu real valor econômico. Tenho para mim, data máxima vênia, que a omissão do poder público municipal em não regulamentar a Lei 82/2007, não pode servir de escudo protetivo ao seu dever de indenizar. A uma por que desde 1995, os loteamentos foram incluídos em zona de proteção ambiental, portanto já sofriam limitações. A duas por que a Lei de 2007 proibiu expressamente qualquer construção naquela área, de certa forma ratificando o que já existia. Não pode o particular ficar a mercê da vontade política do ente público ou esperando *ad eternum*, a regulamentação de uma lei, cujos efeitos nocivos já estão produzidos, porquanto o próprio laudo dá conta da desvalorização dos imóveis em questão. Assim sendo, dou provimento ao recurso para reformar a sentença recorrida e em consequência julgar procedente o pedido para efeito de reconhecer o dever o município de indenizar aos autores, cujo valor deverá ser apurado em liquidação de sentença, aplicada a correção monetária e acrescido de juros compensatórios em 12% ao ano, a partir de 21.06.2007 até o trânsito em julgado da decisão e a partir daí juros moratórios em 6% (seis por centos) ao ano até o efetivo pagamento, tudo sobre o valor da indenização. (Agravado em Recurso Especial nº 551.389 - RN (2014/0178584-3) Relatora: MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES. Julgado em 15/09/2017).

Verifica-se no caso concreto que o STJ comparou a restrição do uso da propriedade imposto pelo poder público por mais de 20 anos a uma desapropriação indireta do bem, impondo ao Município do Natal a obrigação de ressarcir o autor da ação pelos prejuízos auferidos ao longo do tempo devido a sua culpa por não ter cumprido as obrigações legais.

Com raciocínio analógico ao que foi decidido pelo STJ, considerando que o Tribunal Superior reconheceu o prejuízo do particular, proprietário de terrenos localizados na SZ 2 ao restringir construção na propriedade longo período e, que o prejuízo foi

associado à desapropriação indireta do bem, pode-se concluir que as mesmas premissas são válidas para analisar a possibilidade de incidência de IPTU nos lotes de terrenos localizados na SZ 2 da ZPA 1. Uma vez que o impedimento de construir *ad eternum* impede o exercício dos atributos inerentes à propriedade - uso, gozo, fruição dos bens - e, sendo a propriedade o fato gerador do IPTU, ausente o direito, prejudicado o direito de propriedade, imprópria a incidência do imposto.

5 CONCLUSÕES

Este artigo apresentou uma análise da questão sobre a incidência de IPTU na Zona de Proteção Ambiental 1 do Município do Natal, especificamente na Subzona 2, que possui impedimento de construção de empreendimentos há mais de 20 anos, por determinação legal associada à inércia do Poder Executivo em realizar obras de saneamento básico e drenagem de águas pluviais.

O princípio da função social, que nasceu com a Constituição de 88, passou a ser contemplado também em legislações infraconstitucionais, como no Código Civil de 2002 e Planos Diretores Municipais, impondo um novo conceito para a propriedade. Isso, por si, justifica a restrição ao uso da propriedade aos imóveis localizados na Zona de Proteção Ambiental, estabelecida pela Lei Municipal nº 4.664/95.

No entanto, por causa da morosidade do Município em cumprir com seu dever legal, ficou prejudicado o direito de propriedade dos proprietários de imóveis da região.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em análise do caso específico da ZPA 1 de Natal, equiparou o impedimento de uso da propriedade *ad eternum* à desapropriação indireta, visto que, de fato, o proprietário foi impedido de exercer o uso da sua propriedade. Esta decisão é a premissa chave para a análise da possibilidade de incidência de IPTU sobre imóveis encravados na Subzona de uso restrito da ZPA 1 de Natal.

Considerando que o fato gerador do IPTU é a propriedade predial urbana e, que este direito está prejudicado por culpa do Poder Executivo Municipal, conclui-se que é descabida a incidência do imposto municipal sobre esses imóveis.

Por fim, como proposta de solução do problema, poderá o proprietário de terreno encravado na ZPA 1 requerer administrativamente a isenção de IPTU incidente o bem junto à Secretaria de Tributação do Município do Natal. Caso seja negado o pedido administrativo, poderá o proprietário prejudicado mover ação judicial contra a Prefeitura do Natal.

6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 11^a ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**, Brasília, out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 06 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos. 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. **Portal da Legislação**, Brasília, out. 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> Acesso em 06 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, jan. 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em 06 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia Para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, jul. 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 06 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 551.389 - RN (2014/0178584-3) Relatora: MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES. Julgado em 15/09/2017, D.J. 21/09/2017. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/doc.jsp?livre=ASSUSETE+MAGALH%C3ES+AGRAVANTE++E+551389&b=DTXT&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>> Acesso em 09 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 433.907/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/08/2002, D.J. 23/09/2002, p. 284. Disponível em

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&seque ncial=476120&num_registro=200200525056&data=20020923&tipo=51&formato=PDF> Acesso em 09 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2213 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002. D.J. 23/04/2004. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>> Acesso em 09 nov. 2018.

DINIZ. Maria Helena. *Código Civil anotado*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NATAL. Lei Complementar nº 082 de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, jun. 2007. Disponível em <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao_div> Acesso em 06 nov. 2018.

NATAL. Lei Complementar nº 7 de 05 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, ago. 1994. Disponível em <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao_div> Acesso em 06 nov. 2018.

NATAL. Lei Municipal nº 3.175, de 29 de fevereiro de 1984. Plano Diretor de Natal, 1984. Natal, fev. 1984. Disponível em <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao_div> Acesso em 06 nov. 2018.

NATAL. Lei Municipal Nº 3.882, de 11 de dezembro de 1989. Aprova o Código Tributário do Município do Natal e dá outras providências. Natal, dez. 1989. Disponível em <https://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/lei/lei3.882_10.pdf> Acesso em 06 nov. 2018.

NATAL. Lei Municipal nº 4.664, de 31 de julho de 1995. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental - ZPA, do campo dunar existente nos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova, no município do Natal. Natal, jul. 1995. Disponível em <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao_div> Acesso em 06 nov. 2018.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil**, v 4. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0000848-46.2008.8.26.0118. Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 10/10/2013. Disponível em <<https://tj->

sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/118245733/apela-o-apl-8484620088260118-sp-0000848-4620088260118/inteiro-teor-118245743?ref=serp> Acesso em 09 nov. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0002606-65.2011.8.26.0244. Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 12/12/2013. Disponível em <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/119359188/apelacao-apl-26066520118260244-sp-0002606-6520118260244/inteiro-teor-119359198>> Acesso em 09 nov. 2018.

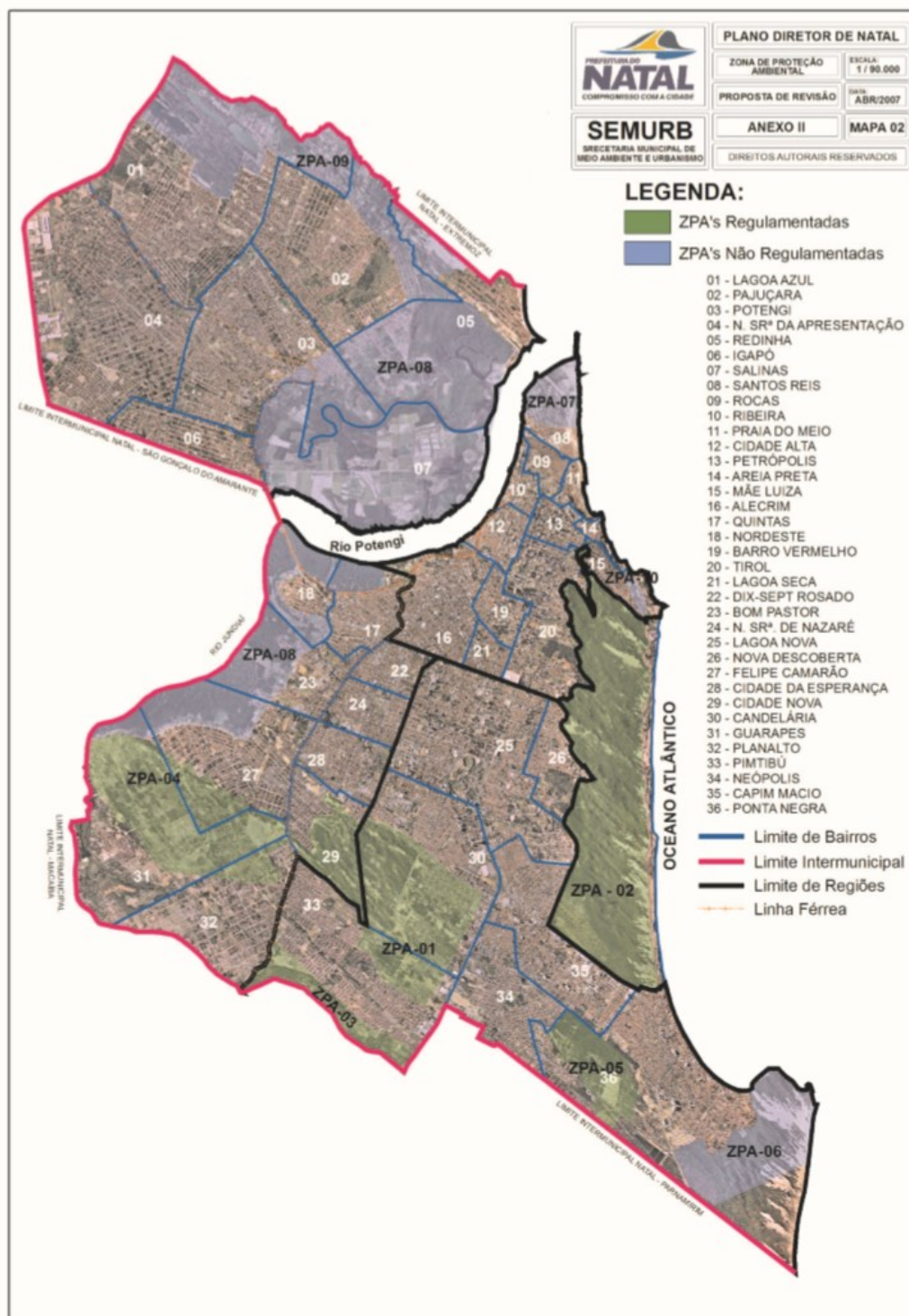
SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0003100-92.2010.8.26.0266. Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 07/02/2013. Disponível em <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113815271/apelacao-apl-31009220108260266-sp-0003100-9220108260266/inteiro-teor-113815281>> Acesso em 09 nov. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0008018-82.2009.8.26.0361. Órgão julgador: 14ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 07/11/2013. Disponível em <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/586679035/10013172520168260529-sp-1001317-2520168260529/inteiro-teor-586679056>> Acesso em 09 nov. 2018.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**, v. 4: Direito das coisas / Flávio Tartuce – 10. Ed. Ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ANEXOS

Anexo 1 – Zona de Proteção Ambiental



Fonte: Plano Diretor de Natal, 2007.

Anexo 2 – ZPA 1 e Subzonas.



Fonte: Lei Municipal nº 4.664 de 31 de julho de 1995.