

# IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO MEIO DE CONTER A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E EXTRAJUDICIALIZAÇÃO DE SUA COBRANÇA

## PROGRESSIVE IPTU OVER TIME AS A MEANS OF CONTAINING REAL ESTATE SPECULATION AND EXTRAJUDICIALIZATION OF ITS COLLECTION

Eveline Denardi<sup>1</sup>

Heuler Costa Lourenço<sup>2</sup>

**Resumo:** A Constituição da República Federativa do Brasil, em seus arts. 156, § 1º, c/c 182, § 4º, II, dispõe que, sem prejuízo da progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana em razão do valor dos imóveis, os Municípios e o Distrito Federal poderão, através de lei específica, para áreas incluídas no Plano Diretor, instituir o IPTU progressivo no tempo, como medida subsidiária e punitiva para os proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Todavia, mesmo após a vigência da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a grande maioria dos Municípios brasileiros não regulamentou a matéria no âmbito de suas respectivas competências, o que tem permitido, dentre outros fatores, o vultoso crescimento da especulação imobiliária. Disso, acredita-se que a adoção do IPTU progressivo no tempo constitui forte mecanismo de realização da política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é evitar a ausência de edificação, subutilização ou não utilização do imóvel, e, então, cumprir o preceito constitucional da função social da propriedade e melhorar o bem-estar social. Ademais, na hipótese de inadimplência, a cobrança também passou a ocorrer pela via extrajudicial, através dos Cartórios de Protesto, após o acréscimo e vigência do parágrafo único, do artigo 1º da Lei nº 9.492/1997, acrescentado pelo artigo 25 da Lei nº 12.767/2012, que incluiu, no rol dos títulos sujeitos a protesto, as Certidões de Dívida Ativa da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

---

<sup>1</sup> Docente na Escola Paulista de Direito (EPD), no Programa de Mestrado “Soluções Extrajudiciais de Conflitos Empresariais” – disciplina Metodologia de Pesquisa e Ensino do Direito; Docente na Fundação Instituto de Administração (FIA), nos Cursos de MBA e Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão de Fraudes e Compliance – disciplina Metodologia de Desenvolvimento de Projetos; Docente no Instituto Presbiteriano Mackenzie; Pesquisadora do CNPq pelo Núcleo Dignidade Humana e Garantias Fundamentais na Democracia, da Faculdade de Direito da PUC-SP; Consultora Acadêmica para a elaboração de textos científicos e revisora técnica-profissional neste segmento; Doutora (2012) e Mestre (2008) em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Graduada em Direito (2004) e em Jornalismo (1998), ambos pela PUC-SP; Foi Diretora da Divisão de Comunicação Institucional da PUC-SP e Coordenadora do Editorial Jurídico da Editora Saraiva. Editora Sênior em Direito. E-mail: evelinedenardi@uol.com.br.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Rio Verde (2004). Ex-assistente de Juiz de Direito (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – 2005 a 2011). Ex-professor da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde, da Faculdade Almeida Rodrigues e da Faculdade Objetivo, ambas em Rio Verde – Goiás. Extensão universitária em Direito pelo Instituto Universidade Virtual Brasileira (UVB). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e em Direito Notarial e Registral pela Faculdade de Tecnologia Avançada (FTA), Anápolis-Goiás. Tabelião e Registrador desde 26/05/2014. Mestrando em Direito na área “Soluções alternativas de controvérsias empresariais”, pela Escola Paulista de Direito-EPD, São Paulo-SP, presencial, com certificação pela USP, 2023/2024. E-mail: heulerlourenco@gmail.com.

**Palavras-chave:** Especulação imobiliária, função social da propriedade, IPTU progressivo no tempo, ZEIS-Zonas Especiais de Interesse Social, REURB – Regularização fundiária urbana e rural, extrajudicialização, inadimplência, cobrança, protesto.

**Abstract :**The Constitution of the Federative Republic of Brazil, in its arts. 156, § 1º, c/c 182, § 4º, II, provides that, without prejudice to the progressiveness of the tax on property and urban territorial property due to the value of the properties, the Municipalities and the Federal District may, through specific law, for areas included in the Master Plan, institute IPTU progressive over time, as a subsidiary and punitive measure for owners of unbuilt, underutilized or unused urban land. However, even after the entry into force of Law no. 10,257/2001 (City Statute), the vast majority of Brazilian Municipalities have not regulated the matter within the scope of their respective competences, which has allowed, among other factors, the huge growth of real estate speculation. Therefore, it is believed that the adoption of progressive IPTU over time constitutes a strong mechanism for carrying out urban development policy, whose objective is to avoid the absence of buildings, underutilization or non-use of the property, and, therefore, comply with the constitutional precept of the function social ownership and improve social well-being. Furthermore, in the event of default, collection also began to occur extrajudicially, through the Protest Notary Offices, after the addition and validity of the sole paragraph of article 1 of Law No. 9,492/1997, added by article 25 of Law No. 12,767 /2012, which included, in the list of securities subject to protest, the Active Debt Certificates of the Union, the states, the Federal District, the municipalities and the respective authorities and public foundations.

**Keywords:** Real estate speculation, social function of property, IPTU progressive over time, ZEIS-Special Zones of Social Interest, REURB – Urban and rural land regularization, extrajudicialization, default, charge, protest.

## 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, considera-se relevante esclarecer alguns pontos quanto ao federalismo brasileiro, a fim de se compreender o tema proposto e seus desdobramentos. A forma de Estado no Brasil foi inspirada no modelo de federalismo dos EUA, todavia, a federação brasileira é atípica ou anômala, eis que há dois entes típicos (União e Estados) e dois atípicos (Distrito Federal e Municípios), além de ter sido formada por desagregação.

A formação da federação ocorreu por agregação (federação genuína, americana), quando diversos estados soberanos se fundem, como ocorrera com as treze colônias britânicas ao proclamarem a independência na segunda metade do século XVIII (os americanos outorgam o dia da independência em 04 de julho de 1776). Tanto as colônias do sul quanto as do norte detinham autonomia política, administrativa e financeira, e se uniram em prol de um objetivo comum. Lado outro, a federação por desagregação (federação atípica,

brasileira) ocorre na medida em que um Estado unitário realiza a descentralização política.

Disso, e em homenagem ao Pacto Federativo, a Carta Política de 1988 estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrente sobre direito tributário (art. 24, I, da CF/1988). Ademais, e por corolário, outorgou parcela do poder de tributar aos Municípios e ao Distrito Federal, a fim de instituir, nos limites da matriz constitucional, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), conforme permissivo contido nos arts. 156, I, c/c 147, e 32, § 1º, da CF/1988.

Excepcionalmente, a União pode instituí-lo e cobrá-lo sobre os imóveis situados em Território Federal não dividido em Municípios (art. 147 da CF/1988).

## **2 IPTU: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO FATO GERADOR**

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física (arts. 1.238 a 1.259 do CC/2002), localizado na zona urbana do Município, assim entendida e definida em Lei municipal. São observados o requisito mínimo da existência de pelo menos dois melhoramentos construídos ou mantidos pelo poder público, dentre 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 ou escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 quilômetros do imóvel considerado (art. 32, § 1º, do CTN).

Acrescenta-se que os arts. 33 e 34 do CTN dispõem que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, e que o contribuinte é o proprietário, o titular de domínio útil aforado (enfiteuse), inclusive, e os possuidores a qualquer título, a exemplo da posse *ad usucapionem*. A Constituição Federal de 1988, no entanto, menciona propriedade, e, numa acepção estrita, só seriam os proprietários de imóveis os únicos contribuintes do imposto.

### 3 A PROGRESSIVIDADE DO IPTU

Noutro estudo, segundo afirma Hugo de Brito Machado, “a função do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é tipicamente fiscal. Seu objetivo primordial é a obtenção de recursos financeiros para os Municípios”<sup>3</sup>. Ao final, acrescenta:

No mundo moderno, entretanto, dificilmente um imposto deixa de ter função também extrafiscal. Assim, existem formulações relativas ao imposto em estudo pretendendo atribuir a este função extrafiscal, especialmente com o fim de desestimular vultosas imobilizações de recursos em terrenos para fins meramente especulativos, dificultando o crescimento normal das cidades. Com este pensamento, alguns Municípios pretenderam cobrar esse imposto, mediante alíquotas progressivas, em função de terrenos pertencentes a cada contribuinte<sup>4</sup>.

Com efeito, hoje, as alíquotas do IPTU devem ser progressivas, com o escopo de dar aplicabilidade ao princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF/1988), malgrado a súmula 589 do STF que só admite a progressividade se for ela extrafiscal, para fins da política urbana. Ocorre que, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 29/2000, que modificou a redação do art. 156, § 1º, da CF/1988, e acrescentou-lhe os incisos I e II, a súmula em referência está superada.

O fato é que o IPTU está, também, diretamente ligado à política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal. Isto porque, lhe é facultado, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Caso não o faça, estão previstas penas, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais,

---

<sup>3</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 408.

<sup>4</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 408.

iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (art. 182, § 4º, da CF/1988):

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.

§ 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O tema, no plano infraconstitucional, é tratado no art. 7º da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade):

Art. 7º. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

A propósito, o STF já solidificou entendimento neste sentido:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. PROGRESSIVIDADE. LEI LOCAL INSTITUÍDA APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000. CONSTITUCIONALIDADE. CONDIÇÕES PREVISTAS PELO ESTATUTO DA CIDADE. INAPLICABILIDADE. 1. A progressividade extrafiscal, baseada na função social da propriedade, sempre foi permitida pelo texto Constitucional. Esta é a modalidade de progressividade que se opera conforme as condições previstas pelo Estatuto da Cidade. 2. A progressividade fiscal, dita arrecadatória, só foi viabilizada após constar da Constituição Federal o permissivo trazido pela Emenda Constitucional nº 29/2000. Nesse caso, a progressividade é mecanismo de concreção da capacidade contributiva e opera-se com a majoração de alíquotas em relação diretamente proporcional ao aumento da base de cálculo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (ARE 639632 AgR, Rel. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, j. 22-10-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-231, DIVULG 22-11-2013, PUBLIC 25-11-2013)

Ademais,

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPTU. PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL. ARTIGO 182, § 4º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A cobrança do IPTU progressivo para fins extrafiscais, hipótese prevista no artigo 182, § 4º, inciso II, da CB/88, somente se tornou possível a partir da edição da Lei n. 10.257/01 [Estatuto da Cidade]. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 338589 AgR, Rel. EROS GRAU, Segunda Turma, j. 24-06-2008, DJe-152, DIVULG 14-08-2008, PUBLIC 15-08-2008, EMENT VOL-02328-04, PP-00819)

Some-se a isso, que a questão da inconstitucionalidade da progressividade fiscal do IPTU foi pacificada com a Súmula 668 do STF que dispõe:

É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Indubitavelmente, a súmula em questão trata apenas da progressividade fiscal, cujo marco temporal é a Emenda Constitucional n. 29/2000, ao passo que reforça o dever de observância ao princípio da função social da propriedade urbana, da capacidade contributiva, e da necessidade de se obedecer ao plano de urbanização das cidades.

Para Maria Zanella de Pietro, a função social está explícita no texto constitucional.

Se alguma dúvida houvesse a esse respeito, seria ela dissipada pela justificativa apresentada pelo autor da emenda de que resultou essa inovação, o Senador Ferreira de Souza. Ele reconhece como lógico que o homem possua “como seu, de forma absoluta, aqueles bens necessários à sua vida, à sua profissão, à sua manutenção e à de sua família, mesmo os que constituem economias para o futuro. Mas além desse mínimo, a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica<sup>5</sup>.

O Código Civil de 2002 traz em seu art. 1.228<sup>6</sup> uma definição acerca do direito de propriedade diferente de seu antecessor, correlacionando-o com as formas de intervenção na propriedade e com a função socioambiental.

Quanto à cobrança do IPTU com caráter extrafiscal/sancionador, ou seja, para imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, que promova seu adequado aproveitamento, Ricardo Alexandre enuncia que a progressividade:

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 205.

<sup>6</sup> Art. 1.228. 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. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Tem objetivo extrafiscal, pois o escopo da regra é estimular o cumprimento da função social da propriedade por meio do agravamento da carga tributária suportada pelo proprietário do solo urbano que não promove seu adequado aproveitamento. A arrecadação advinda de tal situação é mero efeito colateral do tributo. O parâmetro para a progressividade não é o valor do imóvel, mas, sim, o passar do tempo sem o adequado aproveitamento do solo urbano<sup>7</sup>.

Já Elizabeth Carrazza compreende que a extrafiscalidade abarca tanto medidas de desestímulo (como a majoração de alíquota), como de estímulos (incentivos fiscais), ambos com o objetivo de induzir comportamento para se alcançar determinado objetivo coletivo.

A extrafiscalidade pode ser exercitada através de incentivos ou de desestímulos fiscais. Através de incentivos fiscais, o Poder Público, reduzindo ou eliminando determinado imposto, objetiva estimular os contribuintes a desempenharem certas atividades. De outro lado, ao agravar alíquotas tributárias, desestimula condutas consideradas lícitas, mas não convenientes, sob o aspecto econômico, político e social<sup>8</sup>.

Nesse propósito construtivo de país, os instrumentos de regularização fundiária e de contenção da especulação imobiliária, presentes no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), no Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015), na Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural (Lei n. 13.465/2017), preveem, harmonicamente, as demarcações urbanísticas, a legitimação da posse e a legitimação fundiária, cada instituto com suas peculiaridades.

Ademais, merece destaque a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei n. 14.620/2023), atualizada recentemente, que tem por escopo maior cumprir o preceito constitucional do direito social à moradia (art. 6º da CF/1988).

O Programa Minha Casa Minha Vida, num país em que impera a desigualdade social, ampliou as oportunidades para muitas pessoas, contribuindo, por corolário, na diminuição de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados.

Nesta linha de raciocínio, em relação à aplicação do IPTU progressivo no tempo, houve grandes avanços, vez que, no Brasil, essa aplicação tem sido

---

<sup>7</sup> ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Método, 2018, p. 665.

<sup>8</sup> CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade do IPTU**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 79.



importante instrumento de combate à especulação imobiliária, e, assim, diminuir a quantidade de lotes baldios nos limites territoriais dos municípios brasileiros.

Consigna-se que, todos os anos, especialmente no verão, eclodem os casos de dengue no Brasil, cujo fator preponderante são os terrenos/lotes baldios, cujos proprietários, em regra mais afortunados e especuladores, sequer promovem sua roçagem e limpeza necessárias para eliminar os focos do mosquito *Aedes aegypti*.

Nesta senda, ressalta-se que, segundo o Censo 2022, imóveis desocupados representam 12 vezes a população de rua da cidade de São Paulo. Mapeamento recente apontou a existência de 588 unidades habitacionais sem moradores e, aproximadamente, 48.261 pessoas vivendo nas ruas da capital paulista<sup>9</sup>.

Diante disso, fomenta-se a especulação imobiliária fazendo surgir “ágios”, a marginalizar a população menos aquinhoadada de recursos econômicos. O problema da ociosidade imobiliária no Brasil é crônico e requer ações concretas dos gestores municipais, através de políticas públicas eficazes, malgrado desagradem os especuladores imobiliários, tudo alicerçado nas Leis consentâneas à matéria.

Por fim, corrobora-se a assertiva de que o direito de propriedade não é absoluto, mas comporta exceções, dentre as quais se destacam a usucapião, a desapropriação, e a submissão à cobrança de IPTU progressivo – caráter extrafiscal –, que pode resultar, na hipótese de inadimplência, em execução fiscal e penhora do imóvel, sem a possibilidade de uso da blindagem legal prevista na Lei n. 8.009/1990 (Lei do bem de família), conforme dispõe seu art. 3º, IV:

**Art. 3º A impenhorabilidade é oponível em qualquer processo de execução civil, fiscal, previdenciária, trabalhista ou de outra natureza, salvo se movido:**

~~I – em razão dos créditos de trabalhadores da própria residência e das respectivas contribuições previdenciárias; (Revogado pela Lei Complementar nº 150, de 2015)~~

---

<sup>9</sup> G1. Arthur Stabile, São Paulo, 01 jul. 2023.

II - pelo titular do crédito decorrente do financiamento destinado à construção ou à aquisição do imóvel, no limite dos créditos e acréscimos constituídos em função do respectivo contrato;

~~III - pelo credor de pensão alimentícia;~~

III - pelo credor da pensão alimentícia, resguardados os direitos, sobre o bem, do seu coproprietário que, com o devedor, integre união estável ou conjugal, observadas as hipóteses em que ambos responderão pela dívida; (Redação dada pela Lei nº 13.144 de 2015)

**IV - para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar;**

#### **4 COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DOS CRÉDITOS MATERIALIZADOS NA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA (CDA)**

Noutra senda, não basta a existência de mecanismos eficientes para coibir a especulação imobiliária, tampouco a celeridade de constituição do crédito tributário, que, na espécie, por se tratar de IPTU, ocorre pelo lançamento direto ou de ofício.

Ora, de que adiantaria a Fazenda Pública municipal, por meio da emissão da Certidão de Dívida Ativa, ocupar a posição de credora sem a satisfação de seu crédito, num razoável prazo e a baixo custo? Definitivamente, o Poder Judiciário brasileiro deve se ocupar com assuntos e litígios que justifiquem a custosa movimentação de seu aparato.

É justamente nesse contexto, dados os baixos percentuais de recuperação de crédito, via execução fiscal (Poder Judiciário), que o legislador brasileiro visualizou a possibilidade de oferecer outra dinâmica na busca pelos débitos vencidos e não liquidados, inclusive, a reboque, diminuindo, paulatinamente, o volume de processos desta natureza.

Eis, então, que a legislação brasileira regulamentou o protesto de títulos executivos e outros documentos de dívidas, por meio da Lei n. 9.492/1997 (Lei de Protesto), que, em sua gênese, não previa a possibilidade de protesto das Certidões de Dívida Ativa da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

À norma em questão, acrescentou-se, por meio do art. 25 da Lei n. 12.767/2012, ao rol de títulos submetidos a protesto (art. 1º da Lei n. 9.492/1997), as certidões, cujo dispositivo legal fora objeto de controle

concentrado de constitucionalidade, via Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.135, movida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O STF, em 9-11-2016, por maioria (7 votos pela improcedência do pedido e 3 votos favoráveis, com uma abstenção justificada do Min. Gilmar Mendes), entendeu que a cobrança extrajudicial do crédito tributário, por meio de Cartórios de Protesto, é constitucional e legítima, fixando a seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”.

Em seu voto, o Min. Rel. Luís Roberto Barroso afirmou que essa modalidade de cobrança é menos invasiva que a ação judicial de execução fiscal (Lei n. 6.830/1980), que permite a penhora de bens e o bloqueio de recursos nas contas de contribuintes inadimplentes.

Já o Ministro Teori Zavascki (*in memoriam*), ao acompanhar o relator, verberou que “a estatística é estarrecedora”. “Aqui o protesto está sendo atacado por sua eficiência”. “O Estado tem não apenas a faculdade, mas o dever de cobrar suas dívidas. Por que esse meio de cobrança seria ilegítimo para o Estado e ilegítimo para o particular?”.

Na mesma linha de intelecção, o Ministro Luiz Fux asseverou: “A grande inconstitucionalidade é a eficácia do protesto extrajudicial”. Segundo ele, o Banco Mundial tem um *ranking* dos países de acordo com seus sistemas processuais, e um dos critérios de “análise econômica processual” é como uma nação resolve seus litígios por meios extrajudiciais. Ao final, cravou: “O protesto veio com essa finalidade”. “Há um prestígio à supremacia do interesse público ao princípio da eficiência”.

Acrescenta-se que, com o escopo de organizar e dinamizar a extrajudicialização da cobrança, o CNJ disciplinou o protesto de títulos e outros documentos de dívida, por meio do Provimento n. 87/2019, revogado pelo Provimento n. 149/2023 (Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ – Foro Extrajudicial), e regulamentou a implantação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos

(CENPROT), em obediência à Lei Federal n. 13.775/2018, que dispõe sobre a emissão de duplicata eletrônica, que incluiu o art. 41-A na Lei n. 9.492/1997.

Frise-se ainda, que o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), fundado em 1988, exerce papel primordial para o funcionamento dessa máquina extrajudicial funcionar com segurança jurídica, celeridade e eficiência.

Recentemente, por maioria, o STF decidiu:

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.184 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux. Por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: **“1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis”.** Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 19.12.2023<sup>10</sup> (destaque nosso).

Na esteira da “decisão”, o CNJ publicou a Resolução n. 547/2022<sup>11</sup>, cuja ementa específica: “Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1.184 da repercussão geral pelo STF”.

De modo a corroborar a eficiência da extrajudicialização da cobrança de créditos de natureza tributária, em especial o IPTU, o Presidente do CNJ, em suas justificativas para a edição da reportada Resolução, asseverou:

CONSIDERANDO o exposto nas Notas Técnicas nº 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e

---

<sup>10</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 1.355.208, Número Único 5000857-64.2020.8.24.0050, Repercussão Geral. Tema: 1184, Min. Rel. Cármen Lúcia, Divulg. 2-2-2024.

<sup>11</sup> DJe/CNJ n. 30/2024, p. 2-4.

Complexos do STF, citadas no julgado acima, segundo as quais o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais), e que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de execuções fiscais;

CONSIDERANDO que, segundo levantamento do CNJ também citado no julgamento, estima-se que mais da metade (52,3%) das execuções fiscais tem valor de ajuizamento abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

## **5 CONCLUSÃO**

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, de caráter subsidiário e extrafiscal, tem por escopo desestimular a especulação imobiliária, permitindo, assim, o desenvolvimento regular dos municípios e do Distrito Federal, sem prejuízo, evidentemente, da progressividade em razão do valor do imóvel, e da adoção de alíquotas diferentes conforme a localização e o uso do imóvel, atendendo, assim, ao princípio da capacidade contributiva.

Cuida-se, portanto, de forte mecanismo de realização da política de desenvolvimento urbano, com vista a melhorar o bem-estar social e compelir os agentes econômicos a fazerem a propriedade cumprir sua função social (art. 5º, XXIII, da CF/1988).

Ademais, entre os principais objetivos, o Estatuto da Cidade assinala a prerrogativa do poder público de determinar o parcelamento, a edificação ou o uso compulsório da propriedade urbana.

Para compelir os agentes econômicos a darem a destinação assinalada no plano diretor, cria a possibilidade de instituir, em áreas definidas no plano, o IPTU progressivo no tempo, inclusive, sob pena de o gestor público municipal ou distrital incorrer em ato de improbidade administrativa.

Trata-se de competência outorgada aos municípios e ao Distrito Federal, fundada no mercado que afeta as estimativas de custos e benefícios de ações alternativas, a influenciar nas decisões e nos comportamentos das pessoas, de forma a conduzi-las a escolhas por alternativas mais ecológicas, visando a melhoria de bem-estar.

É necessário que, especialmente, os grandes municípios brasileiros, e o Distrito Federal, exercitem suas competências e instituam o IPTU progressivo no tempo, a fim de conter a especulação imobiliária, sobretudo se considerado o custo de manutenção dos serviços públicos e crescente contaminação de dengue (limpeza urbana, roçagem e limpeza de terrenos baldios, iluminação pública, instalação de redes elétricas e hidráulicas-concessionárias, segurança, etc.) os quais são ampliados na medida em que outras áreas são loteadas para atender à demanda de potenciais adquirentes, os quais, por falta de opção, procuram novos empreendimentos situados na zona de expansão urbana, o que gerará mais despesas diretas ao poder público e indiretas aos contribuintes.

Insuficiente, portanto, para coibir a especulação imobiliária, aplicar-se o IPTU progressivo no tempo, constituir o crédito tributário de natureza extrafiscal, e expedir a Certidão de Dívida Ativa (CDA), se o numerário sancionador, na hipótese de inadimplência, não for recebido pela Fazenda Pública Municipal num prazo razoável e baixo custo, razões pelas quais a via extrajudicial tem se mostrado o meio adequado para tanto, sobretudo no Brasil, visto que, atualmente, segundo dados oficiais do CNJ, possui mais de 80 milhões de processos em tramitação<sup>12</sup>.

## REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Atual. Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Código Tributário Nacional e Constituição Federal**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

---

<sup>12</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Painel de Monitoramento. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/datajud/monitoramento>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade do IPTU**. Curitiba: Juruá, 1999.

CASSONE, Vittorio. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CERQUEIRA, Marcelo Fortes de. **Curso de especialização em direito tributário**. (coord.). Eurico Marcos Diniz de Santi. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Evasão e elisão fiscal**. O parágrafo único do art. 116, CTN, e o direito comparado. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DUGUIT, León. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha; SILVA JÚNIOR, João Gomes da. **Direito tributário – teoria, jurisprudência e questões**. Salvador: JusPodivm, 2007.

ICHIHARA, Yoshiaki. **Imunidades tributárias**. São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. V. I e II. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MERCADO GAZABÓN, A.C. El pensamiento jurídico de León Duguit. *In*: LA INFLUENCIA de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: el sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos [online]. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. p. 1-15. Textos de Jurisprudencia collection, Maestría serie. <https://doi.org/10.7476/9789587386387.0003>.