



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

O Termo Inicial da Prescrição Tributária do Imposto Predial e Territorial
Urbano: análise à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Rodrigo Garcia Veraldo

Rio de Janeiro
2015

RODRIGO GARCIA VERALDO

O Termo Inicial da Prescrição Tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano: análise à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professor Orientador: Rafael Iório

Rio de Janeiro
2015

O TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO TRIBUTÁRIA DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO: ANÁLISE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Rodrigo Garcia Veraldo

Graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Procurador do Município de Nova Iguaçu.

Resumo: A prescrição tributária é tema instigante na doutrina e na jurisprudência pátria, apresentando especificidades e peculiaridades a depender do tributo analisado. No presente trabalho buscamos jogar luz na análise da prescrição do imposto predial e territorial urbano (IPTU). Embora a referida espécie tributária seja objeto de larga produção doutrinária e jurisprudencial, o tema da prescrição, aparentemente simples para o referido imposto, encontra-se distante de um entendimento pacífico dos tribunais, como se demonstrará a adiante. O termo inicial do prazo prescricional na hipótese de lançamento regular, de lançamento complementar e a controvérsia jurisprudencial no seio do Superior Tribunal de Justiça serão abordados no presente trabalho.

Palavras-Chave: Direito Tributário. Prescrição. Imposto Predial e Territorial Urbano. IPTU. Termo Inicial.

Sumário: Introdução. 1. Breve Panorama sobre a Execução Fiscal nos dias de hoje. 2. Considerações acerca do lançamento e da prescrição no Direito Tributário. O lançamento e a prescrição no IPTU. 3. O termo inicial da contagem da prescrição do IPTU no lançamento regular e no lançamento complementar. 4. A análise da controvérsia à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Data da notificação do lançamento ou data do vencimento do tributo. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica enfoca a controvérsia jurisprudencial no seio do Superior Tribunal de Justiça quanto à fixação do termo inicial da contagem do prazo prescricional do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Hodiernamente observa-se que os Tribunais Pátrios encontram-se abarrotados de processos que acabam produzindo uma jurisdição mais morosa e nem sempre eficiente. A excessiva judicialização de conflitos de interesses no país é notória, vide o quantitativo de processos nas varas cíveis, de fazenda pública, de trabalho, nos juizados especiais e principalmente, nas varas de dívida ativa. Esta última é a que mais interessa

ao presente estudo, uma vez que milhares de execuções fiscais tramitam em nossos Tribunais, assumindo um papel de vilã nesse contexto, seja pelo quantitativo das demandas, seja pela ineficiência nos seus resultados, seja por postergar análises de outras demandas de “maior complexidade ou importância”.

Nesse cenário de certa hostilidade é que se pretende analisar a controvérsia acerca do termo inicial do prazo prescricional para ajuizamento de ação de execução fiscal que veicule débitos inadimplidos de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Há diferentes posições adotadas pela Corte Superior que acabam, a nosso ver, a produzir insegurança jurídica, tanto para o contribuinte quando pretende suscitar uma tese de defesa, quanto para o Fisco, cuja incerteza quanto ao prazo inicial de contagem ao prazo prescricional pode afetar seu planejamento de cobrança.

No primeiro capítulo será traçado breve panorama da execução fiscal nos dias hoje, ressaltando toda hostilidade prestada pela comunidade jurídica ao procedimento previsto na Lei n.6830/80. Nesse contexto, uma questão aparentemente singela, como o *termo a quo* do prazo prescricional do IPTU ganha relevo.

No segundo capítulo serão tecidas breves considerações acerca do instituto do lançamento e da prescrição no direito tributário e suas aplicações práticas no IPTU.

No terceiro capítulo adentraremos no tema do termo inicial do prazo prescricional do IPTU quando o crédito é constituído através de lançamento regular e quando é constituído através de lançamento complementar. Analisaremos se o lançamento regular do IPTU constitui-se no “dies a quo” do prazo prescricional. De outro lado, investigaremos se é possível o início do prazo prescricional do IPTU antes da data do vencimento do tributo, ou seja, antes do contribuinte estar em mora com a Fazenda Pública.

No quarto capítulo apresentaremos a controvérsia acerca do termo inicial do prazo prescricional do IPTU à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. O posicionamento a favor da data da notificação do lançamento e o entendimento de que o *dies a quo* somente surge após a data do vencimento será debatido nesse momento.

A pesquisa utilizará a metodologia do tipo bibliográfica e parcialmente exploratória.

1. BREVE PANORAMA DA EXECUÇÃO FISCAL NOS DIAS DE HOJE

A Lei de Execução Fiscal n.6830/1980 celebrou no dia 22 de setembro de 2015 trinta e cinco anos. Nesse ínterim a Lei de Execução Fiscal sofreu poucas alterações em seu texto original, entre elas a introdução do parágrafo quarto no artigo 40 da Lei n.6830/80, promovida pela Lei n.11.051/2004, que teve o intuito de disciplinar o reconhecimento da prescrição de ofício por parte do juízo. Posteriormente a Lei n. 11.960/2009 acrescentou o parágrafo quinto ao artigo 40 dispensando a oitiva prévia da Fazenda Pública quando o crédito cuja prescrição for reconhecida tiver valor diminuto. Mais recentemente a Lei n.13.043/2014 alterou os artigos 15 e 16 permitindo ao executado o oferecimento de seguro-garantia para garantir o juízo.

Durante todos os esses anos a Lei n.6830/80 têm sido instrumento de vital importância para a recuperação de créditos fazendários. Sob outra perspectiva, o referido diploma gerou uma enxurrada de ações executivas nos tribunais brasileiros. A excessiva judicialização e nem sempre o êxito das Fazendas Públicas nas respectivas cobranças tem provocado reações no meio jurídico que busca alternativas para aumentar o sucesso na recuperação de créditos e diminuir a quantidade de processos nos tribunais pátrios.

Segundo o “relatório justiça em números de 2014”¹ do Conselho Nacional de Justiça cerca de 50% dos processos em curso no Judiciário são de Execução Fiscal, apresentando taxa de congestionamento de 91%, com perspectiva de agravamento desse panorama no futuro.

Uma das alternativas para o desafogo dos tribunais é o projeto de lei n.7169 de 2014, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, em tramitação no Senado Federal, que busca uma alternativa não litigiosa, através da mediação, com a criação de câmaras de prevenção e de solução de conflitos no âmbito da Administração Pública. No mesmo sentido a resolução n.125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (com redação dada pela Emenda n.01 de 31 de janeiro de 2013) que incentiva a conciliação e a mediação para solução de tais conflitos. A lei n.13105 de 16 de março de 2015 (novo Código de Processo Civil²) traz extensa disciplina e incentiva o uso pelos tribunais da conciliação e da mediação.

Por outro lado, não se pode olvidar da adoção de medidas extrajudiciais para cobrança de créditos fiscais, como por exemplo, através da realização de protesto de certidões de dívida ativa, cuja possibilidade hoje é chancelada não somente pela nossa jurisprudência, como também por expressa disposição legal, com a inclusão do parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 9242 de 10 de setembro de 1997 pela Lei n. 12767 de 27 de dezembro de 2012.

Nesse cenário em que se buscam alternativas para a recuperação de créditos efetuada através da lei de execução fiscal e ao mesmo tempo novos meios de extinção desses processos executivos é que se analisará a controvérsia acerca do termo inicial do

¹RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA DE 2014. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 12 out. 2015.

²BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

prazo prescricional para ajuizamento de ação de execução fiscal que veicule débitos inadimplidos de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO LANÇAMENTO E DA PRESCRIÇÃO NO DIREITO TRIBUTÁRIO. O LANÇAMENTO E A PRESCRIÇÃO NO IPTU

Segundo o artigo 142 do Código Tributário Nacional o lançamento tributário é o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária, determinando a matéria tributável, calculando o montante do tributo devido e identificando o sujeito passivo, além de propor, se for o caso, a aplicação da devida penalidade. O parágrafo único do artigo 142 do CTN pontifica que o lançamento é atividade administrativa vinculada, sob pena de responsabilidade funcional.

Rubens Gomes de Souza³ conceitua lançamento como o “o ato ou série de atos de administração vinculada e obrigatória que tem como fim a constatação e a valoração quantitativa das situações que a lei define como pressupostos da incidência e, como consequência, a criação da obrigação tributária em sentido formal”.

De acordo com Aurélio Pitanga Seixas⁴ lançamento é o ato através do qual o Fisco aplica “a lei tributária para individualizar o dever tributário de um determinado contribuinte, seguindo os princípios fundamentais que regem o exercício da função administrativa, como o da verdade material, oficialidade, informalidade e legalidade objetiva”.

Já para Sergio André Rocha⁵ o lançamento “por não constituir uma atividade exclusiva da Administração Pública, não corresponde a um ato administrativo

³ SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975, p.102.

⁴ SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo Tributário. A Função Fiscal*, 2.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.99.

⁵ ROCHA, Sergio Andre. *Processo Administrativo Fiscal. Controle Administrativo do Lançamento Tributário*, 4.ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.297.

específico de aplicação da norma jurídica, mas sim a uma atividade de concretização de seu comando, por vezes materializada em um ato específico e realizado pelo sujeito ativo, pelo sujeito passivo ou por ambos os sujeitos da relação jurídica tributária em conjunto”.

São três as modalidades de lançamento previstas no Código Tributário Nacional: de ofício ou direto, por declaração ou misto e por homologação (ou autolancamento).

No lançamento direto ou de ofício o Fisco já dispõe de dados suficientes em seus cadastros para realizar a cobrança tributária. Como exemplo o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, a Contribuição de Melhoria, a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP, além de taxas de serviço e de polícia.

Por seu turno, o lançamento por declaração é aquele efetuado com base na declaração do sujeito passivo ou de terceiro a autoridade administrativa, na qual são prestadas informações indispensáveis a sua realização. Como exemplo o imposto de importação – II, o imposto de exportação – IE e o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

A última modalidade de lançamento é o chamado autolancamento ou lançamento por homologação, que é aquele em que o sujeito passivo antecipa o pagamento do tributo sem prévia análise da autoridade administrativa, que posteriormente realizará a homologação expressa ou tácita. Como exemplo o Imposto Sobre Serviços – ISS e o Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias – ICMS

No caso do IPTU, como já afirmado, o lançamento é direto ou de ofício, verificado pela Fazenda Pública, que detém todas as informações para a constituição do

crédito, e consignado em forma de carnê enviado ao endereço do imóvel. Tal recebimento importa em verdadeira notificação, dispensando aquela por meio de processo administrativo. Assim, a falta de demonstração da notificação pessoal não anula a execução. Nesse sentido o enunciado de Súmula 397 do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, tendo em vista que o proprietário ou possuidor do imóvel tem conhecimento da periodicidade anual do imposto amplamente divulgada pelas Prefeituras, foi pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça entendimento de que basta a remessa ao endereço do contribuinte do carnê de pagamento do IPTU para notificá-lo do lançamento tributário. Até porque o carnê para pagamento contém as informações relevantes sobre o imposto, viabilizando manifestação de eventual desconformidade por parte do contribuinte.

Outra hipótese se dá com envio de cobranças de IPTU relacionados a lançamentos “não regulares” decorrentes, por exemplo, de um recadastramento imobiliário, quando a Fazenda Pública promove também o lançamento de ofício, porém fora da periodicidade anual que caracteriza a cobrança do imposto e das taxas. Neste caso, se impõe a notificação do contribuinte do lançamento, para que no prazo legal possa manifestar possível desconformidade, não sendo assim surpreendido pela cobrança realizada pelo Fisco Municipal.

O outro instituto tributário de relevo que trazemos a lume é o da prescrição. A prescrição é uma figura jurídica diretamente vinculada ao conceito de direito subjetivo, ou seja, à situação jurídica pela qual uma pessoa pode intervir na esfera jurídica de outra, gerando, para essa outra, um dever. Aparece, justamente, quando o dever não resta cumprido e a pretensão que de tal contexto resulta não é exercida no interregno

legalmente determinado. Em lição clássica, Agnelo Amorim Filho⁶ ensina que somente estão submetidos aos prazos prescricionais os direitos subjetivos patrimoniais, isto é, aquele que confere ao titular uma pretensão de exigir de alguém um determinado comportamento. Assim, não realizado voluntariamente o determinado comportamento, poderá o titular exercer a sua pretensão.

Não poderia o titular do direito subjetivo em nome da segurança jurídica exercer-lo a qualquer tempo, de forma indefinida, causando instabilidade nas relações jurídicas. Assim, a prescrição segundo definição precisa de Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias⁷ “surge para delimitar um lapso temporal a fim de que sejam exercitadas as pretensões decorrentes da titularidade de determinados direitos subjetivos patrimoniais pelo seu respectivo titular”. O Código Civil em vigor é explícito no artigo 189 ao definir que a prescrição extingue a pretensão.

Na seara tributária Ricardo Lobo Torres⁸ entende que “a prescrição retira a possibilidade de a Fazenda promover a cobrança do seu crédito”. Eurico Marcos Diniz Santi⁹ ensina que a prescrição determina “no tempo a perda da possibilidade de constituir dado fato jurídico como relevante para produzir efeitos de direito”.

Vale observar que diferentemente do direito civil, a prescrição no direito tributário não afeta somente a pretensão, mas o direito em si, uma vez que segundo o artigo 156, inciso V, do Código Tributário Nacional, é causa de extinção do crédito tributário, operando-se no prazo de 5 (cinco) anos contados da data da constituição

⁶AMORIM FILHO, Agnelo. Critério Científico para distinguir prescrição da decadência e para identificar ações imprescritíveis. Disponível em <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/17562/mod_resource/content/1/CRITERIO%20CIENTIFICO%20%20PRESCRICAO%20e%20DECADENCIA-2.PDF>. Acesso em: 25 mai. 2015.

⁷ FARIAS, Cristiano Chaves. ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil, Teoria Geral*. 9.ed. Rio de Janeiro: Impetus. p.720.

⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 15.ed. Rio de Janeiro: Renovar, p.302.

⁹DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. *Decadência e Prescrição no Direito Tributário*, 4.ed. São Paulo, Saraiva, 2011, p.36.

definitiva do crédito tributário, na forma preconizada pelo art. 174 do Código Tributário Nacional.

Assim, para que se verifique a extinção do crédito tributário pela prescrição deve ser verificado o decurso, “in albis”, do termo inicial do prazo até data do despacho ordenatório da citação, nos termos do art.174, parágrafo único do CTN ou ainda, de acordo com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial n. 1.120.295/SP, na sistemática do art. 543-C do CPC, na data da propositura da ação.

A prescrição no IPTU obedecerá ao regramento dos tributos sujeitos ao lançamento de ofício. Assim, o termo “a quo” da prescrição nessa hipótese dependerá do momento em que o crédito tributário encontra-se definitivamente constituído. Para Leandro Paulsen¹⁰ “o lançamento tornar-se-á definitivo quando o contribuinte, notificado deixa de impugnar, intimado da decisão, deixa de recorrer ou é intimado da decisão final não mais sujeita a recurso. De tais termos é que se conta, conforme o caso, o prazo prescricional”.

Entretanto, para o Superior Tribunal de Justiça, na hipótese do lançamento de ofício do IPTU, ocorrerá a prescrição quinquenal contados da data do lançamento (da notificação do lançamento) ou contados da data do vencimento, controvérsia que será abordada no próximo capítulo.

3.O TERMO INICIAL DA CONTAGEM DA PRESCRIÇÃO DO IPTU NO LANÇAMENTO REGULAR E NO LANÇAMENTO COMPLEMENTAR

O termo inicial para a contagem do prazo prescricional é em regra a data de quando o crédito restou constituído de forma definitiva, como disposto na parte final do

¹⁰ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário. Constituição e Código Tributário Nacional à luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 11.ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado: 2009, p.1190.

do “caput” do artigo 174 do Código Tributário Nacional. Vale notar que segundo o Código Tributário Nacional o termo inicial não é a data do lançamento, uma vez que quando apresentada a impugnação do lançamento, a constituição definitiva do crédito somente ocorrerá após a decisão administrativa irrecorrível, como pode se observar no Recurso Especial n.1058228. Caso não haja impugnação de lançamento, a constituição definitiva do crédito dar-se-á somente após o prazo de trinta dias para a impugnação, consoante orientação do STJ no Recurso Especial n.812098.

Tratando-se do IPTU é possível à aplicação dessa regra, para parte da jurisprudência, apenas quando se tratar de lançamento complementar ou de lançamento ocorrido após o cadastramento (ou recadastramento) imobiliário.

Quando se tratar de lançamento anual, periódico e regular do IPTU o termo inicial da contagem do prazo prescricional para parte do STJ seria a data do vencimento do pagamento do tributo previsto na legislação local. No mesmo sentido Hugo de Brito Machado¹¹ que entende que não se pode “cogitar de prescrição antes do nascimento da ação, ou seja, concluído o procedimento de lançamento e assim constituído o crédito tributário, o Fisco intima o sujeito passivo a fazer o respectivo pagamento. Caso o pagamento não seja feito no prazo legal, ou seja, após a data do vencimento, o direito do Fisco estará lesado, nascendo então, para este, a ação destinada à proteção do seu direito creditório”.

Já Eurico Marcos Diniz de Santi¹² ensina que:

[...] crédito só é exigível após o prazo previsto para a efetivação do pagamento, e esse prazo não tem um limite único. Quando a legislação tributária não fixa o tempo do pagamento, o prazo para pagamento do crédito ocorre trinta dias depois da data em que se considera notificado o sujeito passivo, de acordo com o artigo 160 do CTN.

¹¹ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*, 28.ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p.246/247.

¹² DE SANTI, Eurico Marcos Diniz, op. cit., p.155.

De todo modo, o Código Tributário Nacional determinou o *dies a quo* como sendo a data da constituição definitiva do crédito, incluindo o período previsto para efetivação do pagamento no decurso do tempo prescricional, em face da exiguidade de um prazo fixado em cerca de um mês em relação ao prazo de prescrição, fixado em cinco anos. Para Eurico Santi¹³ o Código Tributário Nacional “concilia o princípio da *actio nata* com o primado da segurança jurídica, estipulando *dies a quo* facilmente determinável e independente da legislação ordinária, sem qualquer prejuízo para o Fisco ou para o contribuinte”.

Para outra parte da Corte Superior o *dies a quo* do prazo prescricional ocorreria na data do lançamento, que no caso do IPTU se aperfeiçoa com a entrega do carnê ao contribuinte, segundo construção jurisprudencial da Corte Superior.

Vale notar que ao considerar o termo inicial da contagem do prazo prescricional a data do lançamento, além de não guardar sintonia com a disposição do artigo 174 do CTN que fala em “constituição definitiva do crédito”, teríamos a fluência do prazo antes da data do vencimento do tributo, ou seja, antes de eventual inadimplemento do tributo, portanto, antes do contribuinte estar em mora.

4. A ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DATA DA NOTIFICAÇÃO DO LANÇAMENTO OU DATA DO VENCIMENTO DO TRIBUTO

O Superior Tribunal de Justiça consolidou em enunciados de Súmula vários entendimentos relativos à cobrança do IPTU, como se verifica no verbete de n.160¹⁴

¹³ DE SANTI, Eurico Marcos Diniz, op.cit., p.155.

¹⁴“É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”.

referente a prazo de pagamento, e mais recentemente nos verbetes n. 399¹⁵ (referente à sujeição passiva) e n.397¹⁶ (referente à notificação do lançamento). Todavia, não há entendimento sumulado quanto ao termo inicial do prazo prescricional. Parte da Corte Superior entende que o momento é o da notificação do lançamento, ao passo que outra parte defende que somente após o vencimento do tributo é que se inicia o referido prazo.

As diferentes posições adotadas pela Corte Superior acabam a nosso ver a produzir insegurança jurídica, tanto para o contribuinte quando pretende suscitar uma tese de defesa, quanto para o Fisco, cuja incerteza quanto ao prazo inicial de contagem ao prazo prescricional pode afetar seu planejamento de cobrança. Além disso, o entendimento que antecipa o termo inicial a data da notificação, faz com que o prazo prescricional tenha fluência antes mesmo da ocorrência de lesão ao direito, que no caso se dá com o inadimplemento da obrigação tributária, que, por óbvio, somente pode ser constatada após a data do vencimento do tributo.

A primeira corrente de pensamento sobre a matéria está consolidada na Primeira Turma do STJ, como se observa em julgado recente da relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques¹⁷, que sustenta no AgRg no REsp n. 1477734/SC que:

[...] nos tributos sujeitos a lançamento de ofício, tal como o IPVA e o IPTU a própria remessa, pelo Fisco, da notificação para pagamento ou carnê constitui o crédito tributário, momento em que se inicia o prazo prescricional quinquenal para sua cobrança judicial, nos termos do art. 174 do CTN.

¹⁵ "Cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)."

¹⁶ "O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço".

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1477734/SC. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. 18 de novembro de 2014. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1477734&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=4>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

No mesmo sentido destacamos também outros julgados da Primeira Turma da Corte Superior: AgRg no REsp 1458442/RJ, AgRg no Ag 1051731/RJ, AgRg no AREsp 387.152/SE, AgRg no AREsp 405.827/PR e AgRg no REsp 1395217/PE.

De outro giro, veiculando a segunda corrente de pensamento, a Segunda Turma do STJ tem se manifestado em sentido diametralmente oposto, como se exemplifica através de julgamento de recurso da relatoria da Ministra Eliana Calmon¹⁸ cuja tese, veiculada no Recurso Especial n.1180029 é de que:

[...] a constituição definitiva do crédito tributário, no caso do IPTU, se perfaz pelo simples envio do carnê ao endereço do contribuinte nos termos da Súmula 397/STJ. Entretanto, o termo inicial da prescrição para cobrança do IPTU é a data do vencimento previsto no carnê de pagamento, modalidade de notificação do crédito tributário, pois é o momento em que surge a pretensão executória para a Fazenda Pública.

No mesmo sentido destacamos também outros julgados da Segunda Turma da Corte Superior: REsp 1163780/MG, AgRg no Ag 1310091/SP, AgRg no REsp 1484156/SC, EDcl no AREsp 44.530/RS.

O enunciado de Súmula n.397 do Superior Tribunal de Justiça define que o contribuinte do IPTU é notificado do lançamento com o envio do carnê ao seu endereço. Para a Corte Superior o momento da notificação do lançamento do IPTU que se perfaz com a entrega do carnê constitui definitivamente o crédito tributário. Todavia, se contradiz a jurisprudência do STJ ao afirmar que somente após a ausência de impugnação administrativa, ou seja, somente ocorrerá a constituição definitiva do crédito ao final do prazo de trinta dias para apresentar o questionamento, na forma do REsp n. 812.098. Já se o contribuinte recebe a notificação de lançamento e apresenta impugnação, segundo o STJ somente após a decisão administrativa definitiva se inicia o

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1180299. Relatora Ministra Eliana Calmon. 23 de março de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1180299&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=13>> Acesso em: 07 fev.2015.

prazo, consoante decisão no REsp n. 1.058.228. Portanto, a mera entrega da notificação do lançamento tributário não poderia consistir na constituição definitiva do crédito, sob pena de ignorarmos o prazo que dispõe o contribuinte para apresentar a competente impugnação.

Nesse sentido, o ex - ministro do Superior Tribunal de Justiça José Delgado¹⁹ refletiu com propriedade acerca do termo inicial do prazo prescricional no direito tributário explicando que:

[...] o prazo prescricional, conforme o art.174 do CTN começa a fluir da data da constituição definitiva do crédito. Há controvérsia sobre o assunto na jurisprudência. O antigo Tribunal Federal de Recursos e o Supremo Tribunal Federal compreendiam que a lavratura do auto de infração (lançamento) é o momento da constituição definitiva do crédito. A doutrina não aceita essa conclusão. Entendemos que o princípio da “actio nata” tem plena aplicação na espécie, pelo que o prazo prescricional, mesmo em matéria tributária, somente poderá ser contado a partir do dia em que a ação de cobrança pode ser proposta, isto é, após concluído o processo administrativo.

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça ao entender que o termo inicial do prazo prescricional é a data da notificação do lançamento, está sendo coerente com o entendimento exarado no Recurso Especial n.1111124/PR, julgado em sede de recurso repetitivo, que definiu que a constituição definitiva do crédito do IPTU se dá com a entrega do carnê de pagamento.

Assim, o STJ excepcionou seu próprio entendimento relativo à constituição definitiva do crédito, entendendo que no caso do IPTU (tributo sujeito a lançamento de ofício), ela ocorre com a entrega do carnê. Desconsiderou-se, portanto, o prazo para apresentação de impugnação administrativa. Como reza o artigo 174 do Código Tributário Nacional à contagem do prazo prescricional se inicia a partir da constituição

¹⁹DELGADO *apud* PAULSEN, LEANDRO. *Direito Tributário. Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*.11.ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado,2009, p.1199.

definitiva do crédito tributário, e no caso do IPTU, segundo o STJ acontece no momento da entrega do carnê.

Desse modo, a Primeira Turma do STJ prestigia o artigo 174 do Código Tributário Nacional e o entendimento fixado pelo próprio tribunal acerca da constituição definitiva do crédito. Entretanto, acaba por sustentar de forma reflexa que o curso do lustro prescricional se inicia antes mesmo do decurso do prazo para apresentação de impugnação administrativa, e antes também de se constatar se houve a violação de um direito subjetivo que se daria com o inadimplemento, o que faria surgir à pretensão. Aparentemente o entendimento firmado choca-se com toda sistemática do instituto da prescrição.

Isto posto, imagine que o Município fixe como data de vencimento do IPTU o dia 1º de março, tendo enviado o carnê para o contribuinte em janeiro do corrente ano. Segundo entendimento da Primeira Turma do STJ o prazo prescricional teria se iniciado em janeiro, uma vez que a entrega do carnê constituiria o crédito de forma definitiva, antes do prazo da impugnação administrativa, e antes mesmo do vencimento do tributo, quando nasceria, finalmente à pretensão para o Fisco cobrar os créditos que não serão pagos. Por outro lado, se adotarmos o entendimento da Segunda Turma do STJ, cujo termo inicial seria a data do vencimento do tributo, o prazo se iniciaria em março do corrente ano, no mínimo dois meses depois.

Não há como falar em inércia da Fazenda Pública no manejo da ação de execução fiscal, nem tampouco em prescrição se a Fazenda não detém ainda a pretensão, que só nascerá com a lesão, que na hipótese é o inadimplemento do tributo.

Desse modo, para compatibilizar o prazo tributário com o regramento do direito civil acerca da prescrição, mormente o artigo 189 do Código Civil, o termo inicial do prazo prescricional do IPTU deveria se iniciar a partir da data em que se esgotar o prazo

para o contribuinte pagar o tributo. Não há como falar em prescrição se não há direito violado que faça surgir à pretensão. Entretanto, a adoção da tese do vencimento pelo Tribunal implicaria na revisão do julgamento que definiu a data a entrega do carnê como momento da constituição definitiva do crédito, nos termos do artigo 174 do CTN para início da fluência do prazo.

Por fim, noticia-se que há uma tendência de adoção da Segunda Turma da tese sustentada pela Primeira Turma da Corte Superior. Vale mencionar que já há julgados na Segunda Turma que têm adotado a tese do momento entrega do carnê do IPTU como termo inicial do prazo prescricional, como se verifica no AgRg no REsp 1425491/SP, da relatoria do ministro Herman Benjamin, que alterou seu posicionamento anterior, esposado no AgRg no Ag 1310091/SP.

CONCLUSÃO

Objetivou-se demonstrar a controvérsia jurisprudencial no bojo do Superior Tribunal de Justiça acerca do termo inicial do prazo prescricional do IPTU. Constatou-se que parte da jurisprudência ao interpretar a matéria pode revelar uma indevida supressão do prazo quinquenal da Fazenda Pública. O referido entendimento embora consonante com o art.174 do Código Tributário Nacional, violaria o art. 189 do Código Civil Brasileiro.

Contudo, como visto acima, há grande parte da jurisprudência que não faz essa reflexão ou ainda se faz, não conclui da forma que demonstramos aqui. Nesses casos o termo inicial é a data da entrega do carnê, sendo a Fazenda Pública obrigada a descontar do seu prazo prescricional um período em que a pretensão de cobrar tais débitos em juízo simplesmente não surgiu.

Este entendimento, que de certa forma diminui o prazo dos Fiscos Municipais, parece consentâneo com o momento em que vive a execução fiscal. A enxurrada destes processos nos tribunais e o pouco retorno financeiro que têm as Fazendas em suas cobranças criam um panorama de verdadeira guerra à execução fiscal.

Como demonstrado no capítulo um, parte dessa guerra tem sido a busca por vias alternativas de cobrança do crédito tributário, através da mediação e do protesto, por exemplo. Outra parte da guerra, contudo, tem sido travada no bojo das próprias execuções fiscais, como por exemplo, a extinção de processos em são cobrados pequenos valores e o reconhecimento de prescrição de ofício pelos magistrados.

A tese de que a data da notificação do lançamento é o termo inicial do prazo prescricional do IPTU, sustentada em vários acórdãos pelo STJ, compromete gravemente o prazo quinquenal do Fisco, mas sem dúvida, tem base legal e jurisprudencial sólida, se coadunando com essa tendência de “guerra” a execução fiscal.

Todavia, ignorar as peculiaridades do IPTU na fixação *dies a quo* prescricional, dando contornos próprios ao instituto da prescrição, em dissonância com as normas de direito privado, merece reflexão pela doutrina e jurisprudências pátrias.

REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério Científico para distinguir prescrição da decadência e para identificar ações imprescritíveis. Disponível em http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/17562/mod_resource/content/1/CRITERIO%20CIENTIFICO%20PRESCRICaO%20e%20DECADENCIA-2.pdf. Acesso em: 25 mai. 2015.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 de fev. 2015.

_____. Código Tributário Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 07 de fev. 2015.

_____. Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 24 mai. 2015.

_____. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.1111124. Relator Ministro Teori Zavaski. 22 de abril de 2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1111124&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=41>. Acesso em: 07 fev.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1180299. Relatora Ministra Eliana Calmon. 23 de março de 2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1180299&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=13>. Acesso em: 07 fev.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 339924. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. 17 de setembro de 2013. Disponível em http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=339924. Acesso em: 07 fev.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1477734/SC. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. 18 de novembro de 2014. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1477734&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=4>. Acesso em: 26 mai.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1458442/RJ. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. 19 de agosto de 2014. Disponível em http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=1458442. Acesso em: 26 mai.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1051731/RJ. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. 6 de novembro de 2011. Disponível em http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=1051731. Acesso em: 26 mai.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 387.152/SE. Relatoria Arnaldo Esteves Lima. 20 de novembro de 2013. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=387152&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 405.827/PR. Relator Ministro Sergio Kukina. 24 de junho de 2014. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 26 mai.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1395217/PE. Relator Ministro Humberto Martins. 12 de fevereiro de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1163780/MG. Relator Ministra Eliana Calmon. 4 de março de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1310091/SP. Relator Ministro Humberto Martins. 17 de novembro de 2015. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1484156/SC. Relator Ministro Humberto Martins. 17 de novembro de 2015. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no AREsp 44.530/RS. Relator Ministro Castro Meira. 28 de fevereiro de 2012. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.120.295/SP. Relator Luiz Fux. 21 de maio de 2010. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.\)+e+@num=%271120295%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%271120295%27.suce.\)>](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.)+e+@num=%271120295%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%271120295%27.suce.)>)>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 812098. Relatoria Ministra Eliana Calmon. 2 de novembro de 2008. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=812098&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=4>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1058228. Relatoria Ministra Eliana Calmon. 1º de setembro de 2008. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1058228&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1425491/SP. Relatoria Ministro Herman Benjamin. 18 de junho de 2014. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1425491&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>>. Acesso em 2 jul. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1310091/SP. Relatoria Ministro Herman Benjamin, 24 de setembro de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1310091&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=6>>. Acesso em 2 jul. 2015.

DELGADO apud PAULSEN, LEANDRO. *Direito Tributário. Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 11.ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2009.

DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. *Decadência e Prescrição no Direito Tributário*. 4.ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil: teoria geral*. 9.ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERNANDES, Cintia Estefânia. *IPTU, Texto e Contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FÓRUM PERMANENTE DE DIREITO TRIBUTÁRIO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 47ª REUNIÃO, 2015, Rio de Janeiro. *A Cobrança da Dívida Ativa na Era Virtual*.

FURLAN, Valéria. *IPTU*. 2.ed. , São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*, 28.ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). *IPTU, Aspectos Relevantes*, São Paulo: Quartier Latin, 2002.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário. Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 11.ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA DE 2014. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 12 out. 2015.

ROCHA, Sergio André. *Processo Administrativo Fiscal. Controle Administrativo do Lançamento Tributário*. 4.ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo Tributário. A Função Fiscal*, 2.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 15.ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

XAVIER, Alberto. *Do Lançamento no Direito Tributário Brasileiro*, São Paulo: Resenha Tributária, 1977.