

# MEDIAÇÃO COMO ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DE IPTU E FERRAMENTA DE INCLUSÃO SOCIAL<sup>1</sup>

**Mediation as an alternative to the judicialization of the collection of IPTU and social inclusion tool**

**Gabriel Amorim Lima de Andrade<sup>2</sup>**

**Lucas da Silva Noletto<sup>3</sup>**

**Felipe Santana Mariz Nogueira<sup>4</sup>**

## **Resumo**

O artigo estuda possibilidades cabíveis no ordenamento pátrio para a resolução de conflitos de tributários, analisando as alternativas à judicialização, regulada pela Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), que geralmente não se mostra a melhor solução dessas demandas, do prisma da eficiência e economicidade, pelo qual, a mediação, prevista pelo CPC/2015, pode representar ganhos efetivos na arrecadação e tributos e na pacificação social.

**Palavras-chave:** Execução Fiscal. Mediação. IPTU.

## **Abstract**

The article studies appropriate possibilities in the national legal system for the resolution of tax disputes, analyzing as alternatives to judicialization, regulated by the Tax Enforcement Law (Law nº 6.830/1980), which generally does not show the best solution for these demands, from the perspective of efficiency and economy, whereby the mediation, provided for by the CPC/2015, can represent effective gains in collection and taxes and social pacification.

**Keywords:** Tax Foreclosure. Mediation. IPTU.

**Data de aprovação:** 17 nov. 2021

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como requisito parcial para a conclusão do curso de Graduação em Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR. Ano 2021.

<sup>2</sup> Acadêmico do curso Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR. E-mail: amorimgab.18@gmail.com;

<sup>3</sup> Acadêmico do curso Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR. E-mail: lucassilvanoletto@hotmail.com;

<sup>4</sup> Docente da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR. E-mail: felipenogueira21@gmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda os aspectos formais da cobrança administrativa e judicial do Imposto Predial Territorial Urbano, ou simplesmente IPTU, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, analisando pelo método lógico-dedutivo no intuito de compreender o processamento da arrecadação do referido imposto e a possibilidade de adotar-se a mediação como forma de evitar que o órgão fazendário recorra ao judiciário pela inadimplência (LOZADA; NUNES, 2019).

Inicialmente, nos ditos de Sabbag (2021), o IPTU foi instituído pela Constituição Federal de 1988, no seu Art. 156, I, incide sobre os imóveis localizados no perímetro urbano das cidades. Tem a finalidade de arrecadar fundos ao Município, sendo que não há obrigação de contrapartida ou compensação por parte deste ao contribuinte, dada a sua natureza jurídica impositiva. Isso pressupõe que tais arrecadações são destinadas ao custeio das despesas do ente referido. Além da previsão Constitucional, o referido tributo é regido pela Lei nº. 5.172/66 – Código Tributário Nacional, mais especificamente os artigos 32 a 34, bem como disposições específicas da legislação orgânica de cada Município.

De modo resumido, o art. 32, CTN determina que a lei municipal delimitará o perímetro compreendido como zona urbana, onde se dará a incidência do IPTU. Contudo, somente poderá ser cobrado nas regiões onde existirem ao menos dois dos seguintes melhoramentos: a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; b) abastecimento de água; c) sistema de esgotos sanitários; d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e/ou e) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Acrescenta ainda o autor que, além dessas exigências, a lei determina que a base de cálculo será o valor venal do imóvel, que é o valor de venda estimado para aquele imóvel pela administração pública e que o contribuinte, sujeito passivo do imposto, será aquele que se encontra no domínio do bem, independentemente do teor dessa posse, sendo que o fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil (SABBAG, 2021).

Isto posto, a consequência legal para os casos de inadimplemento dessa obrigação é a inscrição do débito na dívida ativa do Município, o que, mediante o esgotamento dos meios administrativos de cobrança do passivo tributário, desagua no Judiciário na forma do moroso e custoso processo de Execução Fiscal, o qual é regido pela Lei nº 6.830/80 e, subsidiariamente,

pelo CPC, conforme redação do dispositivo primeiro da referida lei (THEODORO JÚNIOR, 2016).

Contudo, ocorre que os meios de que o Judiciário dispõe têm se mostrado estatisticamente ineficazes, gerando um represamento dessas demandas, que já correspondem a uma parcela expressiva dos processos paralisados, segundo o relatório anual do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que aponta a Execução Fiscal como, historicamente, principal fator de morosidade do Poder Judiciário, e corresponde a 36% do total de processos pendentes, com congestionamento estimado em 87%. Isso significa que mais de um terço dos processos em tramitação são de demandas referentes a créditos tributários em litígio, dos quais, a cada 100 casos tramitados no ano de 2020, somente 13 foram efetivamente concluídos. O relatório ainda aponta que o tempo médio de tramitação desses processos ultrapassa 6 anos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Nesse ínterim, apesar desses números dizerem respeito à todos os processos de execução fiscal, e não somente àquelas em que se discutem débitos de IPTU, os índices ilustram bem a atual situação de ineficácia da via judicial para resolução dessas demandas, o que produz reflexos em todas as demais áreas de atuação dos poderes Judiciário e Administrativo, elevando os custos de processamento à medida em que cresce exponencialmente o contencioso tributário.

Ante a isso, visto que o represamento de execuções fiscais é problema histórico do sistema judiciário brasileiro, mas não crônico, como podemos crer, a própria legislação tributária prevê a possibilidade de se celebrar transações tributárias com vistas à extinção desses créditos conforme redação do Art. 171, CTN, bem como outras legislações do nosso ordenamento que são perfeitamente compatíveis com a tributária.

Segundo apontamentos de Bonizzi e Alves, e Di Salvo, acerca do Sistema Multiportas de resolução de conflitos, adotado pelo Códex processual civilista que responde ao ultrapassado modelo vertical, que restringe ao Estado-juiz o peso de solucionar os conflitos da sociedade, na medida em que estimula a celebração de soluções auto compositivas, em observância ao princípio da Instrumentalidade das formas (Artigos 188 e 277, CPC) que submete a rigidez formal do procedimento à eficácia da prestação jurisdicional (BONIZZIE ALVES [2019] *apud* BRAGA NETO [2020]; DI SALVO [2019]).

Desse modo, infere Souza que o que temos com o advento do CPC de 2015 é a positivação de uma norma de apontamento simbólico na direção de incentivo à promoção de políticas públicas que atendam mais adequadamente as demandas dos indivíduos-alvo, na medida em que resultem em soluções realmente vantajosas aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, que sejam assim percebidas pelos próprios envolvidos nessas lides

processuais e conferindo eficácia instrumental e material às legislações tributárias (SOUZA [2019] *apud* BRAGA NETO [2020]).

Nesse mesmo sentido destaca Aguirre que a proposta de adoção desses métodos consensuais de processamento e resolução de conflitos, já consagrados e sabidamente exitosos, se funda no seu aspecto essencialmente social da relação, uma vez que todas as camadas da sociedade, Municípios e demais partes envolvidas são contempladas pelos eventuais benefícios de tal implementação, visto que tem o potencial de promover o aumento da arrecadação face à desburocratização da negociação desses pagamentos, liberação dos recursos fiscais represados nos processos e desobstrução do Judiciário. (AGUIRRE, 2019 *apud* BRAGA NETO [2020]).

Por sua vez, no âmbito da Execução Fiscal, mais especificamente nos procedimentos de cobrança do IPTU, benefícios são variados e significativos que alcançam a todos os envolvidos nesse tipo de relação jurídico-tributária, entre os quais destacamos o aumento na arrecadação dos municípios, regularização da situação fiscal dos contribuintes, economia processual de tempo e recursos, desencarregando o sistema judicial de boa parte dos processos, e quaisquer outros corolários daí decorrentes.

Assim, nos deparamos com um problema que custa caro ao contribuinte e desafia os atores públicos na busca por soluções, esbarrando em discussões acerca dos princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade tributária estrita, formalidade, impessoalidade, eficiência e da isonomia, bem como outras questões relativas ao lançamento tributário, à cobrança administrativa ou, ainda, em relação à estrutura necessária para adoção da mediação. Resta o questionamento acerca da possibilidade de a cobrança do IPTU ser processada por meio da mediação alternativamente à jurisdição estatal, forma, regras e limites para sua implementação.

## **2 A EXECUÇÃO FISCAL**

Seguindo os ensinamentos de Theodoro Jr., o processo de cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, ou simplesmente Execução Fiscal, como é conhecido, é regido pela Lei nº 6.830/80, que estabelece as regras procedimentais a serem aplicadas, bem como prevê a possibilidade de adoção subsidiária do Código de Processo Civil às eventuais lacunas legais, conforme o Art. 1º. Também, define quais créditos são considerados Dívida Ativa da Fazenda Pública para efeito de aplicação dessas normas, dos quais, o crédito tributário é espécie do gênero, nos termos do Art. 2º (THEODORO JÚNIOR, 2016).

De modo didaticamente sintetizado e feliz, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará elaborou, o Guia Prático de Execução Fiscal que demonstra minuciosamente o processamento dessa classe de processos no seu âmbito, detalhando cada ato do procedimento, desde o momento da protocolização da ação até o seu arquivamento, os seus respectivos prazos, desdobramentos, forma e efeitos, bem como a fundamentação legal de todas as etapas do procedimento (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ, 2020).

Resumidamente, as etapas são: 1) ajuizamento da petição inicial, que deverá ser instruído com a respectiva Certidão de Dívida Ativa; 2) despacho inicial, que determinará as providências primárias do processo, dando início à discussão da lide; 3) citação, atos da penhora e leilão, que é o estágio em que as partes praticam a defesa de suas teses por meio das provas e providências legalmente previstas; 4) sentença, que é a etapa onde se dará a resolução da demanda, seja por meio da satisfação do crédito tributário ou as demais hipóteses possíveis de extinção da demanda; 5) cobrança de custas e arquivamento, onde, por fim, se encerra a jurisdição do 1º Grau. Importante ressaltar a possibilidade de se recorrer do resultado do processo às demais instâncias do judiciário, tema sobre o qual não nos interessa aprofundar, nesse primeiro momento (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ, 2020).

Contudo, ao passo que este estudo se propõe a considerar uma outra via para deslinde dessa espécie de demanda, a análise do cenário estatístico demonstra a urgente necessidade da adoção de novas técnicas de solução de conflitos. Os números já mencionados constam da estatística oficial do CJN, que aponta ainda que se não fossem as execuções fiscais, a taxa de congestionamento do judiciário, que foi, de 73% em 2020, cairia para 66,9%, e reduziria pela metade o tempo médio de tramitação dos processos judiciais, de 6 para 3 anos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

No mesmo sentido aponta o estudo produzido pela FGV Projetos em parceria com Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) sobre finanças públicas e federalismo fiscal, intitulado “IPTU no Brasil, um Diagnóstico Abrangente”, que fornece um panorama completo da realidade da arrecadação dessa espécie de tributo, apontando como causa do déficit fiscal, diversos fatores legais, administrativos e culturais (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013).

Em linhas gerais, a partir de uma análise estatística, demonstrou-se, no referido estudo, que o seu potencial arrecadatório é minimamente explorado pela maioria dos municípios brasileiros, comparados com semelhantes, demonstrando que os menores municípios teriam um acréscimo significativo na arrecadação caso fossem adotadas medidas mais simplificadas de desburocratização da cobrança do IPTU e estruturação dos órgãos arrecadadores, verbas que poderiam ser revertidas em benefícios aos próprios habitantes na forma de melhorias na

infraestrutura, melhor prestação dos serviços públicos e até mesmo a desoneração de outras taxas que são cobradas dos contribuintes, a exemplo da taxa de recolhimento de lixo, muito comum nas cidades do Brasil (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013).

Em suma, o Brasil tem uma das menores arrecadações de IPTU *per capita* comparando-se com outros países, sendo que o impacto desse recolhimento no PIB não é tão expressivo no balanço quanto em outros, sendo que, no âmbito interno, há ainda mais disparidades na arrecadação do referido imposto entre os municípios, onde os demograficamente maiores e economicamente mais desenvolvidos apresentam resultados melhores que os demais (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013).

Ainda, dentre os fatores que atrapalham a arrecadação, os estudiosos destacam a falta de clareza da legislação respectiva, vez que sujeita o município ao escrutínio político do Legislativo local para tomada de determinadas medidas, tornando ainda mais custosa a efetivação da sua autonomia fiscal, ocasionando um engessamento do titular na cobrança do crédito tributário, o que, finalmente, recai ao judiciário na forma de um ineficaz procedimento de Execução Fiscal, que tem se demonstrado custoso e estéril para solução desse tipo de entrave (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013).

No entanto, a adoção de medidas diversas para efetiva cobrança do imposto e consequente regularização fiscal dos contribuintes encontra aparente resistência do princípio da Legalidade Tributária, instituído no Art. 150, CF, c/c Art. 97, CTN, o qual decorre do princípio constitucional da Legalidade, e preconiza a necessidade de previsão legal para instituição de imposto. Tal previsão pressupõe a necessidade de uma lei municipal que institua o imposto, delimitando desde a sua incidência à extinção do crédito, respeitando-se os limites constitucionais e legais para tanto (SABBAG, 2021).

Ante a isso, temos também o princípio da Eficiência (Art. 37, CF), ao qual se sujeita a Administração Pública, que obriga o ente/agente público a atuar de modo que alcance o melhor desempenho de suas funções, dado o interesse público de tal atuação. Assim, nos dizeres de Meirelles (1996) “É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, acrescentando ainda que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração”.

Em tempo, acrescenta, ainda, Di Pietro (2002):

[...] o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor

desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.

Portanto, quando da ponderação acerca destes princípios constitucionais, nota-se a obrigatoriedade de observância de ambos no exercício pleno e regular da competência e capacidade tributárias, o que se demonstra perfeitamente compatível quando da adoção subsidiária dos institutos alternativos de resolução de demandas constantes do Código de Processo Civil, a saber, Mediação, Conciliação e Arbitragem. Em que pese o rigor da legislação tributária, o seu objetivo *mor* é o adimplemento do respectivo crédito tributário a quem de direito. Ora, em se admitindo métodos legalmente instituídos pela lei (aplicável), tendo em vista o sucesso dessa adoção em outras searas do nosso ordenamento, não restam motivos que sustentem a Execução Fiscal como medida última de cobrança de créditos fiscais.

### **3 ANÁLISE DO PL Nº 4257/2019 – PROPOSTA DE INSTITUIÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA E ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA**

O Projeto de Lei nº. 4257/2019, traz consigo uma proposta de inovação jurídica voltada para a seara do Direito Tributário.

De autoria do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), propõe uma saída menos burocrática em relação à execução tributaria administrativa que é morosa e de custo financeiro relativamente alto, tem seu escopo de resolutividade dessas demandas através da criação de Câmaras Arbitrais onde se passaria a discutir através delas a execução fiscal de forma administrativa sem a participação do Judiciário. Verifica-se que com esse PL a possibilidade da instalação de câmaras arbitrais para resolução de demandas relacionadas a qualquer tributo, visando à facilitação da arrecadação do crédito tributário pela Fazenda Pública, evitando-se a judicialização convencional.

Entretanto, o Projeto de Lei, nos moldes atuais, é passivo de críticas, destacando-se que, oportunizar-se-ia com esse procedimento que o fisco executasse o patrimônio dos contribuintes sem observar, contudo, a ampla defesa e o contraditório na esfera judicial, e o texto não traz regras cristalinas quanto às regras que embasariam essa arbitragem e a execução fiscal administrativa. De forma ilustrativa a citação a seguir demonstra a realidade do cenário nacional em se tratando de execução fiscal e seus valores.

Para a Fazenda Pública, uma alternativa ao Judiciário é necessária. Considerando-se o custo unitário médio das ações de execução fiscal em geral, que é de R\$ 4.368,00, e a probabilidade que um executivo fiscal em geral tem de resultar em pagamento integral do crédito, que é de 33,9%, tem-se que o *breaking even point*, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, das ações de execução fiscal em geral é de R\$ 12.885,60. A dificuldade de recuperação do crédito público e o alto custo do Judiciário foram os principais motivadores para a criação do PL 4257/2019 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

Analisando ainda o referido projeto, contendo-se a parte que é inerente ao tema deste artigo, a inovação jurídica referente aos processos de IPTU seria execução fiscal administrativa, que se daria por via extrajudicial, sendo emitida uma Certidão de Dívida Ativa na residência do notificado, e o que ressalta aos olhos é que a dívida não sendo paga em até 30 dias da ciência da notificação, estará a Fazenda Pública autorizada a averbar a penhora do imóvel. Proposta essa que se mostra desarrazoada, não oportunizando manifestação contrária, segundo o Devido Processo Legal (que faz parte do rol dos Direitos de Primeira Geração), e seus princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, elencados no art. 5º, LIV e LV da Constituição Federal.

O próximo passo, segundo a proposta, seria uma nova notificação e, após essa, o devedor terá o prazo de 30 dias para então ajuizar embargos à penhora, requerer provas, arrolar testemunhas, e elencar fatos para sua defesa. Não sendo garantida a execução, a Fazenda Pública estaria autorizada a efetuar instantaneamente o primeiro leilão do imóvel.

No caso de IPTU, verifica-se algumas desvantagens significativas aos contribuintes que são parte hipossuficiente perante o vigor do Poder Público. A utilização dessa inovação jurídica trazida pelo Projeto de Lei entra em desacordo com normas e princípios constitucionais.

Destarte, apesar dos pontos criticados, o Projeto de Lei encontra justificativa e fundamentação na promoção da imediata arrecadação do crédito fiscal pela Fazenda Pública, evitando-se a morosidade do judiciário, beneficiando assim a arrecadação dos municípios, vez que são eles a parte mais afetada com a sonegação dos impostos. O prejuízo não é somente da Fazenda Pública, que enfrenta dificuldades na arrecadação, mas também para a economia local e a saúde fiscal dos entes federativos, na medida em que inviabiliza o reinvestimento dessa arrecadação na forma de serviços para a sociedade.

#### **4 ADOÇÃO DA MEDIAÇÃO COMO ALTERNATIVA À EXECUÇÃO FISCAL**

Assim sendo, no ordenamento pátrio, a Mediação recebeu destaque com o advento do Código de Processo Civil – Lei nº. 13.105/15 e foi definitivamente estabelecida com a entrada em vigor da Lei nº. 13.140/2015, considerada como o Marco Legal da mediação. Essas normas promoveram uma verdadeira estruturação desse novo paradigma, já existente no nosso sistema a mais de duas décadas na forma de *práxis*. Nas palavras de Braga Neto [2020] “ambas trouxeram também diversas inovações, que estão sendo incorporadas aos poucos na realidade jurídica, ao criarem um verdadeiro microssistema de incentivo ao uso da mediação no âmbito da Administração Pública [...]”.

Na esteira desse raciocínio, o incentivo dessa política pública é expresso na redação do art. 3º do CPC/2015:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.  
 § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.  
 § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.  
 § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A Mediação tem princípios como basilares a informalidade, a simplicidade, a economia processual, a celeridade, a oralidade e a flexibilidade processual. Os benefícios da inauguração desse instituto são vários e vão desde a redução da busca pela via judicial para solução de conflitos e conseqüente desafogo dos tribunais de todo país, passando pela pacificação de casos de elevada tensão entre as partes por meio de diálogo dirigido por terceiro, alcançando a promoção da autocomposição como forma de dar mais protagonismo aos envolvidos em conflitos. Em todos os casos, ao promover uma participação mais ativa dos litigantes na construção da solução de seu conflito, temos por corolário uma maior responsabilização destes no cumprimento de suas obrigações, sejam elas oriundas de acordo ou inerentes ao vínculo jurídico existente entre si.

É o que defende Fernanda Tartuce (2015):

ao afirmar que “mediação permite que os envolvidos na controvérsia atuem cooperativamente em prol de interesses comuns ligados à superação de dilemas e impasses, afinal, quem poderia divisar melhor a existência de saídas produtivas do que os protagonistas da história?”.

Com isso, temos uma das principais vantagens da Mediação, que também a distingue de outros modos de resolução, tais quais a Arbitragem e a Conciliação, pois na Mediação o terceiro

se abstém do papel decisório a fim de estimular que as próprias partes elaborem uma solução que abarque os interesses de ambos, beneficiando-se, mutuamente.

Nesta senda, trazemos aqui a definição deste instituto pelo CNJ:

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades (CNJ [2015]).

Além disso, mais especificamente na seara da Administração Pública, segundo Braga Neto, a Mediação se destaca, ainda, pela possibilidade de ser preterida ou abandonada a qualquer tempo, não obrigando de se alcançar um resultado terminativo do processo ou sequer de participação em um processo de mediação. Essas características exemplificam o quão protagonistas são as partes envolvidas em um processo de Mediação. Contudo, é razoável crer que, para ambos, credor e devedor, o consenso é sempre mais vantajoso que o embate judicial. (BRAGA NETO [2020]).

Por outro lado, há que se levar em conta os direcionamentos dos princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade tributária e da eficiência na administração pública ao se pretender adotar alternativas que tenham potencial de resultar em criação de direitos *inter partes* entre litigantes e administração pública, visto que tais disposições, ainda que venha a beneficiar os diretamente envolvidos, dizem respeito à interesses de toda a coletividade. (TONIN, 2019)

Independentemente, é notório que as legislações do nosso ordenamento já embasam e visam promover a adoção de soluções que resultem em materialização dos interesses de todos os atores da sociedade. Na realidade, o que a legislação prevê é a instrumentalização de novas técnicas e meios de exercício das faculdades administrativas e judiciais do Estado, adequando as formas à realidade fática do contexto social por meio de ações que gerem resultados risórios.

Nesse ínterim, com base no conjunto de normas postas que norteiam uma evolução à consensualidade nas relações da Administração Pública com seus interlocutores, bem como da análise da doutrina concernente ao tema e observação do desenvolvimento desses institutos no tempo, ante ao cenário abalroado do sistema judiciário brasileiro, resta demonstrada a necessidade irrefutável da adoção da mediação no trato das demandas envolvendo crédito tributário, em especial, nos débitos de IPTU.

Desse modo, visto se tratar do imposto que alcança todas as classes sociais, afetando principalmente as parcelas mais carentes da população, que padecem por falta de infraestrutura básica e serviços públicos de qualidade e, como se não bastasse, por vezes têm de responder a desgastantes processos de Execução Fiscal que ameaçam suas moradias, as quais, na maioria dos casos, são o bem mais importante e valioso de suas famílias, em muitos casos, o único bem.

Em tempo, a Administração municipal só tem a ganhar com essa implementação, na medida em que se aumentar a arrecadação e reduzir-se o custo com os processos judiciais que perpassam gerações sem, contudo, ter um resultado eficaz.

Dessa feita, o IPTU abarca toda a população de um município e a não arrecadação desse tributo afeta, igualmente, a todos os cidadãos, constituindo, portanto, uma importante ferramenta de promoção de políticas públicas de inclusão social e combustível para prestação de melhores serviços públicos essenciais, como asfaltamento, construção de postos de saúde, melhorias na educação municipal entre outros. Desse modo, a adoção da mediação depende da elaboração de critérios específicos que norteiem o seu processamento, fornecendo aos órgãos encarregados da sua cobrança o suporte legal necessário.

Com efeito, A intenção deste artigo é apontar o Instituto da Mediação como alternativa a Execução Fiscal ou ainda prevenir o seu ajuizamento. Coteja-se, assim, na seara do Direito Tributário a utilização da mediação com base no sistema multiportas de acesso à justiça, possibilitando uma variedade de opções para a elucidação dessas demandas. O mencionado instituto jurídico é inovação trazida pela Lei nº 13.140/2015, tem como o escopo a solução de controvérsias entre particulares ou a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Com base nesse íterim, levando em consideração que a discussão acerca do tema ainda está distante de ser esgotada, tampouco almejamos descrever todas as hipóteses de adoção da Mediação de modo definitivo, passamos a propor o que entendemos como modelo viável de implementação desse importante instituto jurídico no âmbito da cobrança de crédito tributário de IPTU.

Assim, como ocorre com ações propostas pelo poder público municipal, tais quais os programas de recuperação fiscal (REFIS), que é proposto pelo titular da capacidade tributária visando a arrecadação de créditos tributários inscritos na dívida ativa local por meio de concessão de descontos nos juros e encargos e/ou parcelamento dos valores aos contribuintes inadimplentes, entre outras vantagens, nossa proposta é uma reforma da legislação administrativa e tributária para incluir-se a previsão da adoção da Mediação como instrumento para desburocratização da cobrança e pagamento desse tributo (CAPARROZ, 2020)

Dessa forma, em se tratando da etapa administrativa da cobrança, a proposta é que se institua o que podemos denominar Mediação Preventiva, pois que, visa evitar que o débito seja inscrito na dívida ativa do município e origine um novo, demorado, caro e infrutífero Processo de Execução fiscal. No caso das Execuções em curso, que em sua maioria estão acumuladas aos montes nos fóruns e tribunais estaduais, por sua vez, a proposta seria da adoção de um modelo Resolutivo de Mediação, a qual busca a elaboração de acordos para adimplemento da obrigação tributária entre o fisco e o contribuinte executado, a exemplo do que ocorre nos mutirões de conciliação pontuais que são promovidos eventualmente.

Na modalidade preventiva, a mediação se daria no âmbito do processo administrativo de constituição e lançamento do crédito tributário. A ideia é que seja facultado às partes que estabeleçam a negociação dos termos da cobrança/pagamento por meio do referido instituto, permitindo que o fisco conceda ao contribuinte certas condições especiais e/ou benefícios que não impliquem, contudo, na mera renúncia fiscal, em virtude da indisponibilidade do interesse público, mas sim, adequando a sua cobrança à capacidade contributiva do cidadão.

Essas concessões podem ser negociadas individualmente, mediante a instrumentalização de acordo firmado entre as partes, ou coletivamente, por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, que poderiam ser submetidos à homologação judicial. Ainda, para a construção de acordos e condições que sejam ainda mais benéficos e abrangentes a todos os envolvidos, a reforma incluiria a previsão da participação de diversos atores da sociedade, à saber, Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradorias, Núcleos de Prática Jurídica, onde houverem, profissionais especializados na realização de acordos, como advogados, psicólogos, juízes de paz, pedagogos e outros profissionais de diversas áreas, bem como das Câmaras Arbitrais já instaladas, etc.

Outrossim, como forma de incentivar a adesão à via consensual, o administrativo local poderia oferecer, em contrapartida, a destinação de parte da arrecadação de tais recursos a determinadas melhorias ou benefícios, tais quais realização de obras específicas como reforma ou construção de espaços públicos, oferecimento de serviços adicionais aos munícipes, concessão de compensação ou isenção de taxas de serviços como iluminação pública e recolhimento de detritos, entre outros. Ainda, haveria a possibilidade de se promoverem campanhas educativas de incentivo à escolha dessa modalidade de negociação.

Não obstante a isso, tal instituto pode ser utilizado para promoção de inclusão social e dignificação da parcela mais carente e vulnerável da população. Ou seja, para as pessoas e famílias mais carentes, assim definidas em lei, inscritas no CadÚnico, que sejam proprietárias,

possuidores ou ocupantes de um único imóvel, destinado à habitação própria. O fisco estaria obrigado a conceder condições especiais e facilitadas de pagamento do respectivo imposto.

Para tanto, a gestão municipal poderia, em esforço coordenado de seus órgãos de assistencialismo e arrecadação, promover o arrolamento e convocação dos contribuintes para discussão dos termos e características do adimplemento tributário, resguardado a estes a representação gratuita. Ainda, como medida consectária dessa política de inclusão, estaria o arrecadador obrigado a reverter parte do imposto arrecadado em benefícios diretos a esses indivíduos, sejam na forma de prestação de serviços, construção ou reforma da infraestrutura, entre outros.

Por seu turno, a Mediação Resolutiva seria adotada no âmbito da Execução Fiscal em curso, na qual, o próprio judiciário assumiria um papel mais propositivo e mediador no trato dos processos a si submetidos, com o intuito de sanar tais discussões pelo caminho consensual, promovendo, de um lado, a liberação do contencioso fiscal e consequente acréscimo na arrecadação, e, de outra parte, regularizando a situação fiscal do cidadão, contudo, levando as condições pessoais de cada indivíduo. Em tempo, nessa modalidade o contribuinte mais necessitado preservaria os mesmos privilégios da modalidade preventiva.

Por fim, para que se evitasse o uso de tal inovação como mera protelação ao pagamento do imposto devido, poder-se-ia estabelecer um prazo limite para a tentativa de firmamento de acordo consensual de pagamento, levando-se em consideração a duração média do processo de lançamento, cobrança, inscrição e execução do crédito tributário.

Ainda, durante o trâmite da Mediação na cobrança de IPTU, conferir-se-ia o efeito suspensivo dos prazos decadenciais e prescricionais para garantia da cobrança e defesa a ela, nos casos de que não resultarem acordos.

Assim, podemos visualizar formas de redução do custo financeiro, temporal, e social da Execução Fiscal de IPTU, acompanhando a inevitável evolução percebida em todas as esferas do Direito para a emancipação dos atores sociais.

## **5 CONSIDERAÇÕES**

Em virtude dessas considerações, conclui-se que o Imposto Predial Territorial Urbano representa uma fonte importante de arrecadação dos Municípios, tendo sua previsão na Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional. É esse o fundamento legal que

rege de sua incidência e os critérios para cálculo, lançamento e cobrança, restando ainda uma ínfima margem discricionária ao ente municipal para instituição do tributo.

Desse modo, visto a relevância dessa fonte de renda para a gestão dos municípios, a lei traz em seu bojo a previsão da instauração do procedimento judicial de cobrança do crédito tributário inadimplido, chamado Execução Fiscal, que é o meio pelo qual o sujeito ativo da obrigação tributária, credor fiscal, tem de buscar a satisfação do seu crédito. Esse procedimento é formatado pela Lei 6830/80 e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil, além de dispositivos extravagantes dispersos pelo ordenamento brasileiro.

Entretanto, a cobrança judicial de tributos tem se mostrado deveras ineficaz, na medida em que ano após ano se acumulam processos no Judiciário, sendo, historicamente, um dos fatores que mais contribuem para a morosidade desse poder. Essa constatação está evidenciada na estatística anual oficial do CNJ e tem sido, há muito, causa de discussão pelos seus especialistas em busca de soluções para essa problemática. Essa preocupação por parte dos que atuam no serviço público *lato sensu* é motivada pela busca em satisfazer o comando constitucional de construção de uma sociedade justa (Art. 3º, I). Tal objetivo está incutido no texto constitucional em diversas passagens, na forma de princípios e comandos normativos explícitos, dentre os quais a Carta Magna consagra os meios consensuais para alcance dessa pacificação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a grande quantidade de demandas sem resolução, entulhadas nos arquivos dos tribunais, em nada contribuem para a consecução desse desejo constitucional, aliás, significa verdadeiro entrave à prestação jurisdicional e à organização e cumprimento dos papéis sociais de todos os *players*. Enfim, tal situação custa caro e impede que os envolvidos façam jus aos seus direitos e deveres efetivamente, pois o administrador público não arrecada, limitando sua capacidade de bom cumprimento da sua função, e o contribuinte, por seu turno, é sujeitado à irregularidade fiscal, suportando todas as respectivas consequências.

Em função disso, doutrinadores e profissionais vêm desenvolvendo e instituindo ferramentas e alternativas à sujeição das mais variadas formas de conflitos ao Judiciário, na busca por ampliar o leque de soluções possíveis para todos os tipos de demandas. Dentre muitos e destacados especialistas, ressalta-se nomes como M. Cappelletti, H. L. Meirelles, M. S. Z. Di Pietro, que elaboraram valiosos estudos em defesa da adoção de modelos consensuais de resolução de demandas e da possibilidade de adoção por essas técnicas inclusive pelo poder público. Esse esforço é uma resposta à necessidade de se dar efetividade à prestação jurisdicional, de modo que produza reflexos benéficos na realidade social, e influenciou a

produção no nosso CPC vigente, que ostenta forte tendência à autocomposição, bem como várias outras inovações legais recentes (BRAGA NETO [2020]).

Nesse contexto, a elaboração e implementação dessas técnicas no campo tributário encontra certa limitação dos princípios do Direito Administrativo, como o da Indisponibilidade do Interesse Público, Formalidade, e do Direito Tributário como o da Legalidade Tributária, entre outros. Esses axiomas são indispensáveis pois regulam e limitam a atuação estatal, além de promoverem a segurança da previsibilidade no exercício de poder do Estado. Contudo, sua interpretação não deve ser estritamente literal, pois há a necessidade de se sopesarem com outros presentes no nosso ordenamento, como o princípio da Eficiência, que orienta o exercício da atividade estatal em observância a boas práticas que promovam resultados positivos dos atos praticados por seus agentes.

Por conseguinte, a adoção de técnicas consensuais de resolução no âmbito da cobrança de IPTU, em que pese a rigidez formal a que está adstrita, a pesquisa demonstra sua clara admissibilidade, vez que se encontram fundamentos constitucionais robustos para sua implementação. Nesse caso, conclui-se pela Mediação, segundo a visão de Aguirre, como o instituto com maior potencial de sucesso ao ser adotado, levando em consideração que é a técnica pela qual as partes têm maior protagonismo na construção de soluções que atendam às suas necessidades, na medida em que cada um se manifesta segundo a sua condição, permitindo ao outro expor suas particularidades e a figura do mediador, por sua vez, atua somente fomentando o bom diálogo entre eles. Assim, estar-se-ia observando o princípio democrático com maior evidência na administração pública, permitindo que seus agentes desenhassem soluções materialmente significativas, onde o indivíduo exerceria substancialmente a própria cidadania (AGUIRRE, 2019 *apud* BRAGA NETO [2020]).

Ainda, em se tratando de desburocratização, resta demonstrado que a proposta tem um potencial de economia de tempo e recursos relevante, de acordo com as estatísticas do CNJ elencadas, pois segundo estudo do IDP em parceria com a FGV Projetos acerca do cenário do IPTU no Brasil aponta que fatores como rigidez formal do lançamento e cobrança do imposto, politização de determinadas etapas desse processo e a falta de discricionariedade acaba por empurrar uma quantidade enorme de processos à Execução Fiscal, onde ficam represados por décadas sem solução, promovendo um verdadeiro desestímulo à arrecadação desses recursos e engessamento do judiciário, que poderia imprimir mais celeridade à sua atuação, caso não fosse (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013).

Inobstante, outra vantagem dessa adoção seria o provável aumento na arrecadação, que poderia ser revertido à sociedade de diversas maneiras, pois com o aumento das receitas, os

gestores municipais terão mais condições de prestar serviços públicos com mais qualidade e realizar investimentos na infraestrutura local, refletindo, inclusive, na saúde fiscal das pessoas e dos municípios. Ademais, esses recursos poderiam refletir na melhora das condições sociais a que estão expostas as parcelas mais carentes da população, no caso de instituir-se a destinação de uma fração dessas verbas auferidas a esses cidadãos.

Finalmente, observa-se na nossa sociedade a existência de diversas iniciativas no sentido de criar novos caminhos de resolução das demandas envolvendo as pessoas e o Estado, nas quais há propostas que necessitam ser melhor elaboradas. Entretanto, ainda que com certas restrições, sugere-se nesse artigo algumas proposições para reformas legais que visem fomentar iniciativas que promovam a resolução consensual de demandas, as quais prejudicam o melhor aproveitamento dos recursos oriundos do IPTU.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R., ARAUJO, E. A., DA NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. (FGV Projetos/ IDP; v. 4). Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1541>. Acesso em: 28 out.2021.

BRAGA NETO, A. **Mediação com a administração pública**. In: MOREIRA, *et al.* (coord.). **Mediação e Arbitragem na Administração Pública**. Coimbra, Portugal: Grupo Almedina, Portugal, 2020. 9786556270678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556270678/>. Acesso em: 28 out.2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 28 out.2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional – CTN**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 28 out.2021.

BRASIL. **Lei nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm). Acesso em: 28 out.2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil – CPC**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 28 out.2021.

BRASIL. **Lei nº 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2015. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 28 out.2021.

BRASIL. **Lei nº 13.867**, de 22 de agosto de 2019. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2019. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13867.htm). Acesso em: 28 out.2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.257**, de 06 de agosto de 2019. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Autor: Senador Antônio Anastasia (PSDB/MG). Diário do Senado Federal, Brasília, DF. 2019. Disponível em

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 28 out.2021.

CAPARROZ, R. **Esquematizado - Direito tributário**. São Paulo, SP. Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553617968/>. Acesso em: 28 out.2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2021**. Brasília, DF. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 28 out.2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Programas e Ações: Conciliação e Mediação**. Brasília, DF [2015?]. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=935996>. Acesso em: 28 out.2021.

DI SALVO, S. H. P. G. J. **Arbitragem de conflitos na Administração Pública brasileira e o sistema multiportas de resolução de disputas: um olhar revisitado e uma perspectiva para o futuro**. In: MOREIRA, *et al.* (coord.). **Mediação e Arbitragem na Administração Pública**. Coimbra, Portugal: Grupo Almedina, Portugal, 2020. 9786556270678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556270678/>. Acesso em: 28 out.2021.

ELIAS, C. RUIZ, P. P. Desjudicialização da cobrança de tributos: a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito do processo tributário. **AJURIS – Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**. v. 45, n. 145 (2018). Rio Grande do Sul Jun.2018. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/issue/view/v.%2045%2C%20n.%20145%20%282018%29>. Acesso em: 28 out.2021

FERREIRA, O.A., MOREIRA, A.P., & SILVA, B.G. Impactos da sonegação de IPTU no município de João Monlevade – MG. **Revista Científica Doctum Multidisciplinar**. v. 1, n. 1 (2018). João Monlevade – MG, 2018. Disponível em: <http://revista.doctum.edu.br/index.php/multi/article/view/176>. Acesso em: 28 out.2021

GHILARDI, A. de R. **A mediação no âmbito dos executivos fiscais**. São Paulo, 3 fev. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/311883/a-mediacao-no-ambito-dos-executivos-fiscais>. Acesso em: 28 out.2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea. **Comunicados do Ipea:** Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Brasília, DF, 4 jan.2012. Disponível em:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103\\_comunicadoipea127.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicadoipea127.pdf). Acesso em: 28 out.2021.

LOZADA, G., NUNES, K. da. S. **Metodologia Científica**. Porto Alegre, RS. Grupo A, 2019. 9788595029576. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595029576/>. Acesso em: 28 out.2021.

MOREIRA, *et al* (coord.). **Mediação e Arbitragem na Administração Pública**. Coimbra, Portugal: Grupo Almedina, Portugal, 2020. 9786556270678. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556270678/>. Acesso em: 28 out.2021.

SABBAG, E. **Direito Tributário Essencial**. Rio de Janeiro – RJ. Grupo GEN, 2021. 9786559640317. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640317/>. Acesso em: 28 out.2021.

TARTUCE, F. **Mediação nos conflitos civis** – 4 ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

THEODORO JUNIOR, H. **Lei de execução fiscal**. São José dos Campos, SP: Editora Saraiva, 2016. 9788547207991. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788547207991>. Acesso em: 28 out.2021.

TONIN, M. M. **Arbitragem, Mediação e Outros Métodos de Solução de Conflitos Envolvendo o Poder Público**. Coimbra, Portugal. Grupo Almedina (Portugal), 2019. 9788584934720. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584934720/>. Acesso em: 28 out.2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJPA. **Guia Prático de Execução Fiscal**. Pará, 2020. Disponível em:  
<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=935996>. Acesso em: 28 out.2021.