

A EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL E O IMPACTO NO JUDICIÁRIO

**Conselho Nacional de Justiça
Departamento de Pesquisas Judiciárias**

Brasília, julho de 2011

Conselho Nacional de Justiça

Presidente do Conselho Nacional de Justiça
Ministro Cezar Peluso

Corregedora Nacional de Justiça
Ministra Eliana Calmon

Secretário-Geral

Fernando Florido Marcondes

Secretário-Geral Adjunto

José Guilherme Vasi Werner

Departamento de Pesquisas Judiciárias

Diretora Executiva

Leda Marlene Bandeira

Diretor de Projetos

Pedro de Abreu e Lima Florêncio

Diretor Técnico

Ronaldo Assunção Sousa do Lago

Pesquisadores

Fernanda Paixão Araujo Pinto

Ganem Amiden Neto

Santiago Falluh Varella

Estatísticos

Igor Stemler

Monique Brant

Apoio à Pesquisa:

Pedro Amorim

Ricardo Marques

Thaís Nascimento Silva

Secretárias:

Priscilla Gianini

Josane Ribeiro

Patrícia de Almeida

Estagiárias:

Camila Leal

Jaqueline Souza

Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
2. RESUMOS DAS PESQUISAS	5
2.1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): “As inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal), a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa”	5
2.2 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – “Custo Unitário do processo de execução fiscal”	10
3. CONSIDERAÇÕES DO DPJ	176
4. CONCLUSÃO	20

1. INTRODUÇÃO

Segundo dados do relatório Justiça em Números de 2010, os processos de execução fiscal correspondiam a 32% dos 83,4 milhões de processos em tramitação na Justiça brasileira naquele ano, totalizando cerca de 27 milhões de processos. Contudo, apesar de sua expressividade e grande impacto sobre o congestionamento judicial, a execução fiscal não costuma ser objeto de pesquisas e estudos empíricos e aplicados. Atento à necessidade de diagnósticos concretos a respeito do tema, que possam contribuir para a formulação de políticas judiciárias especificamente voltadas para a execução fiscal, o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ teve a satisfação de receber, de duas instituições parceiras, dois sólidos estudos sobre o assunto no início de 2011.

A primeira pesquisa foi realizada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no âmbito do Edital CNJ n. 01/2009, o qual consistiu em iniciativa pioneira no que tange à colaboração entre universidade e judiciário para a realização de estudos de interesse comum. A UFRGS examinou as inter-relações entre o processo administrativo e o judicial na esfera fiscal, a partir do estudo dos contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa, enfocando, sobretudo, o aspecto da duplicidade de instâncias. Já o outro trabalho foi realizado no marco da cooperação técnica CNJ-IPEA e envolveu o desafio de estimar o custo e o tempo médio para o Judiciário dos processos de execução fiscal na Justiça Federal que respondem por 34,6% da carga processual desse ramo do Judiciário¹.

Partindo de premissas distintas a respeito da problemática, os dois trabalhos oferecem insumos valiosos para retratar o panorama da execução fiscal no Brasil. Dos dados obtidos, observa-se que o combate à morosidade judicial no Brasil deve envolver necessariamente o debate específico sobre a temática dos procedimentos de execução fiscal, já que o pleno enfrentamento dessa questão tem potencial de solucionar um dos principais gargalos da Justiça brasileira.

¹ Dados obtidos do Relatório Justiça em Números referentes ao ano de 2009.

Ao consolidar e sistematizar os resultados dos estudos mencionados, além de apresentar reflexões críticas do DPJ, o principal objetivo deste relatório é motivar o debate sobre possíveis novos rumos para a execução fiscal no Brasil, com vistas ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional não somente nessa matéria, mas do sistema judicial como um todo.

2. RESUMOS DAS PESQUISAS

2.1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): “As inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal), a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa”

A pesquisa teve por escopo investigar o efeito da duplicidade de instâncias para a efetivação da justiça e das relações fisco-contribuinte, bem como analisar o efeito dessa duplicidade para a economicidade e eficiência do poder público na realização da segurança jurídica e da justiça. O estudo dimensionou o impacto desses contenciosos administrativos na demanda por serviços do judiciário, detendo-se nos processos de execução fiscal. O trabalho de pesquisa também abrangeu o estudo de diversos sistemas de controles jurisdicionais existentes, esforçando-se por examinar os modelos francês, português, espanhol e americano no Direito Comparado.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu de fevereiro a dezembro de 2010 e dividiu-se em três fases distintas:

1. Levantamento Bibliográfico e Documental: O relatório descreveu quais são os contenciosos administrativos pátrios e seus procedimentos. Relatou-se como ocorre a Jurisdição Administrativa em países europeus, em especial, França, Portugal, Espanha e Estados Unidos;

2. Realização de duas Pesquisas de Percepção: Uma de natureza qualitativa exploratória e outra de natureza quantitativa e descritiva. A pesquisa qualitativa

entrevistou 14 especialistas vinculados às esferas administrativa e judicial, dentre Ministros do STF e do STJ, Advogado-Geral da União, membros da Procuradoria da Fazenda Nacional e Receita Federal, Juízes federais e estaduais e advogados tributaristas. A pesquisa quantitativa, por seu turno, envolveu definição de amostra e questionário para 510 respondentes, segundo as respectivas áreas de atuação (Estado administrador, Estado julgador, Contribuintes e Líderes da Sociedade) nas cinco Regiões do Brasil.

3. Tabulação e análise de dados: A última fase da pesquisa envolveu a tabulação e concreção da análise de dados e formulação de relatório final, o qual foi apresentado em dois volumes: 1) Da pesquisa jus-sociológica de Campo e 2) Da pesquisa jus-doutrinária Comparada.

No que se refere aos resultados da fase quantitativa, uma coleta de percepções de atores-chave por meio de entrevistas em profundidade permitiu a reunião de sugestões de aprimoramento administrativos e judiciais no que se refere à sistemática da execução fiscal. Tais entrevistas nortearam a etapa quantitativa que, por seu turno, dentre vários outros resultados, revelou o seguinte:

✓ A maioria dos respondentes (87,9%) reconheceu a esfera federal (em comparação com a estadual e municipal) como a mais bem preparada para o exercício da função de fisco. A avaliação da qualidade das decisões administrativas no nível federal também foi superior à avaliação para o nível estadual, tanto no 1º grau (12,5% superior) quanto no 2º grau (10,2% superior). A avaliação das decisões judiciais no nível federal também foi superior à avaliação para o nível estadual, tanto no 1º grau (12,7% superior) quanto no 2º grau (8,06%).

✓ A maioria dos respondentes (73,2%) concordou que as decisões das instâncias administrativas apresentam um viés pró-fisco.

✓ Os respondentes foram muito críticos em relação ao tempo médio de duração do processo judicial estadual (65,2% dos respondentes discordam que o tempo dos processos seja razoável) e do processo judicial federal (55,9% dos respondentes discordam que o tempo seja razoável).

✓ Os respondentes concordaram, de forma geral, em elevado percentual (79,3%), de que a duplicidade de instâncias contribui para protelar o não cumprimento

das obrigações dos contribuintes. Outra forma de interpretação das respostas seria de que os respondentes percebem que os contribuintes não se opõem a protelar ou descumprir as obrigações em matéria fiscal, mas querem discutir até o limite possível suas demandas e direitos, especialmente na instância judicial. Por outro lado, 69,3% dos respondentes afirmaram que a duplicidade de instância traz qualidade aos julgamentos em matéria fiscal, sendo que metade deles concordou fortemente com esta questão.

✓ A maioria dos respondentes (83,9%) opinou que as provas constituídas nos processos administrativos deveriam ser aproveitadas, manifestando-se assim de maneira clara para um trabalho mais integrado entre as instâncias administrativa e judicial, fato já salientado nas entrevistas com *experts*.

✓ Mais de 90,2% acreditam que a introdução de varas especializadas em matéria fiscal, mantida a atual organização do poder judiciário, melhoraria a aplicação das leis tributárias².

✓ A proposição da medida Arbitragem entre Fisco e Contribuinte como medida para desobstruir o Judiciário e para dar maior agilidade às ações recebeu o apoio de 71,5% dos respondentes da pesquisa.

✓ Grande parte dos participantes (80,5%) respondeu positivamente em relação à criação de um sistema análogo ao da Justiça Eleitoral em matéria tributária a partir de uma Justiça Fiscal Especializada.

✓ De outra face, 75,3% concordaram em assegurar à Autoridade Administrativa o *status* e as garantias inerentes ao Judiciário, não eximindo o contribuinte de recorrer mais adiante a uma Justiça Fiscal Especializada.

A equipe de pesquisa da UFRGS formulou um conjunto de considerações e conclusões, dentre as quais se destacam as principais:

- O Poder Judiciário Nacional não está aparelhado para lidar com as demandas tributárias.

² Esta percepção diverge dos resultados obtidos na pesquisa empreendida pelo Ipea, como observar-se-á adiante.

- A falta de garantias inerentes à magistratura por parte dos membros da administração tributária encarregados do julgamento de lides tributárias gera desconfiança na isenção da Administração Pública e aumenta a demanda judicial.
- Não há diferença essencial entre as funções administrativa e a judicial, podendo a própria coisa julgada material ser conferida a atos administrativos, denotando uma forma arcaica de divisão de poderes, da qual a administração ainda é dependente. Quando iniciada a execução do título executivo extrajudicial, esta pode ser embargada, permitindo ao contribuinte repetir no judiciário toda a discussão havida na esfera administrativa quanto a questões de fato e de direito. Não há regra que determine o aproveitamento de elementos do julgamento administrativo na via judicial, fato que pode levar à repetição do trabalho, gerando duplicação de esforços.
- A arrecadação pelo atual sistema de execução fiscal é uma demonstração cabal de sua ineficiência e uma das principais causas da aposta crescente dos contribuintes na vantagem de não pagar os tributos no prazo, dado que o Estoque da Dívida Ativa da União representa cerca de metade do valor de toda a Dívida Pública da União.
- Há aumento de demanda na esfera administrativa, visto que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) passou de 30.000 processos em 2008 para 70.000 em 2010. A maior parte dos julgados das DRJs é julgada improcedente e, por via de regra, a decisão é confirmada pelo CARF. Ainda assim, a maior parte desses julgados acaba desaguando no Judiciário.
- A eliminação da duplicidade da discussão (administrativa e judicial) das questões fiscais e a atribuição de julgamento a um órgão célere, dotado de critérios equitativos e uniformes e aparelhado para a análise e a compreensão das questões tributárias, aumentariam a confiança do cidadão na tributação e a eficiência da cobrança.

- A movimentação processual da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional (PRFN) da 4ª Região juntamente com a do TRF da 4ª Região representa 47,4% do total nacional dos TRFs das demais Regiões, percentual que ocasiona cerca de 79% dos 19.570 recursos especiais distribuídos à 1ª Seção do STJ em 2009. Em consequência, quatro quintos da demanda da 1ª Seção decorrem da análise de recursos envolvendo tributos federais.

Com base nas conclusões obtidas, os pesquisadores apresentaram três propostas visando à melhoria da atuação jurisdicional brasileira em relação à matéria administrativa, sendo as duas primeiras possíveis de serem aplicadas com reformas legislativas e a terceira exigindo reforma mais abrangente:

- **1ª proposta:** Instituir melhorias na Instância Administrativa, exigindo a obrigatoriedade de as questões tributárias e administrativas serem submetidas à apreciação dos organismos julgadores administrativos antes de levadas à jurisdição judicial; declarar a impossibilidade de os órgãos administrativos se absterem de resolver qualquer reclamação recebida; impor à Instância Administrativa prazo para resolver seus processos (possivelmente um ano); realizar a apreciação administrativa por alçadas (pelo valor da contenda, estabelecendo procedimentos processuais sumários e comuns); selecionar os membros julgadores administrativos por concurso público; proibir a *reformatio in pejus* (*os órgãos jurisdicionais administrativos deverão julgar as lides dentro dos limites e das pretensões formuladas pelas partes*) e, por fim, instituir a obrigatoriedade de apreciação de provas praticadas no procedimento administrativo dentro do processo judicial.
- **2ª proposta:** Converter a atual Instância Administrativa Tributária como órgão julgador de 1ª Instância, que faria coisa julgada quanto aos fatos, sendo os eventuais recursos encaminhados aos tribunais judiciais competentes (Tribunais Regionais Federais ou Tribunais de Justiça), a exemplo do modelo americano em que há o direito constitucional ao recurso. Acresce-se que ao órgão jurisdicional caberia apenas a revisão das questões de direito. Para tanto, seria necessário prover os órgãos julgadores administrativos de cargos de vogais administrativos, por via de provimento

por concurso público e, a fim de garantir imparcialidade e independência, retirar estes órgãos da hierarquia do Ministério ou das Secretarias da Fazenda.

- **3ª proposta:** Separar as jurisdições, criando dois novos órgãos no Poder Judiciário Brasileiro: 1) Os Tribunais Tributários Federais e Juízes Tributários Federais; e 2) Os Tribunais Tributários e Juízes Tributários dos Estados e do DF e Territórios. A fim de extinguir a duplicidade tornar-se-ia necessário aplicar uma das três ações (a) findar os órgãos julgadores administrativos; (b) transformá-los em órgãos Julgadores de 1ª Instância; ou (c) tornar esta instância administrativa obrigatória com o fim de fortalecê-la. Esta proposta, inspirada nos modelos francês e português, encontra paradigma no modelo da Justiça Eleitoral, que é um Poder Judiciário Administrativo.

2.2 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – “Custo Unitário do processo de execução fiscal”

O Termo de Cooperação Técnica n. 02/2010 firmado entre o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) visou à execução do projeto de pesquisa “*Custo unitário do processo de execução fiscal da União*”. O estudo foi realizado em quatorze meses, de 1º de novembro de 2009 a 14 de fevereiro de 2011. O cálculo do custo do processo de execução fiscal foi uma iniciativa pioneira que, além de promover a discussão do assunto em bases concretas, permitiu a construção de um modelo de custos dos processos judiciais a partir do processo de execução fiscal, uma vez que, pela natureza do seu fluxo processual, é considerado de baixa complexidade.

Assim, a pesquisa teve o objetivo de construir metodologia para o cálculo do custo de quaisquer procedimentos judiciais a partir do modelo de cálculo do custo dos procedimentos de execução fiscal da União. Da aplicação de métodos multivariados, calculou-se o custo real e o tempo médio de um procedimento de execução fiscal da União, a fim de fornecer subsídios para o planejamento de políticas judiciárias voltadas para o setor.

A seguir, apresentar-se-ão os principais resultados da pesquisa empreendida.

1. Perfil da execução fiscal

✓ A União configura como autora, direta ou indiretamente, em 59,2% do total de ações de execução fiscal na Justiça Federal. Já a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) representa 50,3% do volume de processos baixados. Ao lado da União, surpreendentemente os conselhos de fiscalização das profissões liberais aparecem como os grandes usuários dos procedimentos de execução fiscal na Justiça Federal, representando 36,4% do volume de baixas.

✓ Há uma quantidade expressiva de executivos fiscais movidos inicialmente contra pessoas físicas (39,5%), em relação ao total patrocinado contra pessoas jurídicas (60,5%).³

✓ As taxas de fiscalização, mensalidades e anuidades cobradas pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais são o principal objeto da ação de execução fiscal (37,3%), seguido de impostos federais (27,1%), contribuições sociais federais (25,3%) e outras verbas destinadas à União, como multas, aforamentos, laudêmios e obrigações contratuais diversas (10,1%).

✓ O valor médio⁴ cobrado nas ações movidas pela PGFN é de R\$ 26.303,81, enquanto os conselhos de fiscalização das profissões liberais movimentam o aparato jurisdicional do Estado em busca de somente R\$ 1.540,74, em média.

2. Fluxo da execução fiscal

✓ Aproximadamente três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação. Destes, 25% conduzem à penhora, mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Em 47,4% dos processos ocorre pelo menos uma

³ De acordo com o procedimento empregado em campo, essa informação diz respeito ao primeiro executado: 60,5% das ações de execução fiscal são movidas inicialmente contra pessoas jurídicas, embora posteriormente possam ser direcionadas à pessoa física de seus sócios ou administradores, na hipótese de desconsideração da personalidade jurídica. Logo, o número de ações efetivamente movidas contra pessoas físicas tende a ser maior do que o das direcionadas a pessoas jurídicas.

⁴ Dada a peculiaridade dos processos judiciais, nos quais múltiplos caminhos podem ser adotados para o processamento de um mesmo feito, as médias tendem a ser mais representativas do que as medianas, geralmente muito próximas de zero.

tentativa inexitosa de citação, e em 46,2% das tentativas de citação por AR são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital.

✓ Em 15% dos casos há penhora de bens, e somente um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor. Apenas 2,6% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito em apenas 0,2% dos casos.

✓ A probabilidade de o executivo fiscal obter êxito ou fracassar absolutamente é quase idêntica. O grau de sucesso das ações de execução fiscal é relativamente alto, uma vez que em 33,9% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe para 45% nos casos em que houve citação pessoal⁵. A extinção por prescrição ou decadência é o segundo principal motivo de baixa, respondendo por 27,7% dos casos. No universo dos executados que aderem a programas de parcelamento, 64,4% destes cumprem integralmente com as obrigações pactuadas em pelo menos um dos casos.

✓ A arrecadação média dos executivos fiscais de autoria da PGFN extintos por pagamento é de R\$ 36.057,25 em principal e R\$ 191,43 em custas judiciais. Já os executivos fiscais propostos pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais resultam na arrecadação média de R\$ 1.228,16 em principal e R\$ 15,93 em custas.

✓ Somente 4,4% dos executados apresentam objeção de pré-executividade, as quais são julgadas favoravelmente ao devedor em 0,3% dos casos. Já os 6,5% de executados que apresentam embargos obtêm ganho de causa em 1,3% dos casos. Logo, a taxa de sucesso das objeções de pré-executividade é de 7,4%, enquanto a dos embargos é de 20,2%.

3. Tempos da execução fiscal

⁵ Considerou-se pagamento, para a produção deste dado, todos os processos cuja sentença apontou a ocorrência de pagamento (sem especificação), expropriação, conversão em renda e adjudicação.

✓ O tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal calculado é de 8 anos, 2 meses e 9 dias.

✓ Os tempos operacionais das atividades efetivamente realizadas ao longo do processo, segundo a pesquisa, restam a cargo majoritariamente dos serventuários da justiça. O tempo operacional exclui o tempo em que o processo permanece parado, ou aguardando movimentação, ou a prática de um ato processual pelas partes. Os dados indicam que a penhora, a localização do devedor, o leilão e a decisão sobre a objeção de pré-executividade são as atividades que demandam mais dedicação.

✓ A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição.

✓ A forma de organização administrativa na Justiça assemelha-se ao modelo fordista clássico, caracterizado pela rígida divisão de tarefas excessivamente reguladas, repetitivas e autorreferentes. Esse modelo impede a construção de uma visão completa do processo de trabalho, privilegiando o cumprimento de tarefas em detrimento da obtenção dos resultados.

4. O custo da execução fiscal

✓ O custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) calculado foi de R\$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, este valor é de R\$ 4.368,00. Este último valor é o indicador mais adequado à determinação do custo efetivo do processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de 1º Grau.

✓ Também foi calculado o chamado “custo-atividade”, que é uma diferenciação entre o custo médio de um processo que se encontra parado do custo médio das movimentações do processo. Sendo assim, o custo médio provável baseado em atividades do PEFM é de R\$ 1.854,23. Este valor indica o custo dos insumos

diretamente empregados no processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de 1º Grau. A grande distância existente entre o custo médio baseado em atividades e o custo médio total, exceto embargos e recursos, explica-se pelo custo agregado do processo parado (aguardando o decurso de prazo processual, ou retido pelo congestionamento do sistema) e da mão de obra indireta (outras atividades desempenhadas pelo Poder Judiciário que não estão diretamente relacionadas ao cumprimento de sua atividade-fim, ou não são mensuráveis de modo individualizável).

✓ Já o custo fixo médio por processo/ano na Justiça Federal de 1º Grau é de R\$ 70,68. Considerando o tempo médio de tramitação do PEFM, de 8 anos, 2 meses e 9 dias, o custo fixo de um executivo fiscal é de R\$ 541,11. Este valor representa o quanto é despendido pelo Poder Judiciário em custeio (água, luz, telefone, correio, papel, terceirização) e capital (prédios e equipamentos), exceto mão de obra de magistrados, serventuários e estagiários.

5. Variáveis relevantes sobre o tempo e o custo

Foram realizados testes econométricos de análise multivariável, a fim de verificar variações no processamento da execução fiscal conforme a organização do sistema de Justiça e o perfil das demandas e a condução do processo judicial. A seguir, apresentam-se as principais conclusões obtidas.

✓ Regiões da Justiça Federal: o TRF2 e o TRF4 têm um desempenho significativamente melhor do que o TRF1 e o TRF3 em termos de velocidade no processamento. Quanto ao TRF5, o teste não indicou variação significativa.

✓ Especialização das varas: não houve nenhuma diferença significativa entre o desempenho das varas exclusivas de execução fiscal e o das varas de competência mista, que processam diferentes tipos de ações, inclusive execuções fiscais.

✓ Suporte dos autos processuais: não houve nenhuma variação significativa de desempenho entre autos físicos, digitais ou virtuais.

✓ Tempo de permanência do magistrado na vara: não demonstrou ter nenhum impacto significativo sobre o tempo médio de duração do executivo fiscal, mas

foi verificado que quanto maior o tempo de permanência do juiz no exercício da jurisdição em um mesmo local, maior a probabilidade de que a execução fiscal sob sua responsabilidade resulte em pagamento.

✓ Utilização do sistema Bacenjud: o estudo não apontou nenhuma variação significativa entre o desempenho das varas que empregam prioritariamente o sistema Bacenjud e aquelas que o utilizam de modo apenas subsidiário.

✓ Quantitativo de servidores: não se observou nenhuma evidência empírica significativa de que o quantitativo de processos por serventuário esteja correlacionado com o tempo de duração, ou com o êxito do executivo fiscal. Logo, o aumento do número de servidores não necessariamente melhoraria o desempenho da Justiça Federal de 1º Grau.

✓ Exequente: as ações promovidas pela Procuradoria Geral Federal (PGF) tendem a ser mais demoradas do que as patrocinadas pela PGFN. Já as ações propostas pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais são em regra as mais rápidas. As ações de autoria da PGF são significativamente mais exitosas, enquanto as promovidas pela PGFN têm a menor probabilidade de baixa por pagamento.

✓ Sede do exequente no mesmo local da vara: pode-se perceber um aumento do tempo de duração do processo quando o exequente se encontra na mesma cidade da vara em que tramita o processo.

✓ Perfil do Executado: as ações movidas contra pessoas físicas são significativamente mais rápidas, e mais provavelmente resultam em pagamento.

✓ Valor da causa: verificou-se existir uma correlação positiva e significativa entre o valor da causa, o tempo médio de tramitação e a probabilidade de pagamento. Em outras palavras, o estudo permite afirmar que, quanto maior o valor da causa, mais rápido é o executivo fiscal, e maior é a probabilidade de que resulte em pagamento

✓ Tramitação do processo em mais de uma vara: os executivos fiscais que tramitaram em mais de uma vara são significativamente mais demorados e apresentam menor probabilidade de resultar em pagamento.

✓ Carta precatória: a remessa de carta precatória à vara estadual não costuma resultar em maior atraso no processamento do executivo fiscal. Entretanto, se

o pedido for remetido a uma vara da própria Justiça Federal, o tempo médio de tramitação aumenta significativamente.

6. Considerações finais da pesquisa IPEA-CNJ

Com base nos resultados obtidos na pesquisa, o IPEA teceu, em suma, as seguintes considerações:

- Existe baixo grau de cooperação entre os atores intervenientes no processamento da execução fiscal (poderes Judiciário, Legislativo e Executivo e advocacia, pública ou privada);
- Os dados demonstraram que a execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais como instrumento primeiro de cobrança das anuidades;
- A organização e a gestão administrativa da Justiça Federal de 1º Grau são ineficientes;
- A política de digitalização e virtualização dos processos judiciais não será bem-sucedida se não vier precedida de treinamento adequado e de uma profunda revisão do modelo de organização e gestão administrativa;
- O combate aos problemas de morosidade e acúmulo de processos em estoque a partir de metas produtivistas não é o mais adequado;
- Uma gestão com foco em resultados preocupar-se-ia mais com estratégias de localização do executado e de seus bens do que com o mero cumprimento formal das atividades cartorárias que lhes são subjacentes;
- Os mecanismos disponíveis para defesa são pouco acionados pelo devedor. Em regra, este prefere efetuar o pagamento, ou aguardar a prescrição do crédito. Logo, a simplificação dos procedimentos e o aumento da celeridade do processo de execução fiscal não comprometeriam as garantias de defesa do executado, mas resultariam melhoria na recuperação dos valores devidos.

3. CONSIDERAÇÕES DO DPJ

Conforme já mencionado ao longo do texto, segundo dados do Relatório Justiça em Números (produzido anualmente pelo DPJ), as execuções fiscais foram responsáveis por quase 1/3 das ações em tramitação na Justiça em 2010, ano que ingressaram 2,8 milhões de casos novos desse tipo no 1º Grau da Justiça Estadual e 275.232 na Justiça Federal. Esses casos novos foram somados ao total de mais de 23 milhões de processos judiciais pendentes nas esferas federal e estadual, a maioria (20,8 milhões) tramitava na Justiça Estadual, colaborando para agravar o congestionamento desse ramo da Justiça⁶.

Desconsiderando a fase de conhecimento e analisando-se apenas os processos que tramitavam na fase de execução⁷ dos três ramos de Justiça, o montante de processos de execução fiscal se torna bem mais expressivo, já que representam 76% do total. Ressalte-se que, na Justiça Federal, também em fase de execução, o percentual de processos de execução fiscal alcançou 79% dos processos em andamento no exercício de 2009.

Os dados referentes à taxa de congestionamento de execução fiscal revelam um quadro preocupante. Em média, no 1º Grau da Justiça estadual, de cada cem processos em tramitação em 2010, aproximadamente quinze foram finalizados no mesmo período. Já no caso das execuções fiscais, esse número cai ainda mais, ou seja, de cem execuções fiscais em andamento na 1ª instância estadual no exercício de 2010, apenas oito foram finalizadas no mesmo ano. Tomando a Justiça Federal por base, os dados apontam que a taxa de congestionamento foi de 77% quando não considerados os executivos fiscais. Porém, ao contabilizar apenas os processos de execução fiscal esse valor sobe para 92%, uma diferença de 15 pontos percentuais.

Tais estatísticas somente confirmam a relevância de se focar, com prioridade e urgência, a temática das execuções fiscais pelas três esferas de Poder: Judiciário, Executivo e Legislativo. As pesquisas contratadas trouxeram a lume uma série de

⁶ Observando-se que 45% dos processos pendentes na Justiça Estadual consistiam, ao fim de 2009, de executivos fiscais e considerando-se, ainda, o percentual de 92% de congestionamento na 1ª instância da justiça estadual para os casos de execução fiscal.

⁷ Não sendo consideradas as execuções criminais.

contribuições inovadoras para o conhecimento do *modus operandi* desta matéria específica e não menos controvertida.

De um lado, de modo inédito, por meio da pesquisa realizada pelo IPEA, foi possível calcular o custo e o tempo médio de um processo de execução fiscal, além de identificar os principais atores que demandam o Judiciário nesta seara. Os resultados da pesquisa interessam diretamente não só ao Poder Judiciário como também ao Poder Executivo, o qual pode utilizá-los como critério para determinar a conveniência em propor a execução fiscal ou recorrer de uma determinada decisão em contrário. Por outro lado, em uma perspectiva igualmente inovadora, pelo estudo da UFRGS, também foi possível examinar, de forma mais detida, a inter-relação dos processos fiscais nas esferas administrativa e judicial, de modo a estabelecer prospecções sobre a duplicidade de esforços entre as diferentes instâncias.

Do ponto de vista pragmático da aplicação dos resultados, a seguir serão desenvolvidas considerações a respeito das propostas de ambas as pesquisas, inserindo-as no contexto da atuação do Conselho Nacional de Justiça.

a) Considerações sintéticas na duplicidade de esforços nas esferas administrativa e judicial:

- Observando-se os resultados apontados pela pesquisa da UFRGS, de que há indicação de duplicidade na atividade de julgamento de executivos fiscais, torna-se necessário e premente que o CNJ estabeleça posicionamento claro para enfrentar a questão. Uma estratégia importante nessa direção é promover ampla discussão com especialistas no tema (magistrados, autoridades tributaristas, acadêmicos, políticos, representações civis e formadores de opinião) a fim de buscar o melhor modelo para o processamento das execuções fiscais. Esse debate público teria o intuito de conferir mais efetividade na arrecadação de tributos, sem, contudo, incorrer em prejuízos ao devido processo legal e aos direitos individuais. Portanto, a partir de um posicionamento firmado, proceder-se-ia à atuação conjunta na esfera legislativa quanto aos projetos de lei em tramitação versando sobre o aperfeiçoamento da execução fiscal brasileira.

b) Considerações sintéticas na gestão de executivos fiscais:

b.1) Independentemente do âmbito (administrativo ou judicial) em que as matérias de execução fiscal sejam processadas, não restaram dúvidas quanto à importância da fase de **citação** no sucesso das cobranças desta natureza. Assim, é imprescindível haver **articulação entre os diferentes atores** (Receita Federal, PGF, PGFN, Tribunais etc) a fim de criar ampla **rede de compartilhamento de informações sobre o contribuinte** (endereço, rol de bens, dados da liquidação, consulta a CDA, entre outras). O sucesso da cobrança executiva está estreitamente relacionado ao êxito na localização do devedor.

b.2) Outro ponto importante a respeito dos executivos fiscais reside **no julgamento das causas que envolvem os conselhos profissionais**. O elevado volume de processos desta natureza tratando de executivos de baixo valor (quando comparados com os da PGF e da PGFN) não justifica o processamento pela via judicial, haja vista seu elevado custo para a máquina pública. Ademais, conforme testemunhos obtidos nas varas de execução fiscal, 80% dos processos advindos desses conselhos possuem vícios insanáveis nas certidões da dívida ativa (CDAs).

b.3) A fim de conceder mais celeridade ao procedimento fiscal, há proposta legislativa (PL 5282/2009) que incentiva a ampla utilização do **acordo prévio diretamente com os devedores fiscais**. Os dados apresentados pela PGF dão conta de que 65% dos créditos parcelados são cumpridos. Assim, a discussão em torno do fortalecimento do instituto da arbitragem e/ou da conciliação poderia estar incluída na pauta de debates sobre a matéria. É importante considerar, contudo, o efeito do impacto que o instituto da composição possa vir a ter na arrecadação espontânea da receita federal.

b.4) A **gestão das rotinas** reveste-se de profunda importância para o combate à morosidade processual. Sem prejuízo à independência da atividade dos julgadores, uma iniciativa mais ampla como a adoção uniformizada de métodos contemporâneos de gestão, diferentemente do modelo fordista atualmente empregado, deveria ser adotada. Procedimentos distintos vêm sendo adotados

por varas da mesma comarca (e até mesmo entre juízes de uma mesma vara), como detectado na pesquisa de campo, o que de fato contribui para a ineficiência do processamento dos executivos fiscais. Um exemplo prático seria o estabelecimento de parâmetros para a utilização do **Bacenjud**⁸, dada a necessidade de uniformização de procedimentos para cadastramento de conta única para efeito de recebimento de ordens judiciais de bloqueio pela via eletrônica.

b.5) Nesse sentido, o estabelecimento de **prazos** para o processamento da matéria fiscal é outro aspecto fundamental. Os dados apontaram que há o **elevado percentual de processos baixados por prescrição ou decadência**. A formulação de estratégias voltadas à celeridade dos executivos fiscais, com o estabelecimento de **metas específicas não meramente quantitativas**, como por exemplo, o monitoramento do percentual de sucesso na citação do devedor, seria especialmente relevante para a efetividade da cobrança fiscal.

b.6) Para que o aperfeiçoamento da gestão de rotinas torne-se viável é fundamental investir na **gestão de pessoas**: iniciativas como a abertura de canais de comunicação entre juízes e servidores para solucionar os gargalos da execução e o investimento na qualificação de servidores em métodos contemporâneos de gerenciamento e na formação de gestores judiciais são exemplos práticos para que se obtenha maior celeridade processual.

4. CONCLUSÃO

A adoção de medidas que resolvam o problema da execução fiscal será importante para o desempenho institucional global do Judiciário. O resultado dos estudos aqui apresentados aponta para um amplo rol de soluções legais e procedimentais, o qual prescinde de ampla discussão a fim de eleger as medidas a

⁸ Bacenjud é o sistema informatizado de envio de ordens judiciais e de acesso às respostas das instituições financeiras pelos magistrados devidamente cadastrados no Banco Central do Brasil, por meio da Internet.

serem tomadas para a simplificação e racionalização dos procedimentos da execução fiscal.

No âmbito do II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, celebrado em 13 de abril de 2009, pelos chefes dos três poderes da União, foi encaminhado ao Congresso Nacional conjunto de projetos de lei sobre execução fiscal, transação em matéria tributária, legislação tributária em geral, além de lei complementar que altera o Código Tributário Nacional. Um desses projetos (PL n. 5.080/2009) adotou proposta da transferência de procedimentos do processo judicial de execução fiscal para a esfera administrativa, atribuindo à Fazenda, por exemplo, o arrolamento dos bens do executado para a penhora, antes de ingresso em juízo. O novo rito proposto prevê, na fase administrativa de notificação ao devedor da inscrição da dívida, a interrupção da prescrição. Intenta-se, com tal disposição, um duplo objetivo: a) desobrigar o Fisco do ajuizamento de execuções fiscais destinadas apenas a obstar a consumação da prescrição, como atualmente ocorre; e b) interrompida a prescrição a partir da notificação administrativa, propiciar aos órgãos fazendários o tempo necessário à identificação do patrimônio penhorável do devedor, de forma a viabilizar, se for o caso, a execução forçada. Retira-se tal atividade da esfera judicial, que, portanto, somente será chamada a atuar se houver indicação, pela Fazenda credora, dos bens a serem penhorados.

Para além das polêmicas que cercam muitas das atuais proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, principalmente de que haveria riscos para o devido processo legal e o afastamento da jurisdição, há que se repensar a duplicidade de instâncias, seja por meio da sua revisão ou aperfeiçoamento, uma vez que o modelo atual apresenta graves sinais de esgotamento. A celeridade e a efetividade dos executivos fiscais passam pela redução do congestionamento das varas de execução fiscal, mas é preciso considerar que o volume de processos iniciados e em andamento depende em muito de condições externas ao Poder Judiciário. Urge superar as limitações do Judiciário e do Executivo nessa questão, na esteira de amplo diálogo sobre a racionalidade, organicidade, formação e composição de órgãos, extensão dos seus poderes e critérios para solução das lides tributárias.