

Projeto Execução Fiscal Eficiente

Inovação e Desempenho em Organizações de Justiça

Des. Carlos Alberto França (Presidente - TJGO); Dra. Sirlei Martins da Costa (Juíza Auxiliar da Presidência – TJGO); Mislene Medrado de Oliveira Borges (Diretora de Planejamento e Inovação – TJGO); Diego César Santos (Coordenador de Planejamento e Pesquisa - TJGO); e Ricardo Augusto Ferreira e Silva (Doutor em Administração – UnB e Analista Judiciário – TJGO).

RESUMO

Os processos de execuções fiscais têm relevante impacto no acervo processual do Poder Judiciário brasileiro, em termos de morosidade e atraso da dinâmica jurisdicional, tendo em vista o volume processual tramitado nas unidades jurisdicionais. Considerando que a Justiça Estadual leva em média 6 anos e 7 meses para baixar um processo de execução fiscal (CNJ, 2022) os tribunais de justiça estaduais buscam iniciativas não só para reduzir esse prazo de conclusão mas principalmente para redução desse acervo tão representativo nas estatísticas judiciais. O presente resumo tem por objetivo apresentar o Projeto Execução Fiscal Eficiente implantado no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás com vistas a resolução e consequente redução do acervo de processos de execução fiscal. Destaca-se que a iniciativa tem por finalidade a melhoria da gestão processual e da eficiência na entrega da prestação jurisdicional das unidades judiciárias com maior volume de processos de execução fiscal municipal, entende-se que o projeto enquadra-se no escopo de inovação no setor público.

Palavras-Chave: Execução Fiscal; Judiciário; Inovação; Eficiência; Business Intelligence.

1. Introdução

Em linhas gerais, a execução fiscal refere-se ao meio coercitivo pelo qual o Estado impõe o cumprimento de obrigações tributárias. Suas origens remetem-se à edição do Decreto-Lei nº 960/1938, o primeiro ato normativo a tratar, sistematicamente, do processo de execução da dívida ativa, seus dispositivos serviam para a cobrança judicial dos créditos provenientes de impostos, taxas, contribuições, multas de qualquer natureza, foros, laudêmios e alugueres (Moreira & Galdino, 2020).

Com o advento do Código de Processo Civil de 1973, o Decreto de 1938 foi substituído prevendo a certidão de dívida ativa como título executivo extrajudicial. No entanto, cumpre notar que o CPC apenas substituiu o decreto-lei no tocante à parte processual, subsistindo o anterior diploma no tocante à parte material, ou seja, permaneciam válidas do decreto anterior as definições sobre o que era dívida ativa, requisitos da certidão de dívida ativa, por exemplo, que não eram regulados pelo Código de Processo Civil (Chimenti et. al. 2008; Moreira & Galdino, 2020).

Buscando a unificação dos aspectos gerais e específicos da execução fiscal em um único ato normativo, foi editada, em 1980, a Lei nº 6.830, que, entre outras medidas inovadoras, passou a prever novo alcance para o termo “dívida ativa” e novos procedimentos expropriatórios. O Código de Processo Civil de 1973, então, passou a ser aplicado apenas subsidiariamente às execuções fiscais, regendo pontos que não eram tratados pela lei especial (Chimenti et. al. 2008; Moreira & Galdino, 2020).

Os processos de execuções fiscais têm relevante impacto no acervo processual do Poder Judiciário brasileiro, em termos de morosidade e atraso da dinâmica jurisdicional, tendo em vista o volume processual tramitado nas unidades jurisdicionais (Barreto, 2019). Esses processos chegam ao Poder Judiciário após inúmeras tentativas de recuperação de créditos tributários frustrados na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Gerando consequentemente a repetição das etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Assim, acabam chegando ao Judiciário, títulos de dívidas antigas ou com tentativas prévias de cobranças e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação (CNJ, 2022).

O relatório anual “Justiça em Números”, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, evidencia esse cenário ao apresentar em seu sumário os processos de execução fiscal como “gargalos da execução”. O relatório demonstra que 65% do estoque de processos de execução pendentes refere-se a execuções fiscais, representando uma taxa de congestionamento de 90%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2021, apenas 10 foram baixados. Os processos de execução fiscal justiça estadual representam 86% do estoque de processos do Poder Judiciário (CNJ, 2022).

Considerando que a Justiça Estadual leva em média 6 anos e 7 meses para baixar um processo de execução fiscal (CNJ, 2022) os tribunais de justiça estaduais buscam iniciativas não só para reduzir esse prazo de conclusão mas principalmente para redução desse acervo tão representativo nas estatísticas judiciais.

O presente relatório técnico tem por *objetivo apresentar o Projeto Execução Fiscal Eficiente implantado no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás com vistas a resolução e consequente redução do acervo de processos de execução fiscal*. Destaca-se que a iniciativa tem por finalidade a melhoria da gestão processual e da eficiência na entrega da prestação jurisdicional das unidades judiciárias com maior volume de processos de execução fiscal municipal, entende-se que o projeto enquadra-se no escopo de inovação no setor público.

2. Contextualização da Execução Fiscal no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Embora o tema execução fiscal tenha se estabelecido pela Lei nº 6.830/80, ainda submete-se, mesmo que de modo subsidiário, ao Código de Processo Civil, já que mesmo se tratando de modalidade específica de execução, regida por lei especial, ainda é processo. Desta forma, a ela aplicam-se os ditames previstos pelo CPC para verificação da regular formação da relação jurídica processual. Assim, também nas execuções fiscais, devem os magistrados verificar, entre outros requisitos específicos previstos na Lei nº 6.830/80, a existência das condições da ação e o preenchimento dos pressupostos processuais, de forma

que, ausente algum dos requisitos, não pode o processo prosseguir seu curso normal (Chimenti et. al. 2008; Moreira & Galdino, 2020).

Assim, nos procedimentos executivos fiscais de valor inferior ao seu custo, deve o Poder Judiciário encerrar o processo, sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual, nos termos do art. 485, VI do Código de Processo Civil. Isto se dá pois, conforme exposto, no procedimento executivo a finalidade essencial, o fim mediato,³² a causa de pedir do processo é a composição/recomposição patrimonial do exequente. No caso da execução fiscal, portanto, o fim último é a arrecadação, o acréscimo financeiro aos cofres públicos para que o ente estatal possa promover os fins a ele delegados pela Constituição (Chimenti et. al. 2008; Moreira & Galdino, 2020).

O fato é que mover todo o aparato estatal para obtenção de um crédito possui um custo ao Estado, além do custo do próprio ente tributante com advogados e servidores, as despesas geradas no corpo Judiciário também devem ser computadas. Assim, este custo total ao Estado tem se demonstrado muito superior ao crédito a ser recebido, isso sem se levar em conta que, em 99% das vezes, o crédito sequer é satisfeito. Neste sentido, ainda que recebido o crédito tributário em integralidade e pagas as custas judiciais, o Estado terá prejuízo com esses processos. Conforme o princípio da utilidade da execução exige que a demanda executiva promova um resultado útil ao exequente. Caso não promova, está sendo utilizada apenas para causar prejuízo ao devedor tendo em vista que não gera qualquer renda ao Poder Público (Chimenti et. al. 2008; Moreira & Galdino, 2020).

Ao contrário do panorama existente em 1980, quando veio a lume a Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80), atualmente o fisco possui outras formas de cobrar o crédito tributário não pago. O uso da execução fiscal, passando a ser apenas um dos meios, deve ser previamente justificado, tendo em vista seu alto custo de trâmite para a Administração Pública. Neste sentido, cabe ao judiciário a possibilidade de exame da admissibilidade das ações que chegam ao seu âmbito. No caso de procedimentos de execução, é necessário que se preencha o binômio necessidade-adequação, como condição da ação, sem o qual a execução se torna tão somente um meio de punição ao devedor e fonte de custos ao credor (Chimenti et. al. 2008; Moreira & Galdino, 2020).

Neste contexto, surgem as iniciativas como o projeto de execução fiscal eficiente para amenizar esses prejuízos aos cofres públicos, além de viabilizar a melhor forma de resolução e pagamento da dívida. Na próxima seção será discutido e apresentado o projeto em questão com esse enfoque.

3. Desenvolvimento e Etapas do Projeto Execução Fiscal Eficiente

Em consonância com diretrizes estratégicas nacionais estipuladas pelo Conselho Nacional de Justiça e após visitas técnicas realizadas in loco no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), elaborou-se o projeto “Execução Fiscal Eficiente” no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás partindo do princípio 80/20 do economista italiano Vilfredo Pareto. Assim, adotou-se como orientação para suas ações a premissa de que 80% dos resultados são causados por 20% dos esforços aplicados. Neste sentido, o projeto

identificou os 20% dos processos de execução fiscal correspondentes a 80% do valor de arrecadação dos processos da respectiva comarca.

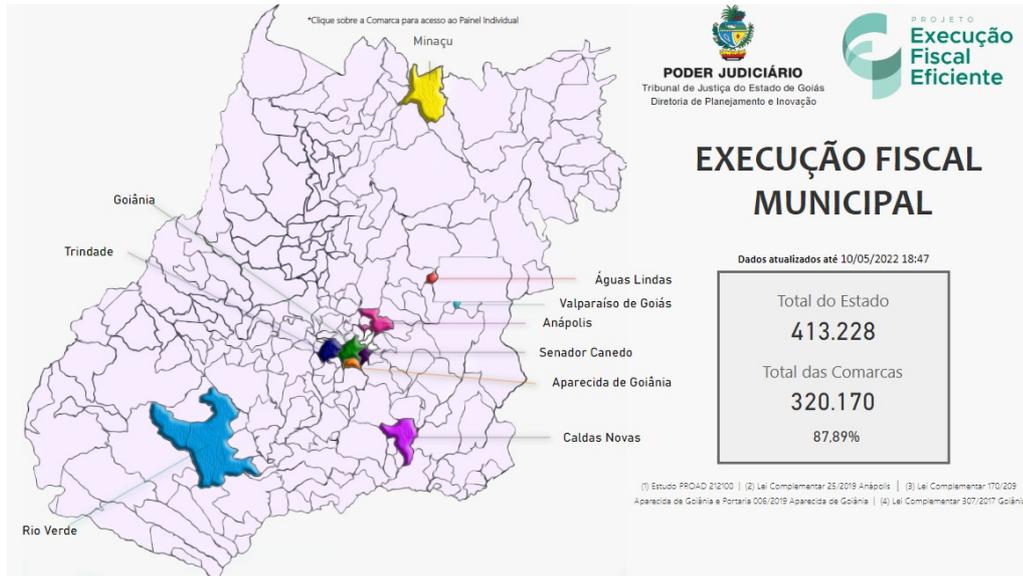
A implantação do projeto teve como enfoque garantir a agilidade, a qualidade e a eficiência na tramitação dos processos judiciais e administrativos relacionados a créditos de natureza fiscal ou administrativa, buscar a excelência na gestão de custos operacionais, fomentar a atuação sustentável da Instituição e fortalecer as relações e a integração com outros tribunais, poderes e instituições.

O projeto priorizou as comarcas de maior impacto no acervo de execução fiscal municipal, correspondendo a 80% do acervo excluídos os suspensos, sobrestados e em arquivamento provisório. O marco inicial do projeto foi um Acordo de Cooperação Técnica entre o Poder Judiciário e Poder Executivo do Município de Goiânia que resultou na reestruturação da vara de Fazenda Pública Municipal da comarca em questão em 2016. Em seguida, tomando como base o projeto-piloto implementado na capital do estado o projeto se estendeu para 9 (nove) comarcas sendo os municípios de Anápolis, Águas Lindas de Goiás, Aparecida de Goiânia, Caldas Novas, Minaçu, Rio Verde, Senador Canedo, Trindade e Valparaíso de Goiás.

Dentre as etapas de execução do Projeto destacam-se: (1) Painel Gerencial de *Business Intelligence* - BI que permite balizar as ações estratégicas para efetiva prestação jurisdicional dando suporte a gestão do acervo por meio de relatórios analíticos, resumos, painéis gráficos e indicadores gerenciais; (2) Diagnóstico do perfil do acervo processual da unidade judiciária interessada em aderir ao projeto; (3) Identificação do custo médio do processo com vistas à definição de um valor de alçada; (4) Promover a interlocução com os Chefes do Poder Executivo e Legislativo Municipal, com o propósito de criar uma lei fixando um valor mínimo para fins de cobrança judícia; (5) Mapeamento dos procedimentos e rotinas de trabalho das Varas de Execução Fiscal Municipal; e (6) Criação de Fluxos de Trabalho e capacitação de magistrados e servidores para aperfeiçoar o julgamento dos executivos fiscais municipais.

Os resultados do projeto demonstram o impacto positivo das ações tomadas sendo atualmente 320.170 processos de um total de 413.228 processos de execução fiscal do estado de Goiás, ou seja, 87,89% de representatividade. A expectativa é que o projeto estenda-se a outras comarcas do interior do Estado, no esforço de não só reduzir o acervo processual, mas principalmente de reduzir a judicialização de ações com valores menores do que o valor de alçada, contribuindo assim significativamente na produtividade e celeridade da prestação jurisdicional.

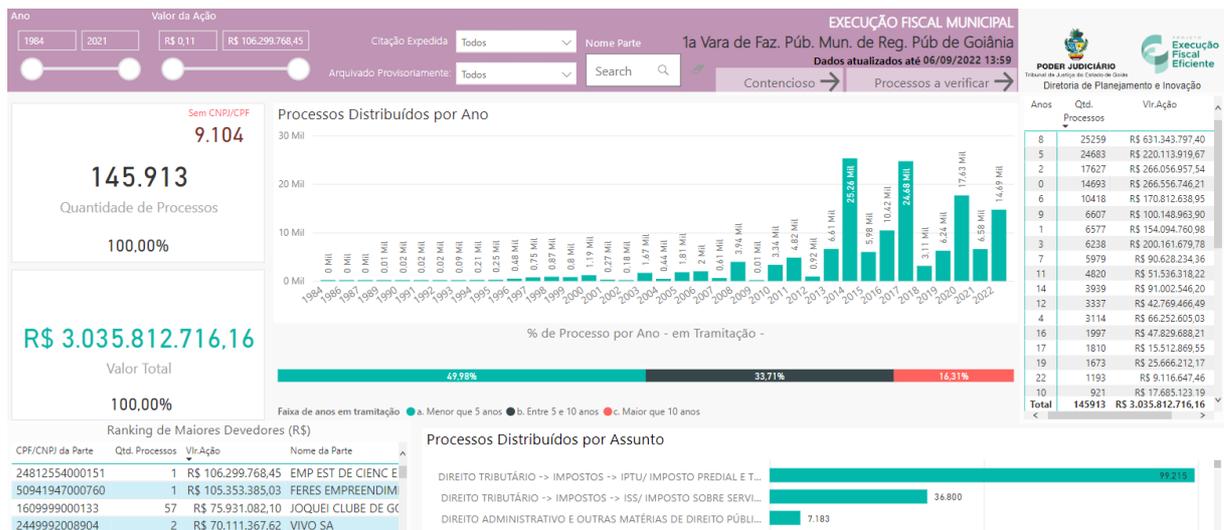
Figura 1 – Painel de Execução Fiscal Eficiente



Fonte: TJGO (2022)

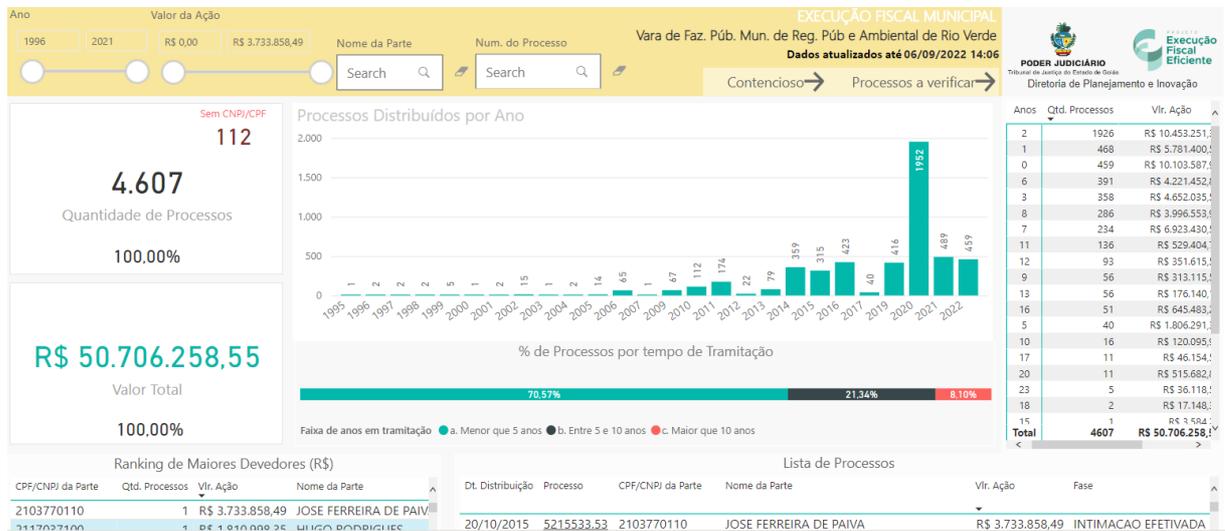
O painel BI tem sido um suporte relevante na tomada de decisões dos magistrados das respectivas varas participantes, segue algumas figuras ilustrando o status atual do Projeto Execução Fiscal Eficiente:

Figura 2 – Painel BI – Comarca de Goiânia



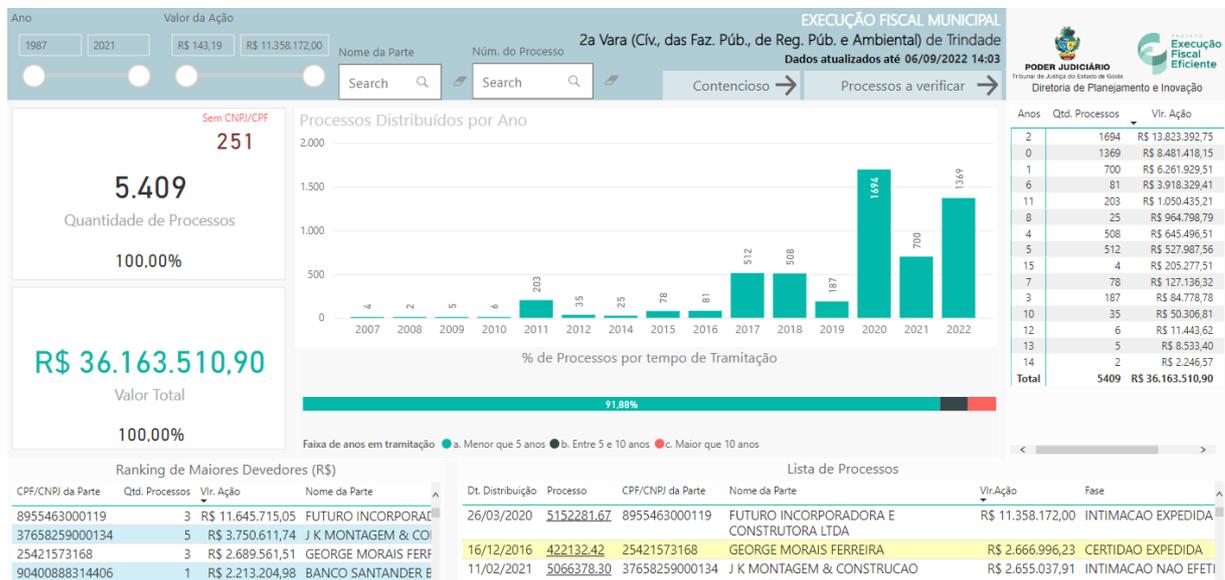
Fonte: TJGO (2022)

Figura 3 – Painel BI – Comarca de Rio Verde



Fonte: TJGO (2022)

Figura 4 – Painel BI – Comarca de Trindade



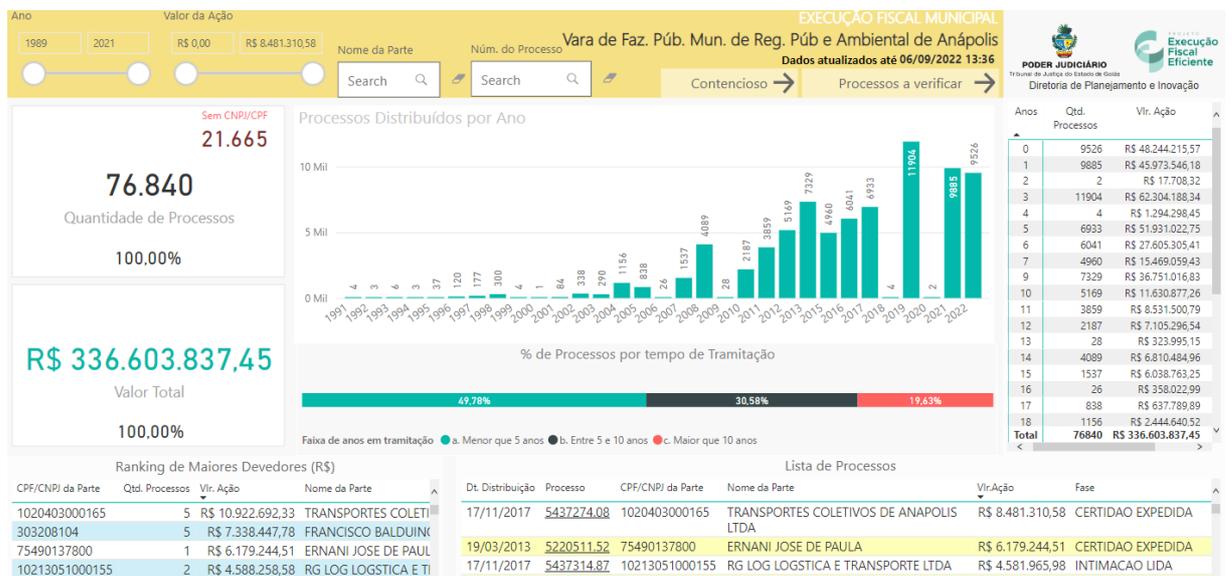
Fonte: TJGO (2022)

Figura 5 – Painel BI – Comarca de Senador Canedo



Fonte: TJGO (2022)

Figura 6 – Painel BI – Comarca de Anápolis



Fonte: TJGO (2022)

O alcance positivo dos resultados do projeto depende de várias ações por parte dos poderes executivos municipais, como: levantamento de informações sobre as execuções fiscais do município; pesquisa sobre as certidões da dívida ativa, aptas a serem ajuizadas; estudo financeiro, orçamentário e contábil, por meio da coleta de dados e pesquisas, para identificar o custo médio unitário dos processos; formação de um banco de cadastro seguro e confiável; definição de estratégias que seriam investimento na fase pré-processual, edição de

ato normativo (lei ou decreto) para a desjudicialização das execuções fiscais, inclusive com a previsão da desistência das ações em curso (a curto prazo).

Outras ações relevantes que a cargo das prefeituras municipais são o incremento do protesto extrajudicial para as novas CDAS e para aquelas ações judiciais que foram objeto de desistência (a curto e médio prazo) e definição dos grandes devedores contribuintes que devem ter tratamento especializado, com a unificação das execuções, realização de conciliação, dentro do permissivo legal para parcelamento do crédito tributário ou uso de outros meios (a longo prazo); disseminação da cultura de educação fiscal; disponibilização das informações sobre o projeto para o público em geral.

O sucesso do projeto também depende primordialmente de uma série de ações no âmbito do TJGO como: proposição continuada de ações de estímulo junto aos magistrados e servidores das comarcas, às prefeituras municipais e a outros órgãos que possam contribuir para o bom andamento do projeto; editar e publicar avisos e instruções complementares; fomentar e informar quanto a fase pré-processual; esforços na realização de mutirões para baixar os processos aonde houve a desistência da execução; organizar os feitos relativos aos grandes devedores contribuintes para audiências de conciliação e melhor otimização do processo; incentivar e proporcionar a capacitação de servidores por meio do fomento do núcleo de pesquisa; disponibilizar os dados estatísticos necessários ao seu acompanhamento; promover e divulgar seminários e encontros jurídicos sobre o tema; e, por fim, disponibilizar, no website do TJGO, as informações e dados estatísticos pertinentes ao projeto.

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por meio do Projeto Execução Fiscal Eficiente, busca estabelecer diálogo com os representantes dos municípios, Tribunal de Contas, Ministério Público, juízes de direito das comarcas, fornecendo bases para o aprimoramento da gestão pública. Desta forma, com a sensibilização de todos atores envolvidos no processo como magistrados, servidores públicos, prefeitos e sociedade, o projeto já tem apresentado ótimos resultados como: (a) diminuição do estoque de processos executivos fiscais no Judiciário; (b) redução da distribuição de novos feitos de execução fiscal; (c) maior celeridade no julgamento dos processos remanescentes; (d) redução nos custos de cobrança com a respectiva otimização de recursos humanos e materiais; e (e) excelência na gestão pública, ou seja, recuperação de receitas.

Um outro aspecto a ser ressaltado é quanto ao avanço de novas tecnologias para dar maior celeridade aos processos de execução fiscal, aplicações mais específicas de Inteligência Artificial também podem ser novos facilitadores de inovação para impactar esse setor. Como exemplifica ao citar a notícia datada de abril de 2019, responsável por ressaltar que o Conselho Nacional de Justiça irá utilizar inteligência artificial e automação para “destravar Execução Fiscal.

Quanto as aplicações de IA nos processos de execução fiscal ainda é um campo em crescimento e de constante transformação que carece de novos estudos e novas experiências no âmbito dos tribunais para que de fato sejam estudados os impactos destas tecnologias nas estatísticas dos tribunais. Um exemplo é o robô Elis implantado no TJPE que até o momento restringe somente aos procedimentos de triagem e movimentação dos processos de execuções fiscais. Assim é necessário uma discussão aprofundada sobre o tema para que novas experiências de fato automatizem todo o procedimento de execução desde a triagem até

atividades mais específicas como sequestro online via bacenjud, consultas e autuações autônomas que ainda não são realidades nos tribunais (Sousa e Siqueira, 2020).

4. Considerações Finais e Agenda de Pesquisa

Conclui-se primeiramente que a via judicial pode não ser o caminho mais viável para a execução fiscal pois os custos do processo para o Poder Público podem ser maiores do que o montante a receber. Assim, o intuito do projeto é reduzir a entrada de novas ações de execução fiscal, com valores inferiores ao custo do processo, bem como buscar alternativas para extinguir processos de execução de dívida ativa em andamento, cujo custo para a cobrança também seja superior ao valor dos créditos executados.

Destaca-se que o projeto tem pleno amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os créditos de valores inferiores aos custos da cobrança podem ser cancelados, sem que isso represente renúncia de receitas tributárias. Isso significa que é preciso buscar alternativas menos onerosas para os cofres públicos e, portanto, mais eficazes, para as execuções fiscais. Por outro lado, aprimora-se a gestão pública, racionaliza-se o uso dos recursos públicos, em benefício da administração pública e de toda a sociedade.

Com o envolvimento de todos atores como magistrados, servidores públicos, prefeitos e sociedade, o projeto tem sido relevante com destaque a alguns pontos positivos como: diminuição do estoque de processos executivos fiscais no Poder Judiciário do Estado de Goiás; redução da distribuição de novos feitos de execução fiscal; maior celeridade no julgamento dos processos remanescentes; redução nos custos de cobrança com a respectiva otimização de recursos humanos e materiais; excelência na gestão pública consequência de recuperação de receitas.

O intuito de apresentar este relatório técnico é instigar outros tribunais e a academia para discutir sobre o tema com vistas a uma agenda de pesquisa futura sólida por meio de estudos comparativos propositivos para culminar no compartilhamento de boas práticas e fundamentação para estudos empíricos, bem como incentivar estudos sobre novas tecnologias e aplicações de IA na execução fiscal no âmbito dos tribunais e municípios.

Referências

Barreto, A. F. (2019). Execuções Fiscais no Brasil: Estimativas e Críticas à Cobrança Judicial de Créditos. *Revista Direito Tributário Atual*, ano 37, n 41, p. 25-42.

Chimenti, Ricardo Cunha; Abrão, Carlos Henrique; Álvares, Manoel; Bottesini, Maury Ângelo; Fernandes, Odmir (2008). *Lei de execução fiscal comentada e anotada: lei 6.830, de 22.09.1980: doutrina, prática, jurisprudência*. 5ª ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

CNJ (2022). *Justiça em números 2022*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>> Acessado em 8 de setembro de 2022

Moreira, A. M., & Galdino, B. S. (2020). Congestionamento judiciário e execução fiscal: a falta de interesse processual em débitos de baixo valor. Revista ABRADT: Fórum de Direito Tributário. Belo Horizonte, ano 04, n. 07, p. 131-154.

Souza, K. L. C. M., & Siqueira, M. (2020). A Inteligência Artificial na execução fiscal brasileira: limites e possibilidades. Revista de Direitos Fundamentais e Tributação, 1(3), 17-44.

TJMG (2017). Execução Fiscal Eficiente. Disponível em <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/execucao-fiscal-eficiente.htm#.Yo-QccPMKM8>> Acessado em 26 de maio de 2022.

TJGO (2022). Painel BI: Projeto Execução Fiscal Eficiente. Disponível em <http://docs.tjgo.jus.br/institucional/gestaoestrategica/pesquisa/exec_fiscal_mun.html> Acessado em 15 de setembro de 2022.