

Aldo de Paula: Retirar execução fiscal do Judiciário não garante eficiência

Artigo produzido no âmbito das pesquisas desenvolvidas no NEF/Direito GV. As opiniões emitidas são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

O debate sobre a eficiência da realização da Dívida Ativa dos entes federativos ultrapassou os limites da relação Fisco x Contribuinte e atingiu a esfera do Poder Judiciário a partir da constatação de que 40% do total de casos pendentes de julgamento em 2012 (64 milhões de processos) são Execuções Fiscais[1].

Em um cenário de escassez de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura do Poder Judiciário, a alta taxa de congestionamento (relação entre processos existentes e processos finalizados) inseriu o tema no *problema* da (in)eficácia da prestação jurisdicional[2].

Este dado impressionante fortaleceu o argumento dos defensores da desjudicialização da realização da Dívida Ativa e dos instrumentos administrativos de cobrança (protesto da dívida ativa e transferência de atos de execução para a administração pública) como se a *ineficiência da realização da dívida ativa* fosse resolvida com a retirada dos processos do Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça, apesar de não ter assumido posição institucional em relação aos projetos de lei em andamento, incorporou a hipótese (retirada da execução fiscal da esfera do Judiciário) no Relatório Justiça em Números 2013 ao projetar a simulação da *taxa de congestionamento* sem os processos de execução fiscal:

“Apenas como exercício, caso os processos de execução fiscal não estivessem no Poder Judiciário, a taxa de congestionamento mensurada em 69,9% no ano de 2012 cairia 9 pontos percentuais e atingiria o patamar de 60,9%. O indicador de processos baixados por caso novo também sofreria significativa melhora e ultrapassaria os 100%, que é o patamar mínimo desejável para evitar acúmulo de processos. A tramitação processual no ano de 2012, que foi de 92,2 milhões, seria reduzida para 63 milhões de processos.” [3]

A tese contida no Relatório é: a desjudicialização da Execução Fiscal melhoraria a eficiência do próprio Judiciário na medida em que reduziria a taxa de congestionamento (processos em estoque sem julgamento) e aumentaria a relação entre casos novos e processos julgados (eficiência na utilização de recursos).

Portanto, a retirada dos processos de Execução Fiscal do Judiciário resolveria ao mesmo tempo dois problemas: a ineficiência do Judiciário e a ineficiência na cobrança da Dívida Ativa.

Como se vê, a solução apoia-se em duas teses distintas:

a) Problema 1: ineficiência da realização da dívida ativa; Tese: a ineficiência da realização da dívida decorre da participação do Judiciário no Processo (Execução Fiscal);

b) Problema 2: ineficiência do Judiciário; Tese: a retirada da Execução Fiscal do âmbito do Judiciário melhoraria a eficiência da prestação jurisdicional como um todo (taxa de congestionamento).

Embora os problemas sejam notórios e de concordância geral, os dados estatísticos disponíveis no Relatório do Conselho Nacional de Justiça não sustentam as teses propostas e a solução (retirada dos processos do Judiciário) desvia o foco do debate por tomarem como provados os argumentos que deveriam demonstrar (petição de princípio).

Em primeiro lugar, não identificamos no relatório a abertura dos *motivos* para a taxa de congestionamento da Execução Fiscal (em absurdos 89%[\[4\]](#) – de cada 100 casos apenas 11 são finalizados).

Qual a composição deste “saldo” de execuções que não chegam a um fim? Quais os valores envolvidos?

Qual o percentual de débitos tributários e não-tributários (multas ambientais, PROCON, BACEN, etc.)? Nos débitos tributários, quais são os tributos? Qual o percentual de débitos Municipais, Estaduais e Federais? Tais questões assumem papel relevante na medida em que 87,23% dos processos *congestionados* estão na Justiça Estadual[\[5\]](#) que cuida da dívida ativa dos Estados e Municípios.

Quais os principais “clientes” do Poder Judiciário nestes processos (devedor e credor)?

O processo não é finalizado porque o devedor não é localizado, não possui bens ou porque há discussão pendente em Embargos à Execução ou Exceção de Pré-executividade?

O título executivo é bom? O crédito é bom?

Quantas destas execuções foram embargadas?

Há prescrição?

Estas respostas contribuirão para mapear as causas da ineficiência e permitirão a escolha de soluções para a melhoria do funcionamento do sistema.

Em nossa experiência, nos deparamos com situações que levantam algumas hipóteses que merecem atenção:

i) Existem muitos processos de Execução que poderiam ser reunidos: Apenas para ilustrar, podemos mencionar o caso de determinada empresa que possui centenas de execuções de IPVA (parcelas ou exercícios) apoiadas na inconstitucionalidade da legislação paulista (ou seja, não se trata de falta injustificada de pagamento, ocultação do devedor ou falta de bens, mas de exercício legítimo de discussão de cobrança de débito inconstitucional).

Embora seja o mesmo tema entre as mesmas partes, cada exercício (ou parcela) é constituído em uma Certidão de Dívida Ativa (CDA) que se desdobra em uma execução fiscal.

A empresa tentou a reunião das execuções para tramitação conjunta em um único feito (o que economizaria a máquina do Judiciário) mas a Procuradoria não aceitou e o Judiciário também não sob a alegação de que embora a Lei de Execuções Fiscais permita a reunião de forma expressa (artigo 28, *caput*), esta é faculdade do Juízo que pode recusá-la por questões de praticidade.

ii) Existem muitas execuções de valores baixos: Principalmente na esfera municipal (5,5 mil municípios emitindo suas próprias Certidões de Dívida Ativa) são propostas execuções de valores baixos (menos que R\$ 3 mil) e irrisórios (há execuções de algumas centenas de reais) que não justificam a movimentação do Poder Judiciário. Tais casos são colocados “no fim da fila” e acumulam um saldo que muitas vezes já está prescrito ou é incobrável;

iii) Deficiências de formação do título: Principalmente no âmbito municipal (e vale lembrar os mais de 5,5 mil municípios) são formadas CDAs com dados cadastrais incorretos (endereço desatualizado) ou insuficientes (ausência de dados do devedor, etc.) que impedem o andamento do caso. Em muitos casos, o devedor não é localizado por erro no título executivo e não porque se esconde. Esta situação é agravada pelo privilégio de tratamento que o Fisco possui no processo de Execução Fiscal previsto na Lei 6.830/1980 e uma alternativa que poderia colaborar para a solução do problema seria a submissão da cobrança ao procedimento de Execução comum regulado pelo Código de Processo Civil como proposto por Renato Lopes Becho[6];

iv) Ausência de integração entre a(s) Procuradoria(s) e a(s) Secretaria(s) da Fazenda: em todo nível de governo (Federal, Estadual e Municipal) o órgão que constitui o crédito (Secretaria da Fazenda) não é o mesmo que promove a inscrição em dívida e a cobrança em Juízo e em muitos deles há Procuradorias diferentes para a execução e a ação ordinária (declaratória ou anulatória, por exemplo). Essa divisão é agravada pela ausência de comunicação entre os órgãos que acarreta, entre outros problemas, o ajuizamento de Execuções de débitos pagos (a Receita não informa o pagamento à Procuradoria), com exigibilidade suspensa em outro processo (ação ordinária, por exemplo), ou a constituição de novos débitos e encaminhamento para execução em relação a dívidas já reconhecidas como indevidas (por exemplo, execução de IPTU em relação a antigo proprietário apesar de decisão proferida em processo relativo a exercício anterior ter reconhecido que o imóvel já não lhe pertencia);

v) O custo de transação para o Credor é muito baixo: nos casos em que a Execução é indevida a condenação em honorários do Poder Público (Municipal, Estadual e Federal) é arbitrada em valores irrisórios que acabam por desestimular a avaliação criteriosa que deveria acompanhar cada ajuizamento. O custo para o devedor, por outro lado, é desproporcionalmente maior porque mesmo quando ganha, precisa contratar advogado (que não é remunerado pela sucumbência) para defender-se e para afastar os efeitos danosos da pendência do débito (que impede sua certidão de regularidade fiscal), precisa oferecer garantia a um custo que não é ressarcido pelo credor perdedor[7].

Estes fatos demonstram que a ineficiência na realização da dívida ativa tributária não decorre necessariamente da participação do Judiciário, mas da sua má utilização.

Portanto, a retirada da Execução Fiscal deste Poder não garante que a realização da Dívida Ativa será mais eficiente.

Ademais, tal medida também não garante que o Judiciário passaria a ser mais eficiente.

Primeiro, porque o indicador de produtividade (total de baixados x entrados no mesmo ano) dos magistrados na Execução Fiscal é de 85,1%^[8] e o percentual de execuções fiscais em relação ao total de casos novos é de 13% (embora o estoque seja equivalente a 40% do total);

Segundo, porque se retirada a Execução Fiscal a Taxa de Congestionamento do Judiciário (Geral) recuaria de 69,9% para 60,9%^[9]. Uma redução apoiada em processos de estoque e não em casos novos;

Terceiro, porque não foi mensurada a migração das discussões para outros meios processuais (mandado de segurança, ordinárias, cautelares, etc.), ou seja, não há elementos para se afirmar que esta melhora de eficiência (13% na redução de Taxa de Congestionamento com a saída do estoque) não seria absorvida (ou até mesmo superada) por novas demandas que envolveriam a discussão do crédito tributário com apoio na garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição^[10].

Para que possamos enfrentar a notória ineficiência da realização da Dívida Ativa e do Poder Judiciário, portanto, é fundamental identificarmos as causas que comprometem o bom funcionamento da máquina Judicial para que a solução aplicada não desperdice mais uma vez a oportunidade de melhorar nossas instituições e principalmente, não frustre os cidadãos com uma mudança feita apenas para melhorar as estatísticas que como diz o ditado popular *são mais interessantes pelo que escondem do que pelo que mostram*.

^[1] Relatório Justiça em Números, Sumário Executivo, p. 48. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sumario_exec_jn2013.pdf

^[2] Editorial do Jornal Folha de São Paulo de 11/03/2014 retrata o debate do tema no Conselho Nacional de Justiça com o término da Consulta Pública sobre a distribuição de recursos e servidores dentro do Poder Judiciário em 10/03/2014. (<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/03/1423526-editorial-justica-irracional.shtml>)

^[3] Relatório Justiça em Números, Sumário Executivo, p. 51. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sumario_exec_jn2013.pdf

^[4] Relatório Justiça em Números, Sumário Executivo, p. 51. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sumario_exec_jn2013.pdf

^[5] Relatório Justiça em Números, Sumário Executivo, p. 51. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sumario_exec_jn2013.pdf

[6] *Lei concede vantagens e favores aos fiscos e suas procuradorias*. CONJUR. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-abr-18/renato-becho-lei-concede-vantagens-favores-aos-fiscos-procuradorias>

[7] A este respeito, artigo de IGOR MAULER SANTIAGO, *Contribuinte executado paga mesmo quando ganha*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-abr-16/consultor-tributario-contribuinte-executado-paga-mesmo-quando-ganha>

[8] Relatório Justiça em Números, p. 51 do Sumário Executivo. Disponível http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sumario_exec_jn2013.pdf

[9] Relatório Justiça em Números, p. 48 do Sumário Executivo. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sumario_exec_jn2013.pdf

[10] A este respeito vide entrevista de PAULO CESAR CONRADO, *Desjudicialização da Execução Fiscal*. Jornal Carta Forense. 02.04.2014. Disponível em , <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/desjudicializacao-da-execucao-fiscal/13416>>

Date Created

25/04/2014