Comunicados do Ipea

Nº 83

CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA FEDERAL

31 de março de 2011

ipea 46 anos

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Pérsio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA FEDERAL

1. Breve histórico

Com a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 26/2008, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) passou a cooperar com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na execução de estudos e pesquisas sobre o Poder Judiciário. Em fevereiro de 2010, por meio do Termo de Cooperação nº 2/2010, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/Ipea) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (CNJ/DPJ) comprometeram-se a executar o projeto de pesquisa denominado *Custo unitário do processo de execução fiscal da União*. Os resultados aqui apresentados derivam desse esforço comum de investigação, que envolveu, em seus diferentes momentos, uma equipe de 19 técnicos do Ipea e cinco pesquisadores do CNJ.

2. Apresentação da pesquisa

Existem poucos estudos sobre a estrutura de custos da administração pública em geral, e do Poder Judiciário em particular. Em regra, as pesquisas existentes utilizam metodologias que levam em conta a razão entre o orçamento efetivamente executado e a quantidade de sentenças produzidas ou processos baixados.

Esses métodos apresentam uma série de inconveniências: desprezam as diferenças existentes entre os diferentes tipos de ação judicial; não produzem conhecimento sobre a estrutura interna de custos; e partem do pressuposto de que sentenças e baixas são o "produto" do Poder Judiciário, desconsiderando a importância do processo.

A pesquisa aqui apresentada procurou inovar metodologicamente, combinando os métodos denominados de Carga de Trabalho Ponderada e Custeio Baseado em Atividades, para determinar qual o custo específico do processo de execução fiscal, gerando conhecimento sobre a sua estrutura interna de custos e atribuindo especial importância ao processo, relativamente ao produto. Por iniciativa do CNJ, escolheu-se estudar o processo de execução fiscal, que tem o maior peso relativo na carga de

trabalho do Poder Judiciário: 34,6% do estoque de ações judiciais em tramitação na Justiça Federal de Primeiro Grau, no ano de 2009. Por execução fiscal, deve-se entender o processo para cobrança judicial dos créditos da Fazenda Pública, sejam eles ou não de natureza tributária.

Os resultados abaixo apresentados derivam de ampla investigação, com base em amostra de 1.510 autos findos, com baixa definitiva na Justiça Federal no ano de 2009. Esses processos judiciais encontram-se espalhados por 184 varas federais em 124 cidades, as quais foram visitadas por pesquisadores do Ipea entre julho e setembro de 2010. Essa amostra permite a produção de resultados nacionais, exceto para o estado do Mato Grosso do Sul, com intervalo de confiança de 98% e margem de erro de 3%.

3. Perfil da execução fiscal

Autor: A União aparece como autora, direta ou indiretamente, de apenas 59,2% do total de ações de execução fiscal, na Justiça Federal. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) representa somente 50,3% do volume de processos baixados. Ao lado da União, 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. Esse resultado é bastante surpreendente, uma vez que o procedimento de execução fiscal existe, fundamentalmente, para permitir a cobrança de créditos da União.

Réu: Existe uma quantidade expressiva de executivos fiscais movidos inicialmente contra pessoas físicas (39,5%), em relação ao total patrocinado contra pessoas jurídicas (60,5%).[1]

Objeto: 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

[1] 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.

outras verbas destinadas à União, como multas, aforamentos, laudêmios e obrigações contratuais diversas (10,1%).

Valor cobrado: O valor médio[2] cobrado nas ações de execução fiscal é de R$ 22.507,51 (para uma mediana de R$ 1.377,60). Enquanto os executivos fiscais de autoria da PGFN apresentam um valor médio de R$ 26.303,81 (para uma mediana de R$ 3.154,39), os conselhos de fiscalização das profissões liberais movimentam o aparato jurisdicional do Estado em busca de somente R$ 1.540,74, em média (para uma mediana de R$ 705,67).

4. Fluxo da execução fiscal

Citação: Aproximadamente três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação, ou seja, de comunicação ao devedor da existência do processo judicial. Em 47,4% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e 46,2% das tentativas de citação pelos Correios são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital.

Defesa: Poucos são os devedores que procuram apresentar defesa no executivo fiscal. Em apenas 4,4% dos processos de execução fiscal ocorre algum tipo de objeção de preexecutividade, e somente 6,4% dos devedores opõem embargos à execução.

Penhora e leilão: 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.

Resultado: 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 pessoal[3]. A extinção

[2] 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.

[3] 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.

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% cumprem integralmente com as obrigações pactuadas, em pelo menos um dos casos.

Arrecadação: A arrecadação média dos executivos fiscais é de R$ 23.751,18 em principal e R$ 100,83 em custas judiciais. Enquanto as ações de autoria da PGFN extintas por pagamento arrecadam em média R$ 36.057,25 em principal e R$ 191,43 em custas judiciais, 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 judiciais.

Êxito da defesa: Somente 4,4% dos executados apresentam objeção de preexecutividade, a qual é julgada 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 preexecutivadade é de 7,4%, enquanto a dos embargos é de 20,2%.

5. Tempos da execução fiscal

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

Os tempos parciais que compõem o processamento da execução fiscal, apresentados na Tabela 1, retratam algumas características importantes desse tipo de ação. Por um lado, é evidente a dificuldade enfrentada na etapa de citação, atestada tanto pelo número absoluto de dias despendidos em busca do devedor, quanto pelo tempo ponderado em função da frequência de tentativas de citação que ocorrem ao longo do processo de execução fiscal médio. Por outro lado, se o tempo médio despendido no julgamento das defesas e dos recursos apresentados pelo executado é consideravelmente extenso em valores absolutos, seu impacto sobre o tempo total de tramitação do processo de execução fiscal médio é bastante pequeno, em virtude da baixíssima frequência em sua ocorrência.

Tabela 1 – Etapas da execução fiscal segundo a frequência de ocorrência e os tempos médios absoluto e ponderado de processamento

Etapa	Frequência de ocorrência	Tempo absoluto (em dias)	Tempo ponderado (em dias)
Autuação	1	183	183
o *da petição inicial à autuação*	*1*	*117*	*117*
o *da autuação ao despacho inicial*	*1*	*66*	*66*
Citação	1,46	1.315	1.920
o *do despacho inicial até a ordem de citação*	*1,46*	*28*	*41*
o *da ordem de citação até a localização do executado ou a extinção do processo*	*1,46*	*1.287*	*1.879*
Penhora	0,67	540	362
Leilão	0,07	743	52
Defesas e recursos	0,087	2.647	230
o *decisão sobre a objeção de preexecutividade*	*0,05*	*574*	*29*
o *decisão sobre cada embargo de devedor ou de terceiros*	*0,07*	*1.566*	*110*
o *decisão sobre os recursos (agravos, apelações, especiais e extraordinários)*	*0,18*	*507*	*91*
Baixa	1	243	243
Tempo total de tramitação		**5.671**	**2.989**

Fonte: Elaboração própria.

Tempo operacional médio: Os tempos operacionais das atividades efetivamente realizadas ao longo do processo, a cargo majoritariamente dos serventuários da justiça, é apresentado na Tabela 2. 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 preexecutividade são as atividades que demandam maior dedicação.

Tabela 2 – Etapas da execução fiscal, agente responsável e quantitativo de mão de obra diretamente empregada

Etapa	Responsável (em minutos)			Δ tempo total (em minutos)
	Juiz	Servidor	Outro	
Autuação	0,0	17,3	3,5	20,8
Despacho	0,3	8,5	0,2	9,0
Citação pelo correio (AR)	0,0	8,6	1,5	10,0
Citação por Oficial	0,0	266,9	3,1	269,9
Citação por Edital	8,3	37,9	5,5	51,6
Penhora	4,3	396,6	10,8	411,7
Leilão	9,5	193,6	6,6	209,8
Objeção de preexecutividade	41,5	71,1	2,6	115,2
Embargo	1,3	33,6	4,3	39,1
Agravo	0,0	5,9	1,4	7,2
Apelação	0,0	5,9	1,4	7,2
Recurso especial ou extraordinário	0,0	5,9	1,4	7,2
Sentença	20,6	73,7	2,3	96,6
Baixa	0,0	16,1	1,1	17,2

Fonte: Elaboração própria.

Na interpretação desses dados, devem-se considerar as perdas de eficiência normais que envolvem qualquer trabalho humano. Se um servidor responsável pela autuação trabalha 6 horas por dia, e o tempo médio necessário para autuar um processo é de 20,8 minutos, não se deve supor que este deva autuar em média 17,3 processos por dia. Afinal, um servidor não é uma máquina.

Igualmente, a realização das tarefas e operações desenvolvidas durante as etapas processuais não compõem uma linha de produção *just in time*, já que o sistema produtivo na Justiça assemelha-se ao da produção em lotes. Os momentos da tramitação que mais demandam mão de obra são o cumprimento de mandados e a organização de leilões.

A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Nem 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 Federal se assemelha 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.

6. O custo da execução fiscal

Tendo em vista os dados sobre o orçamento da Justiça Federal de Primeiro Grau, tem-se que seu custo diário é de R$ 13,5 milhões e o custo médio do processo no ano de 2009 foi de R$ 1,58/dia. Logo, o custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) é de R$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, esse 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 Primeiro Grau.

Entretanto, outros fatores, como complexidade das rotinas e qualidade da mão de obra empregada, não podem ser objeto de cálculo por meio desse método. Por isso, calculou-se o custo-atividade, que é uma diferenciação entre o custo médio de um processo que se encontra parado e o custo médio das movimentações do processo. Sendo assim, o custo médio provável baseado em atividades do PEFM é de R$ 1.854,23. Esse valor indica o custo dos insumos diretamente empregados no processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de Primeiro 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 e que não estão diretamente relacionadas ao cumprimento de sua atividade-fim, ou não são mensuráveis de modo individualizável).

Para o cálculo do custo variável do processo de execução fiscal, e com base no orçamento executado pela Justiça Federal de Primeiro Grau em 2009, empregam-se os seguintes valores: R$ 4,41 para o minuto da mão de obra de um magistrado, R$ 1,93 para o minuto da mão de obra de um serventuário e R$ 0,04 para o minuto da mão de obra de um estagiário. Além disso, deve-se considerar a proporcionalidade do trabalho envolvido de cada uma dessas categorias de atores envolvidos no processamento do executivo fiscal: 6,8% para magistrados; 89,7% para servidores; e 3,6% para estagiários. Em virtude das informações orçamentárias disponíveis, o custo da mão de obra de servidores terceirizados teve de ser incorporada ao custo fixo médio.

Já o custo fixo médio por processo/ano na Justiça Federal de Primeiro 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. Esse 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.

7. Considerações finais

- Existe baixo grau de cooperação entre os atores intervenientes no processamento da execução fiscal (poderes Judiciário, Legislativo e Executivo e advocacia, pública ou privada).
- 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 Primeiro 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 em melhoria na recuperação dos valores devidos.

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República