

Nº 87

**CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE
EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA
FEDERAL – VARIAÇÕES RELEVANTES**

19 de abril de 2011

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 Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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**.

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

¹CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA FEDERAL – VARIAÇÕES RELEVANTES

1. Breve histórico

Com a celebração do Acordo de Cooperação Técnica n. 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 n. 2/2010, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (IPEA/DIEST) 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 gerais da pesquisa foram apresentados no Comunicado do Ipea nº83. Nesta apresentação, as análises serão centradas em variações relevantes dos resultados da pesquisa. Estas foram agrupadas em dois eixos: i) organização do sistema de justiça e ii) perfil da demanda e organização dos processos.

2. Metodologia

Quando do desenho da pesquisa, partiu-se de uma amostra nacional, em busca de um resultado representativo probabilístico do custo unitário do conjunto dos processos de execução fiscal em tramitação na Justiça Federal de Primeiro Grau, em detrimento da produção de resultados específicos para cada perfil de vara federal ou de demanda judicial.

Entretanto, é razoável supor que o processo de execução fiscal nem sempre se comporta do mesmo modo, havendo variações significativas em função do perfil das varas federais ou da demanda judicial. Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, foram construídas hipóteses sobre quais aspectos poderiam eventualmente influir sobre o tempo de tramitação, o motivo

¹ Participaram da elaboração desse texto: Alexandre dos Santos Cunha, Bernardo Abreu de Medeiros e Luseni Cordeiro de Aquino (técnicos da Diest).

da baixa e o custo do processamento do executivo fiscal, os quais podem ser agregados em dois grandes grupos: o das questões relativas à organização do sistema de Justiça (A) e o das questões relativas ao perfil das demandas e à condução do processo judicial (B).

De modo a verificar quais dessas hipóteses resultam em variações significativas do ponto de vista estatístico, utilizou-se modelos econométricos de análise multivariável, na presença de uma série de controles. Para que o impacto estimado de uma das variáveis não fosse confundido com o das outras, foram incluídas no modelo as seguintes variáveis de controle:

1. Região da Justiça Federal;
2. Competência da vara;
3. Forma de apresentação dos autos findos (físico, digital ou virtual);
4. Tempo de permanência do juiz titular na vara na qual exerce a jurisdição;
5. Uso do sistema Bacenjud;
6. Modo de acompanhamento administrativo do processo;
7. Carga processual por serventuário da Justiça;
8. Modalidade de exeqüente;
9. Sede do exeqüente;
10. Natureza jurídica do executado;
11. Valor da causa;
12. Uso da competência delegada e
13. Emissão de carta precatória;
14. Quantidade de varas que tramitaram o processo.

Como a variável tempo total de tramitação é contínua e observou-se que ela apresenta distribuição próxima da normal nos dados em questão, utilizou-se um modelo de regressão linear com estimador robusto do erro padrão para se estimar os efeitos das variáveis listadas acima sobre o tempo total de tramitação. Como o motivo da baixa pode ser reduzido a uma variável binária, foi empregado um modelo Logit, adotando-se sempre como critério de significância estatística o valor de $p < 0,1$ para teste bicaudal.

3. Variações relevantes no resultado da pesquisa

A) QUANTO À ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Com o objetivo de verificar se a organização do sistema de justiça influi no tempo de duração e na probabilidade de êxito de um executivo fiscal, explorou-se um conjunto de hipóteses, relativas à organização regional da Justiça Federal, à especialização das varas federais e a suas diferentes formas de gerenciamento.

1. ORGANIZAÇÃO REGIONAL E ESPECIALIZAÇÃO DAS VARAS FEDERAIS

Na medida em que a Justiça Federal organiza-se em cinco grandes regiões (1), é importante determinar se alguma de suas unidades administrativas tem desempenho superior às demais. A partir dos resultados da regressão do tempo total de tramitação em cada uma das regiões, e na presença dos controles, o que se pode afirmar é que o TRF2 e o TRF4 têm desempenho significativamente melhor do que o TRF1 e o TRF3. Quanto ao TRF5, o teste não indicou variação significativa que revele efeito, positivo ou negativo, sobre o tempo de tramitação.

Já no que diz respeito aos resultados da regressão do motivo de baixa em cada uma das regiões, a variação apenas é significativa em relação ao TRF2, no qual é sempre mais provável que a execução fiscal resulte em pagamento. Logo, apenas o TRF2 tem um desempenho significativamente superior aos demais, tanto no que diz respeito à duração, quanto à probabilidade de recuperação do crédito.

Se em nível nacional a Justiça Federal organiza-se em cinco grandes regiões, no nível local esta se encontra estruturada em varas de competência exclusiva e varas de competência mista (2). Em geral, os estudiosos da organização judiciária sustentam que a especialização melhora o desempenho das varas. Contudo, o presente estudo não demonstrou haver qualquer diferença significativa entre o desempenho das varas exclusivas de execução fiscal e o das varas mistas.

Ao lado da especialização, a informatização é usualmente apontada como um instrumento eficaz para a melhoria do desempenho do Poder Judiciário. Neste estudo, não houve qualquer variação significativa de desempenho entre as varas de autos físicos, digitais ou virtuais (3). Por um lado, esse resultado pode ser conseqüência da baixa presença de autos digitais e virtuais na amostra, o que torna as estimativas instáveis. Por outro lado, não se deve desprezar a possibilidade de que a informatização realmente não esteja exercendo o impacto esperado sobre o processamento das ações.

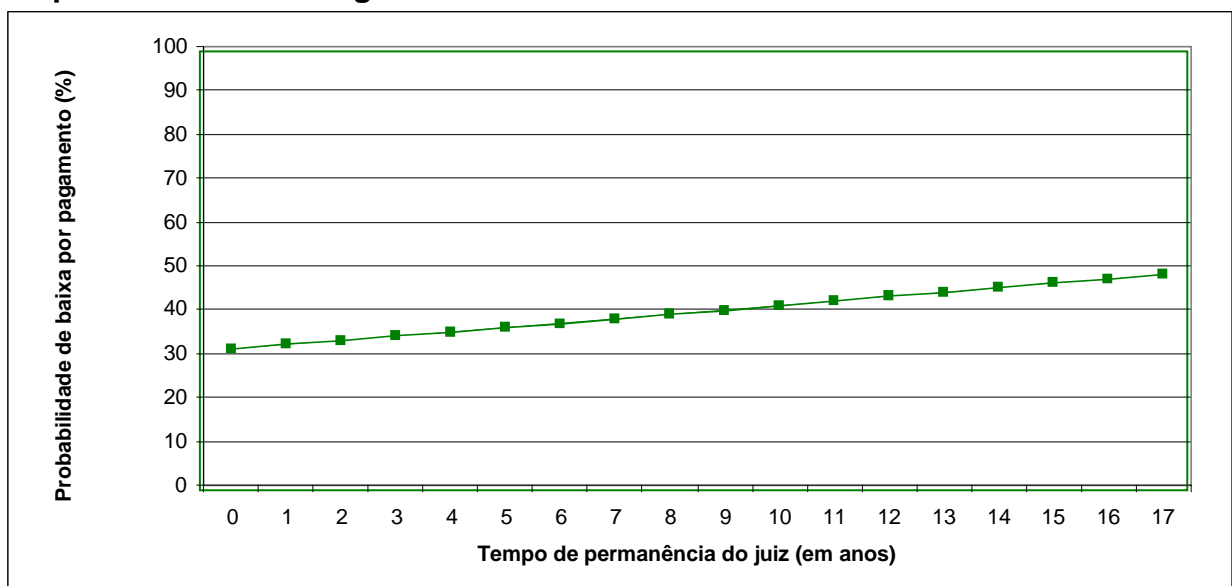
Nas observações realizadas em campo ao longo deste estudo, restou claro que a digitalização e a virtualização não estão sendo precedidas de mudanças organizacionais, nem de treinamento adequado. Dessa forma, o avanço da informatização apenas altera o suporte dos autos processuais, que deixa de ser físico e passa a ser virtual, reproduzindo as práticas do processamento em papel nos procedimentos digitais, sem qualquer resultado em termos de melhoria do desempenho. Ademais, o ganho obtido com a supressão de determinadas tarefas burocráticas em função da digitalização acaba sendo anulado pela criação de novas tarefas, como o escaneamento de peças processuais. Contudo, apenas um estudo qualitativo específico sobre a virtualização poderia indicar mais precisamente qual dessas hipóteses é a verdadeira.

2. AUTONOMIA GERENCIAL DAS VARAS FEDERAIS

Atores do sistema de justiça, em especial os advogados, costumam apontar que o tempo de permanência do magistrado no cargo (4) encontra-se diretamente correlacionado ao desempenho da vara. Como o juiz é o responsável último pela organização administrativa da secretaria, gozando de grande autonomia gerencial, um magistrado que se encontra há mais tempo no exercício da jurisdição conhece melhor os advogados, jurisdicionados e serventuários, estruturando mais adequadamente as atividades administrativas. Por sua vez, levando em conta o tempo médio de duração do executivo fiscal, apenas um juiz que esteja há muito tempo no exercício da jurisdição no mesmo local estará julgando somente processos por ele mesmo instruídos.

O tempo de permanência do magistrado na vara não demonstrou ter qualquer impacto significativo sobre o tempo médio de duração do executivo fiscal, mas há variações significativas no que tange ao motivo de baixa: quanto maior o tempo de permanência do juiz no exercício da jurisdição em um mesmo local, maior a probabilidade de que a execução fiscal resulte em pagamento, conforme demonstra o gráfico 1:

Gráfico 1 – Probabilidade de baixa por pagamento, em relação ao tempo de permanência do magistrado na vara



Elaboração própria

No exercício de sua autonomia funcional, os magistrados também podem optar por diferentes instrumentos de procura por bens, com o objetivo de satisfazer os créditos em execução. Recentemente, a adoção do sistema Bacenjud (5), que permite a penhora *online* dos depósitos em dinheiro dos devedores, por meio do banco de dados do Banco Central do Brasil, vem sendo apontada como uma ferramenta poderosa, capaz de reduzir significativamente o tempo destinado à procura por bens e aumentar a probabilidade de satisfação do crédito.

Porém, este estudo não revelou qualquer variação significativa entre o tempo de duração dos executivos fiscais nas varas que empregam prioritariamente o sistema Bacenjud e aquelas que o utilizam de modo apenas subsidiário. Isto pode se dever às controvérsias jurisprudenciais envolvendo a aplicação do Bacenjud, muitas vezes discutidas em sede de agravo, o que aumenta substancialmente o tempo de tramitação do processo. Surpreendentemente, a probabilidade de um executivo fiscal no qual houve a aplicação do sistema Bacenjud terminar em pagamento é significativamente menor. Contudo, é provável que este seja um caso de causalidade invertida: o Bacenjud não reduz a probabilidade de pagamento; a baixa probabilidade de pagamento é que induz a sua utilização pela Justiça Federal.

Quanto à organização da secretaria (6), o estudo não revelou qualquer evidência significativa de que exista um modelo mais bem-sucedido do que outro. No limite, é absolutamente irrelevante se as atividades administrativas dos servidores encontram-se organizadas por rotinas, tal como uma linha de montagem; por temas, com equipes responsáveis por determinados assuntos; ou por numeração do processo, com um grupo de serventuários responsável por um conjunto de processos cuja numeração termine com um mesmo algarismo. Esta informação é bastante relevante, pois, dados os resultados apresentados anteriormente sobre a morosidade e a ineficiência na condução dos processos, indica a falência dos padrões de organização atualmente em vigor, e a necessidade imperiosa de proposição de novos modelos de gestão.

Por fim, é igualmente importante ressaltar que a contratação de pessoal não é uma solução. Neste estudo, não se observou qualquer evidência

empírica significativa de que o quantitativo de processos por serventário (7) esteja correlacionado com o tempo de duração do executivo fiscal, nem com a probabilidade deste sofrer baixa por pagamento.

B) QUANTO AO PERFIL DAS DEMANDAS E ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL

Da mesma forma que a organização do sistema de justiça, é possível que o perfil das demandas e a organização do processo judicial produzam algum impacto sobre o tempo de duração e a probabilidade de êxito de um executivo fiscal.

1. PERFIL DAS DEMANDAS

Um dos aspectos mais relevantes no perfil das demandas diz respeito ao exequente (8). Com base neste estudo, pode-se afirmar que as ações promovidas pela PGF tendem a ser mais demoradas do que aquelas patrocinadas pela PGFN. Já as ações propostas pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais são em regra as mais rápidas. No que diz respeito ao motivo da baixa, pode-se inferir que as ações de autoria da Fazenda Nacional têm menor probabilidade de baixa por pagamento. Neste caso, o desempenho da PGF é semelhante ao dos conselhos de fiscalização das profissões liberais, e significativamente superior ao da PGFN.

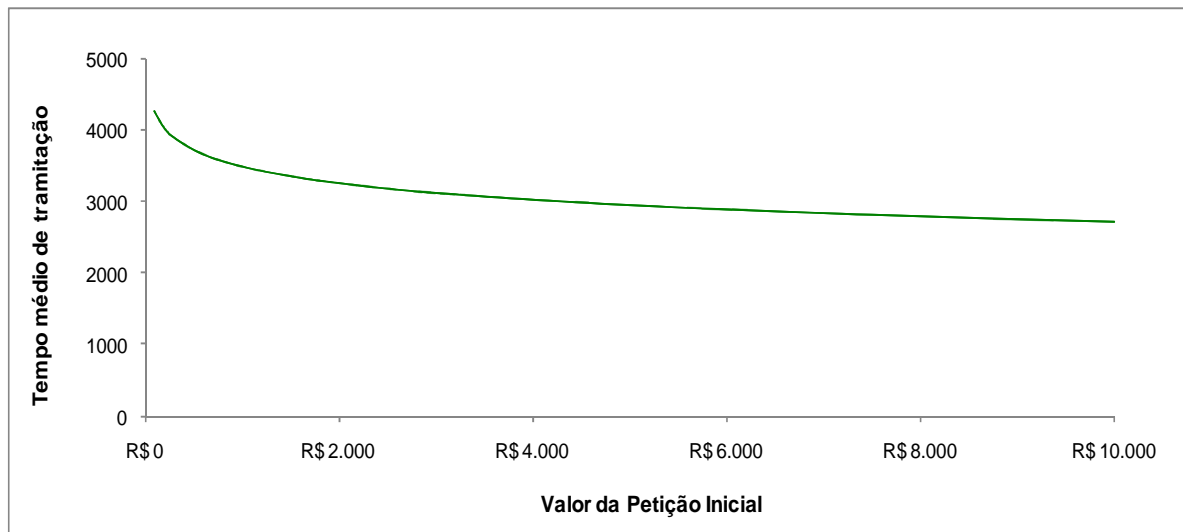
Ainda sobre o perfil dos exequentes, pode-se perceber que estes, quando se encontram na mesma cidade (9), acabam por aumentar o tempo de duração do processo. Existem algumas explicações possíveis para esta demora, entre elas o fato de que o exequente possivelmente crie equipes específicas para os processos advindos de outras cidades. Outra explicação poderia ser uma relação de causa invertida, isto é, varas que não possuem um grande volume ou um grau de complexidade elevado em sua demanda, acabam por não contar com um exequente em sua cidade, sendo assim, seus

processos, mesmo contando com os deslocamentos de vistas ao exequente contarão com um rito mais rápido.

Já no que tange ao executado (10), as ações movidas contra pessoas físicas são significativamente mais rápidas, e mais provavelmente resultam em pagamento.

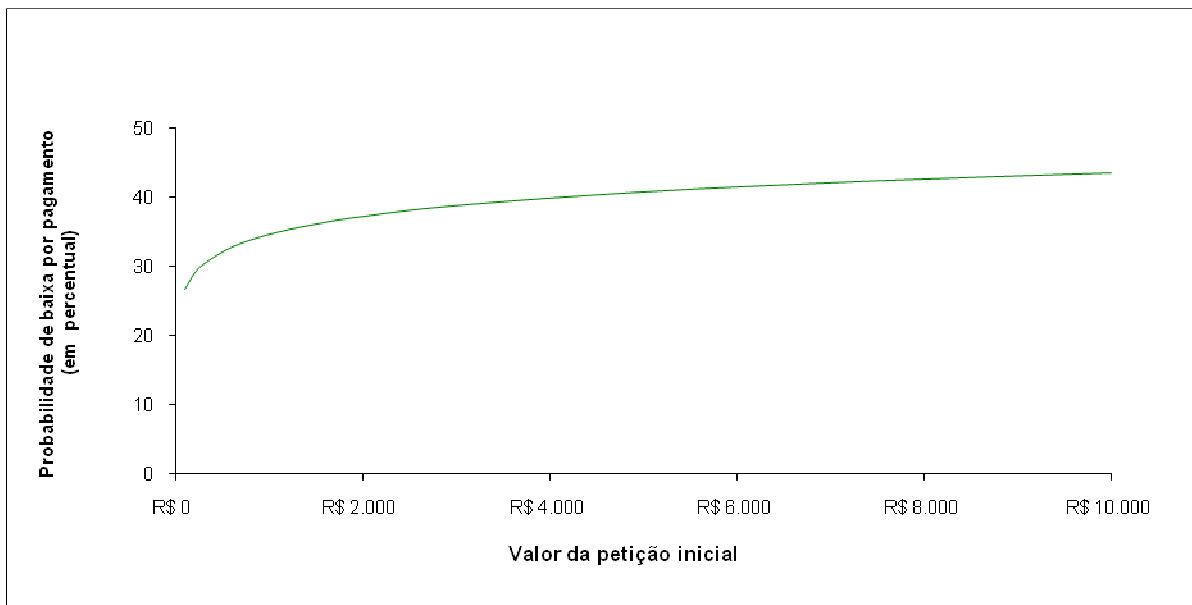
Quanto ao valor da causa (11), os resultados obtidos pelo estudo são surpreendentes. Com base nos dados produzidos, verificou-se existir uma correlação negativa e significativa entre o valor da causa e o tempo médio de tramitação e correlação positiva entre aquele valor e a probabilidade de pagamento. 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, conforme demonstram os gráficos abaixo:

Gráfico 6 – Tempo médio de tramitação, em relação ao valor da causa



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7 – Probabilidade de baixa por pagamento, em relação ao valor da causa



Fonte: Elaboração própria


Embora contra-intuitiva, essa correlação pode ser explicada. Há algum tempo, a PGFN e a PGF vêm adotando a estratégia de privilegiar as ações de execução fiscal movidas contra grandes devedores, dedicando-lhes atenção especial. Durante este estudo, muitos magistrados relataram adotar a mesma prática. Logo, é provável que o resultado obtido apenas demonstre o sucesso dessas iniciativas.

2. CARTAS PRECATÓRIAS E DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Procurou-se verificar, ainda, de que modo a delegação de competência (12) e o emprego de cartas precatórias (13) afetam o desempenho da Justiça Federal no processamento do executivo fiscal. Como este estudo não incluiu em sua amostra processos de execução fiscal da União que tramitaram exclusivamente em varas estaduais, o único dado que permite alguma inferência a esse respeito é aquele relativo aos processos que tramitaram em mais de uma vara, federal ou estadual, mas que tiveram baixa na Justiça Federal.

A esse respeito, pode-se afirmar que os processos que tramitaram em mais de uma vara são significativamente mais demorados, e apresentam menor probabilidade de resultar em pagamento (14). Entretanto, não existe qualquer variação significativa entre a situação dos processos que vêm das varas estaduais e a daqueles remetidos por outras varas federais. Dessa forma, não se pode afirmar que as varas estaduais, no exercício da competência delegada para processar a execução fiscal da União, tenham desempenho pior do que a Justiça Federal. Em todo caso, essa questão ainda merece ser explorada por meio de pesquisa específica.

Por fim, quanto às cartas precatórias, verificou-se que o problema encontra-se concentrado na própria Justiça Federal. Quando esta remete uma carta precatória a uma vara estadual, isso não costuma resultar em maior atraso no processamento do executivo fiscal. Entretanto, se o pedido for remetido a outra vara da própria Justiça Federal, o tempo médio de tramitação aumenta significativamente.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República