

Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal

Relatório
de Pesquisa Ipea

Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal

Relatório de Pesquisa



Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ)
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

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 Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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



Presidente do Conselho Nacional de Justiça

Ministro Cezar Peluso

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

Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal

Relatório de Pesquisa

Relatório final da pesquisa Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União, sob a responsabilidade técnica dos pesquisadores Alexandre dos Santos Cunha (coordenador), Bernardo Abreu de Medeiros, Elisa Sardão Colares, Luseni Cordeiro de Aquino e Paulo Eduardo Alves da Silva.



Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ)
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Brasília, 2011

Equipe Técnica

- Acir dos Santos Almeida, mestre em Ciência Política, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Ailton dos Santos, mestre em Ciências Sociais, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Alexandre dos Santos Cunha, doutor em Direito, técnico de planejamento e pesquisa do Departamento de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Ana Paula Antunes Martins, mestre em Sociologia, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Bernardo Medeiros, mestre em Direito, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Camilo Zufelato, doutor em Direito, professor da Universidade de São Paulo, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Carolina Bonadiman Esteves, doutora em Direito, professora da Faculdade de Direito de Vitória, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Cristhian Magnus de Marco, mestre em Direito, professor da Universidade do Oeste de Santa Catarina, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Débora Bonat, mestre em Direito, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Denise Lucena Cavalcanti, doutora em Direito, professora da Universidade Federal do Ceará, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Éderson Garin Porto, mestre em Direito, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Elisa Sardão Colares, mestre em Sociologia, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Isabela Klin, estatística, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- João Vargas Leal Júnior, mestre em Direito, professor da Universidade Estadual da Bahia, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- José Irivaldo Alves Oliveira Silva, mestre em Sociologia, professor da Universidade Federal de Campina Grande, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Luseni Aquino, mestre em Sociologia, técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia.
- Mauro Oddo Nogueira, doutor em Engenharia de Sistemas, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
- Olívia Alves Gomes Pessoa, cientista política, assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- Paulo Eduardo Alves da Silva, doutor em Direito, professor da Universidade de São Paulo, pesquisador visitante da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| APRESENTAÇÃO..... | 7 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2 METODOLOGIA DA PESQUISA..... | 9 |
| A) Desenho metodológico..... | 10 |
| 1 Tempos..... | 11 |
| 2 Unidades de custo..... | 13 |
| B) Desenho amostral..... | 15 |
| 1 Definição da amostra..... | 15 |
| 2 Espacialização da amostra..... | 16 |
| 3 RESULTADOS DAS PESQUISAS..... | 17 |
| A) Caracterização do processo de execução fiscal médio (PEFM)..... | 17 |
| 1 Fluxos do PEFM..... | 21 |
| 2 Tempos do PEFM..... | 22 |
| B) Custo do processo de execução fiscal médio (PEFM)..... | 25 |
| 1 Custo médio total..... | 25 |
| 2 Custo baseado em atividades..... | 26 |
| 4 VARIAÇÕES RELEVANTES NOS RESULTADOS DA PESQUISA..... | 28 |
| A) Organização do Sistema de Justiça..... | 29 |
| 1 Organização Regional e especialização das varas federais..... | 29 |
| 2 Autonomia gerencial das varas federais..... | 29 |
| B) Perfil das demandas e organização do processo judicial..... | 31 |
| 1 Perfil das demandas..... | 31 |
| 2 Cartas precatórias e delegação de competência..... | 32 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 32 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 37 |

APRESENTAÇÃO

O Ipea tem produzido, ao longo de sua história, análises e estudos variados sobre o desenvolvimento econômico e as questões sociais brasileiras, oferecendo subsídios para a formulação, a avaliação e o aperfeiçoamento das ações em diversas áreas de políticas governamentais. Recentemente, o órgão abraçou a missão de incorporar em seus trabalhos a análise mais meticulosa dos aspectos políticos e institucionais subjacentes à atuação estatal, buscando contribuir também para o aprimoramento dos mecanismos de governança e gestão que ancoram a formulação de políticas e a provisão de serviços públicos.

Este relatório apresenta os resultados finais de um dos projetos desenvolvidos com este objetivo, o estudo *Custo unitário do processo de execução fiscal da União*, realizado por meio de cooperação técnica entre o Ipea e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ). O estudo aceitou o desafio de estimar o custo médio para a Justiça brasileira de um tipo específico de processo: a execução fiscal que tramita nas varas da Justiça Federal e responde por 34,6% da carga processual deste ramo do Judiciário (CNJ, 2010).

O relatório está estruturado em cinco seções. Após a introdução, a segunda seção destina-se a descrever a metodologia desenvolvida para aferir o custo do processo de execução fiscal, detalhando alguns aspectos de sua construção e as informações necessárias para possíveis utilizações. Na seção três são apresentados os principais resultados obtidos com a aplicação do modelo desenvolvido e, em seguida, na seção quatro, são analisadas algumas variações importantes observadas nos resultados da pesquisa devido à interferência de variáveis relativas à organização do sistema de justiça, ao perfil das demandas e à organização do processo judicial. Por fim, na última seção são apresentadas algumas conclusões e recomendações extraídas dos principais resultados obtidos. No anexo, encontra-se toda a documentação que forneceu a base para a elaboração deste relatório.

Espera-se que as diversas informações reunidas possam servir ao aprimoramento da gestão dos recursos materiais, humanos e tecnológicos que alimentam o sistema de justiça brasileiro e, com isso, contribuir para os esforços já em curso de reforma, visando à ampliação da efetividade da Justiça.

1 INTRODUÇÃO

A justiça, sem dúvida, não tem preço. O benefício que proporciona ao jurisdicionado e, de modo geral, a todo o tecido social, está além do que os usuais critérios de mercado podem captar (HOLMES e SUNSTEIN, 1999). Contudo, da perspectiva da atividade estatal, sua produção tem um custo. Uma estrutura consideravelmente complexa é necessária para o exercício da jurisdição. Recursos humanos, materiais e tecnológicos são consumidos no sofisticado processo de buscar um nível satisfatório de justiça na resolução de disputas e conflitos. Este esforço público tem um custo, que é variável e pode ser mensurado.

A discussão a respeito dos custos na Justiça brasileira tem como pano de fundo os debates em torno da reforma do Judiciário, em especial as de cunho gerencial e processual. Os diagnósticos divulgados nos últimos anos vêm revelando que os principais desafios a serem enfrentados dizem respeito aos seguintes aspectos: morosidade; alto número de processos em estoque; alto custo da tramitação processual; e baixo índice de processos sentenciados a tempo de resolver efetivamente o conflito (SANTOS, 2005; HAMMERGREN, 2007; CAMPOS, 2008; CNJ, 2010). Sinteticamente, estas questões se inscrevem no quadro geral de baixa efetividade do Poder Judiciário.

No caso em tela, a execução fiscal que tramita na Justiça Federal,¹ deve-se levar em consideração que as consequências negativas da inefetividade do Judiciário – as quais nas demais circunstâncias recaem majoritariamente sobre o cidadão – também se revertem em prejuízos ao próprio Estado. Assim, se o poder público é o grande interessado em que sejam geradas informações mais precisas sobre os custos da prestação jurisdicional em geral, de modo a aprimorar a eficiência de sua atuação, isto se manifesta em dupla medida no caso da execução fiscal.

Longe de pretender enquadrar as questões enfrentadas pelo Judiciário em um enfoque meramente produtivista, a análise do custo do processo pode ser conduzida também de uma perspectiva qualitativa e, com isso, revelar aspectos gerenciais e processuais muito relevantes, que têm impacto sobre a qualidade do serviço prestado aos cidadãos. Como alerta Boaventura de Sousa Santos,

a pressão quantitativa que recai sobre os tribunais e sobre os juízes contribuiu para degradar as condições de funcionamento da administração da Justiça, a maioria das vezes em detrimento da qualidade necessária à função jurisdicional (SANTOS, 2005, p. 23).

Ao compreender o Judiciário como prestador de serviço, o que se pretende é ir além de qualquer avaliação sobre se o sistema de justiça² pode produzir decisões a menor custo; cabe também refletir sobre se a Justiça efetivamente exerce as funções que são de sua responsabilidade, além de considerar a relação entre a qualidade do serviço prestado e os resultados obtidos (PASTOR, 2003).

A mensuração de custos na administração pública é um grande desafio metodológico, em virtude da dificuldade não apenas de mensurar os benefícios gerados, mas também de identificar todos os elementos de custo e de atribuir-lhes valores monetários com alguma precisão. Isto é ainda mais significativo no caso do Poder Judiciário, que não tem tradição em gerar os dados necessários para a realização desta espécie de cálculo (CUNHA *et al.*, 2004). A ausência de informação compromete significativamente a capacidade de administradores e agentes políticos tomarem decisões qualificadas, condenando o sistema de justiça ao reformismo “modernizador” de soluções paliativas, cujas consequências são quase impossíveis de avaliar, até mesmo nos restritos termos de “eficiência” e “produtividade” com os quais costuma ser justificado.

Os dados disponíveis sobre a Justiça brasileira indicam que sua despesa total representa hoje R\$ 37,3 bilhões, o que equivale a 1,2% do produto interno bruto (PIB) nacional, destinados à movimentação de uma carga processual global dimensionada atualmente em cerca de 86,6 milhões de processos (CNJ, 2010). Do ponto de vista analítico, o processo judicial representa não apenas a relação jurídica em que parte e juiz concretizam a ação, a defesa, o contraditório, a produção da verdade e a tutela jurisdicional, mas reflete também os diversos recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários ao exercício jurisdicional. Ademais, é preciso considerar que os custos de produção da Justiça variam conforme o tipo de processo, o âmbito em que tramita ou o perfil dos atores envolvidos.

Na ausência de informações detalhadas que permitam associar as despesas da Justiça a cada um dos elementos geradores de custo na prestação jurisdicional, a relação entre as despesas totais e o número de processos em trâmite ou as sentenças proferidas tem sido adotada como indicador de custo (CASTELAR PINHEIRO, 2003).

1. Execução fiscal é o processo para cobrança judicial dos créditos da Fazenda Pública, sejam eles ou não de natureza tributária. O conceito de Fazenda Pública abrange a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas, bem como as autarquias especiais, como as agências executivas e reguladoras.

2. Por sistema de justiça compreendem-se tanto as instituições que atuam no âmbito da prestação jurisdicional quanto aquelas cuja missão é essencial à realização da justiça ou cuja atuação envolve a elaboração de políticas e a oferta de serviços que possibilitam aos cidadãos a defesa de seus direitos (Ipea, 2007, p. 249). Estão abrangidos, portanto, os órgãos do Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia pública e privada e os órgãos do Poder Executivo que atuam na elaboração e implementação de políticas para o setor. No caso deste estudo, o conceito refere-se exclusivamente ao conjunto formado pela Justiça Federal comum, pelos órgãos que representam a União em juízo (atualmente reunidos na Advocacia Geral da União), pela advocacia privada e pela Defensoria Pública. Dada a função primordial que órgãos do Poder Executivo federal, especialmente a Receita Federal, desempenham no fluxo da execução fiscal, as análises aqui apresentadas têm caráter abrangente e, quando cabível, são aplicáveis também a estes atores.

Contudo, uma das grandes limitações em adotar políticas de gestão da Justiça a partir de dados gerais sobre as despesas realizadas é o fato de que os valores auferidos para o cenário presente, tomados como custos fixos, são projetados para o futuro. No caso brasileiro, por exemplo, as despesas atuais da Justiça refletem uma demanda processual que vem crescendo exponencialmente há alguns anos (CAMPOS, 2008; KOERNER, 2010) e ainda não se estabilizou; no entanto, pode ter comportamento distinto nos próximos anos, impactando inclusive o padrão de gastos com a expansão e interiorização dos órgãos da Justiça. Outra limitação clara é a impossibilidade de identificar aqueles elementos de custo sobre os quais é possível atuar de forma efetiva e, assim, adotar as políticas gerenciais adequadas.

Daí a necessidade de investir na geração de informações o mais detalhadas possível sobre os custos efetivos dos recursos humanos, materiais e tecnológicos consumidos nos órgãos da Justiça. Dada a grande variedade observada nos procedimentos judiciais e nas formas de organização judiciária, esta abordagem também é fundamental para a diferenciação dos custos segundo os tipos de procedimentos processuais. Adicionalmente, pode permitir a visualização mais nítida da distribuição proporcional da despesa da Justiça segundo os tipos de conflitos, possibilitando identificar aqueles que estão sobre ou sub-representados no total.

Ao se propor a identificação dos elementos geradores de custo em cada tipo de processo, o que se advoga é que o processo judicial seja tomado analiticamente como elemento mínimo do custo geral do sistema de justiça. O estudo que ora se apresenta foi desenvolvido a partir desta perspectiva metodológica. Para tanto, estabeleceu-se um modelo próprio de aferição de custos a partir de informações detalhadas sobre o processamento rotineiro das ações de execução fiscal nas diversas varas da Justiça Federal, o que permitiu a construção do *processo de execução fiscal médio*.

Além dos resultados finais obtidos a partir da aplicação desta metodologia, considera-se que o próprio modelo de aferição de custos é um produto importante do estudo, pois é aplicável a qualquer tipo de processo, podendo, portanto, ser utilizado por todas as organizações do sistema de justiça. A seção seguinte tem como objetivo apresentar com detalhes os supostos metodológicos do estudo e descrever os procedimentos adotados.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Apesar do esforço recente empreendido por vários analistas para diagnosticar a Justiça brasileira (VIANNA *et al.*, 1997; SADEK *et al.*, 1999; CUNHA *et al.*, 2004; CNJ, 2007 a 2010), apenas se inicia o desenho de um quadro mais abrangente e preciso de sua situação. Sequer há, por exemplo, dados sobre os tempos de duração dos processos judiciais no Brasil. Além disso, os raros dados precisos existentes sobre os custos da Justiça são genéricos e não consideram componentes relevantes do custo.

A carência de dados possivelmente decorre da impossibilidade de coletar determinadas informações, especialmente por conta da falta de instrumentos hábeis e adequados para fazê-lo. Os métodos hoje disponíveis para cálculo dos custos da produção, por exemplo, embora altamente sofisticados, não foram desenvolvidos para a medição de serviços públicos, especialmente os de justiça, bastante peculiares.

Assim, a falta de métodos e de dados demandou deste estudo duas tarefas preliminares: *i*) a construção de um modelo especialmente desenhado para o cálculo dos custos de procedimentos judiciais; e *ii*) o levantamento e a sistematização dos dados necessários para alimentá-lo. Ambas as tarefas exigiram cuidadoso trabalho de concepção, adaptação e triangulação de técnicas de coleta e análise de dados, descritas nos itens *Desenho metodológico* e *Desenho amostral* da primeira seção deste relatório. No primeiro, apresenta-se o desenvolvimento da metodologia para cálculo de custos de processos judiciais e, no segundo, a seleção dos processos de execução fiscal da Justiça Federal sobre cujos dados foi aplicado o modelo desenvolvido.

A. DESENHO METODOLÓGICO

O cálculo dos custos envolvidos na prestação de serviços pode chegar a diferentes resultados conforme o caminho trilhado. Este estudo buscou construir um modelo que atendesse minimamente às peculiaridades do serviço de justiça brasileiro.

Duas afirmações são correntes na literatura sobre o custo de bens e serviços: a dificuldade de medir custos dos serviços públicos e o avanço substancial que significou o “método ABC” em relação aos métodos tradicionais (NAKAGAWA, 1995; NUNES, 1998). Uma decorre da outra, pois o método ABC revelou-se uma opção interessante justamente para a análise mais acurada do custo dos serviços públicos.

Em linhas gerais, o método ABC calcula o custo com foco na *atividade* realizada, não no *produto* final obtido: “as atividades, e não os produtos, consomem os recursos” (NUNES, 1998). Como os serviços públicos geram resultados de difícil quantificação mercantil, as técnicas clássicas, baseadas no custeio pelos produtos, tornam-se imprecisas. O eixo da composição do custo, neste método, são as atividades.

É o que se passa no caso da Justiça. A mensuração do custo dos serviços de justiça pelo número de decisões proferidas, número de processos baixados ou outro produto qualquer é funcionalmente limitada, pois não indica claramente como os recursos são consumidos durante o processo, não sendo possível identificar as peculiaridades da prestação jurisdicional em cada tipo de procedimento judicial. Alternativamente, o método ABC, ao exigir a descrição e a mensuração das atividades especificamente realizadas, permite um resultado bem mais sofisticado e detalhado. Conseqüentemente, sua aplicação é mais complexa e rigorosa, envolvendo: *i)* elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem; *ii)* definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou microatividades); *iii)* eleição dos termos de referência do custo; *iv)* descrição das atividades por meio de uma “árvore funcional”, com identificação dos custos a serem considerados; e *v)* escolha dos vetores de custo (NAKAGAWA, 1995).

O método ABC é especialmente indicado para processos produtivos complexos, com diversidade de atividades e produtos (NAKAGAWA, 1995). O processo judicial, evidente exemplo desta categoria, é construído pela soma de atos processuais (realizados pelas partes) e atividades administrativas (realizados pelas serventias judiciárias). Eventualmente, um processo judicial pode ser longo e moroso por conta das atividades administrativas que lhe sustentam (ALVES DA SILVA, 2010), o que justifica ainda mais que estas sejam o foco da medição de custos.

As atividades são importantes para o processo judicial também porque a ideia de justiça resulta da regularidade formal do processo (meio) e não do conteúdo da decisão gerada (fim). É justamente a prática regular de um conjunto mínimo de atos processuais e atividades administrativas que dão algum sentido de justiça à decisão. O significado conferido pela doutrina e jurisprudência brasileiras ao princípio do devido processo legal (*due process of law*) é um exemplo.

Buscou-se neste estudo incorporar as características específicas da Justiça brasileira na construção da metodologia de cálculo de custos. Um primeiro componente do custo dos serviços de justiça é, sem dúvida, o *tempo de tramitação dos processos judiciais*. Não apenas o tempo total, que oculta uma infinidade de variações internas relevantes, mas também os *tempos parciais* de cada etapa do processo. Mesmo na ausência de dados precisos, a morosidade dos processos judiciais é uma premissa inafastável, que torna imprescindível incluir o tempo na conta do custo.

Outra característica dos sistemas de justiça é a alta representação das despesas com pessoal na composição das despesas totais (CNJ, 2010). Além do tempo despendido na tramitação do processo, as despesas para remuneração dos magistrados e servidores que realizam os atos processuais e as atividades administrativas que consomem os tempos parciais do processo também compõem o custo, sendo necessário relacioná-los aos tempos.

A variedade na organização e no funcionamento das unidades judiciárias e de suas serventias também responde pelos tempos parciais do processo e pelos atos processuais e atividades internas (BRASIL, 2007a). Portanto, o custo do processo judicial depende também da descrição daqueles componentes.

Em suma, para os propósitos deste estudo, o custo do processo judicial é composto especialmente pela articulação entre os diversos tempos parciais dos processos, os atos processuais e atividades administrativas realizados e os insumos respectivamente consumidos. Esta é a peculiaridade deste estudo em relação aos anteriores, baseados nas relações gerais entre produtividade (processos baixados, decisões proferidas etc.) e orçamento.

Os elementos selecionados para compor o custo do processo foram classificados como “custos diretos ou indiretos” e “custos fixos ou variáveis”. Como principal insumo empregado no processamento da execução fiscal, a mão de obra será sempre tomada como um custo variável, direto (MOD) ou indireto (MOI).

Como o método ABC é mais exigente em informações que os tradicionais, diferentes instrumentos de coleta foram construídos para captar os dados requeridos conforme este enquadramento. Os custos variáveis diretos foram coletados por meio de fichas aplicadas durante ampla e detalhada coleta de campo.³

Os custos fixos e variáveis indiretos resultaram do tratamento de dados secundários fornecidos especialmente pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal, como orçamento, gastos segundo a natureza das despesas (custeio e capital), salários por tipo de servidor, número de servidores ativos e inativos, estagiários etc.

Para o levantamento dos tempos parciais de cada etapa do processo e o estabelecimento de sua relação com as atividades realizadas pelos servidores, empregaram-se duas técnicas distintas, utilizadas em estudos internacionais similares. Os itens a seguir apresentam estas técnicas e explicam como elas foram articuladas para medir os *tempos* e calcular os *custos* dos processos analisados.

1) TEMPOS

Qualquer assertiva sobre os tempos dos processos judiciais exige algumas cautelas. Não há dados precisos sobre o tempo de duração dos processos judiciais no Brasil. Há, tão somente, a sensação generalizada de que a Justiça brasileira é lenta, de que há grande morosidade processual no país (IPEA, 2010). No entanto, a atividade jurisdicional consome um tempo mínimo, sob pena de comprometimento dos resultados do ponto de vista da justiça enquanto valor: daí o sentido da previsão constitucional de “razoável duração” do processo (Constituição Federal de 1988, Art. 5º, LXXVIII).

Duas premissas sustentam a cautela metodológica assumida por este estudo relativamente ao fator *tempo*. Em primeiro lugar, o fato de que o tempo total dos processos judiciais esconde três diferentes categorias: o tempo da relação jurídica processual (atos do juiz e das partes); o tempo das atividades administrativas que dão corpo aos atos processuais (a cargo, principalmente, dos serventuários); e os tempos de espera, que podem ser legítimos (em virtude dos prazos legais), mas que em geral decorrem da disfuncionalidade organizacional da Justiça (causas pendentes de julgamento, filas de expediente, pilhas de autos para cumprimento etc.). Conforme contribuam para o fluxo processual, estes diferentes *tempos* podem ser agrupados nas categorias

3 . Para detalhes sobre o desenho amostral e a coleta de campo, ver o item B desta seção.

“tempos úteis” ou “tempos mortos”. Em segundo lugar, o fato de que alguns tempos se sobrepõem uns aos outros, o que impede a simples decomposição aritmética do tempo total dos processos e dificulta sobremaneira a contagem. Tome-se como exemplo a juntada de uma petição que espera o cumprimento de um prazo previsto legalmente; ou a apresentação de nova petição por uma das partes enquanto se aguarda uma decisão.

A alternativa tradicionalmente adotada para estimar o tempo dos processos na Justiça desconsidera essas questões e, apoiando-se em termos genéricos (como a média entre a soma das causas pendentes de julgamento e daquelas distribuídas no ano, de um lado, e o total de processos baixados no ano, de outro), apresenta números que pouco se relacionam com o que acontece na realidade. Os pressupostos metodológicos deste estudo exigem, entretanto, que a projeção do tempo dos processos sobre os custos da Justiça esteja baseada na identificação o mais detalhada possível de cada um dos diferentes tempos constitutivos do processo. Para tanto, recorreu-se a diferentes técnicas para identificar e descrever estes tempos e relacioná-los às atividades desempenhadas pelos diferentes atores envolvidos (juiz, servidores, outros funcionários).

A primeira dessas técnicas, utilizada em estudos internacionais para medir o volume de trabalho adequado por magistrado, é o *weighted caseload method* ou “carga de trabalho ponderada” (SANTOS, 2005). A partir da análise de uma amostra de autos processuais findos, identificam-se os atos praticados e seus responsáveis, mede-se a sua frequência e estima-se o tempo médio que o servidor lhes dedica. Numa segunda etapa, estes dados são cruzados com informações gerais sobre volume de processos, estoque, despesas, número de dias de trabalho, horas de trabalho por dia etc. Afere-se, em suma, a dedicação que determinado tipo de atividade exige do servidor.

A etapa talvez mais complexa dessa técnica é a medição dos tempos médios dos atos e atividades processuais, para o que se recorreu a uma ferramenta acessória. A partir da descrição dos atos processuais previstos em lei, assim como das atividades, tarefas e operações administrativas cumpridas na prática, foi possível construir um fluxograma teórico da execução fiscal.⁴ Isto permitiu a visualização gráfica de todo o procedimento da execução fiscal, o mapeamento de todas as etapas envolvidas em seu processamento, bem como dos atos processuais e atividades administrativas que as conformam. O instrumento também possibilitou identificar aqueles pontos críticos que costumam represar atividades e produzir perdas em termos de tempo.

Como os atos e atividades identificados no fluxograma da execução fiscal compõem etapas processuais que consomem tempo de trabalho dos servidores da Justiça – e, conseqüentemente, geram custos –, o lapso percorrido do início à conclusão de cada uma fornece uma *proxy* inicial para os tempos de trabalho dos servidores. Este entendimento metodológico orientou a construção dos instrumentos de coleta de dados que foram aplicados a uma amostra significativamente representativa de processos de execução fiscal finalizados em 2009 na Justiça Federal brasileira, buscando levantar as datas de início e conclusão das diferentes etapas processuais.⁵

Contudo, o tempo aferido desta forma representa o “tempo total” das etapas processuais, tal como atestado nos autos. Para captar o tempo efetivamente empregado pelos magistrados e servidores para praticar cada ato ou atividade, revelou-se necessário adotar uma técnica complementar, que permitisse chegar ao “tempo operacional” de trabalho, excluindo os “tempos mortos” também contabilizados no “tempo total”.

Para tanto, geralmente adotam-se duas técnicas complementares, nenhuma das quais, convém adiantar, é absolutamente precisa. A primeira consiste na cronometragem das tarefas e operações que se quer considerar,

4. Elaborado pela equipe técnica da pesquisa, este fluxograma foi posteriormente submetido à validação de juizes federais, procuradores da Fazenda Nacional e auditores da Receita Federal do Brasil. Para mais informações, ver o Anexo B.

5. O desenho da amostra e a ficha de coleta de dados são apresentados, respectivamente, no item B desta seção e nos anexos.

contra a qual pesa o argumento de que o observado não se comportará como habitualmente na presença de um observador – além da dificuldade em cronometrar uma amostra suficientemente representativa de todas as variações que impactam o tempo empregado para praticá-las. A segunda opção é a técnica *Delphi*, baseado na coleta de opiniões junto a um grupo diverso de servidores sobre os tempos razoáveis para a prática de cada ato. O *Delphi*, adotado no presente estudo, também pode gerar dados imprecisos, em razão do voluntário ou involuntário viés nas respostas fornecidas. A saída normalmente adotada é a aplicação conjugada de ambas, de modo que a cronometragem dos tempos serve para checar *a posteriori* as respostas dos servidores. Outros recursos para o controle das respostas obtidas por meio do *Delphi* é a conferência interpessoal, os questionamentos indiretos e a variação na abordagem.

No presente estudo, aplicação da técnica *Delphi* aos servidores da Justiça Federal baseou-se no fluxograma teórico da execução fiscal que fora construído previamente. Importante notar que, neste contexto, as entrevistas também serviram para ajustar o fluxograma teórico à prática dos gabinetes e secretarias das varas da Justiça Federal, ao permitirem a verificação não apenas do tempo consumido, mas também do momento em que atos processuais e atividades administrativas acontecem ou se repetem para a integralização de cada etapa da execução fiscal.⁶

A contraposição dos “tempos totais” levantados nos autos com os “tempos operacionais” aferidos por meio do *Delphi* possibilitou determinar probabilisticamente os “tempos de espera” e, por consequência, os “tempos mortos” da execução fiscal. Além disso, forneceu elementos para que fossem calculados o custo total e o custo baseado em atividades do executivo fiscal, aquele decorrente de todas as patologias normativas e organizacionais que geram os tempos mortos.

2) UNIDADES DE CUSTO

Como adiantado, a metodologia de cálculo do custo com base nas atividades opera pela correlação entre estas atividades e as respectivas unidades de custo envolvidas, mediada pelos tempos requeridos para sua execução e pela frequência com que são praticadas. O fluxograma do procedimento da execução fiscal na Justiça Federal descreveu as etapas envolvidas. Os levantamentos em campo com base nas técnicas da carga de trabalho ponderada e *Delphi* quantificaram os tempos (parciais e totais) e identificaram os agentes envolvidos em cada atividade. Com isso, foram identificadas algumas das referências necessárias para a conversão dos tempos em parâmetros para o cálculo do custo. O passo seguinte consistiu na definição das unidades de custo que permitiram quantificar a relação entre a atividade e o produto.

Uma das unidades de custo priorizadas pelo método ABC é a mão de obra, o que, não por acaso, é bastante adequado ao objeto em análise neste estudo. Como observado anteriormente, as despesas da Justiça brasileira concentram-se maciçamente em gastos com recursos humanos, que atingem 91,4% do total (CNJ, 2010). Esta (des)proporção permitiu que o estudo se concentrasse no custo da mão de obra. A remuneração dos magistrados e servidores da Justiça Federal envolvidos no processamento da execução fiscal e as despesas relacionadas a esta rubrica revelaram-se o vetor de custo (*cost driver*) fundamental neste caso. Os demais custos, vinculados a recursos materiais, tecnológicos etc., porque pouco significativos na despesa total, podem ser incorporados na rubrica geral do “custo fixo”, sem comprometimento da precisão do método ABC.

Outro recurso metodológico importante para a definição dos vetores de custo da execução fiscal foi a construção do que aqui se denomina processo de *execução fiscal médio*, ou PEFM, que, na verdade, não existe

6 . Os dados coletados por meio da técnica *Delphi* não são precisos quanto às inúmeras repetições de atos processuais e atividades administrativas que ocorrem na prática. A juntada de petição, a remessa à conclusão, a intimação do exequente etc. repetem-se com frequência na execução fiscal, e a matriz com base na qual são coletados os tempos não exaure as várias possibilidades de repetição. O tempo consumido pelas repetições destes atos é fundamental para o custo, pois são um importante diferenciador do tempo útil em relação ao tempo morto. Apenas com a análise de autos findos foi possível levantar dados que projetassem aos tempos do *Delphi* os tempos mortos.

no mundo fático. Trata-se da representação média de um processo de execução fiscal na Justiça Federal, elaborada a partir das informações coletadas em campo sobre as etapas processuais que, na prática, compõem este procedimento judicial. O tratamento estatístico dos dados permitiu também visualizar, além da duração média, a frequência média de cada rotina. Alguns atos, embora de longa duração, são raríssimos – o leilão é um bom exemplo. Outros, embora relativamente céleres, repetem-se várias vezes. O PEFM é uma equação matemática simples, que expressa a relação entre as etapas observadas e sua duração e frequência médias; representa um processo abstrato que incorpora todas as variações observadas em campo. Como as informações para construção do PEFM foram coletadas a partir de uma amostra nacionalmente representativa, este foi um instrumento essencial à montagem dos indicadores de custo, que foi representado da seguinte forma:

$$\text{PEFM} = \Delta t w z (a) + \Delta t w z (b) + \Delta t w z (c) + \Delta t w z (d) + \Delta t w z (e) + \Delta t w z (f) + \Delta t w z (g) + \Delta t w z (h) + \Delta t w z (i) + \Delta t w z (j) + \Delta t w z (k) + \Delta t w z (l) + \Delta t w z (m) + \Delta t w z (n) + \Delta t w z (o)$$

Δt = intervalo de tempo médio medido em minutos

w = frequência média de determinada etapa

z = valor médio por minuto da remuneração dos servidores envolvidos na etapa

(a) = autuação

(b) = despacho inicial

(c) = citação pelo correio (AR)

(d) = citação por oficial de justiça

(e) = citação por edital

(f) = mandado de penhora e avaliação

(g) = leilão

(h) = vista ao exequente

(i) = objeção de preexecutividade

(j) = embargo do devedor ou de terceiros

(k) = agravo

(l) = apelação

(m) = recurso especial ou extraordinário

(n) = sentença

(o) = baixa definitiva

Sempre que for necessário tratar a etapa de citação como um todo, esta será representada pela letra (α); no caso da etapa recursal, a letra empregada será (β); e para as fases de sentença e baixa, utilizar-se-á a letra (γ).

B. DESENHO AMOSTRAL

1) DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

A aplicação do desenho metodológico descrito na seção anterior ocorreu sobre uma amostra de todos os processos de execução fiscal com baixa definitiva na Justiça Federal de primeiro grau no ano de 2009,7 o que corresponde ao universo amostral de 176.122 autos findos, conforme os dados fornecidos pelas diferentes seções judiciárias da Justiça Federal (exceto Mato Grosso do Sul, que não prestou as informações).

O tamanho da amostra foi calculado levando-se em conta o intervalo de confiança de 98% e o erro amostral de 0,03, supondo variância máxima para proporções (variância = 0,25), tal como indicado na tabela 1.

TABELA 1
Cálculo do tamanho da amostra

| | |
|--|---------|
| Quantitativo total de processos de execução fiscal baixados na Justiça Federal em 2009 | 176.122 |
| Variância máxima para proporções | 0,25 |
| Intervalo de confiança | 98% |
| Erro amostral | 0,03 |
| Tamanho da amostra calculada | 1.510 |

Elaboração própria.

Para definição da amostra, utilizou-se o critério aleatório, controlando-se a proporção de processos baixados por região da Justiça Federal e competência da vara (se varas de competência exclusiva, que processam apenas ações de execução fiscal, ou de competência mista, que também processam outros tipos de ação, inclusive a execução fiscal). Esta opção metodológica contribuiu para reduzir o erro amostral, visto que é conhecida a distribuição dos processos tanto por região como por competência da vara, tendo resultado na configuração apresentada na tabela 2.

TABELA 2
Amostra por região da Justiça Federal e competência da vara

| Regiões da Justiça Federal | Competência da vara | Quantitativo de processos | |
|----------------------------|---------------------|---------------------------|--------------|
| | | População | Amostra |
| 1ª região | Exclusiva | 29.773 | 258 |
| | Mista | 15.093 | 123 |
| 2ª região | Exclusiva | 18.996 | 164 |
| | Mista | 6.011 | 50 |
| 3ª região | Exclusiva | 15.714 | 137 |
| | Mista | 9.117 | 76 |
| 4ª região | Exclusiva | 25.635 | 223 |
| | Mista | 19.715 | 170 |
| 5ª região | Exclusiva | 31.754 | 275 |
| | Mista | 4.314 | 34 |
| Total geral | | 176.122 | 1.510 |

Elaboração própria.

Dentro de cada binômio região da Justiça Federal – competência da vara, a seleção aleatória dos 1.510 da amostra resultou em sua distribuição em 181 varas federais localizadas em 124 cidades brasileiras.

7. Os processos de execução fiscal foram identificados por meio do código 3300 da tabela de classes processuais da Justiça Federal.

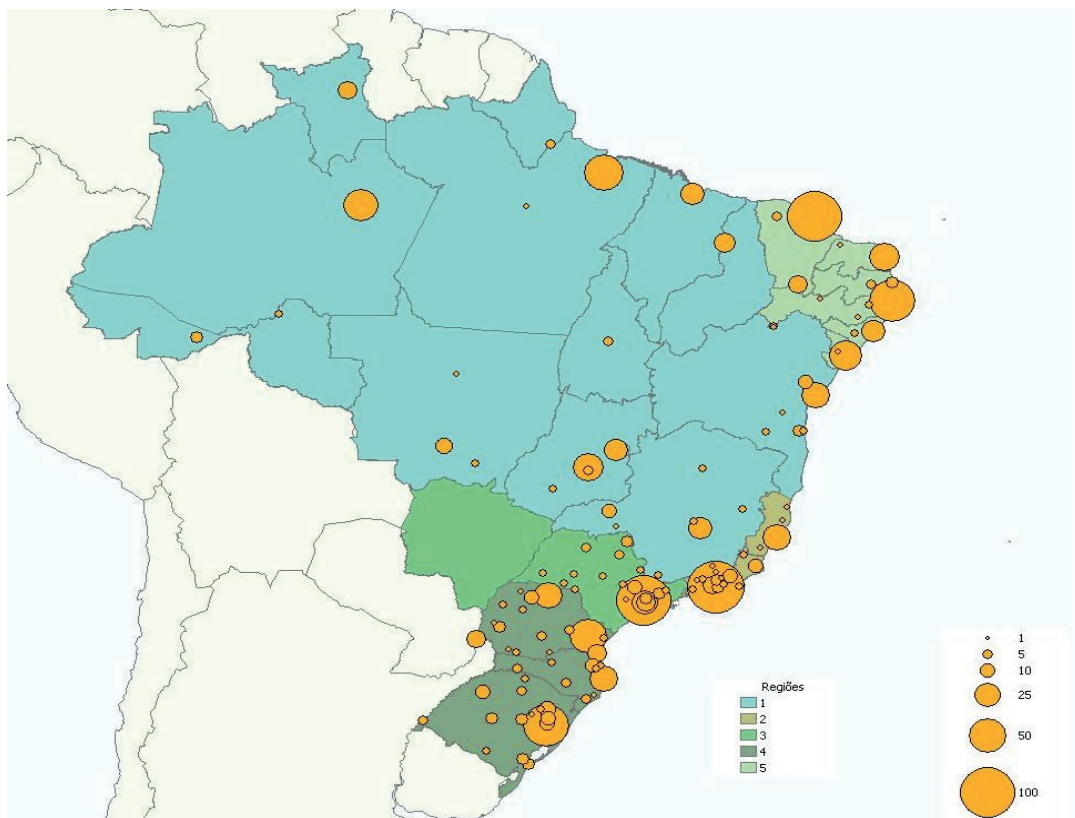
Ao longo do trabalho de coleta de dados em campo, houve necessidade de substituir 95 autos, cujos suplentes foram selecionados aleatoriamente entre a população de processos da mesma vara em que haviam tramitado. Na maior parte dos casos, as substituições ocorreram pelas seguintes razões: *i*) para serem incinerados, alguns autos haviam sido registrados no sistema como desarquivados e, posteriormente, como novamente baixados; *ii*) alguns dos processos sorteados sofreram declínio de competência em algum momento da tramitação e foram transferidos para outra(s) vara(s), não sendo possível localizá-los na vara visitada; *iii*) alguns dos processos tiveram baixa indevida e voltaram a tramitar normalmente, não tendo sido sentenciados até o momento da pesquisa; *iv*) em alguns casos, erros logísticos ou de arquivamento tornaram impossível o acesso aos autos; e *v*) o processo estava em segredo de justiça.

2) ESPACIALIZAÇÃO DA AMOSTRA

Uma vez definida a amostra, observou-se um conjunto pequeno de varas com apenas um processo a ser examinado. Por questão de economia e conveniência, decidiu-se substituir os processos destas varas por outros de varas de mesmo perfil já incluídas na amostra e localizadas na mesma seção judiciária da Justiça Federal.

Após esse pequeno ajuste, a distribuição espacial dos processos sobre os quais se daria a coleta de dados resultou tal como ilustrado na figura 1.

FIGURA 1
Distribuição espacial da amostra de autos findos



3 RESULTADOS DA PESQUISA

Conforme ressaltado na seção anterior, a metodologia desenvolvida para a execução deste estudo exigiu a construção do *processo de execução fiscal médio* (PEFM), com base em dados produzidos em trabalho de campo. O PEFM é um tipo ideal, representativo da média do conjunto de processos de execução fiscal com baixa definitiva na Justiça Federal, no ano de 2009.

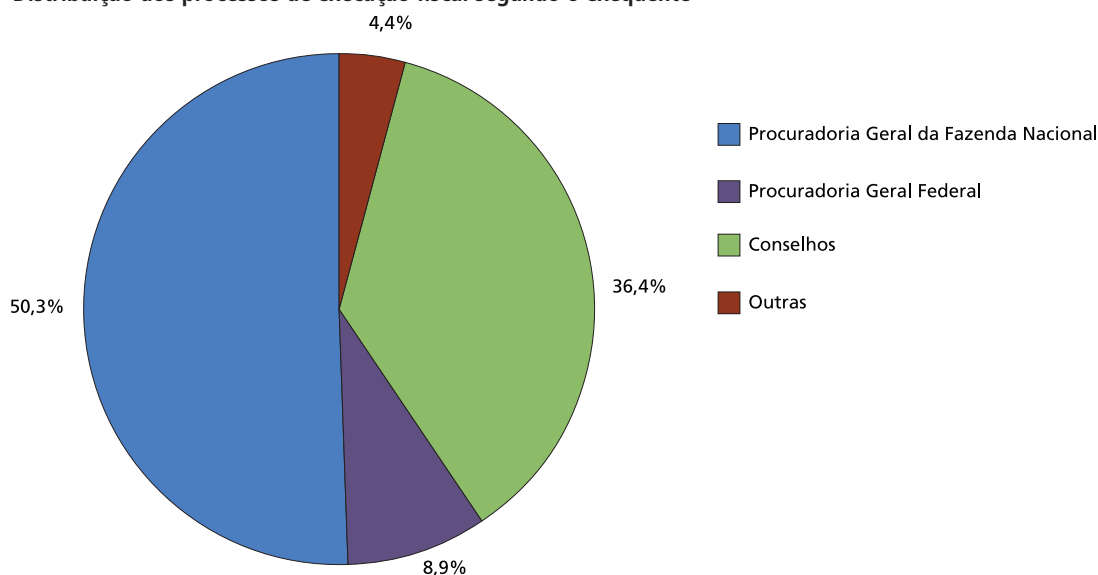
A apresentação dos resultados da pesquisa recorrerá inicialmente à caracterização geral do PEFM (item A), para em um segundo momento ser definido o custo do seu processamento (item B).

A. CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL MÉDIO (PEFM)

No âmbito da Justiça Federal, as ações de execução fiscal em regra são movidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Esta afirmativa é apenas aparentemente tautológica. Como a Justiça Federal tem competência para processar e julgar as ações nas quais a União é parte, e a função primordial do procedimento de execução fiscal é a cobrança de tributos, era de se esperar que a quase totalidade das ações de execução fiscal estivessem a cargo da PGFN. Entretanto, estas constituem pouco mais da metade, representando apenas 50,3% do volume de processos baixados. Somando-se a este total 8,9% de ações nas quais a Procuradoria Geral Federal (PGF) atua como representante de autarquias e fundações públicas federais,⁸ bem como 0,6% de ações movidas pelos departamentos jurídicos dos bancos públicos federais, a União aparece como autora, direta ou indiretamente, de apenas 59,2% do total de ações de execução fiscal, na Justiça Federal.

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 processos baixados, conforme o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o exequente



Elaboração própria.

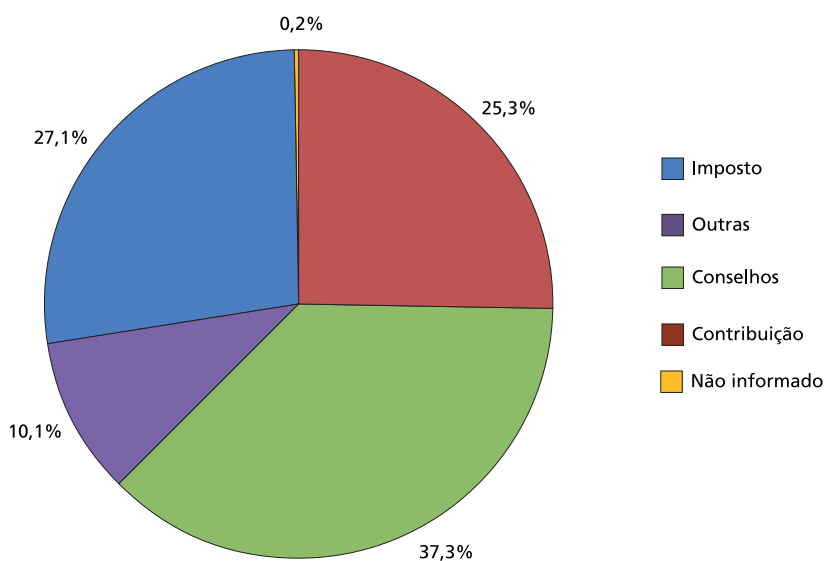
8. A partir de 2002, com o advento da Lei no 10.480, a PGF passou a reunir as funções de assessoramento jurídico e representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais. Anteriormente, estas funções eram exercidas por representantes próprios de cada órgão. No caso deste estudo, em que muitos dos processos de autarquias e fundações constantes da amostra são anteriores a 2002, optou-se por tratar todos os casos como se representados pela PGF.

As ações movidas por essas organizações paraestatais explicam parcialmente a quantidade expressiva de executivos fiscais movidos inicialmente contra pessoas físicas (39,5%), em relação ao total patrocinado contra pessoas jurídicas (60,5%).⁹

Ao recorrer à Justiça Federal, os conselhos de fiscalização das profissões liberais são responsáveis por transformar as taxas de fiscalização, mensalidades e anuidades que cobram no principal objeto da ação de execução fiscal (37,3%). De acordo com o gráfico 2, pode-se perceber que, em segundo lugar, vêm os impostos federais (27,1%), seguidos das contribuições sociais federais (25,3%) e de outras verbas destinadas à União, como multas, aforamentos, laudêmios e obrigações contratuais diversas (10,1%).

GRÁFICO 2

Distribuição dos processos de execução fiscal segundo a natureza da cobrança



Elaboração própria.

Os conselhos de fiscalização das profissões liberais também contribuem significativamente para reduzir o valor médio¹⁰ cobrado por meio do executivo fiscal, que é de R\$ 22.507,51 (para uma mediana de R\$ 1.377,60). Enquanto o valor médio nas ações movidas pela PGFN é 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).

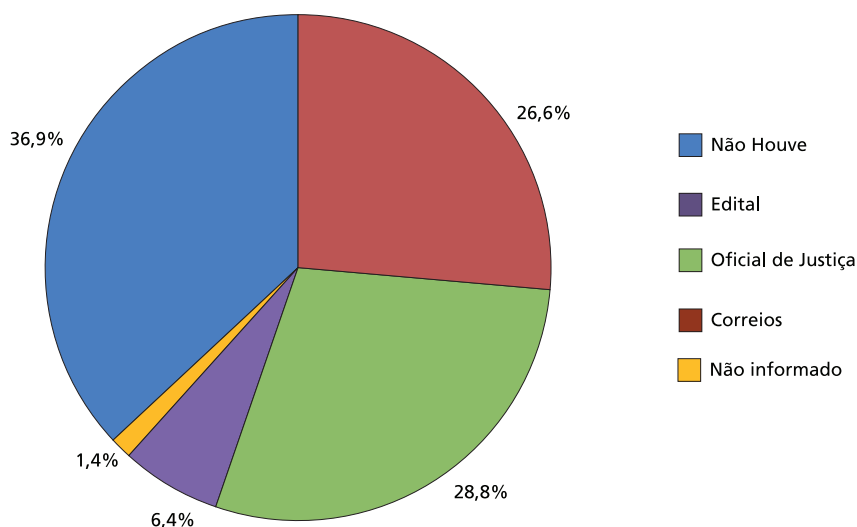
Considerando-se as grandes rotinas que compõem o processo de execução fiscal, percebe-se que o cumprimento da etapa de citação constitui imenso gargalo inicial. Apenas 3,5% dos executados apresentam-se voluntariamente ao juízo. Em 47,4% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e em 36,9% dos casos não há qualquer citação válida. Como a citação ocorre por edital em 6,4% dos casos, pode-se afirmar que em 43,5% dos executivos fiscais o devedor não é encontrado pelo sistema de justiça. O gráfico 3 apresenta o modo pelo qual se obteve a citação.

9. 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 que o das direcionadas a pessoas jurídicas.

10. 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 que as medianas, geralmente muito próximas de zero.

GRÁFICO 3

Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o tipo da citação



Elaboração própria.

Cruzando-se a quantidade de ações nas quais ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação com o universo de executivos fiscais nos quais o devedor não é encontrado pelo sistema de justiça, chega-se à conclusão de que a localização imediata do executado é fundamental para o êxito da citação pessoal. Quando o devedor não é encontrado logo na primeira tentativa, as chances de que venha a ser localizado posteriormente caem para pouco mais de um terço (34,8% dos casos).

Em 15% dos casos há penhora de bens, e somente um terço destas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor.¹¹ 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. Em regra, uma vez havendo a citação pessoal, o que ocorre é a extinção da ação de execução fiscal pelo pagamento, e não a apresentação de bens à penhora ou o oferecimento de defesa, o qual está presente em apenas 10,3% dos casos.

Entretanto, caso a Justiça Federal logre penhorar bens do devedor, a probabilidade de estes serem utilizados para satisfazer integralmente os interesses do credor tende ao irrisório. Somente 2,6% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, em apenas 0,2% dos casos o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito, enquanto a adjudicação dos bens do executado extingue a dívida em 0,3% dos casos.

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. Nas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, os diretores de secretaria e serventuários da Justiça responsáveis pela etapa do leilão demonstraram profundo desalento com a complexidade dos atos administrativos e judiciais necessários à realização de um leilão, que são extraordinariamente burocráticos, demandam muito trabalho e são de pouca efetividade. Como resultado, muitas das varas da Justiça Federal implantadas nos últimos cinco anos jamais realizaram qualquer pregão.

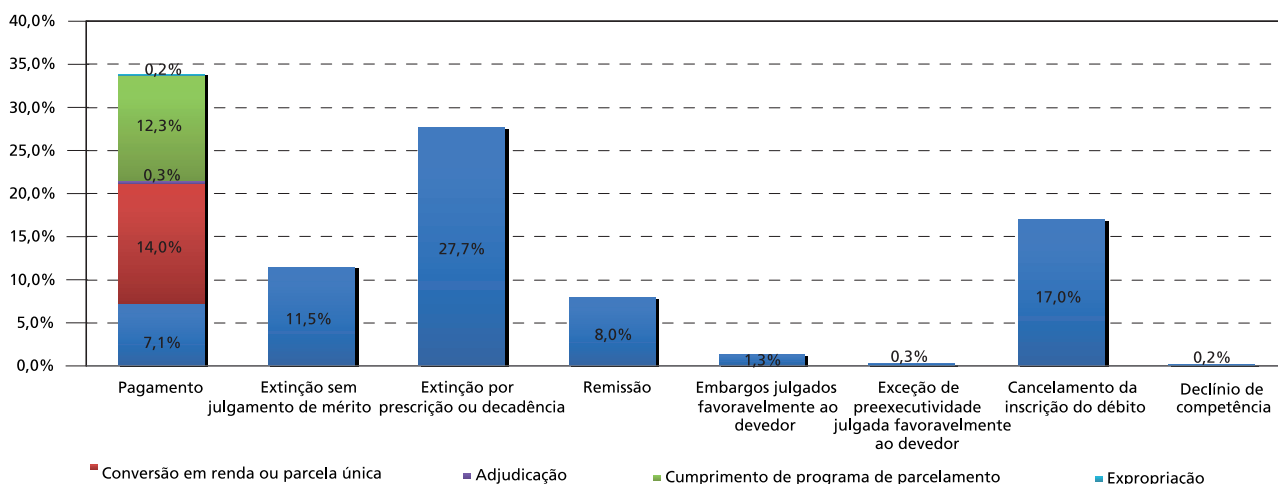
Em que pesem todos os obstáculos, o grau de sucesso das ações de execução fiscal é relativamente alto, uma vez que em 33,9% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe

11. O número relativamente baixo de casos nos quais o devedor apresenta voluntariamente bens à penhora pode estar correlacionado com a pequena quantidade de executados que procuram exercer o direito de defesa. Embora não demonstrável pelos dados coletados neste estudo, tal hipótese merece ser investigada oportunamente.

para 45% nos casos em que houve citação pessoal.¹² Vale destacar, entretanto, que a extinção por prescrição ou decadência é o segundo principal motivo de baixa, respondendo por 27,7% dos casos. Em seguida, vem o cancelamento da inscrição do débito (17%) e a extinção sem julgamento do mérito (11,5%). Causas menores de baixa incluem a remissão (8%), o julgamento de embargos favoravelmente ao devedor (1,3%), o julgamento de objeção de preexecutividade favoravelmente ao devedor (0,3%) e o declínio de competência (0,2%). Ao final, 12,3% das sentenças de execução fiscal são recorridas, em regra pelo exequente.

GRÁFICO 4

Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o motivo da baixa



Elaboração própria.

Os motivos de baixa dos processos de execução fiscal demandam algumas reflexões. A primeira diz respeito aos dois principais motivos de baixa. É curioso observar que o volume de executivos fiscais extintos por pagamento ou prescrição e decadência é praticamente o mesmo, o que indica que a probabilidade de o executivo fiscal obter êxito ou fracassar absolutamente é quase idêntica.

A segunda diz respeito especificamente à extinção por pagamento. Desagregando-se as modalidades de pagamento, tem-se que a quitação do débito em parcela única, perante o exequente ou o juízo da execução, ocorre em 41,3% dos casos. A adesão e fiel cumprimento a programa de parcelamento da dívida representam 36,3% das ações extintas por pagamento. Contrariamente ao senso comum, o grau de respeito aos programas de parcelamento mostra-se extraordinariamente elevado: 64,4% dos executados que aderem a programas de parcelamento cumprem integralmente com as obrigações pactuadas em pelo menos um dos casos.

O que é surpreendente, no que diz respeito às modalidades de pagamento, é a pouca informação existente nos autos sobre quem, de que modo e quanto pagou ao exequente. Em regra, os juízes não têm qualquer preocupação em verificar se a informação prestada pelo exequente é verdadeira, ou seja, se realmente houve o pagamento e qual o valor efetivamente pago. Por esta razão, em 20,9% dos casos não se sabe a modalidade de pagamento adotada, e em 37,1% dos processos não consta qualquer informação sobre o valor efetivamente apurado. Considerando-se apenas os casos em que esta informação encontra-se presente, pode-se afirmar que cada ação de execução fiscal resulta na arrecadação média de R\$ 9.960,48 em principal e R\$ 37,69 em custas judiciais (para uma mediana de zero). Levando-se em conta apenas os executivos fiscais extintos por pagamento, este valor sobe para R\$ 23.751,18 em principal e R\$ 100,83 em custas judiciais (para uma mediana de R\$ 1.942,05 em principal e R\$ 10,64 em custas judiciais).

12. Consideraram-se como pagamento, para a produção deste dado, todos os casos em que as sentenças dos processos referiam-se aos seguintes eventos: pagamento (sem especificação), expropriação, conversão em renda, adjudicação e cumprimento de programa de parcelamento.

Quando desagregada por modalidade de exequente, a arrecadação média dos executivos fiscais extintos por pagamento é de R\$ 36.057,25 em principal e R\$ 191,43 em custas judiciais (para uma mediana de R\$ 3.673,27 e R\$ 73,69, respectivamente), para as ações movidas pela PGFN. 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 (para uma mediana de R\$ 660,00 e R\$ 10,64).

Os motivos de baixa dos processos de execução fiscal demandam ainda uma terceira reflexão, acerca da efetividade dos meios de defesa empregados pelo executado. Se o número de devedores que apresentam defesa já é baixo, a sua taxa de sucesso é ainda menor. Somente 4,4% dos executados apresentam objeção de preexecutividade, as quais são julgadas favoravelmente ao devedor em 0,3% dos casos. 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 preexecutividade é de 7,4%, enquanto a dos embargos é de 20,2%.

Finalmente, é importante ter em mente que o processamento das execuções fiscais acontece em meio físico em 98,7% dos casos, enquanto 1,2% das execuções estão digitalizadas e apenas 0,1% podem ser consideradas virtuais.

1) FLUXOS DO PEFM

Uma vez estabelecidas as características gerais dos executivos fiscais, a primeira tarefa relevante na definição do custo do PEFM consiste em determinar a frequência de cada uma das etapas que o compõem. Em outras palavras, é preciso determinar não apenas quais são as etapas que, nos termos da Lei federal no 6.830/1980, deveriam formar um executivo fiscal, mas quantas vezes são de fato executadas ao longo de um processo real, desde a autuação até a baixa definitiva.

Pode-se inferir que o PEFM conta com uma autuação (*a*) e um despacho inicial (*b*). Na etapa de citação, ocorre em média 0,65 tentativa de citação pelo correio (*c*); 0,7 tentativa de citação por oficial de justiça (*d*); 0,13 tentativa de citação por edital (*e*); e uma quantidade estatisticamente desprezível de tentativas de citação por *e-mail*.

Quanto à taxa de sucesso dos meios empregados para a citação, pode-se afirmar que 46,2% das tentativas de citação por AR (aviso de recebimento) são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital. Contrariamente ao senso comum, a taxa de sucesso das tentativas de citação por oficial de justiça não é significativamente diferente do índice nas tentativas de citação por AR. Igualmente surpreendente é que a taxa de sucesso das tentativas de citação por edital seja de apenas 53,8%. Como o emprego destes instrumentos só não é exitoso quando este contém algum erro ou imprecisão e precisa ser republicado, uma taxa de sucesso tão baixa indica que há quantidade bastante expressiva de equívocos na publicação.

Na etapa de penhora, são expedidos em média 0,67 mandado de penhora e avaliação (*f*), com taxa de sucesso de apenas 22,4%. Cada processo de execução fiscal conta em média com 0,07 leilão (*g*) e vai 4,88 vezes em vistas ao exequente para conhecimento (*h*).

No que diz respeito à defesa do executado, cada processo de execução fiscal conta em média com 0,04 objeção de preexecutividade (*i*) e 0,07 embargo de devedor ou de terceiros (*j*). No campo dos recursos, cada processo de execução fiscal sofre em média 0,03 agravo (*k*); 0,13 apelação (*l*) e 0,02 recurso especial ou extraordinário (*m*). Ao final, conta com uma sentença (*n*) e uma baixa definitiva (*o*).

Logo, as frequências médias prováveis de cada uma das etapas processuais que compõem o PEFM podem ser descritas por meio da seguinte fórmula matemática (processo de execução fiscal médio/frequência das etapas):

$$\text{PEFMf} = a + b + 0,65c + 0,7d + 0,13e + 0,67f + 0,07g + 4,88h + 0,04i + 0,07j + 0,03k + 0,13l + 0,02m + n + o$$

2) TEMPOS DO PEFM

Uma vez estabelecidas as frequências, a segunda fase relevante na definição do custo do PEFM diz respeito aos tempos necessários ao cumprimento dessas etapas. Como afirmado anteriormente, a mão de obra diretamente empregada é a principal unidade de custo, para o Poder Judiciário, do processamento dos executivos fiscais, assim como em outras atividades essencialmente burocráticas ou intelectuais. Na medida em que juízes e serventuários não são remunerados por tarefa, mas pelo exercício do cargo ou função, o custo do processamento será determinado essencialmente pelo tempo que dedicam à prática de cada um dos atos processuais e atividades administrativas que compõem o executivo fiscal.

Com base na técnica da carga de trabalho ponderada, mediu-se o tempo médio total de tramitação, que considera o intervalo de tempo transcorrido entre o momento processual no qual se ordena a prática do ato e o instante no qual este é efetivamente concluído. A partir da análise dos autos findos que compuseram a amostra utilizada para construir o PEFM, pode-se afirmar que, entre a elaboração da petição inicial pelo exequente e a autuação na Justiça, transcorrem 117 dias (*a*).¹³ Uma vez autuado, o executivo fiscal demanda 66 dias até a ocorrência de um despacho inicial (*b*).

Após o despacho inicial, transcorrem em média 28 dias até que seja ordenada a citação, e mais 1.287 dias até que se encontre o executado ou extinga-se o processo, nos casos em que este não venha a ser encontrado. Logo, pode-se afirmar que o PEFM permanece durante 1.315 dias na etapa de citação (*α*).

O PEFM permanece durante 540 dias na etapa de penhora (*f*) e 743 dias na etapa de leilão (*g*). No trabalho de campo conduzido neste estudo, não foi calculado o tempo médio de duração das vistas ao exequente (*h*), uma vez que os intervalos de tempo durante os quais o processo encontra-se em vistas ao exequente estão incorporados no total de cada etapa durante a qual ocorreram.

No que diz respeito à defesa do executado, cada objeção de preexecutividade prolonga o processo por 574 dias (*i*) e os embargos de devedor ou de terceiros demandam 1.566 dias para o seu processamento (*j*).

No campo dos recursos, cada agravo, apelação, recurso extraordinário, recurso especial ou embargo de declaração demanda 332 dias para apreciação, e atrasa a baixa do processo em 175 dias, representando um aumento total no tempo de tramitação de 507 dias (*β*). Não havendo recurso, entre a sentença e a baixa definitiva transcorrem em média 243 dias (*γ*).

Introduzindo-se os lapsos temporais descritos na fórmula do PEFMf, e considerando-se que $\alpha = 1,46$, $\beta = 0,18$ e $\gamma = 1$, a função entre frequências e tempos médios prováveis de duração das etapas processuais adquire o seguinte conteúdo (processo de execução fiscal médio/tempo médio total de tramitação):

$$\text{PEFMtt} = 1(117) + 1(66) + 1,46(1315) + 0,67(540) + 0,07(743) + 4,88(0) + 0,05(574) + 0,07(1566) + 0,18(507) + 1(243)$$

Conseqüentemente, o tempo médio total de tramitação do PEFM é de 2.989 dias, ou seja, oito anos, dois meses e nove dias. Note-se que esta é uma média provável produzida em função da frequência média provável e do tempo médio provável das etapas que compõem o executivo fiscal.

13. O que incorpora tanto o tempo consumido pelo exequente para protocolar a petição inicial quanto o tempo necessário à autuação.

Todavia, como a técnica da carga de trabalho ponderada incorpora todos os tempos mortos, utilizou-se também uma segunda estratégia, derivada do método ABC e da técnica *Delphi*. Tal como afirmado na seção referente ao desenho metodológico, pretendeu-se desta forma segregar o tempo morto do tempo operacional, ou seja, o tempo durante o qual o processo aguardou a prática dos atos processuais e atividades administrativas daquele efetivamente despendido pelos juízes e serventuários em seu processamento.

Com base no método ABC, determinou-se não apenas a quantidade, mas também a qualidade da mão de obra diretamente empregada na prática de cada um dos atos processuais e atividades administrativas que compõem o executivo fiscal. Por meio da técnica *Delphi* empregada nas entrevistas realizadas com juízes e serventuários, foi possível construir uma média nacional da quantidade de tempo que cada um destes dedica ao cumprimento das tarefas e operações que compõem as etapas processuais.

TABELA 3

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

| Variável | Etapa | Responsável (em minutos) | | | Δ tempo total (em minutos) |
|----------|------------------------------------|--------------------------|----------|-------|-----------------------------------|
| | | Juiz | Servidor | Outro | |
| a | Autuação | 0,0 | 17,3 | 3,5 | 20,8 |
| b | Despacho | 0,3 | 8,5 | 0,2 | 9,0 |
| c | Citação pelo correio (AR) | 0,0 | 8,6 | 1,5 | 10,0 |
| d | Citação por oficial | 0,0 | 266,9 | 3,1 | 269,9 |
| e | Citação por edital | 8,3 | 37,9 | 5,5 | 51,6 |
| f | Penhora | 4,3 | 396,6 | 10,8 | 411,7 |
| g | Leilão | 9,5 | 193,6 | 6,6 | 209,8 |
| i | Objecção de preexecutividade | 41,5 | 71,1 | 2,6 | 115,2 |
| j | Embargo | 1,3 | 33,6 | 4,3 | 39,1 |
| k | Agravo | 0,0 | 5,9 | 1,4 | 7,2 |
| l | Apelação | 0,0 | 5,9 | 1,4 | 7,2 |
| l | Apelação | 0,0 | 5,9 | 1,4 | 7,2 |
| m | Recurso especial ou extraordinário | 0,0 | 5,9 | 1,4 | 7,2 |
| n | Sentença | 20,6 | 73,7 | 2,3 | 96,6 |
| o | Baixa | 0,0 | 16,1 | 1,1 | 17,2 |

Elaboração própria.

Logo, a função entre frequência e tempo médio efetivamente empregado em cada uma das etapas que compõem o PEFM pode ser descrita por meio da fórmula matemática apresentada a seguir (processo de execução fiscal médio/tempo médio de mão de obra diretamente empregada). Observe-se que as etapas de citação, de recursos e de sentença e baixa foram desagregadas pelas diferentes modalidades identificadas no modelo do PEFM descritos no desenho metodológico pelas letras c, d e e; k, l e m; e n e o, respectivamente:

$$\text{PEFMte} = 1(20,8) + 1(9,0) + 0,65(10,0) + 0,7(269,9) + 0,13(51,6) + 0,67(411,7) + 0,07(209,8) + 4,88(0) + 0,05(115,2) + 0,07(39,1) + 0,03(7,2) + 0,13(7,2) + 0,02(7,2) + 1(96,6) + 1(17,2)$$

Como resultado, tem-se que o tempo médio provável de mão de obra diretamente empregada no processamento do PEFM é de 646,2 minutos, ou seja, 10 horas e 46 minutos.

A atribuição ao processamento do PEFM de um tempo médio de mão de obra diretamente empregada não tem a função de estabelecer parâmetros de produtividade, mas de permitir a integração da unidade de custo *mão de obra direta* (MOD) ao custo total de processamento. No entanto, tendo em vista a imensa distância entre o tempo total de duração (oito anos, dois meses e nove dias) e o tempo médio provável de mão de obra diretamente empregada no processamento do PEFM (10 horas e 46 minutos), algumas reflexões são necessárias.

Em primeiro lugar, deve-se considerar as perdas de eficiência normais que envolvem qualquer trabalho humano, e que ocorrem mesmo em atividades integralmente controláveis pela gestão judiciária. 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. Como não é uma máquina, não pode existir a expectativa razoável de que o servidor passe todo o seu período de trabalho executando exclusivamente sua atividade-fim.

Em segundo lugar, a realização das tarefas e operações desenvolvidas durante as etapas processuais não compõem uma linha de produção *just in time*. O processo produtivo na Justiça se assemelha à produção em lotes, em que atividades do mesmo tipo (por exemplo, juntada, cargas ao exequente etc.) são realizadas em grandes blocos, o que envolve a organização do processo de trabalho voltada para o acúmulo de autos que se encontram em determinada etapa do processamento para que haja movimentação conjunta com outros na mesma etapa. Como constatado na coleta de dados em campo, isto costuma envolver a criação de metas de controle para tramitação do processo que podem variar entre 30, 60 ou 90 dias, por exemplo, para que haja nova movimentação dos autos.

Em terceiro lugar, embora uma parte significativa do tempo morto possa ser atribuída ao congestionamento e outros elementos de ineficiência do sistema de justiça, uma quantidade expressiva deste resulta de contingências incontroláveis ou inevitáveis. Muito do tempo morto encontra-se concentrado nos períodos de arquivamento provisório por ordem do exequente, ou na ocorrência de prazos processuais em favor das partes. Além disso, o tempo total incorpora o lapso temporal necessário ao processamento e julgamento dos embargos e dos recursos, os quais adicionam em média 230 dias ao tempo total de duração. Entretanto, estes foram excluídos da contagem do tempo médio de mão de obra diretamente empregada pelas razões metodológicas previamente expostas.

Além dessas considerações, o tempo médio de mão de obra diretamente empregada no processamento do PEFM permite análises importantes sobre os pontos críticos do fluxo e a qualidade da mão de obra empregada.

Quanto aos pontos críticos, pode-se perceber que os momentos da tramitação que mais demandam mão de obra são o cumprimento de mandados e a organização de leilões. No que diz respeito à qualidade da mão de obra empregada, os dados demonstram que o procedimento de execução fiscal é processado essencialmente em secretaria, pelos serventuários da Justiça. Os pontos nos quais o envolvimento direto do juiz é mais significativo são o julgamento das objeções de preexecutividade e a elaboração da sentença.¹⁴

Entretanto, um dos achados mais importantes deste estudo é que a diferença entre o tempo médio provável de mão de obra diretamente empregada nos executivos fiscais e o tempo total de tramitação do processo está intrinsecamente relacionada ao padrão de gerenciamento processual praticado nas varas da Justiça Federal. 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 (ALVES DA SILVA, 2010), que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição. Basta lembrar que esta responde pelo segundo maior motivo de baixa, atingindo quase um terço dos executivos fiscais.

No trabalho de campo, identificou-se a prevalência de uma forma de organização administrativa que se assemelha ao modelo fordista clássico, caracterizado pela rígida divisão de tarefas excessivamente reguladas,

14. Ressalte-se, também, que algumas das mais importantes funções do juiz, como a direção geral dos trabalhos da vara, o estudo e a elaboração de teses e modelos, e a organização e gestão das rotinas observadas pelos serventuários não são individualizáveis, razão pela qual não se encontram computadas no tempo médio de mão de obra diretamente empregada no processamento da execução fiscal. Compõem os tempos do que aqui se denomina mão de obra indiretamente empregada (MOI).

repetitivas e autorreferentes. Este modelo impede a construção de uma visão completa do processo de trabalho, privilegiando o cumprimento de tarefas em detrimento da obtenção dos resultados, com impactos relevantes sobre a subjetividade dos trabalhadores da Justiça. Adicionalmente, reforça a falta de integração entre as organizações envolvidas no processamento da execução fiscal, uma vez que minimiza os aspectos de cooperação interorganizacionais e obscurece a compreensão sistêmica da Justiça.

B. CUSTO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL MÉDIO (PEFM)

Sabendo-se a frequência de ocorrência e os tempos médios de cada uma das etapas que compõem o PEFM, têm-se os multiplicadores de boa parte das unidades que determinam o custo médio do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Entretanto, para que se possa chegar a um valor monetário, faz-se necessária uma análise prévia do custo de cada um destes insumos, bem como dos demais fatores de custo relevantes. Para tanto, parte-se sempre dos dados sobre o orçamento executado pela Justiça Federal de primeiro grau no ano de 2009, excluindo-se os restos a pagar.

1) CUSTO MÉDIO TOTAL

Para transformar em medida de custo as informações sobre a frequência e o tempo médio total de duração de cada uma das etapas que compõem o PEFM, foi construído um indicador denominado *custo médio por process/dia* (CMPD).

O CMPD pode ser determinado a partir da conversão do orçamento executado em orçamento diário, subdividindo-o, a seguir, pelo número de processos que tramitaram no primeiro grau de jurisdição da Justiça Federal ao longo de 2009. Considerando-se o orçamento executado de R\$ 4.912,7 milhões e o total de casos pendentes e processos baixados de 8,5 milhões (CNJ, 2010), tem-se que o orçamento diário da Justiça Federal de primeiro grau é de R\$ 13,5 milhões e o CMPD do ano de 2009 é de R\$ 1,58.

Por sua vez, o processamento do executivo fiscal gera alguma renda ao Poder Judiciário, por meio da arrecadação de custas. Conforme o exposto anteriormente, o valor médio apurado em custas nas ações de execução fiscal (CAEF) processadas na Justiça Federal com baixa definitiva no ano de 2009 é de R\$ 37,69.

Partindo-se da fórmula matemática de cálculo do tempo médio total de tramitação do executivo fiscal, pode-se afirmar que a função do custo médio total provável do PEFM é a seguinte (processo de execução fiscal médio/custo médio total):

$$\text{PEFM}_{\text{cmt}} = \{\text{cmpd} [1(117) + 1(66) + 1,46(1315) + 0,67(540) + 0,07(743) + 4,88(0) + 0,05(574) + 0,07(1566) + 0,18(507) + 1(243)]\} - \text{caef}$$

Ou seja:

$$\text{PEFM}_{\text{cmt}} = \{\text{R}\$1,58[1(117) + 1(66) + 1,46(1315) + 0,67(540) + 0,07(743) + 4,88(0) + 0,05(574) + 0,07(1566) + 0,18(507) + 1(243)]\} - \text{R}\$37,69$$

Logo, o custo médio total provável do PEFM é de R\$ 4.685,39. Todavia, este número enseja algumas considerações importantes.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta as fragilidades do CMPD como indicador de custo. Embora sua utilização permita que o custo médio total provável do PEFM flutue de acordo com o tempo de tramitação (refletindo a opção adotada neste estudo de tomar o tempo como principal fonte de custo variável dos processos judiciais), o CMPD despreza quaisquer outras especificidades deste tipo de ação. Em outras palavras, embora o

custo médio total dos diferentes tipos de ação possa mudar em função de seu tempo médio total de tramitação, outros fatores, como complexidade das rotinas e qualidade da mão de obra empregada, não podem ser objeto de cálculo por meio deste método. Além disso, como não existem dados orçamentários pormenorizados por seção ou subseção judiciária, não há como segregar o impacto exercido especificamente pela execução fiscal sobre o orçamento de capital e custeio da Justiça Federal de primeiro grau.

Em segundo lugar, é importante levar em conta que o custo médio total incorpora o custo do processamento dos embargos e dos recursos. Levando-se em conta as opções metodológicas adotadas neste estudo (segundo as quais os embargos devem ser considerados ações autônomas em relação ao executivo fiscal, e o custo do processamento dos recursos não pode ser determinado senão por meio de um estudo específico sobre o funcionamento dos tribunais), talvez o mais correto seja desprezar estes fatores. Desconsiderando-se o processamento dos embargos e recursos, a função do custo médio total provável do PEFM é a seguinte (processo de execução fiscal médio/custo médio total exceto embargos e recursos):

$$\text{PEFM}_{\text{cmt2}} = \{R\$1,58[1(117) + 1(66) + 1,46(1315) + 0,67(540) + 0,07(743) + 4,88(0) + 0,05(574) + 1(243)]\} - R\$37,69$$

Conseqüentemente, o custo médio total do PEFM, exceto embargos e recursos, é de R\$ 4.368,00. Quanto a este número, é importante lembrar que o custo médio total provável dos embargos e recursos é de apenas R\$ 317,39 em virtude da baixa frequência com a qual estes ocorrem no PEFM. Pela técnica da carga de trabalho ponderada, o custo médio total provável de um embargo é de R\$ 2.474,28. Entretanto, como cada processo de execução fiscal médio conta com apenas 0,07 embargo, seu peso relativo no PEFM é de apenas R\$ 173,20.

2) CUSTO BASEADO EM ATIVIDADES

Como o custo médio total incorpora todos os tempos mortos, utilizou-se também uma segunda estratégia para determinar o custo médio do PEFM, derivada do método ABC. Desse modo, pretende-se segregar o tempo morto do tempo operacional, ou seja, o tempo durante o qual o processo aguardou a prática dos atos e atividades do tempo efetivamente despendido pelos juízes e serventuários em seu processamento. Com isso, pode-se chegar a uma diferenciação entre o custo médio de um processo que se encontra parado do custo médio das movimentações do processo.

Para transformar em medida de custo as informações sobre a frequência de ocorrência e o tempo médio de mão de obra diretamente empregada em cada uma das etapas que compõem o PEFM, construiu-se um indicador denominado *custo médio da mão de obra na execução fiscal* (CMMO).

O CMMO pode ser determinado a partir da conversão do orçamento de pessoal executado pela Justiça Federal de primeiro grau no exercício financeiro de 2009 no orçamento por minuto trabalhado, ponderado com base na participação relativa de magistrados, servidores e estagiários no processamento dos executivos fiscais.

Considerando-se a folha de pagamento da magistratura federal de primeiro grau, de R\$ 495,7 milhões anuais, e o total de 1.488 juízes em exercício ao longo do ano de 2009, tem-se que cada magistrado custou R\$ 333,1 mil. Supondo-se que os juízes trabalhem 75,6 mil minutos por ano, tem-se que um minuto da mão de obra de um magistrado custa R\$ 4,41. A folha de pagamento dos serventuários da Justiça Federal de primeiro grau, de R\$ 3.302,2 milhões anuais, e o total de 20.677 servidores em exercício durante o ano de 2009 indicam que cada serventuário custou R\$ 159,7 mil. Se os servidores trabalham 82,8 mil minutos por ano, tem-se que um minuto da mão de obra de um serventuário custa R\$ 1,93.

O cálculo relativo aos estagiários é um pouco mais complexo. O Conselho da Justiça Federal aponta que a folha de pagamento dos estagiários do primeiro grau é de R\$ 16,5 milhões anuais. Entretanto, não há informação quanto ao quantitativo de estagiários em exercício ao longo do ano de 2009. Com base nos dados colhidos em campo relativos à estrutura organizacional das varas federais visitadas pelas equipes de pesquisadores, supõe-se que existam aproximadamente 7.700 estagiários, remunerados ou voluntários, trabalhando em varas federais. Levando-se em conta que cada estagiário trabalhe 55,2 mil minutos por ano, tem-se que um minuto da mão de obra de um estagiário custa R\$ 0,04.

Consoante o exposto acima, o trabalho dos magistrados representa 6,8% do total da mão de obra diretamente empregada no processamento do executivo fiscal, contra 89,7% dos servidores e 3,6% dos estagiários. Portanto, o CMMO pode ser representado pela fórmula matemática:

$$\text{CMMO} = [0,068(\text{R}\$4,41) + 0,897(\text{R}\$1,93) + 0,036(\text{R}\$0,04)]$$

Como a folha de pagamento não é a única unidade de custo relevante, o cálculo do custo baseado em atividades do executivo fiscal também deve incorporar as despesas de capital e custeio da Justiça Federal de primeiro grau. Uma vez que a mão de obra representa o principal custo variável, e não existem informações detalhadas sobre o orçamento de capital e custeio de cada uma das seções e subseções que compõem o primeiro grau, decidiu-se considerar estes gastos como um custo fixo. Partindo-se do orçamento executado no ano de 2009 de R\$ 603,0 milhões para o total de 8,5 milhões de casos pendentes de julgamento e processos baixados (CNJ, 2010), chega-se ao custo fixo médio por processo/ano na Justiça Federal de primeiro grau de R\$ 70,68. Considerando-se o tempo médio de tramitação do PEFM de oito anos, dois meses e nove dias, e deduzindo-se a receita auferida em custas (CAEF), no valor de R\$ 37,69, estima-se o custo fixo (CF) do executivo fiscal em R\$ 541,11.

Partindo-se da fórmula matemática de cálculo do tempo médio provável de mão de obra diretamente empregada no executivo fiscal, pode-se afirmar que a função do custo médio baseado em atividades do PEFM é a seguinte (processo de execução fiscal médio/custo médio baseado em atividades):

$$\text{PEFM}_{\text{cm}} = \{[1(20,8) + 1(9,0) + 0,65(10,0) + 0,7(269,9) + 0,13(51,6) + 0,67(411,7) + 0,07(209,8) + 4,88(0) + 0,05(115,2) + 0,07(39,1) + 0,03(7,2) + 0,13(7,2) + 0,02(7,2) + 1(96,6) + 1(17,2)] \times [0,068(\text{R}\$4,41) + 0,897(\text{R}\$1,93) + 0,036(\text{R}\$0,04)]\} + \text{R}\$541,11$$

Portanto, o custo médio provável baseado em atividades do PEFM é de R\$ 1.854,23. Este número indica o custo médio da movimentação do executivo fiscal, que seria esperado em condições ideais. 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 e da mão de obra indireta, conforme ressaltado. Os problemas de gerenciamento processual, as perdas de eficiência nas atividades administrativas e as deseconomias de congestionamento, aliadas à baixa cooperação interorganizacional no sistema de justiça, adicionam custos expressivos ao custo médio baseado em atividades.

Em princípio, o custo dos problemas de gerenciamento e, especialmente, das perdas de eficiência nas atividades administrativas poderia ser medido por meio do cálculo da mão de obra indireta (MOI) empregada no processamento da execução fiscal. Porém, os dados necessários a este tipo de análise, referentes à distribuição de servidores por função e atividade na Justiça Federal de primeiro grau como um todo, bem como os gastos de custeio, capital e pessoal por seção e subseção judiciária não se encontram disponíveis. Infelizmente, a partir dos dados produzidos por meio deste estudo, não foi possível estimá-los de modo estatisticamente consistente.

Por fim, nunca é demais repisar que os custos aqui apresentados dizem respeito, apenas e tão somente, ao Poder Judiciário. Outros custos resultantes do processamento da execução fiscal para o poder público, a sociedade, o mercado, exequentes, executados e demais organizações integrantes do sistema de justiça não foram objeto de análise ou estimativa neste estudo. Da mesma forma que um estudo específico sobre o custo da mão de obra indireta empregada no executivo fiscal faz-se necessário, também é desejável que esta pesquisa seja complementada por outros esforços de compreensão da estrutura de custos de todos estes agentes.

4 VARIAÇÕES RELEVANTES NOS RESULTADOS DA PESQUISA

Quando do desenho da pesquisa, partiu-se de uma amostra nacional, na expectativa de chegar a 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 acerca dos aspectos que poderiam influir sobre o tempo de tramitação, o motivo 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, utilizaram-se modelos econométricos de análise multivariável. 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;
- 8) modalidade de exequente;
- 9) sede do exequente;
- 10) natureza jurídica do executado;
- 11) valor da causa;
- 12) uso da competência delegada;
- 13) emissão de carta precatória; e
- 14) quantidade de varas em que tramitou o processo.

Como a variável tempo total de tramitação é contínua e apresentou distribuição próxima da normal nos dados em questão, utilizou-se um modelo de regressão linear com estimador robusto do erro padrão para estimar o efeito das variáveis listadas 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 estatístico o valor de $p < 0,1$ para teste bicaudal.

A. 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 às 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 (variável 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 Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2) e o TRF 4 têm desempenho significativamente melhor que o TRF 1 e o TRF 3. Quanto ao TRF 5, o teste não indicou variação significativa que revele efeito, positivo ou negativo, sobre o tempo de tramitação.

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 TRF 2, no qual é sempre mais provável que a execução fiscal resulte em pagamento. Logo, apenas o TRF 2 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 (variável 2). Em geral, os estudos da organização judiciária sustentam que a especialização melhora o desempenho das varas (TIMM *et al.*, 2010). 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 (variável 3). Este resultado pode ser consequência da baixa presença de autos digitais e virtuais na amostra, o que torna as estimativas instáveis. Todavia, não se deve desprezar a possibilidade de que a informatização realmente não esteja exercendo qualquer impacto positivo sobre o processamento das ações. Nas observações realizadas em campo ao longo deste estudo, ficou 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. Contudo, apenas um estudo qualitativo específico sobre a virtualização poderia indicar mais precisamente qual destas hipóteses é a verdadeira.

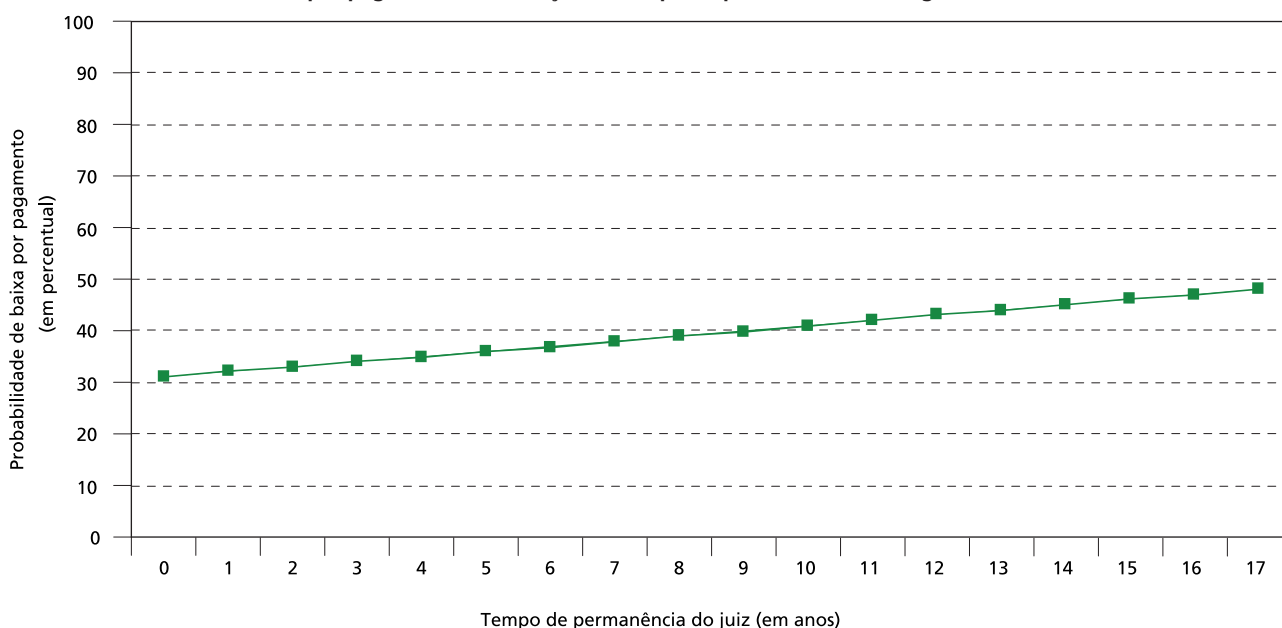
2) AUTONOMIA GERENCIAL DAS VARAS FEDERAIS

Atores do sistema de justiça, em especial os advogados, costumam apontar que o tempo de permanência do magistrado no cargo (variável 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 serventários, estruturando mais adequadamente as atividades administrativas. Além disso, levando-se em conta o tempo médio de duração do executivo fiscal, apenas o juiz que esteja há muito tempo no exercício da jurisdição no mesmo local estará julgando 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 5.

GRÁFICO 5

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 (variável 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 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. 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 (variável 6), o estudo não apontou qualquer evidência significativa de que exista um modelo mais bem-sucedido 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 o mesmo algarismo. Diante dos resultados apresentados anteriormente sobre a morosidade e a ineficiência na condução dos processos, esta informação é bastante relevante, uma vez que 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 serventuário (variável 7) esteja correlacionado com o tempo de duração do executivo fiscal, nem com a probabilidade de este sofrer baixa por pagamento.

B. 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 (variável 8). Com base neste estudo, pode-se afirmar que as ações promovidas pela PGF tendem a ser mais demoradas que aquelas patrocinadas pela PGFN. Em contraposição, 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.

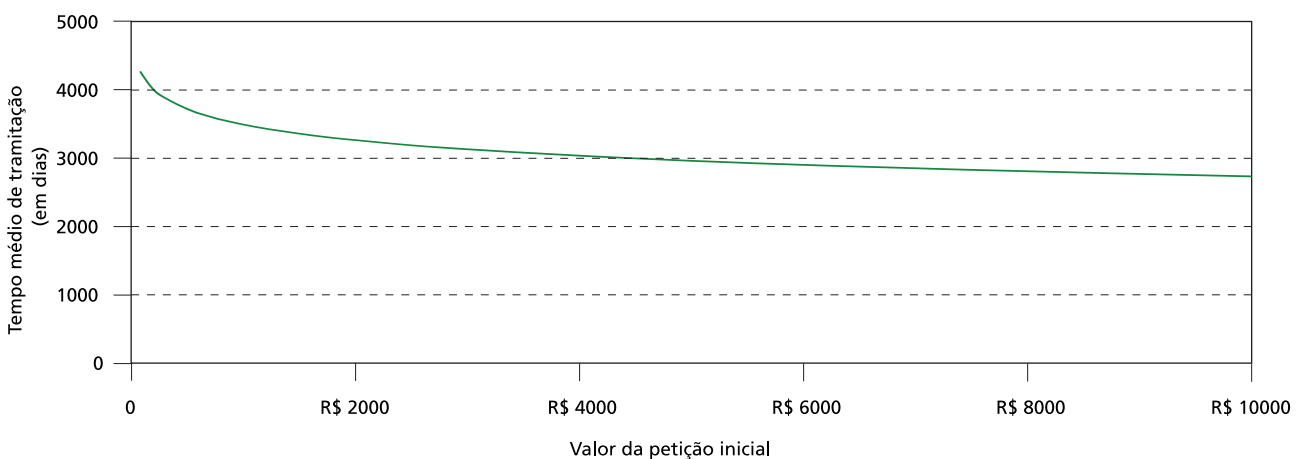
Ainda sobre o perfil dos exequentes, pode-se perceber que estes, quando se encontram na mesma cidade (variável 9), acabam por aumentar o tempo de duração do processo. Existem algumas explicações possíveis para esta demora, entre elas o fato de que o exequente possivelmente crie equipes específicas para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

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

Quanto ao valor da causa (variável 11), os resultados obtidos pelo estudo são algo surpreendentes. Com base nos dados produzidos, verificou-se existir 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 6 e 7.

GRÁFICO 6

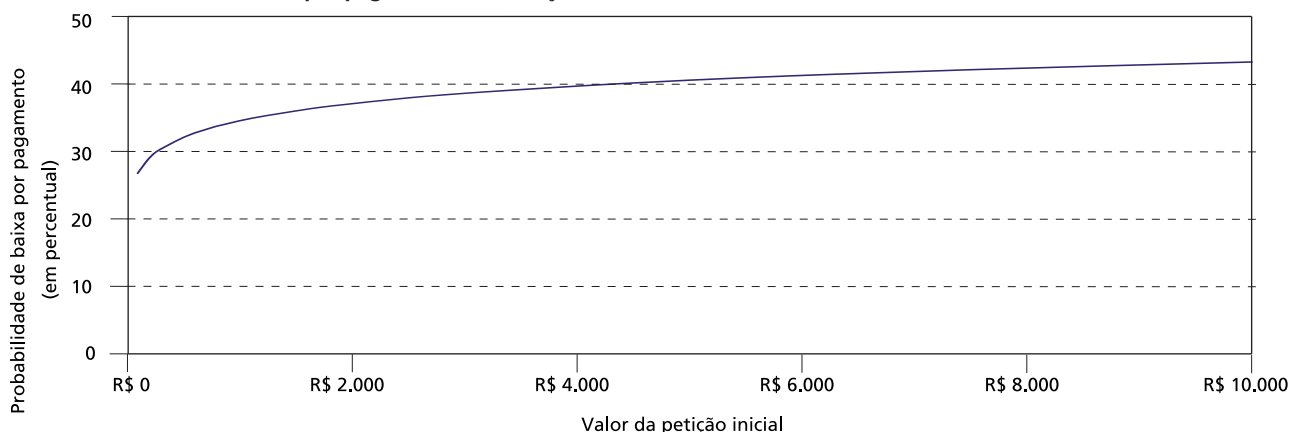
Tempo médio de tramitação, em relação ao valor da causa



Elaboração própria.

GRÁFICO 7

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



Elaboração própria.

Embora contraintuitiva, 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 destas iniciativas.

2) CARTAS PRECATÓRIAS E DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Procurou-se verificar, ainda, de que modo a delegação de competência (variável 12) e o emprego de cartas precatórias (variável 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 este 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 (variável 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 que a Justiça Federal. Em todo caso, esta 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 carta precatória a uma vara estadual, isto 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.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, procurou-se determinar o custo unitário do processo de execução fiscal médio na Justiça Federal de primeiro grau. Empregando metodologia inovadora, procedeu-se a extensivo trabalho de campo, cujos resultados mais importantes podem ser resumidos nos termos a seguir.

Em média, a execução fiscal na Justiça Federal brasileira é proposta tanto pela União (59%) como pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais (36,4%); contra pessoas jurídicas (60,5%) e também físicas (39,5%); para cobrança de taxas de fiscalização, mensalidades e anuidades (37,3%), impostos federais (27,1%) e contribuições sociais federais (25,3%). O valor médio atinge R\$ 26.303,81, se a ação é da União, e R\$ 1.540,74, se de conselhos.

O processamento da execução fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. Apenas três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação (sendo que em 36,9% dos casos não há citação válida, e em 43,5% o devedor não é encontrado). Destes, a penhora de bens ocorre em apenas um quarto dos casos (ou seja, 15% do total), mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Contudo, dos 2,6% do total de processos que chega a leilão, em apenas 0,2% o resultado satisfaz o crédito. A adjudicação extingue a ação em 0,3% dos casos. A defesa é pouco utilizada e é baixo seu acolhimento: a objeção de preexecutividade ocorre em 4,4% dos casos e os embargos à execução em 6,4%, sendo seu índice de acolhimento, respectivamente, de 7,4% e 20,2%. Observe-se que, do total de processos da amostra deste estudo, a procedência destes mecanismos de defesa foi reconhecida em apenas 1,3% dos casos.

O resultado das ações de execução fiscal é geralmente extremo: o pagamento (em 33,9% dos casos, no geral, e em 45%, se há citação pessoal) ou a prescrição (27,7%) e o cancelamento da dívida (17%). A arrecadação é, em média, de R\$ 9.960,48, com grande variação se movida pela PGFN (R\$ 36.057,25) ou pelos conselhos (R\$ 1.228,16).

As frequências médias das etapas do processo apresentadas na tabela 4 retratam o perfil da execução fiscal na Justiça Federal.

TABELA 4
Frequências médias e etapas da execução fiscal

| Frequência | Etapa |
|------------|---|
| 1 | Autuação |
| 1 | Despacho inicial |
| 0,65 | Tentativa de citação pelo correio |
| 0,7 | Tentativa de citação por oficial de justiça |
| 0,13 | Tentativa de citação por edital |
| 0,67 | Mandado de penhora e avaliação expedido |
| 0,07 | Leilão |
| 4,88 | Vistas ao exequente |
| 0,04 | Objeção de preexecutividade |
| 0,07 | Embargos de devedor ou de terceiros |
| 0,03 | Agravo |
| 0,13 | Apelação |
| 0,02 | Recurso especial ou extraordinário |
| 1 | Sentença |
| 1 | Baixa definitiva |

Elaboração própria.

O tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau é de oito anos, dois meses e nove dias. Importante notar que os tempos parciais que compõem o processamento, apresentados na tabela 5, retratam algumas características interessantes deste tipo de ação. Primeiramente, ressalta-se a evidente dificuldade enfrentada na etapa de citação, atestada tanto pelo número absoluto de dias despendidos nos casos em que se busca o devedor quanto pelo tempo ponderado em função da frequência de tentativas de citação que ocorrem no processo de execução fiscal médio. Em segundo lugar, salienta-se que embora o tempo médio despendido no julgamento das defesas e dos recursos apresentados pelo executado é consideravelmente extenso se observado o valor absoluto, em dias, a baixíssima frequência com que os executados os empregam faz com que o seu impacto sobre o tempo de tramitação do processo de execução fiscal médio seja bastante pequeno.

TABELA 5

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 |
| Da petição inicial à autuação | 1 | 117 | 117 |
| Da autuação ao despacho inicial | 1 | 66 | 66 |
| Citação | 1,46 | 1.315 | 1.920 |
| Do despacho inicial até a ordem de citação | 1,46 | 28 | 41 |
| 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 |
| Decisão sobre a objeção de preexecutividade | 0,05 | 574 | 29 |
| Decisão sobre cada embargo de devedor ou de terceiros | 0,07 | 1.566 | 110 |
| Decisão sobre os recursos (agravos, apelações, recursos especiais e extraordinários) | 0,18 | 507 | 92 |
| Baixa | 1 | 243 | 243 |
| Tempo total de tramitação | | 5.671 | 2.989 |

Elaboração própria.

Por sua vez, os tempos operacionais das atividades do processo, realizadas majoritariamente pelos servidores, indicam que a penhora, a localização do devedor, o leilão e a decisão sobre a objeção de preexecutividade demandam maior dedicação, conforme a tabela 6.

TABELA 6

Etapas da execução fiscal, agentes responsáveis e tempos 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 |

Elaboração própria.

Finalmente, o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, composto basicamente pelo fator mão de obra, pode ser expresso por dois valores distintos: R\$ 4.368,00 e R\$ 1.854,23. Em linhas gerais, o primeiro valor reflete o custo ponderado da remuneração dos servidores envolvidos no processamento da execução fiscal ao longo do tempo em que a ação tramita; o segundo valor reflete o custo da remuneração destes servidores em face do tempo operacional das atividades efetivamente realizadas no processo, acrescido do custo fixo (despesas de capital e custeio) estimado em R\$ 541,11. A diferença entre os dois valores explica-se pelo fato de que os custos agregados pelo tempo em que o processo permanece parado e pela mão de obra indireta, embutidos no primeiro valor, são excluídos do segundo.

Os testes de correlação realizados com os dados colhidos neste estudo indicaram a relevância de fatores como o perfil da parte e o valor da causa na determinação do tempo de processamento e do resultado das ações, nos seguintes termos:

- as ações promovidas pela PGF¹⁵ tendem a ser mais demoradas que aquelas patrocinadas pela PGFN. As ações propostas pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais são em regra as mais rápidas;
- as ações de autoria da PGF e dos conselhos de fiscalização têm maior probabilidade de baixa por pagamento, ao contrário daquelas promovidas pela PGFN;
- as ações movidas contra pessoas físicas são significativamente mais rápidas, e mais provavelmente resultam em pagamento;
- quanto maior o valor da causa, mais rápido é o executivo fiscal e maior é a probabilidade de que resulte em pagamento; e
- os processos que tramitaram em mais de uma vara são significativamente mais demorados, e apresentam menor probabilidade de resultar em pagamento.

Em relação aos fatores usualmente apontados como cruciais na determinação do tempo de tramitação das ações de execução fiscal ou de sua efetividade, cabe registrar alguns aspectos relevantes quanto a sua significância na variação dos resultados:

- quanto à especialização das varas, não houve qualquer diferença significativa entre o desempenho das varas exclusivas de execução fiscal e o das varas mistas;
- quanto à virtualização de autos, não houve qualquer variação significativa de desempenho entre as varas que trabalham com autos físicos, digitais ou virtuais;
- quanto ao tempo em que o juiz exerce a jurisdição em um mesmo local, não se observou 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 atuação do juiz na vara, maior a probabilidade de que a execução fiscal resulte em pagamento;
- quanto ao uso do BACENJUD, não houve variação significativa entre o tempo de duração dos executivos fiscais nas varas que empregam prioritariamente o sistema e aquelas que o utilizam de modo apenas subsidiário;
- quanto ao número de processos por servidor, não se observou qualquer evidência significativa de que este indicador esteja correlacionado com o tempo de duração do executivo fiscal; e
- quanto ao exercício da competência delegada pela Justiça Estadual, não houve qualquer variação significativa entre os processos que vêm das varas estaduais e aqueles remetidos por outras varas federais. Assim, não se pode afirmar que as varas estaduais, no exercício da competência delegada, tenham desempenho pior que a Justiça Federal.

Os dados produzidos neste estudo permitem ainda uma reflexão mais ampla, que, além do debate específico a respeito da estrutura de custos da execução fiscal, alcança questões relativas ao desenho institucional, à organização e gestão administrativa, e às normas processuais que regem este procedimento judicial.

Desenho institucional

Este estudo evidenciou ausência de visão sistêmica no processamento do executivo fiscal. Ainda que exista preocupação generalizada com o tema, identificou-se baixo grau de cooperação entre os atores intervenientes (poderes Judiciário, Legislativo e Executivo e advocacia, pública ou privada). Isto resulta em problemas de coordenação entre as organizações envolvidas, em especial no setor público.

15. Conforme explicação na seção três, a PGF atua como representante de autarquias e fundações públicas federais com o advento da Lei nº 10.480.

Para promover melhorias neste aspecto, sugere-se adotar medidas no sentido de: *i*) compartilhamento efetivo das informações existentes, por exemplo, a respeito do devedor e de seus bens, de modo a tornar mais rápidas e efetivas a citação e a penhora, fases comprovadamente críticas do processo; e *ii*) promoção de diálogo interinstitucional sobre o fluxo da execução fiscal, visando à construção de soluções que, respeitando o papel desempenhado por cada um dos atores, resultem na integração das organizações e dos fluxos administrativos e processuais da execução fiscal.

Verificou-se, também, que a execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais como instrumento primeiro de cobrança das anuidades, multas e taxas de fiscalização que lhes são devidas, muitas vezes de valor irrisório. Este uso irresponsável do sistema de justiça compromete gravemente a eficiência e a efetividade do executivo fiscal. Com o objetivo de reduzir, ou mesmo eliminar, esta prática, recomenda-se a uniformização dos entendimentos adotados por alguns tribunais e seções judiciárias, que não permitem aos conselhos o manejo deste instrumento processual.

Organização e gestão administrativa

O estudo demonstrou que a organização e a gestão administrativa da Justiça Federal de primeiro grau são ineficientes, em que pese o esforço empreendido por magistrados e serventuários no desempenho de suas funções. O emprego generalizado de modelos ultrapassados de administração, associados à gestão produtivista, resultam na organização atomista das atividades administrativas, que centra esforços no cumprimento de tarefas, em detrimento da obtenção de resultados (no caso, a recuperação do crédito). Além de ineficaz, o atual modelo de organização do trabalho gera impactos negativos expressivos sobre a subjetividade dos servidores, desmotivando-os e desvalorizando-os.

Ainda que essas questões digam respeito à dimensão cultural da organização da Justiça, de difícil transformação em curto ou médio prazo, a solução passaria por: *i*) formular novos modelos de gestão, com foco em resultados e atentos às peculiaridades do serviço público; *ii*) criar espaços de discussão e troca de experiências entre magistrados e servidores, que permitam a construção de soluções coletivas e a disseminação de boas práticas; *iii*) investir na qualidade da informação e em bases de dados consistentes, capazes de produzir relatórios gerencialmente úteis e confiáveis; e *iv*) profissionalizar a gestão, recorrendo, inclusive, à contratação de servidores com qualificação específica.

O sucesso da política de digitalização e virtualização de processos judiciais depende, em grande medida, da revisão do modelo de organização e gestão administrativa da Justiça nos termos acima indicados. Da forma como vem sendo implementada, reproduzem-se em meio virtual os mesmos vícios e fatores geradores de ineficiência que se pretende combater.

Adicionalmente, o combate aos problemas de morosidade e acúmulo de processos em estoque a partir de metas produtivistas, além de agravar os problemas de gestão já mencionados, induz à adoção de estratégias que artificializam a obtenção dos produtos que são objeto de mensuração (por exemplo, processos baixados).

As questões de ordem administrativa também repercutem negativamente no andamento do processo judicial. Compreendidas como tarefas a serem cumpridas, sem qualquer compromisso com resultados, atividades como a citação, a penhora, a avaliação e o leilão tornam-se pouco eficazes. Se a citação pessoal válida e imediata, seguida da localização e penhora dos bens, é tão importante para o sucesso do executivo fiscal, como indicam os dados previamente apresentados, a gestão com foco em resultados preocupar-se-ia mais com estratégias de localização do executado e de seus bens que com o mero cumprimento formal das atividades cartorárias que lhes são subjacentes.

Nesse sentido, iniciativas para melhorar o intercâmbio de informações entre atores envolvidos e processos com as mesmas partes, ou implantar bancos públicos de dados sobre domicílio e bens penhoráveis, ampliariam significativamente a eficácia do procedimento. Da mesma forma, mais que organizar leilões, a Justiça deveria concentrar-se em garantir a qualidade dos bens penhorados e sua imediata expropriação, utilizando-se de meios alternativos, tais como alienação privada e conversão em renda.

Normas processuais

O procedimento legal da execução fiscal busca equilibrar a satisfação do crédito com o direito de ampla defesa do executado. Entretanto, os dados deste estudo demonstram que os mecanismos disponíveis para defesa são pouco acionados pelo devedor, o qual, em regra, 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.

Analisando-se de forma mais aprofundada os resultados deste estudo, pode-se inclusive colocar em discussão o modelo processual atualmente utilizado na recuperação de créditos da Fazenda Pública. Neste cenário, propostas já em debate oscilam entre a reforma mais ou menos profunda da Lei de Execução Fiscal e a descaracterização da natureza judicial do procedimento. Entretanto, considera-se que o debate bem informado sobre estas questões requer a realização de outros estudos, que complementem o quadro ora fornecido tratando detalhadamente de temas como: *i*) o processo administrativo fiscal; *ii*) os embargos à execução; *iii*) os recursos em segundo grau de jurisdição; *iv*) a efetividade e a eficácia da execução fiscal na Justiça Estadual; e *v*) os componentes da mão de obra indireta utilizada pelo Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

- ALVES DA SILVA, P. E. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. **Organização e funcionamento dos cartórios judiciais**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007a.
- CAMPOS, A. G. **Sistemas de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade**. Brasília: Ipea, 2008. Texto para Discussão, n. 1.328.
- CASTELAR PINHEIRO, A. (Org.) **A reforma do judiciário: problemas, desafios, perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2003.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números**. Brasília: 2007.
- _____. **Justiça em números**. Brasília: 2008.
- _____. **Justiça em números**. Brasília: 2009.
- _____. **Justiça em números**. Brasília: 2010.
- CUNHA, L. G. S. *et al.* O sistema de Justiça brasileiro, a produção de informações e sua utilização. **Cadernos Direito GV**, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas (FGV), vol. 1, p. 1-146, 2004.
- HAMMERGREN, L. **Envisioning reform: conceptual and practical obstacles to improving judicial performance in Latin America**. Pensilvânia: Penn State Press, 2007.
- HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. Nova Iorque: Norton, 1999.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 14, 2007.
- _____. **Sistema de informações sobre percepção social: Justiça e segurança pública**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010.

KOERNER, A. Judiciário, reformas e cidadania no Brasil. *In*: CUNHA, A. S. *et al.* (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010.

NAKAGAWA, M. **Custeio baseado em atividades**. São Paulo: Atlas, 1995.

NUNES, M. A. **Custos no serviço público**. Brasília: ENAP, 1998. Texto para Discussão, n. 31.

PASTOR, S. Los nuevos sistemas de organización y gestión de la Justicia: mito o realidad? *In*: **Anais da terceira conferência sobre Justiça e desenvolvimento na América Latina e no Caribe**. Quito: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

SADEK, M. T. A. *et al.* **O sistema de justiça**. São Paulo: Sumaré, 1999.

SANTOS, B. S. **Os actos e os tempos dos juízes**: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2005.

TIMM, L. B. *et al.* **Causas da morosidade na Justiça brasileira**. Brasília: CNJ, 2010. Relatório de pesquisa.

VIANNA, L. J. W. *et al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007b.

GADELHA, H. R. **Custos no serviço público**: um modelo aplicável ao custeio dos processos judiciais. Dissertação (Mestrado), programa de pós-graduação em contabilidade, Universidade de Brasília (UnB), 2002.

PEREIRA LIMA, W. **Gestão de custos na administração pública**: uma contribuição de modelo conceitual de um sistema de custos para a Justiça Federal do Sergipe. Dissertação (Mestrado), programa de pós-graduação em contabilidade, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2006.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

Revisão

Luciana Dias Jabbour

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (Estagiária)

Leonardo Moreira de Souza (Estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Claudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Aline Rodrigues Lima (Estagiária)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Livraria do Ipea

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

