

## COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO E PUBLICAÇÕES DE PRECEDENTES JUDICIAIS

### Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Estado de Pernambuco - CIJUSPE

Centro de Inteligência da Justiça Estadual de Pernambuco (Cijuspe)

#### NOTA TÉCNICA Nº. 05/2022

**EMENTA. Orientação e divulgação de iniciativas que possam contribuir para a adoção de medidas para promoção de mudança cultural no tratamento das Execuções Fiscais.**

O Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Tribunal de Justiça de Pernambuco- CIJUSPE, no exercício de sua competência regulamentar de editar notas técnicas destinadas à orientação de magistradas (dos) e servidoras (es) do TJPE e da divulgação de iniciativas que possam contribuir para a adoção de medidas de promoção de mudança cultural no tratamento dos processos de execução fiscal, vem apresentar estudo e orientações.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publica anualmente o relatório Justiça em Números, concebido como um instrumento de transparência e governança do Poder Judiciário nacional, apresentando, dentre outros dados, o diagnóstico do desempenho da atividade judicial brasileira.

¿

O relatório Justiça em Números de 2022, em seção destinada à análise dos processos em fase de execução, registra que a maior parte dos processos de execução é composta por execuções fiscais, apontadas como as principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, com maior concentração e impacto na Justiça Estadual, que concentra 86% deste tipo de Ação. Registra ainda que, historicamente, as execuções fiscais são consideradas como principal fator de morosidade pelo fato de a judicialização ocorrer após tentativas frustradas de recuperação do crédito tributário na via administrativa, acarretando sua inscrição na dívida ativa. Sendo assim, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Logo, os títulos de dívidas possuem menor probabilidade de recuperação quando chega ao Poder Judiciário, ocasionando um aumento de processos pendentes.

No âmbito do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), as execuções fiscais alcançaram índices expressivos no ano de 2021. Pelo segundo ano consecutivo, o Judiciário pernambucano obteve a menor taxa de congestionamento dos tribunais de médio porte do país, figurando ainda como a segunda melhor taxa de congestionamento em executivos fiscais dentre todos os Tribunais de Justiça do Brasil. É que, classificado como tribunal de médio porte, o TJPE alcançou o segundo lugar nacional, com índice de 63,5%, ficando atrás apenas do Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL), este classificado como de pequeno porte, que atingiu 61,9%.

Ainda entre os tribunais de médio porte, o Tribunal de Justiça Pernambuco figurou também em primeiro lugar em relação ao tempo de tramitação processual, levando, em média, dois anos e 11 meses para ser baixado. Em comparação com todos os tribunais do país, alcançou a segunda colocação, ficando com tempo de tramitação em muito abaixo da média nacional de Tribunais de Justiça, calculada em 6 anos e 2 meses.

À despeito de constar em 4º lugar, dentre os tribunais de médio porte, de maior volume de casos pendentes de execução em relação ao estoque total de processos, com índice de 42,1% e quantitativo de 440.737 processos de execuções fiscais pendentes; o TJPE obteve ainda o maior volume de processos de execução fiscal baixados por vara especializada exclusiva em todo o país, com o montante de 8.662 processos. Destaque-se que a justiça pernambucana tem como varas especializadas exclusivas: as 1ª e 2ª Varas de Executivos Fiscais Estaduais, Vara de Executivos Fiscais Municipais da Capital e Vara de Executivos Fiscais de Jaboatão dos Guararapes.

Na categoria de índice de atendimento à demanda, o TJPE obteve o melhor resultado entre os tribunais de médio porte, com 122,4%, e o segundo melhor índice quando analisados todos os tribunais do Brasil - em primeiro lugar ficou o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), com 131,6%.

Os processos de execuções fiscais também se sobressaem quando avaliados os índices de produtividade dos integrantes do Judiciário pernambucano. No 1º Grau, o rendimento de magistrados e de magistradas e de servidores e servidoras que atuam nesses processos foi superior ao obtido pelos profissionais que trabalham nos processos de conhecimento, tendo sido o único tribunal de justiça do país em que a produtividade de magistrados(das) e de servidores(as) teve índice maior na fase de execução do que na de conhecimento do país

O contexto das execuções fiscais apresentado no último relatório Justiça em Números vem retratando uma realidade recorrente nos últimos anos, a demonstrar a necessidade de valorizar e dar amplo conhecimento às iniciativas que possam contribuir para a adoção de medidas para promoção de mudança cultural no tratamento das Execuções Fiscais em reforço à Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, consoante instituído pela Resolução CNJ nº 471/2022.

Vale ressaltar que, em 2008, com a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 26/2008, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) passou a cooperar com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na execução de estudos e pesquisas sobre o Poder Judiciário. Em fevereiro de 2010, por meio do Termo de Cooperação nº 2/2010, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/

Ipea) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (CNJ/DPJ) comprometeram-se a executar o projeto de pesquisa denominado Custo unitário do processo de execução fiscal da União, o que resultou no Comunicado do Ipea nº 83/2011.

Destaque para os seguintes trechos do Comunicado do Ipea nº 83/2011:

“(…)

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

(...) A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Nem tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição. (...)

O custo da execução fiscal: Logo, o custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) é de R\$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, esse valor é de R\$ 4.368,00. Este último valor é o indicador mais adequado à determinação do custo efetivo do processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de Primeiro Grau.(...).

Considerações finais: (...) O combate aos problemas de morosidade e acúmulo de processos em estoque a partir de metas produtivistas não é o mais adequado. Uma gestão com foco em resultados preocupar-se-ia mais com estratégias de localização do executado e de seus bens do que com o mero cumprimento formal das atividades cartorárias que lhes são subjacentes.”

Consoante acima destacado, o custo médio de um processo de execução fiscal é de R\$ 4.368,00, podendo chegar a R\$ 4.685,39, quando incluídos os gastos com o processamento de embargos e recursos. Além disso, o processo de execução fiscal possui uma duração média de 8 anos, 2 meses e 9 dias, com tempo médio para citação de 5 anos e com tempo médio para localização de bens de 6 anos.

A dívida ativa representa uma importante fonte de recursos para os cofres públicos, e, em tempos de escassez econômica, carece de medidas efetivas a serem empregadas na arrecadação tributária. Assim, impõe-se a cooperação entre os atores intervenientes no processamento da execução fiscal (poderes Judiciário, Legislativo e Executivo e advocacia, pública ou privada), com a finalidade de emprestar efetividade ao processo de execução fiscal, para a recuperação de ativos.

Diante deste contexto, com a finalidade de conferir maior eficiência no processamento e no julgamento das execuções fiscais, por meio da Portaria TJPE nº 54/2016, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco criou o Comitê Gestor do Programa de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais do TJPE. A Estratégia Diferenciada para Execuções Fiscais foi instituída como iniciativa do Plano Estratégico para o período 2016-2022, publicado em cumprimento à Resolução nº 384/2016, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A ação foi adotada tendo em vista que, na época, o maior percentual dos processos em curso na primeira instância do Judiciário Estadual Pernambucano era referente aos processos que tratam de execuções fiscais. A partir disso, foram firmados convênios entre o Judiciário e os Municípios das varas que integram o Programa de Governança Diferenciada, com obtenção de expressivos resultados na recuperação dos créditos fiscais ajuizados e também no saneamento das Unidades Judiciárias com competência em execuções fiscais.

No âmbito do Tribunal de Justiça de Pernambuco, foi publicada a Portaria Conjunta nº 29/2019, assinada pela Presidência do Tribunal e pela Corregedoria-Geral da Justiça de Pernambuco, estabelecendo procedimentos de arquivamento a serem adotados nas execuções de títulos extrajudiciais, cumprimentos de sentença e execuções fiscais, de processos que se encontravam suspensos, arquivados administrativamente ou simplesmente paralisados, sem perspectiva de cumprimento de qualquer providência jurisdicional.

Nessa perspectiva de atuação cooperativa, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) firmaram o Protocolo de Intenções nº 001/2020, para adoção de medidas visando o aperfeiçoamento do gerenciamento e cobrança da dívida ativa das entidades públicas jurisdicionadas. Com o protocolo, o Tribunal de Contas firmou o compromisso de expedir resolução tratando dos procedimentos a serem observados pelos gestores municipais na constituição, inscrição e recuperação dos créditos públicos, por meio de cobrança extrajudicial e de ajuizamento de execuções fiscais.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) possui competência constitucional para fiscalizar, orientar e apreciar as contas públicas do Estado e dos Municípios, com ingerência importante nas medidas extrajudiciais de constituição e inscrição dos créditos fiscais, expedindo orientações padronizadas a serem adotadas pelos gestores públicos. Destarte, o TCE-PE editou a Resolução nº 119/2020, estabelecendo critérios e diretrizes para conferir maior eficiência na constituição, na inscrição, na recuperação dos créditos públicos e no ajuizamento de execuções fiscais pelos Municípios.

A Resolução nº 119/2020 - TCE-PE traz em seu bojo a observância de disposições no que tange: à constituição e na revisão dos cadastros dos contribuintes; às inconsistências nos registros contábeis com o Sistema de Arrecadação; aos cancelamentos de créditos fiscais, à cobrança administrativa do crédito fiscal, de naturezas tributária e não tributária; e à execução do crédito fiscal, de naturezas tributária e não tributária.

Merecem ser destacados os seguintes dispositivos da Resolução nº 119/2020 - TCE-PE:

“(…)

Art. 2º Na constituição e na revisão dos cadastros dos contribuintes, deve-se:

I - materializar a inscrição em dívida ativa, implementando procedimento de revisão cadastral para efeito de verificação da certeza e liquidez dos créditos durante o período de acumulação dos exercícios que precede a execução fiscal (3 a 4 anos), aproveitando a oportunidade para promover uma cobrança administrativa e sanear incompletudes ou inconsistências cadastrais, de forma que as informações cruciais para a cobrança judicial dos créditos estejam contempladas e atualizadas ao final do procedimento, especialmente o CPF/CNPJ do contribuinte, os endereços completos da residência do contribuinte (correspondência) e do imóvel, observando sempre a prudência em relação ao prazo quinquenal da prescrição; e

II - implantar setor especializado ou grupo de trabalho permanente, com atribuições e procedimentos definidos e formalizados (Decreto, Portaria, Instrução Normativa etc) concentrando a atribuição de manutenção e atualização do cadastro, recebendo e processando as informações cadastrais colhidas em outras repartições (parcelamento, fiscalização, habite-se, obras, educação, etc) ou em órgãos externos (convênios com a Receita Federal, Receita Estadual, Detran, Jucepe e outros), de forma a manter o cadastro sempre atualizado.

Art. 3º No que diz respeito às inconsistências nos registros contábeis com o Sistema de Arrecadação, em atendimento ao artigo 85 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e ao artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deve-se:

I - criar mecanismos para que toda a arrecadação de créditos fiscais seja realizada por meio da guia de pagamento gerada pelo sistema de arrecadação no modelo DAM (municípios) e DAE (Estado), que deverá ser enviada ao contribuinte junto com a cobrança extrajudicial do correspondente tributo;

I - criar mecanismos para que toda a arrecadação de créditos fiscais seja realizada por meio da guia de pagamento gerada pelo sistema de arrecadação no modelo DAM (municípios), que deverá ser enviada ao contribuinte junto com a cobrança extrajudicial do correspondente tributo; (Redação dada pela Resolução nº 132/2021)

II - estabelecer, por meio de normativo próprio, rotina padrão para a conciliação da arrecadação, da inscrição e do cancelamento registrados no módulo informatizado de contabilidade e no módulo informatizado de arrecadação;

III - realizar a baixa manual por pagamento no Sistema de Arrecadação, por meio de processo administrativo, fazendo constar a documentação com os pressupostos de fato e de direito que embasaram a decisão neles contida.

Art. 4º No que diz respeito aos cancelamentos de créditos fiscais, deve-se:

I - normatizar os procedimentos mínimos para realizar cancelamentos de créditos fiscais, especificando as diferentes rotinas a serem adotadas em caso de créditos já inscritos em dívida ativa, de créditos lançados no próprio exercício, de créditos lançados em exercícios anteriores e ainda não inscritos, dentre outros, de forma a comunicar claramente esses procedimentos aos agentes responsáveis por sua operacionalização.

II - implantar os seguintes controles no sistema de arrecadação:

a) ferramentas exclusivas para cancelamento de créditos fiscais e individualizadas para os já inscritos em dívida ativa e os ainda não inscritos (apenas lançados);

b) bloqueio lógico entre o campo de número de processo da tela de cancelamentos com a lista de processos abertos no sistema de protocolo, de forma a garantir que nenhum usuário possa completar um cancelamento sem a inserção de um número de processo válido;

c) campo de motivo de preenchimento obrigatório com opções predeterminadas com os casos mais comuns, tais como: duplicidade, já quitado em exercício anterior, erro de lançamento, entre outros;

d) relatórios gerenciais que possibilitem a discriminação de cada cancelamento realizado em um determinado período e por tipo de dívida (lançada, exigível/vencida ou em dívida ativa), contendo dados completos de cada dívida cancelada, a indicação do usuário que realizou o cancelamento e o número do processo administrativo que o autorizou, de forma a subsidiar o controle interno e a conciliação a ser realizada periodicamente com a contabilidade/Secretaria de Finanças dos respectivos jurisdicionados.

Art. 5º Na cobrança administrativa do crédito fiscal, de naturezas tributária e não tributária, deve-se:

I - implantar e implementar procedimento de controle da legalidade, da certeza e da liquidez da dívida ativa, de forma a:

a) evitar o ajuizamento de dívidas já atingidas pela prescrição;

b) possibilitar o encaminhamento ao órgão competente para cancelamento das dívidas não ajuizadas pelo fato de já estarem prescritas; e

c) apurar as causas que levaram à prescrição visando a evitar que voltem a ocorrer;