



Tema: Iniciativas para a melhoria do tratamento das execuções fiscais nos âmbitos judicial e extrajudicial

Palavras-chave: execução fiscal; racionalização da cobrança fiscal; desjudicialização

O Centro de Inteligência Judiciária do Estado de Santa Catarina – CIJESC faz saber que aprovou a seguinte nota técnica.

① INTRODUÇÃO AO TEMA

Richard Susskind, advogado escocês e professor da Universidade de Oxford, possivelmente a maior autoridade mundial em impactos da tecnologia no Direito, dedicando-se ao estudo do tema desde a década de 1980, em sua obra mais recente (*Online Courts and the Future of Justice*, Oxford University Press, 2019), estudou a adoção tecnológica e o futuro da prestação jurisdicional em um cenário de completa digitalização da vida humana. Entre as suas previsões para o futuro, o professor anota como inevitável em médio prazo (por volta da década de 2050) a adoção de alguma forma de julgamento de processos judiciais automatizado, mediante análise preditiva de dados e inteligência artificial. Um dos exemplos citados no livro para justificar a certeza que o professor tem na correção da sua previsão é exatamente o caso brasileiro, com seu acervo de cerca de 80 milhões de processos judiciais pendentes de julgamento, que se mostra virtualmente impossível de gerenciar dentro de um prazo razoável com os recursos tradicionais.

Abstraída a questão puramente tecnológica, que o próprio professor indica não estar ainda suficientemente madura neste momento e que foge do escopo deste primeiro estudo (nada obstante merecer, a nosso entender, que futuramente este Centro de Inteligência volte a se debruçar sobre ela), digno de nota que a grande litigiosidade e as altas taxas de congestionamento do Poder Judiciário pátrio já não chamam mais só a atenção internamente e demandam integral atenção da gestão e da operação dos tribunais.

Com efeito, as métricas utilizadas para a avaliação do desempenho dos órgãos judiciários e para o estabelecimento de prioridades gerenciais das suas administrações não fogem desta constatação. Por exemplo, entre as Metas do Poder Judiciário para o ano de 2022, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), encontram-se o estímulo à conciliação e, portanto, ao gerenciamento alternativo da alta litigiosidade (Meta 3), bem como a redução da taxa de congestionamento, ou seja, a melhoria do atendimento das demandas postas à apreciação do Judiciário (Meta 5).

② DADOS ESTATÍSTICOS

Da análise dos números do Poder Judiciário, é possível verificar que a competência que representa sozinha a maior concentração de litigiosidade alta e congestionamento é a execução fiscal. Segundo o relatório Justiça em Números de 2021, a execução fiscal representa cerca de 36% do total de processos pendentes de julgamento em todas as esferas do Poder Judiciário e, apenas entre os processos de execução, a impressionante proporção de 68% dos casos pendentes. A execução fiscal também é reconhecida como a fase processual que mais contribui para a taxa de congestionamento do Poder Judiciário, alcançando o índice de 86% de congestionamento em 2021. Outro dado que chama a atenção sobre os processos de execução fiscal é que o tempo médio de sua tramitação até a baixa é de consideráveis oito anos e um mês, dado este que piorou entre 2020 e 2021.

Em Santa Catarina, apesar de os números se apresentarem abaixo das médias nacionais, não há como ignorar que a execução fiscal também é o principal fator individual de acúmulo de acervo e congestionamento dos processos. Dados retirados do sistema de Business Intelligence (BI) deste Tribunal de Justiça, em 11/8 deste ano, indicam que de um universo de 2.432.902 processos ativos em tramitação no primeiro grau, 639.339 eram execuções fiscais. O número de processos de execução fiscal suspensos também é considerável, alcançando a cifra de 345.490. Assim, quase um terço dos pouco mais de três milhões de processos que compõem o acervo de processos em tramitação no primeiro grau de jurisdição são execuções fiscais. Chama a atenção a grande proporção de execuções fiscais que se encontram suspensas (35% do acervo total de processos), o que denota que há um considerável insucesso na localização dos executados para citação e penhora, o que impacta tanto no custo dos processos para o Poder Judiciário como no benefício esperado pela Fazenda Pública ao ingressar com a cobrança judicial da sua dívida ativa – aqui o Poder Público, neste caso mais propriamente o contribuinte de impostos, perde duplamente com o investimento de recursos, que poderiam ser melhor alocados, para a tentativa frustrada de recuperação de valores incertos.

Do cotejo dos argumentos iniciais com os dados empíricos obtidos da atividade jurisdicional, pode-se concluir com tranquilidade que o investimento em melhorias no tratamento tanto judicial como extrajudicial das execuções fiscais possivelmente é o fator que tem o maior potencial de melhorar os resultados obtidos pelo Poder Judiciário catarinense tanto no gerenciamento de acervos como no atendimento às metas estratégicas que são utilizadas como medida do seu desempenho gerencial e operacional.

③ HISTÓRICO DO ENFRENTAMENTO DO ACERVO DA EF NO TJSC

A adoção de medidas que buscam modernizar e dar prioridade ao enfrentamento do acervo das execuções fiscais vem sendo uma constante das administrações do Tribunal de Justiça há algum tempo, tanto na frente da desjudicialização da cobrança da dívida ativa dos entes públicos, como na padronização e modernização dos procedimentos para atender às execuções fiscais ajuizadas.

Destaca-se que a iniciativa pioneira das Semanas de Mutirão da Conciliação, política adotada posteriormente pelo CNJ para todos os anos e todas as competências judiciais, foi do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), que, no ano de 2004, iniciou a prática na comarca de Blumenau exatamente por conta de um convênio com a Prefeitura Municipal daquela cidade, buscando resolver por meio não adversarial a cobrança de milhares de execuções fiscais que já estavam ajuizadas na época, com grande sucesso.

Alguns anos depois, em 2006, a Presidência do TJSC tomou as primeiras iniciativas de regionalização da competência para a apreciação das execuções fiscais estaduais, com a instalação de varas regionais nas comarcas da Capital, Joinville e Lages.

Já a partir do ano de 2008, quando o TJSC iniciou a implantação do processo eletrônico, o então Conselho Gestor de Tecnologia da Informação (CGInfo) instalou um Grupo de Trabalho que iniciou exatamente com a padronização dos processos de trabalho e com a automatização de rotinas da competência da execução fiscal. Iniciativas desta época incluem os primeiros testes de centralização da tramitação dos processos eletrônicos de diversas unidades de primeiro grau em uma unidade centralizada, denominada originalmente de Cartório Remoto do Processo Eletrônico (CREPE), que daria origem às atuais Divisões de Tramitação Remota (DTR). De se destacar que a iniciativa foi tomada em uma época em que as ferramentas de trabalho colaborativo, as redes de comunicação de alta velocidade e a cultura do trabalho de qualquer local para qualquer local ainda eram bem menos disseminadas que hoje, no mundo pós-pandemia.

Mais recentemente, deve se destacar a iniciativa da Coordenadoria Estadual do Sistema dos Juizados Especiais e do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (COJEPMEC) em buscar convênios com municípios de maior porte para a instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) temáticos em matéria tributária, para estimular a resolução pré-processual e alternativas das questões, com destaque para a cobrança das dívidas ativas tributárias sem a necessidade de ajuizamento de novas execuções fiscais.

Da mesma forma, dando cumprimento à Meta n. 9 do CNJ em 2021, que propunha aos tribunais a realização de “ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030”, a Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ), com o apoio técnico do TJSC e do Tribunal de Contas do Estado (TCE), realizou uma profunda investigação e compilação de uma série de melhores práticas e modelos de padronização de rotinas voltados a auxiliar os municípios catarinenses a melhorar o seu desempenho na cobrança extrajudicial da sua dívida ativa e a reduzir o ingresso em juízo de novas execuções fiscais com pouca ou nenhuma chance de sucesso e, principalmente, antieconômicas (ou seja, cujo benefício buscado com a cobrança seja inferior aos custos gerados com o ajuizamento). O resultado deste trabalho foi editado na forma de e-book e está disponível para acesso e utilização na rede mundial de computadores.

4 CONCLUSÕES

Do ponto de vista da atuação deste Centro de Inteligência, verifica-se que, mais do que a recomendação de novas formas de atuação do TJSC no enfrentamento do desafiador acervo de processos de execução fiscal, pode-se atuar de forma a fomentar a integração das iniciativas internas já existentes com os entes públicos externos interessados na cobrança da dívida ativa, cuja adesão aos padrões propostos e atuação em conjunto com os órgãos judiciários locais comandados pelo TJSC são essenciais para a potencialização dos resultados já obtidos com a adoção das iniciativas já descritas. Na área da execução fiscal, apenas a atuação em rede de todos os interessados é capaz de fazer diminuir a litigiosidade e, por consequência, as taxas de congestionamento judicial. A melhoria significativa no atendimento às metas estratégicas do CNJ pelo TJSC, assim, depende fortemente da sua integração com os usuários do sistema de Justiça.

Antes de elaborar as recomendações que justificam a emissão da presente nota técnica, algumas considerações finais precisam ser feitas. Inicialmente, como já mencionado de passagem anteriormente, boa parte das medidas de enfrentamento do acervo de execuções fiscais já adotadas pelo TJSC começou no período pré-pandemia, com recursos tecnológicos e uma cultura de colaboração e trabalho bem diferentes dos que hoje são disponíveis.

Como exemplo, com os recursos tecnológicos disponíveis e a predominância ainda de processos físicos, não se poderia implementar adequadamente a regionalização ou mesmo a estadualização de competências para a apreciação de ações de massa ou repetitivas em uma única ou em poucas unidades preparadas e especializadas para tal tarefa. No momento em que se emite a presente nota técnica, o TJSC já implantou com sucesso uma unidade estadual para enfrentamento dos processos bancários, não existindo mais obstáculos técnicos para que a mesma medida não seja estendida para o tratamento principalmente das execuções fiscais do Estado de Santa Catarina e suas autarquias e fundações.

A situação das execuções fiscais municipais difere um pouco das estaduais, sem dúvida. Santa Catarina possui um grande número de municípios, e a diferença de porte e capacidade econômica entre eles gera situações muito díspares em matéria de representação jurídica e procedimentos operacionais internos. Assim, enquanto é provável que a maioria ou a quase totalidade dos municípios de grande e médio porte possua procuradoria jurídica própria e setores de tributação e cobrança da dívida ativa também mais capacitados, certamente os menores municípios com as menores arrecadações têm sua defesa jurídica terceirizada, com escritórios jurídicos contratados pelo atual mandatário e setores administrativos menos capacitados. À primeira vista, tal situação poderia recomendar que não se fizesse alteração na competência das varas locais para o tratamento das execuções fiscais municipais.

Do ponto de vista do serviço judiciário, contudo, crê-se que algumas ponderações sobre esse assunto precisam ser feitas. Em unidades judiciais de competência única ou em comarcas com menor número de varas, os juízes precisam dividir sua atenção entre as muitas atribuições diferentes que possuem. Assim, apesar de eventualmente haver um grande número de execuções fiscais sob sua jurisdição, esses processos competem no limitado tempo de atenção do magistrado local com outras competências judiciais mais urgentes (infância e crime nas varas únicas; ações para a concretização judicial do acesso à saúde em unidades de Fazenda, por exemplo) e com outras atribuições administrativas (inspeção de abrigos e

corregedoria de presídios, por exemplo). Desta forma, mesmo que os juízes se esforcem para dar vazão ao atendimento das numerosas execuções fiscais nas varas locais, seu desempenho vai ficar muito aquém ao que poderia ser alcançado caso esses processos estivessem reunidos em uma única unidade regional destacada exclusivamente para a tarefa. Da mesma forma, iniciativas como a disseminação do modelo de CEJUSC temático físico para auxiliar na desjudicialização das execuções fiscais seriam muito mais fáceis de implantar e muito mais viáveis economicamente se pudessem ser concentradas em comarcas-polo. Os municípios menores poderiam com muita facilidade hoje ser atendidos em um modelo inovador e à distância, como é a iniciativa pioneira dos CEJUSCs virtuais proposta pela COJEPMEC. Tais fatores também sugerem que a regionalização das execuções fiscais municipais deveria ser o ideal buscado pela administração do TJSC.

Por fim, para facilitar a disseminação das melhores práticas entre todos os municípios e a sua inclusão e adesão a um modelo ideal de varas de execução fiscal municipal regionalizadas, com serviços de solução para cobrança extrajudicial da dívida ativa como o CEJUSC temático anexo, não há como se efetuar a abordagem atomizada de cada um dos municípios e o atendimento de todas as suas especificidades locais. Para tanto, parece prudente que se busque a adesão de órgãos de representação dos municípios, mais propriamente a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), cuja capacidade de servir de elo de ligação e ponto de apoio para os entes públicos locais seria essencial para a disseminação do modelo aqui proposto, aproveitando-se os protocolos de cooperação já existentes entre o Poder Judiciário e a entidade, ativados de modo a concretizar as medidas de desjudicialização da execução fiscal.

Outra iniciativa que pode render bons frutos na adesão dos municípios menores a um modelo de execução fiscal mais economicamente racional e menos judicializado seria a integração do Tribunal de Contas do Estado (TCE) aos projetos idealizados e implementados pelo TJSC na temática da execução fiscal. A atuação do TCE como órgão de fiscalização dos municípios, principalmente considerando o caráter normativo das suas decisões em matéria de consultas e pré-julgados, pode diminuir eventuais resistências que os municípios menores tenham para questões aparentemente mais controvertidas, como a possibilidade de autorização legal para que o ente público possa propor transação em matéria tributária ou para a fixação de limite de valores para o ingresso em juízo das execuções fiscais.

Ainda na frente de atuação deste TJSC, podemos imaginar a intervenção ativa da administração para a elaboração de projeto de lei estadual a ser apresentado para a avaliação da Assembleia Legislativa do Estado (ALESC), formalizando o modelo estadual de tratamento judicial e extrajudicial da execução fiscal e permitindo que os municípios venham posteriormente a aderir às suas regras, facilitando a sua integração às varas regionais e aos CEJUSCs temáticos.

Por fim, do ponto de vista da implementação das varas regionais de execução fiscal municipal pelo Poder Judiciário, parece de todo adequado que se imponha aos municípios que desejem ser atendidos pelas unidades regionais de execução fiscal que se adaptem previamente ao modelo estadual de enfrentamento aqui proposto. Uma vez que se pretende atender de maneira mais célere e eficiente a tramitação de processos, tal finalidade somente pode ser alcançada se houver a centralização e especialização do serviço, com a padronização de procedimentos e a adoção de melhores práticas. Não há como obter tais resultados se a parte interessada não se adaptar também ao modelo, de modo que o estabelecimento desta modalidade de contrapartida nos parece essencial para o sucesso das medidas propostas.

5 RECOMENDAÇÕES

Considerando todas as ponderações que fazem parte da justificação acima, fica aprovada a presente nota técnica para:

- 1) Recomendar à administração do TJSC que continue a execução do projeto de estadualização da competência para julgamento das execuções fiscais estaduais, nos moldes da já existente Unidade Estadual de Direito Bancário.
- 2) Recomendar à administração do TJSC que efetue estudos no sentido de verificar a possibilidade de regionalização da competência para o julgamento das execuções fiscais municipais.
- 3) Recomendar a disseminação do modelo de CEJUSC temático, tanto físico quanto na modalidade virtual, para o tratamento extrajudicial da cobrança das dívidas ativas dos entes públicos estaduais e municipais, no modelo das experiências bem-sucedidas já implantadas.
- 4) Recomendar a disseminação entre os municípios das práticas reunidas pela CGJ no e-book “Racionalização da Cobrança Fiscal: ações voltadas à desjudicialização”.
- 5) Recomendar à administração do TJSC que envide esforços para que a FECAM ative os protocolos de cooperação já existentes com o Poder Judiciário e auxilie ativamente na disseminação das práticas de cobrança extrajudicial e padronização de procedimentos judiciais conforme os modelos propostos e recomendados no corpo da presente nota técnica.
- 6) Recomendar que a administração do TJSC promova a integração do TCE ao projeto do modelo estadual de tratamento das execuções fiscais, a fim de auxiliar na redução das eventuais resistências à adesão dos municípios às melhores práticas já identificadas sobre a matéria.
- 7) Recomendar à administração do TJSC a avaliação da pertinência e oportunidade de apresentar à ALESC projeto de legislação tendente à formalização do modelo estadual já descrito, que poderia ser objeto de adesão posterior pelos municípios, facilitando a disseminação das práticas aqui elencadas.