



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGDP)

SÁVIO HERCÍLIO VIEIRA TORRES

**Análise do perfil das execuções fiscais arquivadas do Município
de Goiânia (2019 a 2022).**

GOIÂNIA
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: Relatório de Pesquisa / Projeto Regulatório

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Sávio Hercílio Vieira Torres

3. Título do trabalho

Análise do perfil das execuções fiscais arquivadas do Município de Goiânia (2019 a 2022)

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Sávio Hercílio Vieira Torres, Discente**, em 02/09/2025, às 10:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 02/09/2025, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5622159** e o código CRC **C7EC6CDC**.

SÁVIO HERCÍLIO VIEIRA TORRES

Análise do perfil das execuções fiscais arquivadas do Município de Goiânia (2019 a 2022)

Relatório final de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP), da Faculdade de Direito (FD), da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Torres, Sávio Hercílio Vieira

Análise do perfil das execuções fiscais arquivadas do Município de Goiânia (2019 a 2022) [manuscrito] / Sávio Hercílio Vieira Torres. - 2025.

f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2025.

Apêndice.

Inclui siglas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Execução Fiscal. 2. Efetividade. 3. Análise Econômica do Direito. 4. Dívida Ativa. 5. Políticas Públicas. I. Vieira, Lucas Bevilacqua Cabianca, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **11-2025** da sessão de defesa de produto final do mestrado de **Sávio Hercílio Vieira Torres**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **vinte e nove dias do mês de agosto de dois mil e vinte e cinco**, a partir da(s) **quinze horas**, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de produto final de mestrado intitulado **“EXECUÇÃO FISCAL NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA: análise do perfil execuções fiscais do Município de Goiânia arquivadas entre 2019 e 2022”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor Doutor Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira (PPGDP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor Cleuler Barbosa das Neves (PPGDP/UFG), membro titular interno e Professor Doutor Marcelo Dias Varella (UNICEUB), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento do produto final de mestrado, tendo sido o(a) candidato(a) aprovado(a) pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e nove dias do mês de agosto de dois mil e vinte e cinco.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Análise do perfil das execuções fiscais arquivadas do Município de Goiânia (2019 a 2022)



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 02/09/2025, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Dias Varella, Usuário Externo**, em 02/09/2025, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cleuler Barbosa Das Neves, Professor do Magistério Superior**, em 02/09/2025, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5621700** e o código CRC **5C9CBA84**.

Referência: Processo nº 23070.002019/2025-29

SEI nº 5621700

RESUMO

Este estudo analisa, sob uma perspectiva empírica e descritivo-exploratória, as execuções fiscais arquivadas definitivamente na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia entre 2019 e 2022, visando compreender seu perfil, efetividade e custo-benefício. A amostra foi selecionada de forma aleatória e proporcional por ano, permitindo inferências representativas. O trabalho fundamenta-se nos referenciais teóricos da Análise Econômica do Direito (Law & Economics), com ênfase na racionalização do processo judicial, eficiência alocativa e custo de oportunidade, incorporando conceitos como utilidade, eficiência e escassez de recursos. Também dialoga com estudos empíricos nacionais, em especial a metodologia proposta pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) para mensuração do custo do processo de execução fiscal, além de considerar o marco normativo e jurisprudencial recente, como a Resolução CNJ nº 547/2024 e a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.184. Os resultados mostram que a maioria das execuções se refere a débitos de baixo valor, predominando causas inferiores a R\$ 10 mil, especialmente relacionadas a IPTU, ISS, taxas e multas. Observou-se tempo médio de tramitação de aproximadamente 7 anos e 10 meses, baixa taxa de satisfação do crédito, e número reduzido de penhoras efetivadas. A extinção por valor de alçada e pagamento são os principais motivos de arquivamento. Conclui-se que o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais gera elevado custo processual com retorno financeiro inexpressivo, recomendando-se a adoção de critérios de ajuizamento seletivo, fortalecimento de meios extrajudiciais e uso de tecnologias de análise preditiva para otimizar a cobrança da dívida ativa.

Palavras-chave: Execução Fiscal; Efetividade; Análise Econômica do Direito; Dívida Ativa; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study analyzes, from an empirical and descriptive-exploratory perspective, the tax enforcement proceedings definitively closed in the 1st Court of the Municipal Treasury of Goiânia between 2019 and 2022, aiming to understand their profile, effectiveness, and cost-benefit. The sample was randomly and proportionally selected by year, allowing for representative inferences. The research is grounded in the theoretical framework of Law & Economics, with emphasis on judicial process rationalization, allocative efficiency, and opportunity cost, incorporating concepts such as utility, efficiency, and resource scarcity. It also engages with national empirical studies, particularly the methodology proposed by the Institute for Applied Economic Research (IPEA, 2011) for measuring the cost of tax enforcement proceedings, and considers recent normative and jurisprudential developments, such as CNJ Resolution No. 547/2024 and the Supreme Federal Court's decision in Theme 1.184. The findings show that most enforcement actions involve low-value debts, with cases under R\$ 10,000 prevailing, especially related to property tax (IPTU), service tax (ISS), fees, and fines. The average processing time was approximately 7 years and 10 months, with a low credit recovery rate and few effective seizures. Termination due to low claim value and payment are the main reasons for case closure. The study concludes that indiscriminate filing of tax enforcement actions generates high procedural costs with minimal financial return, recommending the adoption of selective filing criteria, strengthening of extrajudicial collection methods, and the use of predictive analytics to optimize the collection of outstanding public debts.

Keywords: Tax Enforcement; Effectiveness; Law and Economics; Public Debt; Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total	78
Figura 2 - Estoque de execuções fiscais de Goiânia em fevereiro de 2021	117
Figura 3 - Estoque de execuções fiscais de Goiânia em setembro de 2024.....	117
Figura 4 - Evolução do total de créditos alcançados pela transação na PGFN	126
Figura 5 - Evolução da recuperação da Dívida Ativa da União entre 2020 e 2024	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção de processos por tipo de executado	107
Gráfico 2 – Quantidade de processos por tipo de débito e ano de arquivamento	109
Gráfico 3 – Quantidade de processos por motivo e ano de arquivamento	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Quantidade de execuções fiscais arquivadas de 2019 a 2022.....	91
Tabela 2 – Tamanho da amostra por estrato.....	92
Tabela 3 – Tempo médio de duração por tipo de processo	104
Tabela 4 – Tempo médio de duração por tipo de débito	105
Tabela 5 – Quantidade de processos e somatório de valor da causa por faixa de valor.....	106
Tabela 6 – Quantidade de processos por tipo de executado	107
Tabela 7 – Valor da causa por tipo de executado	108
Tabela 8 – Ocorrência de pagamentos por tipo de executado	108
Tabela 9 – Valor da causa total e médio por tipo de débito	109
Tabela 10 – Valor total e médio arrecadado por tipo de débito	110
Tabela 11 – Ocorrência de citação por faixas de valor	111
Tabela 12 – Ocorrência de citação por tipo de réu	112
Tabela 13 – Ocorrência de citação por tipo de débito	112
Tabela 14 – Valor arrecadado por faixa de valor da causa	113
Tabela 15 – Frequência de apresentação de meios de defesa do executado.....	114
Tabela 16 – Frequência de apresentação de recursos	115
Tabela 17 – Valores mínimos para inscrição em dívida ativa e ajuizamento na União	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
CDA	Certidão da Dívida Ativa
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
DPP	Direito e Políticas Públicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEF	Lei de Execuções Fiscais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PEDP	Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal
PGM	Procuradoria-Geral do Município
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PEFM	Processo de execução fiscal médio
RDCC	Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos
RFB	Receita Federal do Brasil
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TCMGO	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TC	Tomada de Contas
TCEMT	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal
VC	Valor da Causa
VFPM	Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia/GO

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DETALHAMENTO METODOLÓGICO E PROTOCOLO DE PESQUISA ...	16
2.1	Contextualização	16
2.2	Problema de pesquisa	17
2.3	Objetivos	18
2.3.1	Objetivo geral	18
2.3.2	Objetivos específicos.....	18
2.4	Hipóteses	18
2.5	Justificativa	19
3	EXECUÇÃO FISCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	21
3.1	A execução fiscal no âmbito da atividade financeira do Estado	21
3.1.1	A Lei de Responsabilidade Fiscal e os pilares para uma gestão fiscal responsável... 25	
3.1.2	A arrecadação tributária como pilar da responsabilidade na gestão fiscal	27
3.2	A execução fiscal sob o prisma da Abordagem Direito e Políticas Públicas	29
3.3	A execução fiscal sob a ótica do modelo racional	33
3.4	A instituição de valor de alçada caracteriza renúncia fiscal?	37
3.4.1	As renúncias de receitas e a necessidade de controle.....	38
3.4.2	A possibilidade de cancelamento dos débitos de valor inferior ao custo de cobrança	43
3.4.3	O ajuizamento seletivo na visão dos Tribunais de Contas	45
4	EXECUÇÃO FISCAL SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO	52
4.1	Introdução	52
4.2	Fundamentos teóricos da Análise Econômica do Direito	54
4.2.1	Breve histórico da Análise Econômica do Direito	54
4.2.2	O que é Análise Econômica do Direito?	60
4.2.3	Abordagem positiva e normativa	62
4.2.4	Alguns conceitos fundamentais	65
4.2.4.1	<i>Escassez e custo de oportunidade</i>	66
4.2.4.2	<i>Racionalidade</i>	67
4.2.4.3	<i>Utilidade</i>	70

4.2.5	A eficiência sob a ótica da AED	72
4.2.5.1	<i>Eficiência produtiva</i>	75
4.2.5.2	<i>Eficiência em Pareto</i>	77
4.2.5.3	<i>Eficiência em Kaldor-Hicks</i>	78
4.3	A macrolitigância e a tragédia dos comuns da Justiça	79
4.3.1	<i>A execução fiscal em números</i>	79
4.3.2	<i>A tragédia da Justiça</i>	80
4.3.3	<i>Análise econômica da decisão de demandar (ajuizamento da ação)</i>	85
5	METODOLOGIA	89
5.1	Desenho de pesquisa	89
5.1	População e Amostra	89
5.2	Coleta de dados	93
5.2.1	Fontes dos dados	94
5.2.2	Variáveis coletadas	94
5.2.3	Procedimento de coleta	98
5.2.4	Tratamento prévio dos dados	99
5.3	Análise dos dados	99
5.4	Aspectos Éticos	99
6	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS	101
6.1	A execução fiscal no Município de Goiânia	101
6.1.1	Perfil Geral da Amostra	101
6.1.2	Tempo de tramitação	101
6.1.3	Valor da Causa	104
6.1.4	Perfil dos Executados	105
6.1.5	Tipo de Débito	107
6.1.6	Efetividade processual	109
6.1.6.1	<i>Citação</i>	110
6.1.6.2	<i>Penhora</i>	111
6.1.6.3	<i>Pagamentos</i>	112
6.1.6.4	<i>Defesas e Recursos</i>	113
6.1.6.5	<i>Motivos dos arquivamentos</i>	114
7	COMPILAÇÃO DAS MELHORES PRÁTICAS	116
7.1	Ajuizamento seletivo	116
7.2	Execução fiscal e tecnologia	119

7.2.1	Execução fiscal orientada por dados: a experiência da PGFN.....	122
7.3	Protocolos institucionais e execução fiscal	128
7.3.1	Resolução CNJ nº 471/2022.....	128
7.3.2	Tema n. 1.184 do STF	129
7.3.3	Resolução CNJ nº 547/2024.....	129
7.3.4	Protocolos de cooperação como aplicação prática	130
	REFERÊNCIAS	133

APÊNDICE A – Nota Técnica

APÊNDICE B – Dicionário de variáveis

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo o fenômeno da macrolitigância fiscal no contexto do Município de Goiânia, com foco nas execuções fiscais ajuizadas para cobrança da dívida ativa municipal e arquivadas definitivamente no período compreendido entre 2019 e 2022. Essas ações, que historicamente representam parcela significativa do acervo processual da Justiça brasileira, têm sido apontadas como um dos principais fatores de sobrecarga do Poder Judiciário, especialmente pela baixa taxa de recuperação do crédito e pela elevada duração dos processos.

O estudo parte da constatação de que a execução fiscal, embora seja instrumento legítimo e necessário à satisfação de créditos públicos, deve ser analisada também sob a perspectiva da política pública que integra. Na prática, isso implica questionar se a utilização da via judicial, tal como estruturada e aplicada atualmente, cumpre de forma eficiente, eficaz e efetiva a função de arrecadar recursos para o financiamento de bens e serviços públicos, ou se, ao contrário, contribui para o acúmulo de processos de baixo retorno financeiro e alto custo operacional.

O projeto de pesquisa originalmente concebido tinha como objetivo central estimar o custo unitário das execuções fiscais no Município de Goiânia e, a partir dele, calcular o valor mínimo economicamente viável para o ajuizamento dessas ações, replicando e adaptando a metodologia desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para o âmbito federal. Contudo, limitações de tempo e de recursos para coleta e tratamento de dados inviabilizaram a execução integral dessa proposta metodológica.

Diante disso, optou-se por um recorte factível, sem prejuízo da relevância científica e prática da investigação, direcionando o foco para uma análise exploratória e descritiva das execuções fiscais arquivadas definitivamente no período delimitado. Essa abordagem, embora distinta do objetivo inicial, mantém alinhamento com a linha de pesquisa e preserva a conexão com o debate sobre eficiência, racionalidade e aprimoramento da cobrança judicial da dívida ativa.

A pesquisa, assim reformulada, tem como objetivo geral descrever e analisar o perfil e a efetividade das execuções fiscais arquivadas no Município de Goiânia entre 2019 e 2022, a partir do exame de uma amostra representativa dessa população. Para alcançar esse objetivo, serão investigadas variáveis que permitem compreender dimensões fundamentais do fenômeno, tais como:

- I. **Tempo de tramitação**, desde a distribuição até o arquivamento definitivo, e eventual influência da tramitação física ou virtual sobre essa duração;
- II. **Valor da causa**, com cálculo de medidas de tendência central e dispersão, permitindo estimar a distribuição dos valores e verificar a predominância de faixas específicas;
- III. **Perfil dos executados**, considerando a natureza jurídica (pessoa física, pessoa jurídica ou ambas), a quantidade de réus por processo e a presença de corresponsáveis indicados na Certidão de Dívida Ativa;
- IV. **Tipo de débito objeto da cobrança**, classificando-os por categorias e analisando sua distribuição no conjunto de processos;
- V. **Indicadores de efetividade processual**, como percentual de citações efetivadas, incidência de penhoras, pagamentos parciais ou totais, apresentação de defesas e recursos, motivos de arquivamento e intensidade da atuação processual da Procuradoria-Geral do Município.

A pesquisa possui natureza aplicada, com abordagem qualitativa e quantitativa (LAKATOS; MARCONI, 2019), tendo objetivo exploratório e descritivo, utilizando-se como estratégia metodológica a pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados. A investigação se dará a partir da coleta, organização e análise estatística dos dados empíricos coletados.

O raciocínio inicial empregado é prevalentemente hipotético, partindo do conhecimento teórico existente para coleta e análise dos dados, buscando-se, ao final, a investigação do custo médio das execuções fiscais e a probabilidade de êxito no âmbito proposto.

No segundo capítulo, apresentamos o detalhamento metodológico da pesquisa, com a contextualização do tema, indicação do problema de pesquisa, objetivos, justificativa e hipóteses da pesquisa.

No terceiro capítulo, apresentaremos uma das bases teóricas da pesquisa. Após um relato histórico da legislação aplicável à política fiscal e da evolução do uso das execuções fiscais pelos entes, busca-se identificar seu papel dentro da política fiscal pela ótica da Abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP). Essa análise revela as execuções fiscais como instrumento para a arrecadação de recursos essenciais à concretização de direitos fundamentais através de políticas públicas finalísticas. Diante dos fenômenos da macrolitigância e da baixa efetividade evidenciados em dados estatísticos, propõe-se a análise das execuções fiscais sob o modelo conceitual racionalista, destacando sua adequação para uma avaliação de custo-benefício de

políticas públicas. Isso ressalta a importância da pesquisa empírica para evidenciar o perfil das execuções fiscais no Município de Goiânia, apresentando dados que podem ser utilizados para aprimorar a eficiência, eficácia e efetividade da política fiscal através de decisões administrativas mais racionais e informadas. Considerando que o aspecto temporal analisado (2019 a 2022) é marcado pela aprovação de leis que instituíram o valor de alçada em Goiânia, também é abordada a temática do não ajuizamento de execuções com base nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece pilares para a responsabilidade na gestão fiscal e admite a possibilidade de cancelamento de débitos cujo valor seja inferior aos custos de cobrança.

No quarto capítulo, trataremos da execução fiscal sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), abordando conceitos dessa abordagem que podem auxiliar a compreender por que o ajuizamento massivo de execuções fiscais por parte dos entes públicos pode não ser a medida mais adequada para obtenção de índices minimamente satisfatórios na recuperação do crédito público. São expostos conceitos como eficiência econômica, a configuração do estado atual das execuções fiscais como um quadro de tragédia dos comuns, a necessidade de se conhecer e se considerar os custos processuais e expectativa de êxito na análise econômica da decisão de demandar.

No quinto capítulo serão expostos os dados e informações coletados a partir da mostra de processos analisada, apresentando os resultados quanto às variáveis tratadas na pesquisa como: perfil da execução fiscal quanto ao tipo de débito, tipo de réu, valor da causa, além da verificação de aspectos relativos à efetividade do processo como efetivação de citação e de penhora, ocorrência de pagamentos e valores arrecadados, além de dados relativos aos recursos processuais e meios de defesa do executado.

No sexto capítulo serão expostos os dados e informações coletados a partir da mostra de processos analisada, apresentando os resultados quanto às variáveis tratadas na pesquisa como: perfil da execução fiscal quanto ao tipo de débito, tipo de réu, valor da causa, além da verificação de aspectos relativos à efetividade do processo como efetivação de citação e de penhora, ocorrência de pagamentos e valores arrecadados, além de dados relativos aos recursos processuais e meios de defesa do executado.

No sétimo capítulo apresentaremos, sem pretensão de esgotamento, exemplos de práticas adotadas por entes públicos e tribunais que resultaram em resultados satisfatórios na redução de processos e melhoria da eficiência das execuções fiscais. Serão expostas iniciativas

de ajuizamento seletivo com base no valor e no grau de recuperabilidade do crédito, utilização de novas tecnologias como a inteligência artificial como ferramenta para tornar o processo mais eficaz, ágil e eficientes, além da utilização acordos de cooperação firmados junto ao CNJ, iniciativa que tem contribuído para redução do acervo de execuções fiscais em diversos tribunais.

2 DETALHAMENTO METODOLÓGICO E PROTOCOLO DE PESQUISA

2.1 Contextualização

O acúmulo de processos nos escaninhos do Poder Judiciário é um cenário que já vem sendo objeto de pesquisas há anos por toda a comunidade jurídica em razão dos vários problemas e distorções gerados no sistema de justiça, em especial a ineficiência do Poder Judiciário para pôr fim aos litígios na mesma proporção em que eles chegam.

Um dos principais gargalos identificados é atribuído ao excesso de execuções fiscais, processos judiciais utilizados para a cobrança da dívida ativa dos entes públicos. Segundo dados do Justiça em Números de 2023 (CNJ, 2023), “os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%” sendo apontados, historicamente, como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário.

Publicado em 2022, o relatório da pesquisa “Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro”¹ apontou que “grande parte das execuções fiscais ajuizadas exige valores inferiores ao custo de tramitação do próprio processo de execução”, o que “demonstra inexistir, ao menos em relação à grande parte dos exequentes, critérios objetivos que impeçam o ajuizamento da ação de cobrança de valor inferior ao custo do processo”².

O Diagnóstico evidenciou ainda a baixa efetividade da cobrança judicial ao apontar que o percentual de execuções fiscais extintas pelo pagamento não supera 22% do total de ações e 24% do valor dos créditos da PGFN, sendo este o maior percentual dentre outros entes que colaboraram com a pesquisa.

O excesso de execuções fiscais, a sua baixa efetividade e seu longo tempo de tramitação, demonstram a incapacidade do Poder Judiciário de entregar a prestação jurisdicional executiva de forma satisfatória, em razão de suas limitações operacionais, estruturais e financeiras para

¹ A pesquisa foi realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper em parceria com o CNJ, e efetuou amplo levantamento de dados junto ao Judiciário e a órgãos da administração tributária federal, estadual e municipal para investigar, dentre outras, questões como: valores cobrados nas execuções fiscais conforme a natureza do exequente; critérios mínimos para ajuizamento de execução fiscal; tempo de tramitação processual desde a instauração do litígio até o seu julgamento final; tempo entre a inscrição em dívida ativa e o ajuizamento da ação tributária pelo contribuinte ou a execução fiscal; tempo entre a distribuição da execução e o proferimento do despacho inicial pelo(a) magistrado(a)? ; tempo transcorrido (quando há) entre a penhora e o ajuizamento e entre a penhora e a expropriação do bem (quando há); além dos meios de citação em execuções fiscais.

² No que se refere ao custo de tramitação do processo de execução fiscal, o Insper utilizou metodologia qualitativa, através da solicitação de informações aos Tribunais e Procuradorias quanto às seguintes questões: a) Valor total da despesa do órgão nos últimos 05 anos; b) quantidade total de juizes, desembargadores e procuradores; c) quantidade de juizes, desembargadores ou procuradores com atuação na área tributária, d) estoque de processos em matéria tributária, e) processos com movimentação em matéria tributária, f) tempo de tramitação por classe. No entanto, não foi realizado o cruzamento dessas informações a fim de se estimar o custo médio das execuções fiscais.

dar vazão a esse tipo de ação.

Nesse sentido, as pesquisas empíricas em direito e políticas públicas podem oferecer ferramentas adequadas para apontar as possíveis causas, características e possíveis soluções para o tema apresentado, qual seja, o alto número de processos de execução fiscal e sua ineficiência.

2.2 Problema de pesquisa

A execução fiscal é reconhecida como o principal instrumento judicial para cobrança da dívida ativa dos entes federativos, mas enfrenta críticas persistentes quanto à sua efetividade e custo-benefício. Diante do excessivo volume de execuções fiscais e dos recursos e condições materiais ideias para promoção de uma cobrança judicial mais efetiva, os entes públicos passaram a adotar medidas visando a redução e a racionalização do uso da execução fiscal como medida primordial para cobrança dos créditos públicos.

Além do aumento da utilização de meios extrajudiciais de cobrança, podemos identificar o estabelecimento de um valor mínimo para ajuizamento como forma de buscar a redução do número de ações e, com isso, melhorar a própria efetividade dessa espécie de cobrança.

No âmbito da União, pesquisa realizada pelo IPEA (2011) contribuiu para traçar o perfil da execução fiscal de competência da Justiça Federal. Um dos resultados da pesquisa foi a publicação do Comunicado nº 127 - Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela PGFN (IPEA, 2012), no qual o instituto apresentou as características gerais do processo, apontou gargalos procedimentais, e calculou o custo do processo de execução fiscal. Como resultado da pesquisa, foi editada a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, através da qual foi determinado “o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)”. Em 2018, a PGFN instituiu o ajuizamento seletivo de execuções fiscais, condicionado à localização prévia de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor.

No Município de Goiânia, a Lei Complementar nº 307, de 14 de dezembro de 2017 instituiu o valor de alçada para o ajuizamento de execuções fiscais, vedando a cobrança judicial de débitos de até R\$ 1.426,00 (um mil e quatrocentos e vinte e seis reais). Recentemente, a Lei nº 10.841, de 2022, elevou esse montante para R\$ 10.000,00 (dez mil reais), o que pode ter alterado o perfil e os resultados dos processos.

Nesse cenário, formula-se o seguinte problema de pesquisa:

Quais são as principais características processuais, econômicas e de efetividade das

execuções fiscais arquivadas no Município de Goiânia entre 2019 e 2022, e o que esses dados revelam sobre a eficiência e a racionalidade do uso da via judicial para cobrança da dívida ativa?

2.3 Objetivos

2.3.1 Objetivo geral

Descrever e analisar, de forma exploratória e quantitativa, o perfil e os resultados das execuções fiscais arquivadas no Município de Goiânia entre 2019 e 2022, identificando padrões que possam subsidiar a melhoria da política pública de cobrança judicial da dívida ativa.

2.3.2 Objetivos específicos

- I. Mensurar o tempo de tramitação das execuções fiscais, desde o ajuizamento até o arquivamento definitivo, avaliando a influência de variáveis processuais como a tramitação física ou virtual.
- II. Caracterizar o valor da causa das execuções fiscais arquivadas, calculando medidas de tendência central e dispersão e identificando a predominância de faixas de valor.
- III. Analisar o perfil dos executados, considerando a natureza jurídica, a quantidade de réus e a presença de corresponsáveis.
- IV. Identificar o tipo de débito cobrado e sua distribuição no conjunto de processos arquivados.
- V. Avaliar indicadores de efetividade processual, como percentual de citações, penhoras, pagamentos, defesas, recursos, motivos de arquivamento e atuação da Procuradoria-Geral do Município.
- VI. Comparar os resultados obtidos com achados de outros entes federativos e melhores práticas, visando identificar oportunidades de aprimoramento da execução fiscal no âmbito municipal.

2.4 Hipóteses

As hipóteses, de caráter exploratório, que orientam a análise são:

- I. Quanto ao tempo de duração do processo:
 - a. as execuções fiscais do Município de Goiânia possuem tempo médio de duração de 05 anos e 10 meses, equivalente ao tempo médio de tramitação dessas ações no TJGO (CNJ, 2024);
 - b. o tempo médio de tramitação dos processos arquivados pelo valor de alçada no período analisado é inferior ao dos processos extintos com base nas demais classes adotadas para a variável motivo do arquivamento (ARQ_MOT)
 - c. Processos que tramitaram parcialmente em autos físicos apresentam maior tempo médio de tramitação;
 - d. O tipo de débito não influencia no tempo médio dos processos analisados;
 - e. Execuções com mais de um executado são mais céleres do que apenas em face de um executado, dada a maior facilidade de localização de um devedor solidário e de bens penhoráveis;
- II. Quanto ao valor da causa:
 - a. A maioria das execuções arquivadas possui valor da causa inferior a R\$ 10.000,00;
 - b. As execuções fiscais para cobrança de ISS possuem, em médio, o maior valor da causa, seguido pelo IPTU, multas administrativas e taxas;
- III. A efetividade das execuções, medida pelo percentual de pagamento total ou parcial, é inferior a 20%.
- IV. O tipo de débito influencia o valor da causa e o motivo de arquivamento.
- V. Maior número de petições apresentadas pela Procuradoria-Geral do Município correlaciona-se com maior probabilidade de obtenção de pagamento.

2.5 Justificativa

A pesquisa realiza o levantamento e o conhecimento do perfil médio dos processos de execução fiscal promovidos pelo Município, conhecendo-se o tipo de débito cobrado, o valor médio, o percentual de êxito, ou seja, de ações que chegam ao seu fim em razão do pagamento do débito, além dos principais gargalos do procedimento.

O conhecimento a respeito de todas essas informações possibilitará uma atuação mais assertiva dos gestores públicos a respeito da política pública de cobrança da dívida ativa, os

quais poderão tomar decisões com base em dados concretos a respeito do cenário encontrado para a recuperação de ativos, o que pode resultar em maior eficiência tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Executivo na condição de exequente.

O recorte adotado preserva a relevância do objeto de estudo ao oferecer uma visão empírica detalhada sobre o funcionamento e os resultados da execução fiscal municipal em um período recente, marcado por mudanças normativas e contextuais relevantes. A análise descritiva e exploratória dos processos arquivados pode fornecer subsídios valiosos para decisões estratégicas da administração tributária, como a adoção de critérios de ajuizamento seletivo, a priorização de determinados tipos de crédito e a otimização da atuação processual.

Ao mesmo tempo, o estudo dialoga com os debates contemporâneos sobre a execução fiscal como política pública, integrando aspectos jurídicos, econômicos e administrativos. A compreensão do perfil e da efetividade desses processos pode contribuir para aprimorar a gestão da dívida ativa e para racionalizar o uso do aparato judicial, em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal e da boa administração.

Desse modo, a presente pesquisa possui relevância na medida em que busca o levantamento de informações e o conhecimento de dados que podem agregar aos estudos a respeito de problemas crônicos do sistema de justiça brasileiro, como o acúmulo de processos, a ineficiência e a baixa efetividade das execuções fiscais, podendo, com isso, contribuir para a construção de suas soluções a partir da mudança da realidade local e vivida no âmbito prático-profissional deste postulante.

Além dos impactos positivos na mudança prática na realidade municipal, o projeto guarda afinidade com a área do programa e dialoga com os projetos de pesquisa desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas Da Universidade Federal de Goiás – PPGDP/UFG.

Por fim, a pesquisa tem amparo na linha de pesquisa “Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas”, e busca contribuir com o projeto 1.2: “Finanças e políticas públicas: análises, planejamento e controle no contexto do federalismo cooperativo”.

3 EXECUÇÃO FISCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 A execução fiscal no âmbito da atividade financeira do Estado

A execução fiscal consiste em espécie de processo judicial de caráter executivo que tem como finalidade a cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias. Seu procedimento é regido pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, aplicando-se subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil.

Trata-se, portanto, de um instrumento jurídico-processual, com rito próprio, para a cobrança judicial de débitos tributários e não tributários devidos aos entes públicos e inscritos em Dívida Ativa da Fazenda Pública, procedimento administrativo que resulta na emissão de um título executivo extrajudicial dotado de presunção de certeza e liquidez, a Certidão de Dívida Ativa (arts. 2º e 3º, da Lei nº 6.830/1980).

Nos termos do art. 2º, §1º, da Lei nº 6.830, qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei aos entes públicos e suas autarquias será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública. A cobrança desses valores, em decorrência de sua natureza de receita pública (arts. 9º e 11 da Lei Federal nº 4.320/194), constitui requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF³ (Lei Complementar nº 101/2000). Assim, conforme adverte Leite (2017, p. 234):

Os gestores têm responsabilidade e devem envidar esforços na cobrança e execução da dívida ativa. Tal se dá porque insignificante cobrança da Dívida Ativa demonstra negligência do Gestor, podendo-lhe ser aplicadas as sanções do tipo previsto no art. 10, inciso X, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)⁴, quando afirma que o descaso e a negligência na arrecadação de tributos caracterizam-se como ato de improbidade administrativa.

Desse modo, a legislação brasileira impõe aos gestores públicos não apenas o dever de instituir os tributos previstos na Constituição Federal, como a promoção de sua efetiva arrecadação através da adoção de práticas de gestão fiscal eficiente. O art. 58 da LRF, inclusive,

³ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

⁴ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

X - **agir ilicitamente na arrecadação de tributo** ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

prevê que as prestações de contas dos Chefes dos Poderes Executivos da União, Estados e Municípios deverão destacar

as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Conforme lembra Leite (2017, p. 251/253), a imposição dessas medidas por parte da LRF teve como objetivo “estimular” os gestores públicos, especialmente de municípios pequenos, a exercerem de fato as competências tributárias, instituindo e cobrando efetivamente os tributos previstos em sua legislação. Impulsiona-se, dessa forma, a geração de recursos próprios por parte dos entes, diminuindo, conseqüentemente, a dependência financeira deles em relação às transferências voluntárias. Não por outro motivo, a sanção prevista no parágrafo único do art. 11 da LRF veda a realização de transferências voluntárias aos entes que não adotem as medidas de responsabilidade na gestão fiscal previstas no *caput*.

Apesar da execução fiscal constituir o meio mais comum de cobrança da dívida ativa, objeto precípua do presente trabalho, os entes também passaram a utilizar meios de cobrança extrajudicial como o protesto da certidão de dívida ativa, caracterizada por ser uma forma mais ágil e menos onerosa de cobrança.

Apesar de inicialmente contestada, embora a redação do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que versa sobre os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, já permitisse interpretação no sentido da possibilidade de protesto das certidões da dívida ativa, a prática foi objeto de expressa previsão e legitimação pelo Poder Legislativo com a inclusão do parágrafo único ao precitado dispositivo pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. Com a inclusão, passou-se a prever expressamente a inclusão das certidões de dívida ativa dos entes públicos, suas autarquias e fundações entre os títulos sujeitos a protesto⁵.

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade dessa modalidade de cobrança extrajudicial no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.135, na qual a Suprema Corte fixou a seguinte tese:

O protesto das certidões da dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.

⁵ Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Convém ressaltar que em 2010, antes mesmo da consolidação do entendimento em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já havia se manifestado favoravelmente ao protesto extrajudicial das certidões da dívida ativa em julgamento de pedido de providências, onde entendeu que

Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata.

Inicialmente objeto de contestações quanto à sua legalidade e constitucionalidade, o protesto da dívida ativa passou a ser considerado uma das condições prévias ao ajuizamento da execução fiscal. Foi o que decidiu recentemente o STF no julgamento do tema de repercussão geral nº 1.184 (RE n. 1.355.208)⁶, ocorrido em 19 de dezembro de 2023, em que restou fixada a seguinte tese:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
2. **O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.**
3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

Recentemente, a Lei Complementar nº 208 de 2024 inseriu o protesto extrajudicial do débito tributário como uma das causas de interrupção do prazo prescricional, o que favorece a desjudicialização da cobrança tributária, uma vez que os entes públicos passam a contar com um prazo adicional para tentativa de recuperação do crédito através de métodos extrajudiciais de cobrança antes do ajuizamento da respectiva execução fiscal.

Em que pese os avanços no sentido de reconhecimento da legitimidade, legalidade e constitucionalidade da realização da cobrança extrajudicial da dívida ativa, o protagonismo da utilização da execução fiscal como meio ordinário de cobrança dos créditos públicos, aliado às exigências de efetiva cobrança por parte dos gestores como requisito para uma gestão fiscal

⁶ Em razão de sua atualidade e relevância, as razões e possíveis efeitos do entendimento firmado pelo STF no Tema 1.184 merecem maiores estudos. Contudo, até o momento em que este trabalho é finalizado (31/01/2024), ainda não há publicação do inteiro teor do julgamento, razão pela qual não foram tecidos maiores comentários em relação a este julgado.

responsável⁷, parecem ter contribuído para o ajuizamento em massa de execuções fiscais por parte dos entes públicos, dando origem ao fenômeno da macrolitigância fiscal.

Esse quadro vem sendo demonstrado anualmente através de dados estatísticos levantados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Os dados mais recentes do Justiça em Números demonstram que, em 2023, havia cerca de 26,4 milhões execuções fiscais em trâmite no Brasil, o que representa, aproximadamente, 31% do total de casos pendentes e 59% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87,8% (a cada cem processos de execução fiscal que tramitaram em 2023 apenas 12 foram baixados), impactando de forma significativa a taxa geral de congestionamento do Poder Judiciário (BRASIL, 2024, p. 205).

Ao contrário dos elevados números absolutos de execuções fiscais em trâmite, a efetividade dessa espécie de ação é diminuta. Segundo dados do Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro (BRASIL, 2022, p.197) - pesquisa voltada ao levantamento de dados relativos à litigiosidade tributária com objetivo identificar como a solução desses litígios poderia ser melhorada, apenas 22% das execuções fiscais da União chegam ao seu fim com o pagamento do crédito público, o que representa 24% do valor consolidado das dívidas. No âmbito do Distrito Federal (2023, p.10), pesquisa realizada sobre amostra de execuções fiscais extintas no ano de 2019 identificou um grau de satisfação de 75%, ou seja, de processos extintos por pagamento ou parcelamento.

De acordo com o Diagnóstico, os dados relativos às execuções fiscais apontaram que grande parte dessas ações são ajuizadas para cobrança de valores inferiores ao custo de tramitação do próprio processo, não havendo, ainda, a previsão de critérios objetivos que impeçam o ajuizamento de ações de cobrança de valor inferior ao custo do processo e de valores considerados irrecuperáveis (BRASIL, 2022, p. 127 e 128). O estudo, contudo, não indicou qual seria o custo médio do processo de execução fiscal.

Em 2011, estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA estimou que o custo médio de uma ação de execução fiscal promovida pela PGFN junto à Justiça Federal era de R\$ 5.606,67, com tempo médio total de tramitação de 9 anos, 9 meses e

⁷ Dartanhan Rocha (2012, p.104) aponta justamente para a prática do representante judicial do Poder Público que, apesar de ter conhecimento da baixa (ou nula) probabilidade de êxito da demanda, ajuíza o processo executivo visando elidir eventual sanção disciplinar ou fiscalização por parte de órgãos de controle externo, ação que depois fica paralisada nos escaninhos do Poder Judiciário sem o prosseguimento adequado, aguardando apenas a declaração do prazo prescricional.

16 dias (IPEA, 2012). Como resultado dessa pesquisa, o IPEA, a partir da estimativa da probabilidade de êxito e do custo médio do processo de execução fiscal, sugeriu à PGFN o reajuste do valor mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), o que foi levado a efeito pela Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012.

Em estudo publicado em 2023, resultante de parceria entre a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PG/DF) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJ/DFT), o custo médio total provável do processo de execução fiscal no DF foi estimado em R\$ 28.964,00 (vinte e oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais).

A questão relativa à extinção das execuções fiscais de valor inferior aos custos do processo continuou em evidência com a decisão do STF no julgamento do tema de repercussão geral nº 1.184, no dia 19 de dezembro de 2023, no qual a Suprema Corte decidiu pela legitimidade da extinção de execução fiscal de baixo valor por carência de interesse de agir, em razão do princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federativo.

A partir da tese fixada, o CNJ editou a Resolução Nº 547, de 22 de fevereiro de 2024 (BRASIL, 2024), instituindo uma série de medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais. Dentre as medidas, a resolução estabeleceu a possibilidade de extinção de execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

A indicação do patamar mínimo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) baseou-se em Nota Técnica do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Secretaria-Geral da Presidência do STF que estimou o “custo mínimo” da execução fiscal em R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais). Esse valor foi obtido através da correção do valor do custo da execução fiscal apontado pela pesquisa de 2011 do IPEA pela taxa SELIC.

A partir do brevíssimo histórico acima relatado, é possível estabelecer uma noção preliminar sobre a execução fiscal como um dos meios à disposição dos entes para cobrança da dívida ativa, ou seja, para arrecadação de recursos necessários ao financiamento das atividades estatais.

Para se compreender os possíveis fatores que levaram ao quadro de macrolitigância fiscal, com uma quantidade de execuções fiscais massiva em trâmite no Poder Judiciário, faz-

se necessário traçar um panorama relativo às normas que norteiam as práticas de uma gestão fiscal responsável, em especial previstas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal e os pilares para uma gestão fiscal responsável

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2020), doravante nominada apenas LRF, representou grande avanço no estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Resultante de exigência do Fundo Monetário Internacional – FMI em meio às transações financeiras com o Brasil, a LRF foi aprovada com o objetivo de conferir maior visibilidade e transparência às contas públicas, fixando a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública (Oliveira, 2022, p. 719/724).

Inspirada no *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, a LRF regulamenta os arts. 163 e 169 da Constituição Federal, estabelecendo regras e requisitos a serem observados pelos administradores no exercício da atividade financeira dos entes públicos, visando, em última análise, a redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto.

Representou, assim, um marco na tentativa de conferir uma nova cultura⁸ à atividade financeira dos entes públicos no país, marcada até então pela confusão entre a coisa pública e particular, descolamento entre as finalidades e as despesas públicas executadas, oneração excessiva dos cofres públicos visando fins eleitoreiros, além da ausência de controle com despesas de pessoal, de planejamento e de definição prévia de metas e resultados.

Os gestores públicos passaram, então, a possuir uma série de normas de finanças públicas que servir de referência para uma atuação com responsabilidade na gestão fiscal que, nos termos do art. 1º, §1º da lei:

pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade

⁸ José Maurício Conti (Conti, 2010) aponta uma conjuntura de fatores que se somaram na década de 90 para o desenvolvimento da cultura de gestão fiscal responsável no Brasil: o início da modernização da administração pública, com a implantação do Plano Real, a necessidade de redução do déficit público, a intensificação da atuação do sistema do controle externo, o aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno e a adoção de leis mais rígidas sobre finanças públicas.

social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Do dispositivo acima é possível identificar os princípios que fundamentam a responsabilidade na gestão fiscal, em especial os princípios do planejamento, da limitação dos gastos públicos e da transparência fiscal.

No que se refere ao planejamento, José Maurício Conti (2010, p. 41) destaca que:

Somente por meio da ação governamental coordenada e planejada é possível seguir um rumo e otimizar a aplicação dos recursos humanos e materiais para atingir os objetivos almejados. Uma administração caótica só chegará a um resultado esperado por uma coincidência de fatores, e ainda assim com elevado desperdício e uma baixa relação custo-benefício - em desacordo, portanto, com o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição.

O planejamento da ação governamental é essencial não apenas para que o Poder Público consiga exercer as suas funções com eficiência, entregando à população as prestações materiais através das políticas públicas, mas também porque influencia a tomada de decisões por parte dos demais agentes econômicos, como destaca Élide Graziane Pinto (2020, p. 210):

Se soubéssemos coletivamente estimar previamente metas e seus impactos, avaliar programas, mensurando seus resultados em face dos seus custos e contrastando o planejado em face do realizado, teríamos maior transparência, eficiência e efetividade no trato dos recursos públicos e, por conseguinte, haveria também maior capacidade de os agentes econômicos programarem seus investimentos ao longo do tempo.

O planejamento da ação governamental, instrumento fundamental para concretização dos objetivos fundamentais traçados no art. 3º da Constituição Federal, se dá precipuamente através das leis orçamentárias disciplinadas pela LRF, Constituição Federal e Lei nº 4.320, de 1964: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Além das disposições relativas ao planejamento da ação governamental, a LRF disciplina três aspectos essenciais para o equilíbrio das contas públicas: a receita, a despesa e o endividamento públicos. No presente trabalho, daremos enfoque ao primeiro, uma vez que a finalidade precípua da execução fiscal consiste justamente na arrecadação de receitas para os entes públicos, embora também sejam abordadas questões relativas à renúncia fiscal dada a possibilidade de cancelamento de débitos inferiores ao custo de cobrança, conforme trataremos em tópico adiante.

3.1.2 A arrecadação tributária como pilar da responsabilidade na gestão fiscal

Dentre os pilares para a responsabilidade na gestão fiscal, a LRF prevê em seu art. 11⁹ a efetiva instituição, previsão e arrecadação de tributos de competência constitucional de cada ente federado, devendo esta ser a principal fonte de recursos dos entes públicos. Em caso de não exercício da sua competência tributária plena, fica o ente impedido de receber transferências voluntárias.

O dispositivo reforça a norma contida no §6º do art. 150 da Constituição Federal, que impõe a necessidade de lei específica para a concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, observada a exceção relativa à concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS (art. 155, § 2.º, XII, g, da CF).

Busca-se, com isso, evitar que entes subnacionais, especialmente Municípios, negligenciem o pleno desempenho de sua função arrecadatória, de caráter nitidamente impopular entre os cidadãos-eleitores, gerando “desajuste das contas públicas por falta de arrecadação decorrente do não exercício do poder de obter recursos com suas próprias fontes” (Conti, 2010, p. 50).

Além disso, a regra busca conferir maior autonomia financeira e estabilidade na arrecadação dos entes, diminuindo sua dependência das transferências obrigatórias e voluntárias de outros entes, as quais, por serem mais instáveis, dificultam o planejamento da vida financeira do ente (Conti, 2010, p. 50).

Assim como as demais atividades estatais, a arrecadação, enquanto meio essencial para o estado obter as receitas de que necessita para cumprir suas finalidades, não prescinde de planejamento, a fim de que seja exercida de modo eficiente, obtendo-se o máximo de resultados com a menor utilização de recursos públicos possível. Parafraseando Carlos Otávio Ferreira de Almeida e Lucas Bevilacqua (2018, p. 33): não se trata apenas de realizar a arrecadação, “mas fazê-la da melhor forma, identificando e assumindo possíveis equívocos para futura melhoria”.

Nesse sentido, a LRF criou em seu art. 4º, §1º, o Anexo de Metas Fiscais, como parte integrante da lei de diretrizes orçamentárias, onde “serão estabelecidas metas anuais, em valores

⁹ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

A fim de evitar a previsão de metas descoladas da realidade e fixadas ao alvedrio dos gestores, a LRF determina que o anexo contenha, dentre outros, a avaliação das metas cumpridas no ano anterior, o demonstrativo das metas anuais com os cálculos que justifiquem os resultados pretendidos, além de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

É possível verificar, portanto, que a LRF dispõe não apenas sobre a necessidade de adoção de ação planejada por parte dos entes públicos. Ela vai além: regulamenta detalhes de como deve ocorrer esse planejamento, quais peças devem se encaixar e se complementar de forma tal que a saúde financeira estatal se mantenha equilibrada. Não que o planejamento gere imunidade absoluta a crises e episódios de instabilidade, mas que se tenha sempre à mão os instrumentos corretos e os planos adequados para reajustar a rota e superar as intempéries.

A necessidade de que a atividade arrecadatória do Estado ocorra de forma planejada, coordenada e visando o atingimento de metas de resultado financeiro também engloba o modo como a execução fiscal deve ser pensada e utilizada em conjunto com outras formas de cobrança, ou seja, no contexto da política pública fiscal do Estado.

Verificadas as diretrizes para implementação de uma gestão fiscal responsável, dentre elas a adoção de medidas concretas para arrecadação de receitas próprias, dentre as quais se situam as execuções fiscais, faz-se necessário compreender qual o *locus* dessas ações no contexto das políticas públicas a partir da abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP).

3.2 A execução fiscal sob o prisma da Abordagem Direito e Políticas Públicas

O estudo das políticas públicas surge inicialmente no campo da Ciência Política, no período pós-segunda guerra mundial, caracterizado pela expansão do Estado de Bem-Estar Social e aumento das despesas públicas. Inicialmente, os estudos tinham como expectativa a possibilidade de construção de soluções para os problemas públicos, através de métodos científicos e de uma visão objetiva e neutra dos fatos, o que não se confirmou (Schmidt, 2018, p. 119/121).

Fracassada a ideia de uma objetividade científica, Coelho, Bittencourt e Lolli (2022, p. 05/06) apontam, a partir de revisão de literatura especializada, que o estudo das políticas públicas se abriu em dois caminhos principais, ligados especialmente à configuração político-constitucional de cada Estado:

Em países mais alinhados ao neoliberalismo e a lógicas de austeridade (como o Chile e, em certos períodos, a Inglaterra), a avaliação de políticas públicas aparece como forma de garantir que o gasto público atenda a noções de economicidade, sem desperdícios ou gastos ineficientes com políticas eventualmente de pouco ou nenhum resultado. Já em países mais claramente comprometidos com um constitucionalismo social (como Alemanha e, em certos períodos, a própria Inglaterra), o estudo de Políticas Públicas baseado em evidências se prestava a gerar aprimoramentos nos programas de governo de modo a maximizar resultados e a legitimar o gasto público, notadamente o gasto social.

Ao longo das décadas de estudo desde seu surgimento, foram propostos diversos conceitos para políticas públicas, todas eles ambientados ao Estado Contemporâneo, ou seja, “no contexto de um Estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas centrais. É uma categoria intimamente vinculada ao *welfare state*” (Schmidt, 2017, p. 121).

Schmidt (2017, p. 123/127) estabelece as seguintes premissas para construção do entendimento do que seja uma política pública. Segundo o autor, “*a política pública é uma resposta a um problema político*”, caracterizado por ser um problema público (de todos) ou coletivo (de interesse de algum grupo ou segmento social) que demande uma atuação estatal composta por um conjunto de decisões e ações cuja execução pode se dar diretamente pelo poder público ou delegada a organizações privadas ou sociais. A partir desses pressupostos, Schmidt propõe a seguinte definição: “*política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político*”.

Sob um enfoque constitucionalista crítico da Abordagem DPP, Coelho, Bittencourt e Lolli (2022, p. 7) propõem, adicionalmente, que o problema político a ser solucionado pela política pública seja um problema legitimado pela Constituição, como um problema merecedor de um esforço de proteção ou promoção pelo poder público, devendo, assim, estar em conformidade com os objetivos, direitos e princípios constitucionais.

Em sentido similar, Bucci (2006, p. 39) adota o conceito de política pública como

programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as

atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O conceito adotado por Bucci revela a adoção da abordagem DPP ao destacar o papel do Direito no campo das políticas públicas, característico desse “campo de análise que procura compreender a estruturação jurídica dos programas de ação governamental em seu contexto político-institucional” ou seja a “compreensão do papel do Direito na conformação, estruturação e implementação das políticas públicas” (Bucci, 2019, p. 1143/1144).

Reck (2023, p. 30) também destaca essa visão característica da abordagem DPP, identificando o Direito como ferramenta necessária à coordenação das variadas ações que compõem uma política pública, que para o autor consiste em

um conjunto de decisões coordenadas, em forma de rede, que visa a determinados objetivos (geralmente direitos fundamentais) conscientemente estabelecidos de mudança da sociedade e atingíveis via um planejamento que envolve instrumentos administrativos, modelos de decisão e de organização, e com isso demandando, além do Direito, recursos de tempo, poder e dinheiro. O Direito possibilita a coordenação de ações que visa a atingir objetivos comuns via políticas públicas. Essa coordenação se dá através da ligação de decisão em decisão, a qual vai aos poucos formando uma rede. O Direito permite essa ligação de decisão em decisão, dada sua peculiar forma, composta tanto de normas expressadas de forma condicional (se, então) como de normas que estabelecem fins.

Diante dessas abordagens conceituais, é possível identificar a execução fiscal como instrumento jurídico utilizado para obtenção de recursos públicos não adimplidos em seu vencimento, integrando, portanto, a política fiscal do Estado.

Em um primeiro momento, poderia haver dúvidas quanto ao enquadramento da política fiscal como uma política pública e sua análise com base na abordagem DPP, uma vez que aquela teria como objetivo precípuo o atendimento às necessidades estatais por recursos financeiros, ao passo que as políticas públicas tem como finalidade a concretização de direitos fundamentais, também compreendidos os direitos sociais.

Não há, contudo, incompatibilidade entre a política fiscal e as políticas públicas, como tratam Diniz e Motta (2021, p. 124/125):

Em um primeiro momento, a abordagem poderia parecer inadequada, pois o fundamento último de existência das políticas públicas é a necessidade de atuação do Estado para concretização de direitos fundamentais. Mas, como afirma Maria Paula Dallari Bucci¹⁰, outras políticas voltadas ao desenvolvimento e, portanto, apenas mediatamente à realização de direitos fundamentais também compõem o chamado

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

government by policies, isto é, a utilização dessas políticas como instrumentos de governo.

Freitas e Bevilacqua (2016, p. 47) também ressaltam a importância da atividade financeira do Estado para o financiamento das políticas públicas, tendo em vista a necessidade de que a atividade financeira do Estado seja exercida de forma legal, impessoal, moral, econômica e transparente para que se torne viável a efetivação dos direitos humanos através das políticas públicas.

A relação tributária entre Estado e cidadãos está intimamente ligada à ideia de Estado Moderno. A história do processo de consolidação dos Estados modernos e de democratização possui como marcos diversos eventos ligados à forma como as finanças públicas impactaram os conflitos e as relações políticas. Conforme Tavares (2021, p. 166), a democracia moderna tem na tributação mais do que um elemento incidental.

Além de sua íntima ligação com a democracia, a tributação possui forte ligação com os direitos fundamentais, pilar do Estado Contemporâneo, na medida que a efetividade dos direitos enunciados nas Cartas Constitucionais dependem diretamente da arrecadação de recursos que possibilitem o custeio da atuação do Estado seja na prestação de utilidades aos cidadãos, os chamados “direitos positivos” (tais como os direitos sociais), seja na manutenção do aparato estatal necessário para garantia dos “direitos negativos”, as liberdades fundamentais (Tavares, 2021, p. 166/168).

Tavares (2021, p. 168) resume bem a relação entre democracia, tributação e direitos fundamentais: “there would be no fundamental rights without the state, and there would be no constitutional state without taxes” (em tradução livre: não haveria direitos fundamentais sem o Estado, e não haveria Estado constitucional sem impostos).

Desse modo, a abordagem DPP pode colaborar com a análise da execução fiscal enquanto instrumento da política fiscal, especialmente em relação aos fenômenos da macrolitigância e da sua baixa eficácia - explicitados no tópico seguinte, auxiliando o pesquisador a compreender o papel do componente jurídico na concepção, implementação e funcionamento dos arranjos institucionais que organizam esta ação governamental em função dos objetivos politicamente determinados (Bucci, 2019, p. 1145).

A análise jurídica a partir da abordagem DPP, segundo Bucci e Coutinho (2017, p.317), permite ao pesquisador compreender o papel do direito nas políticas públicas, o qual pode

cumprir diversas funções, tais como: a) determinar os objetivos a serem perseguidos; b) apontar os instrumentos que podem ser utilizados para alcançá-los; c) criar canais de participação social e legitimação democrática e d) estruturar os arranjos institucionais, relacionados à articulação e interação dos agentes e instituições envolvidas.

Diante do cenário de macrolitigância (número excessivo de ações) e de baixa efetividade das execuções fiscais, a identificação dos aspectos acima relacionados pode contribuir para a identificação de causas desses problemas e para a construção de soluções jurídicas que possam tornar a execução fiscal um instrumento mais eficiente, efetivo e de maior eficácia no contexto da política fiscal.

Antes da análise quanto a esses aspectos, contudo, convém definir a partir de que ótica a política pública (ou seu instrumento) será analisada, ou seja, a partir de qual modelo conceitual será descrito e explicado o objeto analisado.

3.3 A execução fiscal sob a ótica do modelo racional

Segundo Thomas Dye (2009, p. 99/100), os modelos conceituais consistem em representações da realidade que podem auxiliar os estudos sobre as políticas públicas por: a) simplificar e esclarecer as ideias sobre as políticas públicas; b) identificar aspectos importantes de questões político-sociais; c) facilitar a comunicação, focalizando as características essenciais da vida política; d) direcionar os esforços na compreensão das políticas públicas, ajudando a distinguir o que é importante e o que não; e) propor explicações para as políticas públicas e prever suas consequências.

Cada modelo consiste em uma maneira diferente de pensar sobre a política, não havendo uma categorização qualitativa (de melhor ou pior) entre eles. Segundo Dye (2009, p.100), “cada um focaliza um aspecto distinto da vida política e pode nos ajudar a entender coisas diferentes das políticas públicas”, podendo haver inclusive a combinação entre eles.

Para a definição acerca do modelo a ser utilizado, Dye (2009, p. 126/127) propõe seis critérios de utilidade a serem observados.

Em primeiro lugar, um modelo deve ter a utilidade de ordenar e simplificar a realidade, facilitando a compreensão e a reflexão sobre o mundo real. A simplificação deve buscar o meio-termo entre a simplificação excessiva, que pode induzir a incorreções na compreensão da

realidade, e a excessiva complexidade de conceitos muito amplos e que não geram a simplificação desejada.

Para que seja útil, o modelo também precisa ser capaz de identificar os aspectos mais relevantes das políticas públicas, auxiliando na identificação das causas reais e consequências significativas das políticas públicas.

Como terceiro critério de utilidade, um modelo deve condizer com a realidade, ou seja, deve ter efetivas referências empíricas. Quanto a esse aspecto, Dye (2009, p. 127) faz a seguinte ressalva:

No entanto, não devemos nos apressar em abandonar conceitos não realistas, se eles conseguem conduzir nossa atenção para as razões pelas quais eles não são realistas. Por exemplo, ninguém defende que a formulação de decisões por parte do governo seja completamente racional – os funcionários públicos nem sempre atuam no sentido de maximizar os valores societários e minimizar os custos societários. Mas o conceito de formulação racional de decisões ainda pode ser útil, mesmo que não seja realista, se ele nos desperta para compreender quão irracional a formulação governamental de decisões de fato é e nos prepara para indagar as razões dessa irracionalidade.

O modelo deve ainda comunicar algo significativo atribuindo sentido aos conceitos que facilitem a compreensão e descrição das políticas públicas. O modelo conceitual deve ajudar a orientar a pesquisa e a investigação sobre a política pública objeto de análise, possuindo um conceito operacional que possibilite a observação, medição e verificação dos fenômenos do mundo real.

Por fim, a abordagem baseada em modelos deve propor explicações da política pública, sugerindo hipóteses sobre as causas e consequências da política pública que possam ser testadas no mundo real.

Nesse sentido, considerando as finalidades da análise a respeito da execução fiscal e os vários modelos teóricos ou conceituais que podem subsidiar a análise de políticas públicas¹¹, propõe-se a adoção do modelo racionalista como um dos pressupostos teóricos de análise do presente trabalho.

Segundo o modelo racionalista, os governos devem optar por políticas públicas cujos ganhos sociais superem os custos, devendo rejeitar as políticas cujos custos não se mostrem superiores aos ganhos. Além disso, deve o gestor (agente de decisão) optar, dentre as opções

¹¹ Thomas Dye (2009) descreve os seguintes modelos: institucional, de processo, de grupo, de elite, racional, incremental, da teoria dos jogos, da opção pública e sistêmico.

políticas possíveis, por aquela que resulte no maior benefício em relação aos seus custos. A política racional é, assim, aquela que produz o “ganho social máximo” (Dye, 2009, p. 111/112).

A análise de custo-benefício não deve, contudo, ficar estrita a termos monetários, sendo necessário considerar todos os valores sociais, econômicos e políticos afetados de forma positiva ou negativa pela política pública. O modelo racional, portanto, não objetiva o sacrifício de valores básicos da sociedade em troca de ganhos meramente financeiros.

A seleção de uma política racional pressupõe alguns fatores, como: a) o conhecimento de todas as preferências valorativas e de seus pesos relativos para sociedade; b) o conhecimento de todas as propostas disponíveis de políticas e das consequências de cada uma delas; c) o cálculo dos quocientes de custo/benefício de cada alternativa; e, por fim, a seleção da proposta política mais eficiente.

A formulação de uma política com máximo ganho social demanda, portanto, um vasto leque de informações sobre as preferências valorativas da sociedade, incluindo dados preditivos e conhecimento especializado para que se possa calcular os ganhos e as perdas envolvidas na tomada de decisão.

Essa alta exigência informacional comparada à real viabilidade de obtenção dessas informações, seja pela disponibilidade da própria informação, pela ausência de capacidade técnica para obtê-la ou mesmo da incerteza inerente ao exercício de predição, é apontada pelos críticos como uma das muitas barreiras para a implementação ideal do modelo racional, considerada por muitos utópica ou inatingível.

Entretanto, como adverte Dye (2009, p. 112), o modelo de máximo ganho social mantém sua importância por colaborar justamente com a identificação das barreiras à decisão racional. O modelo é virtualmente aplicável a qualquer política ou programa público, sendo utilizado para avaliar decisões de gastos públicos através de sua matriz analítica de custos e benefícios.

Assim, considerando a política pública como uma “resolução aplicada de problemas”, em um processo de compatibilização em que se combinam as dimensões política (definição do que se constitui um problema político e das soluções adequadas) e técnica, que procura identificar uma relação adequada entre os objetivos e instrumentos disponíveis para promoção de uma solução eficaz a um problema determinado (Coelho e Assis, 2017, p. 557).

Considerando, ainda, os aspectos relativos ao uso da execução fiscal como instrumento de arrecadação de recursos no âmbito da política fiscal e diante do contexto apresentado de

macrolitigância fiscal, em que o número de ações judiciais tem se mostrado superior à capacidade de processamento adequado por parte do Poder Judiciário e dos órgãos de advocacia pública, com baixa efetividade das ações executivas, além da existência de outros meios de cobrança extrajudicial da dívida ativa, mostra-se adequada a análise desse instrumento sob a ótica racionalista. Desse modo, evidenciada a relevância do conhecimento do custo das execuções fiscais para que se possibilite a realização de uma análise de custo-benefício de sua utilização, característica do modelo racionalista, é que se adota essa teoria como um dos referenciais teóricos do presente trabalho.

Os estudos e pesquisas realizados a respeito da execução fiscal, já referenciados acima, demonstram a necessidade de se repensar o uso da execução fiscal sob uma ótica mais racional, repensando a prática de ajuizamento indiscriminado e a ideia de que a não seletividade de ajuizamento é a melhor forma de se atingir os objetivos fiscais do Estado.

É necessário repensar as estratégias de recuperação judicial da dívida ativa, através da produção de informações que municiem os gestores públicos para a tomada de decisão, a fim de que não sejam guiados apenas pelo receio de responsabilização perante órgãos de controle pelo não cumprimento formal das exigências legais quanto à realização da cobrança da dívida ativa.

A promoção de uma gestão fiscal que pretenda ser, de fato, eficiente, efetiva e eficaz deve considerar, portanto, a relação de custo-benefício de cada ação ou instrumento utilizado para a obtenção dos recursos necessários à implementação dos direitos fundamentais pelo Estado.

Embora as respostas do poder público aos problemas políticos não sejam necessariamente adequadas, como adverte Schmidt (2019, p. 125), é preciso que sejam tomadas medidas que visem aumentar a capacidade real dos entes públicos de resolver o problema.

Nesse sentido, é preciso que se aprofundem os estudos sobre a ineficiência e inefetividade das execuções fiscais, a fim de investigar as reais causas do fenômeno e das possíveis soluções, a fim de que evitar as medidas adotadas “*não passem de simulacros ou jogos de cena*” sem capacidade real para solucionar o problema.

Esse é um alerta e um cuidado que precisa ser considerado nas ações (políticas) adotadas que se baseiam na extinção em massa das execuções fiscais, o que, sem dúvidas, gerará impacto nos indicadores processuais (especialmente relevantes para o Poder Judiciário), mas que não

garantem um acréscimo real em termos de efetividade e eficiência da execução fiscal como instrumento de arrecadação estatal.

Há de se investigar, por exemplo, se a redução do número de execuções fiscais resulta, de fato, em aumento do percentual de ações extintas pelo pagamento, redução do tempo de tramitação dos processos e aumento do valor recuperado através das ações.

Para tanto, devem ser objeto de análise e avaliação não apenas os resultados oriundos das execuções fiscais que permanecerem em tramitação, mas os resultados da recuperação da dívida ativa como um todo, compreendendo os valores decorrentes da cobrança judicial e da extrajudicial.

É possível, por exemplo, que a análise dos dados sob a ótica racional demonstre que eventuais ganhos de arrecadação oriundo das execuções fiscais seja compensado ou até superado com a não arrecadação de débitos submetidos apenas à cobrança extrajudicial. Disso resulta a necessidade de se considerar indicadores como o percentual de êxito das execuções fiscais e o tempo de tramitação a partir de faixas de valores objetos de cobrança, dada a possibilidade das ações de pequeno valor representarem um percentual na arrecadação maior do que se imagina ou mesmo que esses processos atinjam seu término em tempo inferior aos de alto valor, o que interfere diretamente na redução do custo de seu processamento. Além disso, há de se investigar o impacto dessas mudanças no comportamento do contribuinte.

É de se compreender, portanto, que, embora a extinção em massa de processos de baixo valor possa resultar em melhores índices para o Poder Judiciário, é preciso se investigar os reais impactos sobre a política fiscal do ente público (nesse caso, tendo como objeto a atividade de cobrança da dívida ativa), avaliando os resultados de arrecadação, considerando tanto os dados isolados de cada espécie de cobrança como os dados relativos à política fiscal como um todo, a fim de que essas medidas não tomem traços de espetacularização sem efetividade, constituindo uma política meramente “simbólica” (Schmidt, 2019, p. 129).

3.4 A instituição de valor de alçada consiste em renúncia fiscal?

A partir de breve relato histórico sobre a legislação aplicável à política fiscal e da contextualização do uso da execução fiscal pelos entes, também considerados os entendimentos do Poder Judiciário tendentes a restringir o uso do meio judicial de cobrança da dívida ativa e

a ampliar o uso dos meios extrajudiciais de cobrança, buscou-se identificar o papel das execuções fiscais no contexto da política fiscal através da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP).

A verificação dos conformação dada pelo direito às execuções fiscais, permitiu identificá-las como instrumento jurídico-processual à disposição do estado para arrecadação de recursos necessários à efetivação de direitos fundamentais através das políticas públicas finalísticas.

Dado o fenômeno da macrolitigância e da baixa efetividade das execuções fiscais, propõe-se a análise das execuções fiscais com base no modelo conceitual racionalista, dada sua vocação para a realização de análises de custo-benefício de políticas públicas, ferramenta necessária para seleção de ações e políticas cujos ganhos sociais se sobreponham aos custos identificados.

Sob essa ótica, surge a necessidade de levantamento de grande volume de informações que subsidiem a decisão administrativa que resulte na adoção da política mais racional possível. Por essa razão, é que se justifica e se propõe a realização da presente pesquisa empírica para levantamento de dados relativos às execuções fiscais arquivadas, os quais podem contribuir para a tomada de decisões administrativas voltadas a tornar a política fiscal mais eficiente, efetiva e eficaz, conforme trataremos no presente tópico.

3.4.1 As renúncias de receitas e a necessidade de controle

Em que pese o efetivo exercício da competência tributária consista em requisito fundamental para uma gestão fiscal responsável, as renúncias de receitas também fazem parte do cotidiano da vida financeira estatal.

Conforme preceitua Luís Eduardo Schoueri (2009, p. 140), a relação atual entre Estado e contribuinte consiste em uma relação de dependência entre ambos, na qual compete ao contribuinte o dever de lealdade perante o Estado, cabendo a este, por sua vez, o papel de assegurar a prosperidade da sociedade. Dessa relação decorre uma dupla função do tributo, o qual pode ser utilizado tanto para atender aos fins arrecadatórios estatais como para promoção de prosperidade econômica.

Assim, uma das facetas dos tributos é a possibilidade de sua utilização como instrumento de intervenção do Estado na economia, conforme previsão expressa do art. 174 da

CF¹², que prevê a possibilidade do uso de incentivos por parte do Estado no exercício do seu papel de agente normativo e regulador da atividade econômica.

Segundo Paulo Caliendo (2016, p. 196), a extrafiscalidade “remete às normas jurídicas de competência tributária que visam a ordenação pública, a intervenção econômica ou redistribuição de renda, como o propósito específico de promover os direitos fundamentais previstos no texto constitucional”.

A natureza de norma extrafiscal seria determinada, portanto, pela finalidade constitucional que pretende ser concretizada, dentre as quais é possível identificar a chamada extrafiscalidade econômica, através da qual se busca concretizar algum dos princípios constitucionais atinentes à ordem econômica (art. 170 da CF)¹³.

Dentre as técnicas (instrumentos normativos vinculados aos meios e fins constitucionais almejados) utilizadas visando conferir efeito extrafiscal aos tributos encontram-se as isenções fiscais, reduções de alíquota, aproveitamento de créditos fiscais, dentre outras consideradas renúncias de receita pela LRF.

Diante da sua relevância para o equilíbrio das contas públicas, as renúncias de receitas também são objeto de regulamentação por parte da LRF, mais especificamente em seu art. 14, que prevê uma série de requisitos a serem observados pelos gestores públicos, a fim de que a sua concessão ou ampliação não venham a afetar o equilíbrio das contas públicas¹⁴. Dispõe a LRF:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto

¹² Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

¹³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

¹⁴ Além dos requisitos elencados no art. 14 da LRF, o art. 165, §6º da CF também impõe a necessidade de instrução do projeto de lei orçamentária com o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2o Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3o O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Lucas Bevilacqua (2013, p. 161/164) distingue, de forma didática, os institutos do benefício fiscal (*tax relief*), incentivo fiscal (*tax incentives*) e da renúncia fiscal ou gasto tributário (*tax expenditure*), ressaltando que nem todo benefício ou incentivo fiscal corresponderá necessariamente a uma renúncia fiscal:

o incentivo fiscal, tomando-o em seu sentido estrito de incentivo tributário, corresponde a uma norma tributária indutora que opera como fator de alavancagem ao agente econômico, implicando em incentivo na adoção de determinada postura negocial. A norma tributária indutora que pode operar mediante isenção, redução base de cálculo e em outros elementos, é o instrumento do qual o Poder Público utiliza-se com vistas a induzir o contribuinte, sendo o incentivo fiscal a consequência. (...) De outro lado, estão os benefícios fiscais que correspondem, também, a medidas de desoneração tributária, com vistas a compensar/adequar determinada situação de desvantagem com a base constitucional de incidência do tributo, mas não implicando esta necessariamente, conforme será verificado em gasto tributário. (...) A concepção da doutrina do *tax expenditure* deu-se pelo então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Stanley Surrey, no ano de 1967, a fim de descrever dispositivos especiais do imposto de renda que representassem gastos governamentais realizados por meio desse imposto para alcançar diversos objetivos econômicos e sociais.

Um dos instrumentos utilizados para indução econômica consiste na concessão de benefícios fiscais, também denominados gastos tributários, os quais, para a Receita Federal do Brasil – RFB (BRASIL, 2022, p. 4):

são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao

Sistema Tributário de Referência - STR1, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Sem prejuízo das demais distinções, vantagens e desvantagens apontadas pela doutrina entre as subvenções econômicas (diretas) e os incentivos fiscais (gastos indiretos)¹⁵, parece ser consenso¹⁶ a ideia de que os gastos tributários são menos transparentes, por não estarem especificados no orçamento tal como as despesas públicas, o que dificulta o seu controle, inclusive quanto ao valor que efetivamente deixa de ingressar nos cofres públicos.

Élida Graziane Pinto (2020, p. 229/230) ressalta a importância da efetividade do controle sobre as renúncias de receita, especialmente no que diz respeito à verificação do atingimento dos objetivos que justificaram os respectivos gastos tributários:

Abrir mão da arrecadação não pode ser um ato voluntarioso dos agentes políticos porque custa a capacidade estatal de execução de diversas políticas públicas. É preciso, portanto, efetivamente monitorar os impactos, as medidas compensatórias, as contrapartidas e, sobretudo, a real necessidade de se conceder, manter ou ampliar os gastos tributários. [...] Para uma metodologia adequada de avaliação dos impactos fiscais e de efetividade dos benefícios e incentivos tributários, impõe-se o próprio diálogo anterior sobre qual é o conjunto de prioridades estatais e como executar os projetos e atividades que lhes concernem em termos de serviços públicos. Talvez essa seja a maior lacuna e causa de irresponsabilidade fiscal na gestão das renúncias de receitas: não sabemos claramente a que se destinam e como elas promovem – ou não – maior desenvolvimento socioeconômico durante sua vigência sempre temporalmente limitada.

Não obstante a falta de transparência e outras inconveniências atribuídas aos gastos tributários, essa modalidade de incentivo ainda ocupa lugar de protagonismo dentre as medidas de intervenção do estado na economia. Sobre os motivos pelos quais os incentivos fiscais ainda atraem mais a atenção dos gestores públicos, Leonardo Buíssa (2016, p.185) aponta que:

Tal opção se deve à comodidade, à simplicidade, ao imediatismo e a um menor controle, com menos transparência, já que expressiva parcela da sociedade sequer desconfia que ao se conceder isenções fiscais, reduções da base de cálculo, diferimentos, o Estado está a renunciar à totalidade ou à considerável porção de sua receita, o que pode causar danos às contas públicas e, por conseguinte, às políticas públicas, inerentes ao Estado hodierno, de cunho assaz intervencionista.

¹⁵ Acerca das distinções, vantagens e desvantagens de cada modalidade de indução do Estado na economia: Buissa, 2016, p. 182-197.

¹⁶ Mencionando o Acórdão 1270/2018-Plenário do TCU, que apontou a inexistência de monitoramento dos resultados alcançados por mais da metade dos programas de subsídios e renúncias fiscais concedidos pelo governo federal, Élida Graziane Pinto (2020, p. 218) observa que “em nosso ordenamento, é um contundente dado de realidade a falta de transparência e mesmo de controle acerca das balizas mínimas de validade e dos resultados alcançados com os diversos mecanismos de fomento ao mercado pela via tributária”.

A título de ilustração, a Receita Federal do Brasil - RFB (BRASIL, 2022, p. 9) estimou o gasto tributário para o ano de 2023 em R\$ 456,09 bilhões, o que representa 4,29% do Produto Interno Bruto e 21,72% das receitas administradas pela RFB. No que se refere aos efeitos regionais da renúncia tributária, os dados mostram que as regiões Sudeste e Norte respondem pelas maiores participações nos benefícios, com 47,73% e 15,91% respectivamente.

Se comparada a renúncia tributária estimada por região com a respectiva arrecadação prevista para 2023, a RFB verificou que a região Sudeste possui uma renúncia tributária de apenas 16,35% de sua arrecadação, enquanto as regiões Norte e Nordeste possuem os maiores percentuais de participação da renúncia em relação as suas respectivas arrecadações, com 132,67% e 36,09% respectivamente.

A magnitude dos valores relativos às renúncias fiscais decorrentes dos gastos tributários só reforça a importância da regulamentação do instituto da renúncia de receita pública e da efetiva aplicação dos ditames do art. 14 da LRF a fim de que se evite o cometimento de abusos na concessão dessas benesses.

Élida Graziane Pinto (2022, p.217) chama a atenção para a necessidade dos órgãos de controle externo adotarem um modelo de controle mais efetivo sobre o cumprimento dos objetivos, requisitos e medidas de compensação exigidos pelo art. 14 da LRF, uma vez que o atual modelo de natureza majoritariamente formal não tem se mostrado suficiente para avaliar a real necessidade, impacto e eficiência das desonerações:

Mal se controlam impactos fiscais e/ou regulatórios, tampouco se avaliam custos e resultados da ação governamental, na medida em que ainda sobreleva a prevalência dos controles formais (basta a declaração do ordenador de despesas?) [...] o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação segundo a qual a gestão pública brasileira atende aos controles formais como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções fundadas na metodologia primária da tentativa e erro.

Em que pese haja proposições de se incluir limites temporais e fiscais às renúncias de receitas no texto constitucional, como a da Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019¹⁷,

¹⁷ A Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 prevê a alteração, dentre outros, dos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 167 São vedados:

XIV - a criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União, *se o montante anual correspondente aos benefícios ou incentivos de natureza tributária superar 2 p.p. (dois pontos percentuais) do Produto Interno Bruto no demonstrativo a que se refere o §6º do art. 165 da Constituição Federal.*

[...]

§10 Incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira serão reavaliados, no máximo, a cada quatro anos, observadas as seguintes

Élida Graziane Pinto (2020, p. 219) advoga a tese de que as normas vigentes já impõem limitações:

Isso porque renúncias de receitas só podem ser concedidas ou ampliadas por prazo determinado e mediante o atendimento de condições absolutamente objetivas quanto à comprovação de não afetação das metas fiscais ou à suficiente adoção de medidas compensatórias legalmente admitidas.

A regra geral do art. 14 da LRF determina que o prazo máximo de vigência da renúncia de receita corresponde a três anos (exercício em que entrar em vigor e dois seguintes), conforme o próprio prazo de vigência das metas fiscais sobre as quais houve avaliação de impacto ou correspondente compensação. Quaisquer previsões temporais mais largas de vigência, aditamentos de prazo ou majorações de escopo da renúncia fiscal devem ser submetidos, individualmente, à reavaliação e à renovação das condições legais iniciais de validade que lhe autorizaram a existência.

Aqui vale reiterar para que não haja dúvidas: ao nosso sentir, trienalmente deveriam ser exigidos teste de conformidade com as metas fiscais e correspondente compensação do quanto essas foram afetadas pelo gasto tributário.

Apesar da importância do controle sobre as renúncias de receita, a própria LRF excepciona a aplicação do regime do art. 14 em duas situações, tratadas no tópico a seguir.

3.4.2 A possibilidade de cancelamento dos débitos de valor inferior ao custo de cobrança

O art. 14, §3º, da LRF prevê duas hipóteses da inaplicabilidade das disposições contidas no *caput* e seus incisos, quais sejam: as alterações das alíquotas pelo Poder Executivo dos impostos de forte caráter extrafiscal da União e o “cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”¹⁸, hipótese esta que se relaciona com o objeto precípuo do presente trabalho.

No inciso I, a LRF excepciona a aplicação das condicionantes aplicáveis às demais renúncias de receitas aos casos de alteração de alíquota do imposto de importação de produtos estrangeiros; de exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; de

diretrizes:

I - análise da efetividade, proporcionalidade e focalização;

II - combate às desigualdades regionais; e

III - publicidade do resultado das análises. (grifos nossos)

¹⁸ No mesmo sentido, dispõe o art. 172, III, do Código Tributário:

Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

III – à diminuta importância do crédito tributário.

produtos industrializados; e sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (art. 153, incisos I, II, IV e V da CF).

Essa exceção representa mais uma característica peculiar desses impostos federais que possuem finalidade extrafiscal claramente definida no ordenamento jurídico, “impostos com finalidade estruturalmente extrafiscal” nas palavras de Paulo Caliendo (2016, p. 200), aos quais se aplica um regime constitucional extrafiscal próprio que já os excetua da obediência aos princípios da legalidade, da anterioridade anual e nonagesimal, por serem utilizados como instrumentos de técnica fiscal de incentivo ou desincentivo de setores econômicos.

O inciso II do §3º prevê a não aplicação do disposto no art. 14 da LRF nos casos de “cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”.

Em que pese a aparente evidência da norma veiculada, tendo em vista a patente economicidade de se abrir mão de um crédito cuja cobrança envolva uma quantia superior ao seu montante (Oliveira, 2022, p. 751), evitando-se a realização de cobranças antieconômicas, é preciso se indagar o que compreendem os “custos de cobrança” a que se refere o texto legal.

Os custos de cobrança se limitam aos custos do Poder Executivo no exercício do seu dever arrecadatório ou devem compreender também os gastos do Poder Judiciário na manutenção das execuções fiscais?

Os custos compreendem apenas os gastos adicionais do Poder Público com as cobranças extrajudicial e judicial (contratação de serviços especializados de cobrança, taxas de cartório de protesto, custas judiciais, dentre outras) ou devem ser considerados os gastos ordinários do poder público com o funcionamento da máquina estatal, tais como remuneração de servidores públicos e materiais consumo? Em caso afirmativo para os custos ordinários, como especificar e diferenciar os custos envolvidos especificamente nas atividades de cobrança das despesas públicas afetas aos demais deveres estatais?

A necessidade de fixação do alcance e mesmo do conceito do que seriam os custos de cobrança mencionados no art. 14, §3º da LRF decorre do princípio da transparência, que impõe *“não só a publicidade dos atos e comportamentos da Administração Pública, bem como sua adequação à lei, a explicitação dos motivos que levam à prática do ato e, por fim, a racionalidade da solução tomada”* (Oliveira, 2022, p. 724).

Assim como as demais ações governamentais, a avaliação de relação custo-benefício também se aplica às atividades de arrecadação, onde, embora haja natural avaliação dos valores

arrecadados, não se vê com a mesma frequência a avaliação sobre os custos envolvidos na atividade arrecadatória.

Desse modo, o esclarecimento e definição do que compreendem os custos para cobrança são relevantes não apenas para excepcionar o regime do art. 14 da LRF, mas para que os gestores públicos tenham a segurança necessária para aplicação da norma, podendo expor de forma clara os motivos e a racionalidade que justifiquem o cancelamento dos débitos de valor inferior aos custos de cobrança e, assim, promovam uma gestão fiscal eficiente e responsável.

O dispositivo em questão tem como clara finalidade conferir racionalidade à atividade de cobrança de débitos pelo poder público, em consagração ao princípio da eficiência (art. 37, CF) que deve nortear a atuação da Administração Pública em todos os seus aspectos. Nesse sentido, visando uma gestão fiscal responsável, não se justifica a realização de cobranças de débitos cujos valores sejam inferiores aos custos de sua cobrança, sob pena de efetivo dano ao erário.

Contudo, em que pese o dispositivo autorize, de forma literal, o cancelamento (extinção) do débito com base em seu valor irrisório, ele parece ser mais utilizado como fundamento para se conter o ajuizamento de execuções fiscais de débitos de pequena monta pelos entes públicos. Mesmo nesses casos, é possível verificar a ausência de um parâmetro ou de critérios uniformes para definição do valor de referência adotado, qual seja, o custo de cobrança, conforme se expõe no tópico a seguir.

3.4.3 O ajuizamento seletivo na visão dos Tribunais de Contas

No âmbito da União, a Lei nº 10.522/2002 definiu a quantia de R\$ 100,00 (cem reais) como valor de referência para cancelamento de débitos inscritos em dívida ativa (art. 18, §1º)¹⁹. Tal valor se distancia do valor mínimo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) definido para ajuizamento da execução fiscal pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pela Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, e mais ainda do valor previsto na Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016 que instituiu o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos e previu, em seu art. 20, a possibilidade de suspensão de execuções fiscais com valor consolidado igual ou inferior a um milhão de reais, desde que ausente garantia útil à satisfação do crédito. A distinção

¹⁹ Art. 18 [...] § 1º Ficam cancelados os débitos inscritos em Dívida Ativa da União, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

de valores indica que, no âmbito federal, o cancelamento do débito não se confunde com o não ajuizamento da execução fiscal.

O mesmo não ocorre, por exemplo, na Lei nº 16.077, de 11 de julho de 2007, do Estado de Goiás que dispõe ser facultativa a propositura da ação de execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública do Estado de Goiás cujo montante de débitos do devedor seja inferior a R\$ 25.500,00 (vinte e cinco mil e quinhentos reais), quando se tratar de crédito tributário e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quando se tratar de crédito não-tributário. Não há, portanto, autorização para o cancelamento dos débitos com base no custo de cobrança, permanecendo os débitos ativos até a ocorrência de fato extintivo, a exemplo do pagamento ou prescrição.

Em Goiânia, a Lei Complementar nº 307, de 14 de dezembro de 2017, também se limitou a instituir o valor de alçada para ajuizamento das execuções fiscais, nada dispondo acerca do cancelamento imediato dos débitos. A lei goianiense foi precedida de consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO) nos seguintes termos:

3.1 - Está de acordo com a Constituição Federal e atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal; notadamente o artigo 11, que trata da responsabilidade na gestão fiscal, a hipótese de o Município proceder, mediante autorização legal, ao não ajuizamento de execução fiscal de débitos tributários inferiores ao valor de alçada (valor estipulado pelo Regulamento do Código Tributário Municipal)?

3.2 - Caracteriza renúncia de receita, nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o não ajuizamento de ação de execução fiscal de débitos tributários inferiores ao Valor de alçada? Esclareça-se que, conforme informado, não haveria a extinção dos créditos, mas sim a realização de outras vias de cobrança extrajudicial (protesto, etc.).

3-3 - É constitucional e não ofende as regras e diretrizes fixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município, mediante lei, autorizar o Procurador a requerer o arquivamento das execuções fiscais cujo valor consolidado seja igualou inferior ao custo da execução fiscal? (constam grifos no original).

Através do Acórdão nº 00023/2017 do Tribunal Pleno, o TCM-GO respondeu à consulta²⁰ ressaltando não se confundir o não ajuizamento com o cancelamento dos débitos,

²⁰ CONSULTA 1. VALOR DE ALÇADA PARA DÉBITOS FISCAIS. CRÉDITOS INFERIORES. NÃO AJUIZAMENTO DE DEMANDAS. AUTORIZAÇÃO LEGAL. 2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 14. RENÚNCIA DE RECEITA. NÃO OCORRÊNCIA. 3 ARQUIVAMENTO, MEDIANTE LEI, DE AÇÕES INFERIORES AO VALOR DE ALÇADA. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. 1. O município pode, mediante autorização legal, deixar de ajuizar execução fiscal de débitos inferiores ao valor de alçada estipulado em lei, sem que isso represente ofensa à Constituição Federal e/ou ao artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal; 2. Não caracteriza renúncia de receita, nos termos do art. 14, da LRF, o não ajuizamento de ação de execução fiscal de débitos tributários, inferiores ao valor de alçada definido em lei, que não serão

devendo a Administração promover o dever de aplicar métodos de cobrança extrajudicial (GOIÁS, 2017, p. 27).

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT), também em sede de consulta, proferiu acórdão em que reconhece a possibilidade de cancelamento dos débitos com valor inferior aos custos de cobrança, mediante previsão em lei específica de remissão, indicando, de maneira louvável, critérios a serem observados pelos gestores na estimativa dos custos. A ementa vale a transcrição:

Tributação. Receita Tributária. Renúncia de receitas. Remissão. Créditos tributários de pequena monta. Possibilidade, desde que haja previsão em lei específica e os custos de cobrança administrativa ou de execução judicial sejam superiores ao próprio crédito. 1) É possível a remissão de créditos tributários de pequena monta, dispensando a Administração Pública de proceder ao ajuizamento da ação fiscal, desde que os custos de cobrança administrativa ou de execução judicial sejam superiores ao próprio crédito. 2) Eventual remissão de créditos tributários, nos termos mencionados, não configura renúncia de receita ilegal ou gestão irresponsável e, conseqüentemente, não gera responsabilidade funcional, uma vez que existe previsão legal para sua concessão na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Código Tributário Nacional – CTN. 3) A remissão de créditos tributários de diminuta importância atende ao princípio da economicidade e deve estar prevista em lei específica do ente federativo competente para a instituição do tributo, nos termos do § 6º, do art. 150, da Constituição Federal, c/c o art. 172, do CTN, com a fixação de parâmetros razoáveis referentes ao custo-benefício para cobrança e execução da dívida tributária. 4) **A estimativa de custos, tanto para a cobrança administrativa de crédito tributário quanto para o ajuizamento de ação fiscal, deve levar em conta, além da diversidade inerente a cada processo ou procedimento, as despesas com material de consumo, serviços de terceiros, remuneração de pessoal, encargos sociais e demais gastos necessários ao efetivo ingresso do valor total da dívida aos cofres públicos. O total da dívida, por sua vez, deve englobar o valor de todas as obrigações principais de cada devedor acrescido dos juros de mora, correção monetária e multa, por expressa determinação do art. 161, do CTN.** (CONSULTAS. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 917/2007 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 24/04/2007. Publicado no DOE-MT em 27/04/2007. Processo 40983/2007). – grifamos

No Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) também há casos (a exemplo do processo TC – 800.267/267/10) em que a Corte reconhece a ausência de renúncia de receita na prescrição de débitos de pequeno valor, “cuja cobrança não justifique a movimentação de todo o aparelho judiciário, não há se falar em voluntária renúncia de receitas quando da prescrição de tais direitos”.

excluídos e imporão à Administração o dever de aplicar métodos de cobrança extrajudicial; 3. Não ofende a Constituição Federal ou as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal a autorização legal concedida à Procuradoria Geral do município, visando requerer o arquivamento de execuções fiscais de montante inferior ao valor dos custos para obtenção dos créditos.

Em outros casos (TC 10733/026/08, TC 008668/026/08, TC 007667/026/08, por exemplo²¹), o TCE-SP mais uma vez adota o critério de comparação entre o custo de cobrança e o valor do débito para validar o não ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos, cujo cancelamento só poderia ocorrer após a prescrição. Nesses casos, o TCE-SP indica a necessidade de definição desse valor de maneira responsável e cuidadosa, com base nas peculiaridades do Município, pautando-se em “valores apurados por abalizado estudo realizado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado”.

No processo TC-002699/126/10, a Conselheira Cristiana de Castro Moraes, ao julgar as contas anuais do exercício de 2010 da Prefeitura Municipal de Oriente, aduz que a ausência de demonstração de estudos no sentido de que os custos de execução seriam superiores ao do recebimento dos créditos configura renúncia de receita, incompatível com a gestão fiscal responsável uma vez constatada a falta de efetiva cobrança.

Tal entendimento, embora não explicita os parâmetros que deveriam ser adotados para o cálculo dos custos, apontam para uma necessidade do gestor, ao menos, apresentar algum estudo técnico que justifique a ausência de cobrança de débitos, sob pena de incorrer em irregular renúncia de receita.

Também merece atenção interessante redação do art. 113 da Lei Complementar nº 709/93 do Estado de São Paulo²², que, a título de racionalização administrativa e economia processual, com o objetivo de evitar que o custo de cobrança seja superior ao valor de ressarcimento, prevê a possibilidade do TCE-SP determinar o arquivamento de processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor.

As manifestações dos Tribunais de Contas quando ao cancelamento ou não ajuizamento de débitos com base em seu valor diminuto, manifestadas principalmente em processos de

²¹ Citamos trecho dos pareceres de idêntico teor: “QUANTO AO MERITO, RESPONDER QUE O PREFEITO, MEDIANTE LEI QUE O AUTORIZE, PODERA DEIXAR DE AJUIZAR AÇÕES OU EXECUÇÕES FISCAIS DE DEBITOS TRIBUTARIOS E NÃO TRIBUTARIOS ABAIXO DE DETERMINADO VALOR INSCRITO, CUJO CUSTO DE COBRANÇA SE REVELE SUPERIOR A IMPORTANCIA DO CREDITO EM PERSPECTIVA, SEM PREJUIZO DO RESPECTIVO CANCELAMENTO QUANDO SOBREVIER A PRESCRIÇÃO. ESSE VALOR DEVERA SER FIXADO RESPONSABILMENTE, DEPOIS DE CUIDADOSA ANALISE DAS PECULIARIDADES DO MUNICIPIO, NÃO SE DISTANCIANDO DE VALORES APURADOS POR ABALIZADO ESTUDO REALIZADO PELO EGREGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO” (SÃO PAULO, 2009).

²² Lei Complementar Estadual nº 709/93: Artigo 113 - A título de racionalização administrativa e economia processual, e a fim de evitar que o custo de cobrança devidamente atualizada seja manifestadamente superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal de Contas poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor.

consulta e de tomada de contas, parece ganhar novos contornos com a fixação da Tese do tema de repercussão geral nº 1.184 do STF e com publicação da Resolução nº 547 do CNJ.

O julgamento do Tema 1.184 e a Resolução nº 547 do CNJ podem ser considerados marcos do Poder Judiciário, através de seus órgãos de cúpula (judicial e administrativo), na busca por solucionar, ou ao menos amenizar, os efeitos da macrolitigância verificada nas execuções fiscais através de medidas que autorizam e incentivam a extinção de executivos fiscais de baixo valor.

Com base nessas medidas, o CNJ tem firmado acordos de cooperação com Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e órgãos da advocacia pública federal, estadual e municipal para Buscar agilizar a adoção das medidas preconizadas pela resolução mencionada. Para além desses órgãos, em alguns protocolos institucionais também se verifica a presença de Tribunais de Contas como partícipes das soluções consensuais adotadas.

Dentre esses protocolos institucionais podemos citar: a) Portaria Conjunta n. 1/24, firmada entre TJSP e TCE/SP, que estabelece critérios e diretrizes para conferir maior eficiência nas execuções fiscais; b) Portaria Conjunta n. 7/2023, assinada entre o CNJ, o CJF, a AGU, a PGFN e os presidentes dos seis TRFs que já resultou na extinção de 270 mil execuções fiscais; c) Portaria Conjunta n. 8/2023, firmada entre CNJ, TJCE e a Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, que, a partir do cruzamento de bases de dados dos três órgãos signatários, facilitou a identificação e posterior extinção de processos com valor de até R\$ 50 mil, levando à extinção de 33 mil execuções fiscais; d) Acordo de Cooperação Técnica n. 24/2023, firmado entre CNJ, TJBA, TCEBA e Procuradoria-Geral do Município de Salvador; e) e a Portaria Conjunta n. 5/2024, entre CNJ, AGU, PGFN, TJSP e TJBA, aberta à adesão de outros tribunais de justiça.

Essa participação dos Tribunais de Contas indica a adoção de uma postura ativa de apoio às medidas que visem a redução do acervo e do ajuizamento de execuções fiscais, incluindo a emissão de recomendações ou até vedações aos gestores públicos quanto ao ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor.

Como exemplo de documento que reflete essa nova tendência de postura dos tribunais de contas, citamos a Acordo de Cooperação Técnica N.º 73/2023 firmado entre o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJ-PA) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) onde dentre as atribuições incumbidas a este encontram-se:

- a) Implantar e implementar procedimento de controle da legalidade, da certeza e da liquidez da dívida ativa, **de forma a evitar o ajuizamento de dívidas já atingidas**

pela prescrição e aquelas consideradas como sendo antieconômicas, ou seja, aquelas cujos valores para cobrança são iguais e superiores ao CART (item 3.2, Cláusula Terceira);

d) Solicitar aos municípios sob sua jurisdição (artigo 3º da Lei Complementar Estadual n.º 109/2016) informações relativas ao piso atual utilizado para o ajuizamento de ações fiscais e, dentro das atividades pedagógicas de controle, consoante o inciso XXIX do artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 109/2016, **difundir e estimular práticas que tragam maior economicidade na recuperação desses créditos, sobretudo pela efetiva utilização dos parâmetros objetivos de economicidade** identificados no corpo da presente avença.;

e) **Exigir que os créditos tributários e não tributários, cujo custo da execução judicial se revele antieconômica, somente seja objeto de ajuizamento acaso satisfaça as matrizes de risco**, cujos contornos serão particularizados neste instrumento. (grifo nosso)

O acordo prevê, ainda, indicadores objetivos para aferição da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da recuperação de créditos ajuizados, inclusive com parâmetros para cômputo do tempo médio de tramitação dos feitos tributários e do custo anual da recuperação judicial de créditos tributários.

A previsão de que o cancelamento de débitos cujo valor seja inferior aos custos de cobrança (art. 14, §3º, II, da LRF) não configura renúncia de receita tem como fundamento a promoção de princípios como a eficiência e a economicidade. No entanto, o que se observava dos casos concretos analisados pelos tribunais de contas evidenciava uma falta de uniformidade na interpretação e aplicação do dispositivo, ora seguindo o sentido da sua literalidade (possibilidade de extinção do débito), mas com pouca aplicação; ora sendo interpretado para justificar o não ajuizamento de execuções fiscais para cobrança dos débitos, os quais permanecem hígidos e submetidos à cobrança extrajudicial até a sua extinção, seja pela prescrição, pagamento ou outra causa extintiva.

A ausência de definição do que seriam os “custos de cobrança” a que faz referência o texto legal pode gerar insegurança em gestores públicos que cogitem dar aplicação à norma, seja a partir do sentido literal do seu texto, ou seja, promovendo o efetivo cancelamento do débito, seja na instituição de um parâmetro objetivo para não ajuizamento das execuções fiscais.

No entanto, especialmente após a definição da tese de repercussão geral do tema 1.184 pelo STF e a publicação da Resolução nº 547 do CNJ, os entes federativos necessitarão adotar medidas de cobrança extrajudicial prévias ao ajuizamento, além do estabelecimento de um valor mínimo para incursão na fase executiva judicial, sob pena de extinção dos processos abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por ausência de interesse de agir.

Esse movimento de desjudicialização já tem contado com a participação de alguns tribunais de contas através da assinatura de acordos, termos de cooperação e portarias conjuntas que visam a adoção de medidas com intuito de reduzir o acervo judicial de execuções fiscais, tendência que, se ampliada e confirmada, trará mais confiança aos gestores que ainda se sintam inseguros quanto ao não ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor.

Isso não significa, contudo, que a regulamentação do dispositivo mediante ato infralegal ou a construção de entendimentos mais uniformes entre os tribunais de contas sobre o real sentido e definição da expressão “custos de cobrança” do art. 14, §3º, II da LRF não seja necessária, eis que poderia contribuir para um melhor planejamento, transparência e segurança jurídica para o gestor público na definição de sua política de arrecadação.

4 EXECUÇÃO FISCAL SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

4.1 Introdução

No capítulo anterior, visualizamos a execução fiscal como um dos instrumentos da política fiscal estatal, tratando-se assim de uma das formas que o Estado dispõe para arrecadar recursos. A presente pesquisa busca analisar os elementos envolvidos na decisão do ente público de demandar em juízo, de escolher outros meios para cobrança de sua dívida ativa, ou mesmo de não cobrá-la, com vistas à escolha dos métodos mais eficientes, efetivos e eficazes na cobrança da dívida ativa.

Para além de um cumprimento meramente formal do dever legal, para que se promova uma cobrança eficiente é necessário conhecer o máximo de informações possíveis sobre os custos de cobrança, a probabilidade de êxito, os potenciais retornos da cobrança, os custos de oportunidade, dentre outros aspectos que podem ser considerados na tomada de uma decisão dos gestores públicos.

Nesse sentido, o movimento da Análise Econômica do Direito, especialmente em sua abordagem positiva, se mostra de grande valia para o estudo do tema das execuções fiscais, pois oferece o ferramental teórico e prático para que se conheça a realidade como ela é, não apenas como deveria ser a partir dos aspectos normativos e dogmáticos da questão.

Ao invés de se analisar o problema relativo às execuções fiscais (número excessivo de processos, baixa efetividade, demora na tramitação processual, dentre outros) apenas sob o olhar teórico e dogmático, identificando o cumprimento ou não das normas constitucionais e legais vigentes ou da melhor interpretação (em tese) a ser conferida aos institutos jurídicos, a AED dispõe de ferramental que permite conhecer outras nuances do fenômeno da macrolitigância fiscal, notadamente aqueles passíveis de verificação fática.

O presente capítulo busca analisar criticamente a execução fiscal à luz da Análise Econômica do Direito (AED), com o objetivo de apresentar os instrumentos teóricos e práticos dessa área do conhecimento que podem auxiliar a compreender por que o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais por parte dos entes públicos pode não ser a medida mais adequada para obtenção de melhores índices²³ na recuperação do crédito público, bem como possibilitam uma investigação a respeito da relação entre os custos e os resultados obtidos.

A Análise Econômica do Direito oferece uma lente teórica e prática fundamental para a

²³ Quando falamos em índices estamos nos referindo ao conjunto de estatísticas relativas ao percentual de ações que chegam ao seu fim com a recuperação do crédito (satisfação da pretensão executiva), crescimento nos valores absolutos arrecadados através das execuções fiscais, à redução do tempo total do processo, dentre outros.

compreensão e a reforma da execução fiscal brasileira. Seus conceitos permitem identificar distorções, propor soluções e compatibilizar a atuação estatal com os princípios constitucionais de eficiência, economicidade e razoabilidade.

A abordagem positiva da AED contribui para a formulação de diagnósticos empíricos mais precisos sobre o sistema de cobrança da dívida ativa, enquanto sua vertente normativa subsidia propostas de racionalização do ajuizamento, como a fixação de valores mínimos baseados em critérios objetivos.

Elementos como a constatação dos custos de transação envolvidos, a verificação da escassez de recursos para processamento ideal de todas as ações levadas ao Judiciário, os benefícios, dificuldades e riscos envolvidos na adoção de critérios limitantes ao ajuizamento de execuções, estimativa de custo do processo e da probabilidade de êxito, comportamento e interesses dos agentes envolvidos, dentre outras, são facetas do fenômeno nas quais se deve jogar luz a fim de que sejam tomadas decisões políticas mais eficientes para melhor recuperação do crédito público.

Nesse sentido, a AED contribui com o objetivo da presente pesquisa de conhecer o perfil das execuções fiscais no Município de Goiânia através de uma análise estatística descritiva e inferencial para que mais dados dessa realidade venham à luz e, com isso, melhores decisões a respeito das estratégias de recuperação da dívida ativa possam ser tomadas de forma consciente e racional.

A aplicabilidade da AED abrange diversos ramos jurídicos. No presente trabalho, enfatizamos sua aplicação ao Processo Civil brasileiro, em especial, à execução fiscal. A escolha se justifica pela relevância prática destes temas: a eficiência do processo civil é condição para o acesso à justiça célere e efetiva, e a execução fiscal concentra volume expressivo de ações no Judiciário, levantando questões sobre a sua efetividade e eficiência como meio para recuperação do crédito público.

Serão expostos conceitos como eficiência econômica, a configuração do estado atual das execuções fiscais como um quadro de tragédia dos comuns, a necessidade de se conhecer e se considerar os resultados e custos esperados na análise econômica da decisão de demandar.

Considerando ainda os dados estatísticos que demonstram ser a execução fiscal o maior conjunto de processos em tramitação no Judiciário, propõe-se aqui uma abordagem que combina fundamentos econômicos, dados empíricos e princípios constitucionais, com vistas a levantar dados e informações que possam contribuir com uma gestão mais racional das execuções fiscais, compatibilizando a atuação da Fazenda Pública com os limites orçamentários e o princípio da eficiência administrativa.

4.2 Fundamentos teóricos da Análise Econômica do Direito

4.2.1 Breve histórico da Análise Econômica do Direito

Gico Jr. (2023b, p. 2/7) faz uma análise sobre a sucessão dos paradigmas do direito e a forma como a abordagem dos operadores do direito foi modificada ao longo da história recente para contextualizar o surgimento da AED e onde ela se enquadra.

A partir das ideias de Thomas Kuhn²⁴, a ciência de um modo geral (ciências naturais e sociais) evolui a partir de paradigmas, pressupostos sobre o qual as pesquisas e o próprio conhecimento se desenvolvem sem serem questionados. Nos períodos considerados de "ciência normal", o conhecimento evolui e se expande em torno desses paradigmas, quando a comunidade científica contemporânea consegue explicar os fenômenos observados a partir desse arcabouço teórico de base, até o ponto em que a quantidade de questões não respondidas de forma satisfatória ou a explicação insuficiente para novos fenômenos se acumula a ponto de levar à superação dos paradigmas vigentes em determinada época.

Essa noção de superação de paradigmas é útil na observação sobre o modo como a abordagem dos juristas (operadores do direito) varia no tempo e no espaço, permitindo identificar o contexto histórico no qual surge a AED, auxiliando a compreensão de sua epistemologia e metodologia próprias.

No paradigma **jusnaturalista**, o direito possuía uma natureza dúplice: parte decorrente da criação dos homens e parte decorrente da própria natureza. O jusnaturalismo propunha a ideia da existência de um direito natural de natureza universal e independente da opinião dos homens, limitador do poder dos governantes e ligado a uma noção metafísica de justiça superior ao direito dos homens. Dada a forte vinculação entre direito e moral, Gico Jr. (2023b, p. 3) destaca que:

a discussão jurídica será sempre e necessariamente uma discussão idiossincrática de valores morais e éticos do observador, intérprete ou aplicado, salvo se o interlocutor acreditar em uma moral universalista, o que é cada vez mais raro em uma sociedade que se deseja e reconhece pluralista e multivalorativa.

O jusnaturalismo passa a perder espaço para o **juspositivismo** a partir das ideias de Kant no século XVIII. Em contraposição àquele paradigma, o juspositivismo é desenvolvido a partir da ideia de separação entre o direito e a moral, o primeiro objeto de estudo dos juristas e a

²⁴ Kuhn, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 57 e ss.

segunda dos filósofos, e propõe a diferenciação da ciência do direito das demais ciências a partir do seu objeto de estudo. O estudo do direito, na visão juspositivista, deveria se afastar da realidade fática e das questões morais - o que é justiça (até então tratadas como intrínsecas a ele no jusnaturalismo) e se concentrar na análise das normas escritas, geradas enquanto resultado da vontade geral e garantidas por uma sanção estatal.

O juspositivismo surge no século XIX impulsionado pela ascensão da corrente filosófica positivista, cuja ideia central buscava privilegiar o que era lógico e empiricamente verificável, em contraposição às ideias metafísicas ou teológicas. Assim, o juspositivismo tem como proposta o estudo do direito do ponto de vista científico, centrado no que ele efetivamente é (análise positiva) e não no que deve ser (análise normativa), tendo como principal característica a separação clara entre direito, moral e política. Nessa visão, o direito é visto como “*um fato social, existe independentemente de ser justo, correto, completo ou de ter qualquer outro atributo metafísico*”, que, apesar de serem relevantes, não são vistos como requisitos para a existência do direito (GICO JR, 2023b, p. 4).

Como consequência do posicionamento do direito enquanto ciência, ao lado de outros ramos das ciências naturais e sociais, o movimento juspositivista desenvolveu uma metodologia e objeto de estudo próprio para o direito a partir de uma perspectiva formalista que se baseava em três aspectos: a) o direito seria resultado de uma ação volitiva humana; b) seu conteúdo é independente da moral e de outros campos da ciência; c) seria um sistema lógico fechado e coerente de regras da qual a decisão jurídica correta decorreria de forma lógica do direito posto. O direito também passa a ser visto como um instrumento de mudança social consubstanciado na lei, dada a percepção de que as estruturas sociais podem ser alteradas pelo direito (GICO JR, 2023b, p. 5).

Desses contornos conferidos pelo juspositivismo ao direito decorre a ideia de que o direito pode e deve ser racional, embora se reconheça que tal característica possa eventualmente ser identificada como ausente na análise das normas e do ordenamento jurídico.

A visão juspositivista sobre o direito trouxe contribuições que ainda hoje estão presentes no estudo do direito, embora também tenha resultado em algumas consequências negativas. Como contribuição, o juspositivismo contribuiu para a teoria do direito ao estabelecer a diferenciação entre análise positiva e normativa do direito, bem como por reconhece-lo como instrumento de mudança social que deveria obedecer a critérios de racionalidade.

Em contraponto, Gico Jr. (2023b, p. 6) observa que a busca pela afirmação como um ramo da ciência independente da moral e dos conhecimentos próprios de outros ramos das ciências naturais e sociais resultou no desenvolvimento de uma metodologia própria. Contudo,

levou também a um afastamento do diálogo entre o direito e os demais ramos da ciência, bem como a uma deficiência no desenvolvimento de formas de análise normativa (o que deve ser) no ensino jurídico. Em consequência, assevera o autor:

os juristas (teóricos e práticos) ficaram e permanecem sem qualquer instrumental analítico adequado para avaliar as consequências de suas decisões ou interpretações, atendo-se a uma retórica formalista sem maiores preocupações empíricas falsificáveis ou pragmáticas. (...)

A principal consequência é a carência de um instrumental analítico mais robusto (teoria) como o disponível nas demais ciências sociais com as quais o direito não dialoga de fato, o que me parece ser um legado largamente atribuível à degeneração da proposta juspositivista enquanto método levado ao extremo pelas ideias e escolas sucessoras.

Em resposta ao juspositivismo foram desenvolvidas diversas correntes, dentre elas o neoconstitucionalismo, mais difundido nos países de tradição europeia-continental, dentre os quais se insere o Brasil, onde também ficou conhecida como o pós-positivismo. Essa corrente teve como cerne a crítica à incapacidade do raciocínio lógico-formal juspositivista em lidar com questões controvertidas de caráter valorativo, retomando o entendimento de que não seria possível uma desvinculação entre o direito e a moral. Assim, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando o direito baseado na lógica formalista não teria sido capaz de impedir a ocorrência do holocausto por parte da Alemanha nazista, se consolidou essa corrente que defendeu reaproximação entre direito e moral através da constitucionalização principiológica do direito (GICO JR., 2023b, p. 7)²⁵.

Em paralelo, no direito norte-americano, desenvolveu-se o movimento denominado realismo jurídico ou jusrealismo que propôs uma maior aproximação do direito com a realidade social através de um maior intercâmbio com os demais campos da ciência. Em decorrência desse movimento surgiram diversas escolas de pensamento jurídico pautadas na interdisciplinaridade²⁶ que buscavam enxergar o mundo de uma maneira mais realista e pragmática, em oposição ao formalismo estéril do juspositivismo, dentre as quais exurgiu a Análise Econômica do Direito (GICO JR., 2023b, p. 7).

No que concerne à origem do movimento, em que pese ele tenha se destacado de maneira mais notável nos estudos e autores oriundos dos Estados Unidos, há de se pontuar a existência de movimento pautado na interdisciplinaridade entre direito e economia no século

²⁵ GICO JR (2023, p. 8) ressalta que o neoconstitucionalismo representou uma tentativa de síntese entre o juspositivismo e o jusnaturalismo, distinguindo-se deste pois, ao invés de pautado em um direito natural metafísico, teria a interpretação valorativa da lei realizada através da operacionalização de princípios jurídicos incorporados expressa ou implicitamente às Constituições nacionais.

²⁶ GICO JR (2023, p. 7) aponta como exemplo de escola desse movimento os Estudos Críticos do Direito (*Critical Legal Studies*).

XIX, na Europa continental, especialmente nos países de tradição germânica, fase apontada por Porto e Garoupa (2022, p. 2) como a primeira versão da AED. Contudo, a ideia de uma teoria jurídica mais voltada a uma visão funcional e consequencialista do direito não ganhou força no continente europeu, em razão da forte ligação das universidades à tradição da Escola Histórica, para a qual o estudo do Direito ainda corresponde a um estudo hermenêutico, com foco na interpretação coerente das normas baseada na consistência do sistema jurídico.

Nos Estados Unidos, onde o movimento ganhou corpo, além do realismo jurídico oriundo das faculdades de direito norte-americanas e escandinavas na primeira metade do século XX, a disciplina tem sua origem ligada às tradições intelectuais da economia política de Adam Smith, que constituiu as bases da chamada “ciência econômica”. Dela, a AED traz consigo a ideia de importância que o Direito possui para o funcionamento dos mercados, o que norteia a preocupação com o estudo dos incentivos resultantes de cada instituto jurídico no comportamento dos agentes econômicos e do próprio mercado. Do realismo jurídico, a disciplina herdou o interesse no estudo de como as leis funcionam de fato, indo além do estudo das normas enquanto sistemas abstratos previstos em códigos e explicitados em livros de doutrina. Daí também advém a tradição de aplicar os conhecimentos das demais ciências sociais ao Direito, a fim de buscar compreender as motivações dos diversos entes e indivíduos na prestação jurisdicional e os fatores que de fato condicionam a formulação e aplicação do Direito (SALAMA, 2017, p.10).

Acerca da origem do movimento nos Estados Unidos, Cooter e Ullen (2011, p. 3) destacam que a AED ganhou notoriedade por surgir a partir de uma lacuna relevante no conhecimento jurídico, dada a ausência de ferramentas teóricas e práticas adequadas à investigação das consequências das normas jurídicas no comportamento humano.

Segundo os autores, a partir da premissa de que uma lei é uma obrigação apoiada por uma sanção estatal, a produção e estudo a respeito das normas leva à necessidade de se conhecer como uma sanção afetará o comportamento dos sujeitos submetidos a ela. A investigação e respostas a essas perguntas contribuem para o aperfeiçoamento da produção e aplicação das normas a partir da possibilidade de verificação e previsão dos efeitos reais dos comandos normativos no comportamento humano, aferindo o atingimento ou não das finalidades pretendidas pelo legislador²⁷. Historicamente, esses efeitos eram verificados por juristas e legisladores apenas com base na intuição e na observação dos fatos disponíveis, sem um método

²⁷ Como exemplo, os autores indicam (2011, p.3): “*For example, if punitive damages are imposed upon the maker of a defective product, what will happen to the safety and price of the product in the future? Or will the amount of crime decrease if third-time offenders are automatically imprisoned?*”

para tanto. A lacuna a partir da qual se desenvolveu a AED se refere justamente à deficiência de um método e de ferramentas teóricas e práticas mais precisas para verificar os efeitos das sanções legais sobre o comportamento dos indivíduos, métodos estes já desenvolvidos e aplicados no campo da economia. Nas palavras Cooter e Ullen (2011, p. 3):

“Economics provided a scientific theory to predict the effects of legal sanctions on behavior. To economists, sanctions look like prices, and presumably, people respond to these sanctions much as they respond to prices. People respond to higher prices by consuming less of the more expensive good; presumably, people also respond to more severe legal sanctions by doing less of the sanctioned activity. Economics has mathematically precise theories (price theory and game theory) and empirically sound methods (statistics and econometrics) for analyzing the effects of the implicit prices that laws attach to behavior. (...)

Economics generally provides a behavioral theory to predict how people respond to laws. This theory surpasses intuition just as science surpasses common sense. The response of people is always relevant to making, revising, repealing, and interpreting laws. A famous essay in law and economics describes the law as a cathedral—a large, ancient, complex, beautiful, mysterious, and sacred building.⁸ Behavioral science resembles the mortar between the cathedral’s stones, which support the structure everywhere.”²⁸

No Brasil, Timm *et al.* (2023, p. 317/319) também observam a carência de uma teoria sobre o comportamento humano tem levado legisladores e juristas a elaborarem leis baseadas unicamente em teorias dogmáticas, em muitos casos descoladas da realidade, tem gerado incentivos muitas vezes contrários aos objetivos almejados. Os autores apontam como exemplo a ausência ou timidez dos efeitos das sucessivas “reformas do Judiciário” na tentativa de solucionar os problemas relativos à celeridade processual, o que decorreria da ausência de enfrentamento das raízes do problema:

O que se pretende destacar, entretanto, é que as tentativas feitas, embora bem intencionadas e com alguns resultados positivos, de modo geral não tem sido capazes de resolver o quadro vigente, provavelmente porque não embasadas em teorias suficientes e adequadas para descrever e tratar dos efetivos problemas. Falta justamente à dogmática processual os instrumentos de observação da realidade humana, de seu comportamento estratégico (que é tão cara à Economia) e percepção da natureza econômica dos Direitos e dos Tribunais como bens rivais – quando a

²⁸ Em tradução livre: “Para os economistas, as sanções parecem preços, e, presumivelmente, as pessoas respondem a essas sanções de forma muito semelhante à maneira como respondem aos preços. As pessoas respondem a preços mais altos consumindo menos do bem mais caro; presumivelmente, as pessoas também respondem a sanções legais mais severas praticando menos a atividade sancionada. A economia possui teorias matematicamente precisas (teoria dos preços e teoria dos jogos) e métodos empiricamente sólidos (estatística e econometria) para analisar os efeitos dos preços implícitos que as leis atribuem ao comportamento. (...) A economia geralmente fornece uma teoria comportamental para prever como as pessoas respondem às leis. Essa teoria supera a intuição assim como a ciência supera o senso comum. A resposta das pessoas é sempre relevante para a criação, revisão, revogação e interpretação das leis. Um famoso ensaio em direito e economia descreve o direito como uma catedral — um edifício grande, antigo, complexo, bonito, misterioso e sagrado. A ciência comportamental assemelha-se à argamassa entre as pedras da catedral, que sustentam a estrutura por toda parte.”

utilização por um agente exclui a utilização por outro, bem como do caráter de bem público no sentido econômico) da jurisdição.

Saddi e Pinheiro (2005, *apud* PORTO e GAROUPA, 2022, p. 11) argumentam que a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as novas atribuições conferidas ao Poder Judiciário e os deveres conferidos ao Estado de garantia de direitos fundamentais e sociais a serem concretizados através da prestação de serviços públicos universais, somada à sucessão de planos econômicos na década de 1980, resultaram em sobrecarga da máquina pública porque não foram acompanhadas do crescimento econômico necessário para suprir todas as demandas estatais, desencadeando déficit interno e externo nas contas públicas.

Esse cenário resultou na necessidade de uma gestão mais eficiente da função estatal no Brasil e contribuiu para um crescimento na difusão do movimento da AED nos debates acadêmicos brasileiros nas últimas décadas. O crescimento de abordagens econômicas aplicadas ao direito e de viés mais pragmático e consequencialista também pode ser observado no campo jurisprudencial e legislativo. Para Salama e Pargendler (2015) o crescimento da utilização de argumentos econômicos pelos tribunais superiores decorre de transformações estruturais promovidas pela Constituição Federal de 1988, além de inovações legislativas que inseriram expressamente a apreciação de aspectos econômicos pelo Poder Judiciário, a exemplo da Lei nº 11.418 de 2006, que previu a existência de "questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa" como um dos critérios para aferição da existência de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A aplicação do direito sob um viés consequencialista e pragmático no Brasil também pode ser observado nas alterações incluídas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. A lei inseriu, dentre outros dispositivos, previsão expressa de que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão", devendo ser demonstrada na motivação do ato a necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação do ato jurídico, inclusive considerando as possíveis alternativas à decisão proferida (art. 20).

Feitas essas breves considerações acerca do histórico antecedente e do surgimento da AED, passaremos a abordar no tópico seguinte os aspectos conceituais necessários à aplicação desse referencial teórico ao processo civil e à execução fiscal, tema do presente trabalho.

4.2.2 O que é a Análise Econômica do Direito?

Com raízes no realismo jurídico, a AED consiste em movimento com algumas características marcantes tais como: a interdisciplinaridade, a ética consequencialista, a visão pragmática do direito e a abertura para a aplicação de métodos empíricos ao direito, fatores que justificam a sua adoção como referencial teórico para a presente pesquisa, que se propõe a estudar a execução fiscal exatamente sob esses prismas.

A relação entre a AED e o pragmatismo é bem sintetizada por Porto e Garoupa (2022, p. 20):

A AED tem como premissa uma ética consequencialista, isto é, que foca nos resultados, nas consequências materiais das normas jurídicas e nas circunstâncias em que elas são aplicadas. O pragmatismo jurídico, de modo similar, busca uma maior instrumentalização do Direito, não apenas de modo a interpretar as normas, mas também analisar as consequências práticas das decisões judiciais.

A interdisciplinaridade da AED decorre do seu próprio conceito, dada a intersecção entre as áreas do Direito e da Economia proposta pelo movimento.

De uma forma simplista, podemos dizer que o direito tem como objeto a regulação das ações humanas, a fim de possibilitar o convívio pacífico em sociedade. Nessa busca por regulamentar o comportamento humano, o direito se utiliza da previsão de normas e sanções, bem como de mecanismos que assegurem o seu cumprimento. O direito possui, assim, um papel indutor da conduta humana.

Também em linhas gerais, pode-se dizer que a economia tem como objeto de estudo o modo como os seres humanos tomam suas decisões diante das inúmeras opções que se apresentam a cada dia no seu cotidiano. Na célebre definição do economista inglês Lionel Robbins (YEUNG e CAMELO, 2023, p. 51): “A economia é a ciência que estuda o comportamento humano enquanto os recursos são escassos e têm usos alternativos”. Busca, assim, entender o modo como o ser humano age num mundo onde os recursos são finitos, ou seja, escassos (GICO JR, 2023b, p. 12/13).

A Análise Econômica do Direito, também denominada *Law and Economics*²⁹ ou Direito e Economia, pode ser entendida como um ramo do conhecimento situado na interface entre o direito e a economia, cujo propósito consiste em utilizar os conceitos e ferramentas teóricas e

²⁹ Nome com o qual se popularizou esse conhecimento nos Estados Unidos da América, onde surgiu.

práticas desenvolvidas pela ciência econômica para estudo do comportamento humano visando a interpretação e aplicação do direito.

A interdisciplinaridade³⁰ entre os conhecimentos das duas áreas, com a aplicação dos ferramentais teóricos e empíricos da economia ao campo do direito, permite uma expansão da compreensão e do alcance do direito, possibilitando aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação das normas jurídicas, especialmente no tocante às suas consequências no mundo real (GICO JR, 2023a, p. 1).

Salama (2017, p. 9), pautado nas ideias de Richard Posner, Nicholas Mercuro e Steven Medema, conceitua a disciplina de Direito e Economia como o corpo teórico fundado na aplicação da teoria econômica (especialmente da microeconomia e de conceitos da economia do bem-estar) às normas e instituições jurídico-políticas, visando o exame da formação, estrutura, processos e impactos econômicos da legislação e dos institutos legais.

Através das suas duas dimensões principais (positiva e normativa), mais detalhadas em tópico adiante, a AED se ocupa tanto de buscar descrever as repercussões do Direito no mundo real dos fatos (caráter descritivo), quanto ao estudo da existência e forma como se conectam as noções de justiça, eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização do bem-estar (SALAMA, 2017, p. 9).

A partir da ideia de que a economia (abordagem econômica) se caracteriza sobretudo por ser um método de investigação dotado de instrumentos analíticos sobre o comportamento humano e, portanto, útil para a compreensão de qualquer decisão que trate de recursos escassos, Gico Jr. (2023b, p.13) conceitua a Análise Econômica do Direito como a

aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico. Em outras palavras, a AED é a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito.

Embora a metodologia seja aplicável a todos os ramos do direito, podendo contribuir inclusive na concretização dos direitos fundamentais, eis que sua realização envolve diretamente a tomada de decisões a respeito da administração de recursos escassos,

³⁰ Salama (2017, p. 12) aponta que a interdisciplinaridade da AED pode ser observada inclusive na distinta formação dos quatro autores considerados “pais” do Direito e Economia pela Associação Americana de Direito e Economia: Ronald Coase (sem formação jurídica, apenas econômica), Richard Posner (sem formação econômica, apenas em Letras e Direito), Guido Calabresi e Henry Manne, estes com formação acadêmica em Economia e Direito.

destacaremos adiante alguns conceitos fundamentais para aplicação da AED no estudo do direito, em especial ao processo civil às execuções fiscais.

4.2.3 Abordagem positiva e normativa

Inicialmente, convém destacar que a AED comporta tanto uma abordagem positiva (descritiva, analisando efeitos reais das normas) quanto uma normativa (prescritiva, sugerindo reformas para maximizar bem-estar ou eficiência).

Nas palavras de Salama (2017, p. 9):

O Direito e Economia Positivo se ocupa das repercussões do Direito sobre o mundo real dos fatos; o Direito e Economia Normativo se ocupa de estudar se, e como, noções de justiça se comunicam com os conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar.

Segundo Gico Jr (2023a, p. 12/13), a **análise positiva** corresponde a um exercício de prognose através da aplicação do instrumental da economia ao direito com vistas à análise de fatos através de métodos científicos com base nos quais é possível a formulação de hipóteses passíveis de falsificação. A análise positiva possui, dessa forma, um caráter descritivo e objetivo acerca dos fatos submetidos à análise. Segundo o autor, a análise positiva está limitada à identificação de possíveis alternativas normativas e investigar as prováveis consequências de cada uma, comparando a eficiência de cada solução possível, auxiliando em uma análise de custo-benefício³¹.

A análise positiva possibilita verificar a pertinência entre os meios jurídicos e os fins normativos pretendidos, ou seja, visa responder a seguinte questão: quando você olha para as regras existentes, estão atingindo os seus objetivos declarados? (SALAMA, 2017, p. 25). Conforme observa o autor, essa questão possui relevância para a própria legitimidade do Direito, uma vez que “a legislação deve atender aos propósitos a que se destina, para que se fortaleça a confiança pública, o debate democrático, e a própria legitimidade do Direito”.

Uma análise positiva aplicada à execução fiscal, por exemplo, pode buscar responder às seguintes questões: a criação de regras que reduzem o ingresso de execuções fiscais no Poder Judiciário com a finalidade declarada de tornar essa ação mais eficiente e efetiva resulta, de

³¹ Pela didática, vale a menção ao exemplo usado por Gico Jr. Para diferenciar uma análise positiva e normativa: quando alguém investiga se A matou B, está realizando uma análise positiva (investiga um fato). Por outro lado, quando o legislador se pergunta se naquelas circunstâncias aquela conduta deveria ou não ser punida, esta realizando uma análise normativa (investiga um valor), ainda que fatos sejam relevantes para a decisão.

fato, no atingimento desses objetivos? Ou ainda: a instituição de transações tributárias por parte dos entes públicos contribui para redução da litigiosidade e crescimento da arrecadação por parte dos entes, ou seja, contribui para uma atividade arrecadatória mais efetiva e eficiente?

A possibilidade de realização dessa verificação fática representa uma das contribuições que a metodologia da AED, ao se diferenciar da metodologia tradicional do Direito, pode contribuir com ele. Como observa Gico Jr. (2023b, p. 19), a metodologia da AED ou da pesquisa juseconômica se diferencia da metodologia tradicional do direito na medida que não adota como pressuposto a normatividade do direito, inerente à visão tradicional.

Na visão tradicional da academia jurídica, o direito é composto por normas e o objeto precípua do direito é a identificação do seu sentido e alcance a partir dos métodos hermenêuticos. Diferentemente, o pesquisador do campo da AED enxerga o direito como um conjunto de regras que estabelecem uma série de custos e benefícios que pautam o comportamento dos agentes econômicos (pessoas físicas, empresas, órgãos públicos, dentre outros).

Assim, a abordagem juseconômica se propõe a investigar não apenas o sentido e o alcance das normas, mas as suas causas e as consequências das regras instituídas, buscando prever como os cidadãos e agentes públicos reagem e irão reagir à estrutura de incentivos criados por esse aparato normativo. A análise juseconômica pode considerar, por exemplo, que determinada regra não possui normatividade, a partir de uma observação de que os agentes simplesmente a ignoram. O método juseconômico permite, assim, a investigação sobre como os agentes podem reagir no mundo real à instituição de uma nova norma, seja por uma alteração legislativa ou mesmo por alteração de um entendimento jurisprudencial, o que permite, de certa forma, o aperfeiçoamento da estrutura normativa existente a fim de que esta atinja de fato os fins pretendidos, ou seja, que a sua estrutura de incentivos resulte no comportamento desejado dos agentes.

Essa diferença entre a visão tradicional do direito e uma análise juseconômica pode enriquecer o debate por apresentar visões distintas sobre o mesmo contexto ou problema. A título de exemplo, se olharmos para as discussões a respeito da legitimidade da tese fixada pelo STF no Tema 1.184 do STF e pela edição da Resolução n. 547 do CNJ, é possível que a análise jurídica analise a questão sob o prisma de eventual indesejável restrição do direito ao acesso à jurisdição por parte de entes públicos, o que, além de inconstitucional (para essa visão) poderia concluir por um prejuízo aos entes públicos dada a limitação de acesso à forma mais comum de cobrança da dívida ativa.

A análise juseconômica positiva, por sua vez, pode oferecer um retrato mais fiel sobre o atingimento dos valores normativos (eficiência, economicidade, dentre outros) que orientaram a fixação do entendimento da Suprema Corte e da regulamentação por parte do CNJ. A partir do prisma juseconômico, seria possível atestar a hipótese, por exemplo, de que a estrutura de incentivos criada pela interpretação normativa de liberdade irrestrita de acesso à jurisdição executiva, com a possibilidade de propositura de execuções fiscais de qualquer valor, estariam, na verdade, poderia estar resultando em prejuízo à entrega efetiva da tutela jurisdicional executiva. Assim, a partir da aplicação dos métodos econômicos adequados, seria possível aferir e identificar se as alterações instituídas pelo STF e complementadas pelo CNJ resultarão na adoção de comportamentos desejados por agentes públicos (a exemplo da realização de atividades de cobrança extrajudicial prévia ao ajuizamento), com redução do acervo de execuções fiscais em trâmite e se essa redução resultará, em última análise, num aumento de efetividade das execuções fiscais, com aumento nos valores relativos e absolutos de arrecadação provenientes dessas ações.

A análise normativa, por sua vez, não se propõe a investigar fatos, mas valores, os quais não são passíveis de investigação empírica ou de falsificação. Busca, dessa forma, responder a questões sobre o mundo do dever-ser, auxiliando na avaliação de alternativas com base em critérios normativos previamente estipulados. Gico Jr. (2023b, p. 17/18) sintetiza as distinções da seguinte forma:

Em resumo, a AED positiva nos auxiliará a compreender o que é a norma jurídica, qual a sua racionalidade e as diferentes consequências prováveis decorrentes da adoção dessa ou daquela regra, ou seja, a abordagem é eminentemente descritiva/explicativa com resultados preditivos. Já a AED normativa nos auxiliará a escolher dentre as alternativas possíveis a mais eficiente, *i.e.*, escolher o melhor arranjo institucional dado um valor (vetor normativo) previamente definido.

No processo civil brasileiro, os estudos no campo da AED tem considerado valores constitucionais – como a duração razoável do processo, a eficiência da administração pública e o acesso à justiça – buscando compatibilizar a análise econômica com princípios que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro. Essa perspectiva interdisciplinar pode gerar contribuições para compreensão de problemas crônicos (morosidade, congestionamento de processos, baixa efetividade na execução de julgados) e para propor soluções inovadoras baseadas em incentivos adequados e alocação racional de recursos.

No âmbito da **abordagem normativa**, Salama (2017, p. 26) aponta que ainda não há um consenso entre os autores sobre até que ponto a maximização da riqueza se relaciona com

a justiça e até que ponto o Direito, enquanto “ciência normativa” deve integrar cálculos de custo-benefício, apontando a existência de três visões distintas a respeito desse problema.

A primeira, chamada de visão “fundacional”, identifica a maximização da riqueza como fundamento ético para o Direito, atribuindo-se papel central à noção de eficiência, a qual poderia ser adotada como critério de valor suficiente para avaliar as questões postas ao Direito, sobrepondo-se aos demais valores da sociedade³².

A segunda, a versão pragmática, é identificada como a posição madura de Posner, na qual o Direito é visto como instrumento para a consecução dos fins sociais e a eficiência deixa de ocupar a posição de valor central a ser perseguido pelo Direito, passando a ser tratada apenas como mais um dentre os valores que devem ser sopesados pelos juízes ao aplicar e interpretar a lei.

A terceira, a versão regulatória, defendida dentre outros por Guido Calabresi, que enxerga o Direito como fonte de regulação das atividades e, assim, de concretização das políticas públicas. Nessa ótica, o Direito e Economia serviria a três propósitos (SALAMA, 2023, p. 35): “(a) a definir a justificativa econômica da ação pública, (b) analisar de modo realista as instituições jurídicas e burocráticas e (c) definir papéis úteis para os tribunais dentro dos sistemas modernos de formulação de políticas públicas.”

No presente trabalho, a aplicação dos conceitos da AED se dá inicialmente do ponto de vista positivo, quando se propõe a investigar um fato, qual seja, qual o custo médio de um processo de execução fiscal no Município de Goiânia, bem como qual a probabilidade de sucesso da cobrança judicial, com vistas à definição de um valor mínimo economicamente viável que justifique o ajuizamento de uma execução fiscal.

A verificação desse dado da realidade podem ter como passo seguinte a realização de uma avaliação normativa de visão pragmática, com base no vetor normativo (e também econômico) da eficiência, ou seja: entre as alternativas e estratégias possíveis para a cobrança da dívida ativa, qual delas se apresenta como a mais aderente ao vetor normativo da eficiência?

4.2.4 Alguns conceitos fundamentais

A aplicação de conceitos e métodos da microeconomia para examinar normas jurídicas, instituições e comportamentos no âmbito do Direito parte de algumas premissas conceituais

³² Essa ideia foi defendida por Richard Posner entre as décadas de 1970 e 1980, com a publicação de diversos artigos por parte do autor que foram consolidadas no livro “A Economia da Justiça” (*The Economics of Justice*)

adotadas pela economia. A abordagem da AED parte do pressuposto de que os indivíduos agem racionalmente em busca de maximizar suas utilidades, e que o Direito, ao regular essas condutas, pode ser estudado sob critérios de eficiência, incentivos e impactos sociais.

A AED se preocupa, portanto, em examinar se determinadas regras jurídicas geram os incentivos necessários para que os indivíduos façam escolhas racionalmente eficientes. Essa análise envolve não apenas os aspectos normativos positivados, mas toda a estrutura de incentivos que com ela se relacionam, abrangendo os sistemas de fiscalização da norma, de aplicação das sanções pelo descumprimento, dentre outros aspectos que influenciam os indivíduos na tomada de decisão.

A AED parte da premissa de que toda decisão individual, também compreendidas as decisões jurídicas ou a respeito de políticas públicas (porque enquadradas como decisões humanas) tem custos e benefícios que podem ser avaliados. Conceitos como eficiência de Pareto e ótimo de Kaldor-Hicks são usados para julgar alocações de recursos decorrentes de regras jurídicas. No campo do Direito Processual, essa análise se debruça sobre os custos sociais do litígio, os incentivos que o ordenamento oferece às partes (por exemplo, custos de sucumbência, tempos de tramitação, probabilidades de êxito) e os efeitos das regras processuais sobre o comportamento dos litigantes e da administração da justiça.

4.2.5.1 Escassez e custo de oportunidade

A ideia de que os recursos são escassos consiste em um ponto de partida da análise econômica. Por escassez se entende a impossibilidade de se atender a todas as necessidades humanas (sejam elas quais forem) dada a limitação de recursos para tanto. Assim, a ideia de escassez se opõe à ideia de abundância, de ausência de limitação de uso de recursos, os quais seriam suficientes para atender a todos aqueles que o desejassem.

A limitação dos recursos é que dá fundamento para a existência da própria ciência econômica, uma vez que “se os recursos fossem infinitos, não haveria problema de se ter que equacionar sua alocação; todos poderiam ter tudo o que quisessem e nas quantidades que quisessem” (SALAMA, 2017, p. 16).

Gico Jr. (2023a, p. 17) também observa que a escassez de recursos é uma das razões da existência do próprio direito, uma vez que a disputa por recursos é a origem dos conflitos, sem os quais não haveria necessidade do direito, pois todos cooperariam de forma espontânea: “se os recursos não fossem escassos, não haveria conflito, sem conflitos, não haveria a necessidade

do direito, pois todos cooperariam espontaneamente”. O autor também desdobra essa ideia como pressuposto do direito processual civil: sem escassez não haveria resistência, sem resistência não existiriam lides, que não demandariam a existência do Judiciário nem de processo.

A existência da escassez leva necessariamente à necessidade de que os indivíduos e a sociedade façam escolhas, pois a limitação dos recursos impõe que a satisfação de uma necessidade humana levará à não satisfação de outra necessidade humana. Assim, toda escolha pressupõe um custo, também chamado *trade-off* ou custo de oportunidade, que nada mais são do que os sacrifícios que são feitos em razão de determinada escolha (SALAMA, 2017, p. 16). Custo de oportunidade é, portanto, tudo aquilo que se abre mão em razão de uma escolha. Esse custo pode ter caráter monetário, mas não se resume a ele, como explica Yeung e Camelo (2023, p. 38):

Custo de oportunidade, muitas vezes, não é medido por valores monetários, podendo ser uma medida do tempo, energia e oportunidades que são perdidas, quando alguém opta por fazer algo. No entanto, se uma escolha implica abrir mão de se ter algum ganho monetário específico, o valor que se deixa de ganhar, monetariamente, será efetivamente a medida do custo de oportunidade.

No âmbito das execuções fiscais podemos visualizar o pressuposto da escassez (limitação de recursos) em diferentes aspectos, essencialmente nas limitações de recursos humanos e materiais dos Poderes Executivo e Judiciário, que não possuem recursos abundantes o bastante para promover o andamento célere de execuções fiscais de todo e qualquer valor (como demonstram os dados estatísticos expostos adiante a respeito dessas ações).

Essas limitações impõem aos agentes envolvidos, em especial aos entes públicos que possuem na execução fiscal um dos instrumentos de arrecadação de recursos, a tomada de decisões a respeito da melhor utilização dos recursos disponíveis, o que, com base na metodologia econômica, deve ser realizado a partir de um juízo de racionalidade, conceito tratado no tópico a seguir.

4.2.5.2 Racionalidade

Na economia adota-se a premissa de que qualquer decisão a ser tomada leva em conta as vantagens, desvantagens e consequências de cada opção disponível. Adota-se, portanto, o pressuposto de que cada comportamento humano decorre de uma escolha racional, tendo em vista que a cada decisão o sujeito está buscando maximizar o seu bem-estar a partir das

vantagens e desvantagens que se apresentem, ainda que inconscientemente (MULLER, 2023, p. 297).

Essas escolhas se dão sob a influência de incentivos e estímulos relacionados a cada opção disponível, mas também consideram as dificuldades e os obstáculos envolvidos em cada alternativa, sendo estes definidos na economia como os custos de transação. Ronald Coase, considerado um dos “pais” da análise econômica do direito, demonstrou que grande parte dos custos de transação decorrem da incompletude e das diferenças (assimetrias de informações) entre as partes (MULLER, 2023, p.301).

Assim, toda e qualquer dificuldade, desvantagem, e ônus envolvidos em uma interação entre pessoas, ou mesmo as oportunidades perdidas em razão da escolha de outra opção (custo de oportunidade) são consideradas custos de transação. Podem ainda ser apontadas: a complexidade da questão, a experiência das partes com a situação, a presença ou ausência de confiança entre as partes, dentre outros aspectos que influenciam a tomada de decisões.

A ideia de racionalidade para a análise econômica propõe que as escolhas e decisões realizadas pelos agentes econômicos são feitas a partir de uma análise de custo-benefício entre as vantagens e desvantagens identificadas em cada opção disponível, com o intuito de escolher aquela que melhor atenda aos interesses do agente decisor lhe proporcionando a maior **utilidade** possível, tema do tópico seguinte.

Gico Jr. (2023a, p. 18) sintetiza esse pressuposto através do que se convencionou chamar no âmbito das ciências sociais de Teoria da Escolha Racional (TER):

De acordo com a TER, os indivíduos são motivados por seus desejos e objetivos pessoais (preferências). No entanto, dado que não é possível satisfazer todo e qualquer desejo (escassez), os indivíduos devem fazer uma escolha acerca de quais objetivos buscarão e quais meios utilizarão para alcançar tais objetivos. Justamente por isso, os indivíduos tentam estimar, de acordo com as informações disponíveis, os prováveis resultados de cada curso de ação disponível (retorno esperado) e adotam a conduta que, na opinião deles, os aproximará mais de seus objetivos, *i.e.*, que lhes dará mais satisfação (utilidade). Como as escolhas devem ser feitas, as pessoas se comportam como se ponderassem os custos e os benefícios de cada alternativa, adotando a conduta que, dadas as suas condições e circunstâncias, lhe parece trazer mais bem-estar. Dizemos, então, que a conduta dos agentes é racional maximizadora.

Apesar da racionalidade constituir conceito central da economia e, portanto, da análise econômica, a sua limitação é um fato, dada a incapacidade humana (neurofisiológica, cognitiva e linguística) de conhecer todas as informações e de prever todos os cenários possíveis envolvidos em determinada situação decisória (MULLER, 2023, p.301/303).

Isso não invalida, contudo, a análise econômica, uma vez que no campo da economia, a racionalidade é analisada no sentido de que as pessoas tomarão suas decisões buscando

maximizar seus interesses próprios a partir das informações que possuem, ainda que limitadas e assimétricas. Nas palavras de Muller (2023, p. 302): “São as informações conhecidas que influenciam as partes e moldam suas expectativas. Com elas o autor pode avaliar as chances de seu sucesso e o réu, os riscos de perda”.

A ideia de racionalidade nos moldes da chamada economia clássica tem sido complementada por estudos da economia comportamental, como os de Kahneman (2012) e Thaler (2019), que tem demonstrado que as decisões humanas nem sempre seguem exatamente os padrões de racionalidade descritos pela Teoria da Escolha Racional. Os estudos, a partir de contribuições da psicologia sobre o processo decisório, identificaram a existência de heurísticas e vieses cognitivos — como viés de otimismo, aversão à perda, aversão às extremidades — influenciam significativamente o comportamento dos agentes, inclusive na seara jurídica. Como explica Santolim (2023, p. 80/81):

As contribuições derivadas da abordagem comportamental partem da constatação de que o comportamento humano, para a tomada de decisão, vale-se de “heurísticas”, que são regras gerais de influência utilizadas por aquele que toma uma decisão para simplificar seus julgamentos em situações de incerteza.

(...)

Quando se trata de realizar uma escolha, entre várias alternativas existentes, o tomador de decisão nem sempre será um “maximizador”, fixando-se naquela que seja “satisfazedora” no sentido de estar adequada às suas necessidades, dada a capacidade cognitiva que possui (“racionalidade limitada”).

Assim, a economia comportamental propõe que os modelos de análise da economia clássica sejam reavaliados para incorporar essas variáveis psicológicas de possível identificação e quantificação, a fim de obter ganhos em seu potencial preditivo a partir de uma melhor compreensão do comportamento humano.

A abordagem comportamental certamente poderá contribuir e enriquecer a AED aplicada ao estudo das execuções fiscais, seja sob o prisma das decisões tomadas por parte dos entes públicos (a exemplo da análise de eventuais impactos do viés de otimismo sobre o ajuizamento ou não de execuções fiscais) seja sob o prisma dos possíveis impactos da instituição do valor de alçada no comportamento dos contribuintes e devedores.

No entanto, por razões de limitação metodológica e de escopo, adota-se no presente trabalho o pressuposto da Teoria da Escolha Racional em seu modelo clássico, não se pretendendo analisar as possíveis falhas cognitivas incidentes sobre a adoção de estratégia de instituição de valor mínimo para ajuizamento das execuções fiscais. Busca-se, portanto, jogar luz sobre dados e informações que possam influenciar a tomada de decisão de demandar do Poder Público a partir das informações que denotem os custos e benefícios de possíveis

estratégias que podem ser adotadas com vistas à maximização da utilidade em termos financeiros da arrecadação.

4.2.5.3 Utilidade

Conforme explicitado nos tópicos anteriores, dada a escassez de recursos, os agentes econômicos pautam suas escolhas e decisões a partir de uma análise de custos e benefícios considerados a partir das informações disponíveis, com o objetivo de escolher a alternativa que lhe proporcione a maior utilidade possível, resultando na maximização de seu bem-estar.

A utilidade está diretamente ligada a outro conceito central da economia que são as preferências de um agente. A AED parte da ideia de que os agentes possuem preferências, ou seja, de que as pessoas em geral são capazes de escolher entre as alternativas existentes de acordo com a utilidade que cada uma das opções representa para aquele agente. Gico Jr. (2023a, p. 15) descreve a utilidade como

uma forma simplificada de os economistas se referirem aos benefícios que um indivíduo extrai do consumo de um bem ou serviço, ou, ainda, de um determinado estado social. Note-se que utilidade aqui é um termo técnico: significa qualquer satisfação que o indivíduo extraia de uma dada escolha, não se restringindo a questões materiais, muito menos monetárias. Um indivíduo pode extrair utilidade tanto do consumo de uma pizza, quanto apreciar um quadro de Portinari, de realizar trabalho voluntário ou de tocar em uma banda amadora.

A utilidade está ligada aos interesses subjetivos de cada indivíduo e não se resume aos critérios monetários. Assim, podem ser comparadas utilidades entre diferentes “coisas” (dinheiro, bens, serviços, experiências) para um mesmo indivíduo. Por exemplo: se por R\$ 10.000,00, João prefere comprar uma bicicleta a ir a uma viagem, e Maria prefere a viagem à bicicleta, significa que apesar de terem o mesmo valor monetário (preço) a utilidade da bicicleta é maior que a da viagem para João, mas a utilidade da viagem é maior que a da bicicleta para Maria. Assim, ao escolher a bicicleta e a viagem, João e Maria, respectivamente, estarão tomando uma decisão que maximiza o seu bem-estar.

Outra característica relevante quanto à utilidade é que não é possível comparar utilidades entre dois agentes distintos, a não ser que estes interajam livremente no mercado para obtenção de um bem. Assim, para saber se um carro possui mais utilidade para João ou para Maria, a única forma é deixá-los negociar livremente. Se Maria oferece a João, R\$ 10.000,00 pelo seu Fusca 1972, placa preta (ou seja, de colecionador) herdado de seu avô e ele recusa, significa que o Fusca (com todo seu valor simbólico, afetivo) é mais útil para João do que os

R\$ 10.000,00, assim como para Maria, já que aceitaria trocar seus R\$ 10.000 pelo Fusca. Se João faz uma contraproposta de vender o Fusca por R\$ 100.000,00 e Maria aceita, significa que R\$ 100.000,00 são mais úteis para João do que o Fusca, enquanto para Maria a utilidade do Fusca é superior à utilidade dos R\$ 100.000.

Pode-se dizer que a utilidade constitui uma “medida de valor” que ajuda na compreensão de outros conceitos como o de eficiência e maximização de bem-estar social, como explicam Porto e Garoupa (2022, p. 62/63):

Uma escolha eficiente é aquela que maximiza alguma medida de valor. Na análise econômica, a medida de valor usualmente utilizada é o que chamamos de “fórmula do bem-estar social”. A fórmula do bem-estar social é uma medida de agregação do nível de utilidade aferido por cada membro de uma determinada sociedade em face das consequências resultantes de determinada escolha política, jurídica ou social. A economia presume que todo indivíduo racional possui preferências em relação a qualquer estado de coisas; ou seja, há predileções associadas a um “nível de satisfação”, que aqui chamaremos de nível de utilidade, atribuído a diferentes situações reais. Por exemplo, João pode preferir comer peixe no almoço a comer carne e, portanto, ficar mais satisfeito quando almoça peixe com mais frequência. Dizemos então que ele associa a “comer peixe” um nível de utilidade superior ao associado a “comer carne”. A fórmula do bem-estar social é uma medida de agregação dos níveis de utilidade atribuída por todos os indivíduos de uma sociedade. (...) Desta maneira, o conceito de eficiência está associado à maximização da fórmula do bem-estar social. Será eficiente toda medida que gerar a maior satisfação do maior número de indivíduos de uma sociedade. Esta ideia é a base da filosofia utilitarista.

Na presente pesquisa, ao se analisar uma amostra de processos de execução fiscal, buscamos levantar dados que possam auxiliar na adoção de ações e estratégias que possam tornar a cobrança da dívida ativa mais eficiente, resultando em uma maximização da *utilidade* dessa atividade, que corresponde ao **benefício econômico líquido esperado** pela Fazenda Pública. Com isso, a pesquisa avalia se o valor esperado bruto do crédito justifica os custos de cobrança, buscando garantir que a execução fiscal seja economicamente eficiente — ou seja, maximize o bem-estar econômico do ente público sem desperdiçar recursos.

Reconhece-se que utilidade subjetiva pode variar entre contribuintes ou procuradorias, mas, para fins de avaliação de políticas públicas de cobrança, o parâmetro uniforme de valor esperado permite comparações objetivas em diferentes casos.

De forma imediata, busca-se a descoberta de informações necessárias para evitar a decisão de utilizar uma forma de cobrança cujos custos superem o valor de retorno esperado, pois haveria uma redução da utilidade e, conseqüentemente, de bem-estar social (ações antieconômicas). De forma mediata, considerando dados já levantados em outras pesquisas (como os relatórios do Justiça em Números Publicados anualmente pelo CNJ) indicam um

quantitativo de processos superior à capacidade ideal de processamento pelo Judiciário, espera-se que as informações analisadas permitam visualizar alternativas viáveis para melhorar eficiência da cobrança da dívida ativa, dentre as quais a redução do quantitativo de ações em trâmite.

Embora seja adotada na presente pesquisa a perspectiva de que os valores arrecadados representam a medida de utilidade esperada da atividade de cobrança da dívida ativa, cujo crescimento indicará um ganho de eficiência, ela não exclui a ideia de que o crescimento dos valores arrecadados também resultarão em maximização do bem-estar social por outros critérios de utilidade também atendidos.

A título de exemplo, podemos afirmar que o crescimento dos valores arrecadados representam uma maior realização da vontade popular expressada nas normas. Considerando que o desejo da sociedade democrática é representado através das leis vigentes, é possível afirmar que é da vontade geral que aqueles que não cumpriram suas obrigações em face do Estado sejam cobrados e, ainda que contra sua vontade e observado o devido processo legal, tenham tomados de si a maior quantidade possível dos recursos devidos para que integrem o conjunto de receitas necessárias para manutenção dos bens e serviços públicos.

Assim, o crescimento de valores arrecadados, além de representar maior utilidade em termos monetários para os entes estatais, representa em ganho de utilidade para todos os indivíduos representado no maior cumprimento das normas e, portanto, maior satisfação e bem-estar social.

Além desses, outros critérios de utilidade poderiam ser apontados como beneficiados por uma execução fiscal mais eficiente, tais como: a) condições concorrenciais mais justas: uma empresa que recolhe seus tributos tempestivamente está em situação de desvantagem em concorrência com outra empresa que não os recolhe e uma atividade de cobrança eficiente em face da devedora colabora para elas passem a ter os custos tributários equalizados, colaborando para uma concorrência mais justa e equilibrada; b) fortalece o estímulo para cumprimento voluntário das obrigações em face do Estado: o crescimento da eficácia de cobrança e dos custos adicionais que dela decorrem para o devedor (custos processuais, juros, multas, dentre outros) podem servir como incentivos aos contribuintes para que paguem de maneira voluntárias suas obrigações.

4.2.5 A eficiência como valor jurídico e objetivo econômico

A Constituição Federal de 1988 estabelece no *caput* do art. 37 que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Além de figurar no art. 37, a eficiência também é referida em outros dispositivos constitucionais, tais como art.74, inciso II;³³ art. 126, parágrafo único³⁴; e art. 144, §§ 7º e 10º³⁵.

Apesar da eficiência ter sido inserida de forma expressa no dispositivo constitucional através da Emenda Constitucional nº 19/1998, Gico Jr. (2023^a, p. 45) destaca que as primeiras referências ao termo eficiência no ordenamento jurídico brasileiro remetem ao século XIX, tendo existido durante toda a história da administração pública brasileira. O autor aponta, por exemplo, a preocupação da Coroa Portuguesa com a administração eficiente da atividade extrativista no Brasil, através de orientações administrativas e legislativas orientadas ao uso racional dos recursos disponíveis e a preocupação com o planejamento administrativo e busca por aperfeiçoamento de processos produtivos com o objetivo de obter maior produtividade, estabilidade e desempenho na atividade comercial.

Por se tratar de um valor jurídico a ser perseguido por toda a administração pública brasileira, a eficiência deve orientar a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No âmbito do Poder Judiciário, a eficiência também pode ser pontada como valor que orientou as disposições da EC nº 45/2004, conhecida como a Emenda da Reforma do Judiciário, que resultou na inclusão do inciso LXXVIII ao art. 5º da CF³⁶, inserindo no rol de direitos fundamentais o direito à razoável duração do processo e à celeridade processual.

A aplicação do princípio da eficiência ao Poder Judiciário gera repercussões de duas categorias: exoprocessuais e endoprocessuais (GICO JR. 2023^a, p. 47/48). A primeira impõe que o modo de organização e administração do Poder Judiciário se dê de modo a otimizar o

³³ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de (...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e **eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

³⁴ Art. 126. (...) Parágrafo único. Sempre que necessário à **eficiente** prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio.

³⁵ Art. 144 (...) § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a **eficiência** de suas atividades. (...)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana **eficiente**.

³⁶ Art. 5º (...) LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

desempenho do Judiciário no cumprimento de seu mister institucional de prover o serviço público adjudicatório. Aplica-se, portanto, às questões de organização judiciária, produtividade de magistrados e servidores, dentre outros aspectos relacionados ao Poder Judiciário enquanto Administração Pública. No sentido endoprocessual, o princípio da eficiência orienta a interpretação e aplicação das regras processuais a fim de que a condução individual do processo se dê de modo eficiente. No âmbito do processo civil, a busca pela eficiência também é enunciada de forma expressa no Código de Processo Civil de (BRASIL, 2015), conforme a exposição de motivos do CPC e em seu art. 8º, segundo o qual:

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

O conceito de eficiência tem vários significados, podendo assumir diferentes roupagens a partir do contexto e de uma das muitas áreas de conhecimento em que é aplicado. Mesmo adotando-se o recorte da ciência econômica, também podem ser encontrados diversos significados para a eficiência, como os expostos nos tópicos seguintes: eficiência produtiva (maximização da relação entre *inputs* e *outputs*), eficiência em Pareto e eficiência em Kaldor-Hicks.

Apesar da diversidade de conceitos atribuídos à eficiência há uma ideia geral que a representa, como expõem Yeung e Camelo (2023, p. 70), para quem:

(...) independentemente de qual seja a definição exata adotada, é incontestável que a eficiência tem um papel central na discussão de políticas públicas, servindo como parâmetro normativo de escolha de políticas alternativas. Por que essa importância? Por que, dentre diversas alternativas possíveis de políticas públicas (normas, regras, decisões judiciais, alternativas de contratos, etc.) a teoria econômica escolherá aquela que for considerada a mais eficiente?
A razão é simples: independentemente de qual definição exata assumirmos, a ideia de eficiência invoca a ideia de “melhor ou máximo aproveitamento” possível dos recursos humanos, monetários, materiais, de tempo, energia, etc. Por outro lado, opções que são ineficientes são aquelas que geram desperdício, perdas desnecessárias, gastos. Portanto, optar pela solução mais eficiente quer dizer optar por aquela que gera o menor desperdício, que minimiza as perdas. Pode-se inclusive dizer, de maneira bem geral e simples, que a alternativa eficiente é aquela que minimiza as perdas e maximiza os ganhos.

No mesmo sentido, Cooter e Ullen (2011, p. 4) afirmam que a eficiência é relevante para os formuladores de políticas porque estes jamais defenderiam o desperdício de dinheiro. Para os autores, a eficiência econômica pode ser definida como "uma medida abrangente dos benefícios públicos que incluem os lucros das empresas, o bem-estar dos consumidores e os

salários dos trabalhadores"³⁷. A lógica de maximizar a eficiência seria similar à de maximizar os lucros, e um bom sistema jurídico seria capaz de manter a lucratividade dos negócios e o bem-estar das pessoas alinhados, para que a busca por lucros também beneficie o público".

Embora não se reduza a ela, a eficiência é um valor central para a economia, assim como o conceito de legalidade e justiça é para o Direito. Consequentemente, como sublinham Porto e Garoupa (2022, p.12), sendo a aplicação da teoria microeconômica à realidade jurídica a base do movimento da AED, o conceito de eficiência estará inevitavelmente no cerne das análises juseconômicas.

Assim, ao se propor a analisar o comportamento humano e o modo como este reage a incentivos oriundos do Direito, busca-se, dentre outras aspectos (a exemplo dos distributivos), analisar se determinada ação ou incentivo podem ser considerados eficientes ou ineficientes. A avaliação pode variar a depender do conceito ou critério de eficiência em que for baseado, a exemplo dos que tratamos a seguir.

4.2.5.1 *Eficiência produtiva*

Em termos gerais, a eficiência pode ser conceituada como maximização do bem-estar do grupo analisado, sendo este um agente, um grupo delimitado ou mesmo a sociedade como um todo (GICO JR., 2023a, p. 50). Essa ideia pode ser desdobrada nos conceitos de eficiência produtiva e alocativa.

A eficiência produtiva identifica-se com a busca da otimização da relação entre *output* e *input* (SALAMA, 2017, p. 23), ou seja, da relação entre os custos de determinada atividade e dos resultados dela decorrentes, também definida como a taxa de conversão de insumo em produto (GICO JR, 2023a, p. 51). Nesse sentido, uma atividade será considerada totalmente eficiente quando não mais for possível aumentar o nível de produção sem aumentar os custos (produtividade) ou de reduzir os custos mantendo o nível de produção (economicidade).

O conceito de eficiência produtiva será útil quando os resultados a serem alcançados são claros e bem definidos, pois a partir dessa definição se poderá avaliar a forma de organização da produção daquele bem ou serviço a ser produzido, a fim de se encontrar alternativas de melhoria da produtividade ou economicidade (GICO JR, 2023^a, p. 52).

Esse conceito é o que dá suporte à ideia de que a limitação no ajuizamento das execuções fiscais pode ser benéfica aos entes públicos e à sociedade em geral, especialmente no tocante à

³⁷ No original: "economic efficiency is a comprehensive measure of public benefits that include the profits of firms, the well-being of consumers, and the wages of workers".

produtividade. Dada a limitação de recursos para processamento dos executivos fiscais e considerado o ponto de partida a manutenção dos recursos (*inputs*) já consumidos para o processamento dos executivos fiscais, busca-se avaliar se a instituição de valores mínimos para cobrança judicial dos créditos públicos pode levar a um crescimento nos resultados obtidos com as execuções fiscais em termos arrecadação de recursos para os entes públicos (*outputs*).

Diante do quadro de macrolitigância no âmbito das execuções fiscais, é necessário repensar a atuação do Estado na cobrança de créditos públicos, sob pena de violação a princípios constitucionais de boa administração, como o princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, CF) e o princípio da economicidade na gestão orçamentária (art. 70, CF). Ambos demandam que o Estado não desperdice recursos públicos em empreitadas cuja relação custo/benefício seja desfavorável. No contexto da execução fiscal, isso significa evitar acionar a máquina judiciária para cobrar valores irrisórios ou de difícil recuperação, cujo custo de cobrança supere o possível benefício. Caso contrário, o Estado estaria, paradoxalmente, causando lesão ao erário ao gastar mais do que arrecada, tratando-se de uma situação *antieconômica*.

Nas palavras de Silva (2024), em artigo de opinião na ConJur, “o ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor [...] mobiliza a máquina pública administrativa e judicial, causando prejuízo ao interesse coletivo”. Ou seja, trata-se de um mau negócio para a sociedade. Enquanto milhares de pequenas execuções entulham o Judiciário sem perspectiva real de recebimento (muitas vezes porque o devedor não tem bens penhoráveis ou simplesmente sumiu), outros processos, inclusive execuções fiscais de grande monta, acabam demorando mais em virtude do congestionamento (custo de oportunidade). Cria-se um ciclo vicioso de ineficiência.

Este panorama tem provocado respostas institucionais importantes nos últimos anos. No âmbito infralegal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e várias procuradorias estaduais e municipais adotaram políticas de não ajuizar execuções abaixo de certo valor mínimo (por exemplo, a PGFN desde 2018 não executa judicialmente débitos inferiores a R\$ 10 mil, considerando a avaliação de custos). Também foram ampliados programas de parcelamento, opções de negociação de dívidas para evitar a via judicial e localização de bens penhoráveis antes do ajuizamento. Essas medidas refletem uma análise econômica implícita: alocar esforços onde há melhor probabilidade de retorno.

No plano do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema de forma paradigmática no julgamento do Tema 1.184 da Repercussão Geral, concluído em dezembro de

2023 (RE 1.355.208/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia). A Suprema Corte fixou teses que, essencialmente, validaram a extinção de execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse de agir, com base no princípio da eficiência administrativa. Segundo a tese nº 1 desse julgamento, é legítimo o Judiciário extinguir execuções fiscais de pequeno valor quando a persecução se mostrar antieconômica, “*respeitada a competência constitucional de cada ente federado*”. A tese nº 2 determinou que, antes de ajuizar execuções, o Fisco deve adotar providências prévias como tentativa de conciliação com o devedor e protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA), salvo se demonstrada a inadequação dessas medidas no caso concreto. E a tese nº 3 aclarou que mesmo execuções em curso podem ter seu trâmite suspenso para tentar as vias alternativas previstas.

Essa decisão do STF representa, na prática, a incorporação de uma lógica de AED no ordenamento: reconhece-se que processos com valor irrisório e baixa recuperabilidade não justificam o dispêndio de recursos públicos e portanto não atendem ao *interesse de agir* – requisito da ação. Logo após, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ nº 547/2024, que orienta os tribunais a implementarem medidas de tratamento eficiente das execuções fiscais, autorizando, por exemplo, a extinção de execuções paralisadas há mais de um ano e com valor inferior a R\$ 10 mil. Tais iniciativas sinalizam um movimento de “desjudicialização” ou otimização, alinhado às recomendações de estudos econômicos.

4.2.5.2 Eficiência em Pareto

O conceito de eficiência de Pareto é um dos mais conhecidos na ciência econômica. Segundo a eficiência paretiana, uma situação social de alocação de recursos será eficiente quando for impossível melhorar a situação de algum indivíduo, através de uma realocação de recursos, sem que a situação de algum outro seja piorada (ótimo de Pareto). Assim, se alguma medida social melhorar a situação de uma pessoa sem piorar a de outra conclui-se que houve uma melhora de Pareto (YEUNG e CAMELO, 2023, p. 78/79).

O conceito de eficiência de Pareto sofre algumas críticas e é pouco utilizado para análise econômica de políticas públicas por algumas razões.

Uma delas se refere à sua limitação para implementação prática em termos de políticas públicas, tendo em vista que “difícilmente será possível implementar qualquer medida que gere melhora de Pareto, ou seja, alguma ação pública que só gere melhorias de situações de pessoas, sem prejudicar nenhuma outra” (YEUNG e CAMELO, 2023, p. 79), o que exigiria uma

unanimidade entre todos os sujeitos afetados para que houvesse uma melhoria de Pareto, o que também torna quase impossível sua aplicação (SALAMA, 2017, p. 23).

Outra crítica feita comumente a esse critério consiste no fato de que a eficiência em Pareto não possui necessariamente um aspecto socialmente benéfico ou aceitável, podendo inclusive contribuir para problemas em termos de distribuição de riquezas. Considerando que o conceito parte de um estado atual da sociedade, e não de uma idealização da realidade, se partirmos de uma situação em que há concentração de riquezas por determinado agente, nenhuma política redistributiva voltada à redução da riqueza acumulada por esse agente seria considerada pareto eficiente.

4.2.5.3 Eficiência em Kaldor-Hicks

O critério de eficiência de Kaldor-Hicks buscou superar as limitações relativas ao conceito de eficiência em Pareto ao propor que haverá uma melhora de eficiência caso uma mudança social melhore a situação de alguns indivíduos, mesmo que prejudique outros, desde que os ganhos obtidos pelos beneficiados sejam superiores às perdas dos prejudicados (YEUNG e CAMELO, 2023, p. 80).

Esse critério se refere à junção das ideias de Nicholas Kaldor e John Richard Hicks na formulação de um critério de bem-estar que fosse mais abrangente que o de Pareto, conforme expõe Gico Jr. (2023a, p. 58):

Combinando os dois critérios temos que uma mudança de estado social será Kaldor-Hicks eficiente e, portanto, aumentará o bem-estar social se, e apenas se, (a) *ex post*, os beneficiários da política pública forem capazes de compensar os prejudicados, permanecendo eles mesmos com um benefício líquido positivo (eficiência de Kaldor), e (b) *ex ante*, os potenciais prejudicados não forem capazes de compensar os potenciais beneficiários para que renunciem aos ganhos da mudança de *status* sem que eles mesmos fiquem em uma situação pior do que ficariam caso a mudança ocorresse (eficiência de Hicks). Em resumo: uma mudança social é uma melhora Kaldor-Hicks se aqueles que se beneficiarem da mudança puderem compensar os que por ela forem prejudicados ou os potenciais prejudicados puderem compensar os potenciais beneficiários pela não mudança, ainda que não o façam (Pareto potencial).

No âmbito do processo civil, considerando que a função do Judiciário é resolver uma lide, que se caracteriza pela resistência de uma das partes à pretensão da outra, seria praticamente impossível se encontrar uma mudança social que pudesse ser considerada Pareto eficiente, eis que é da natureza da prestação do serviço adjudicatório que uma das partes saia vencida e, portanto, prejudicada. No entanto, uma decisão poderá ser Kaldor-Hicks eficiente,

aumentando o bem-estar da sociedade em geral (ainda que com o prejuízo de alguns), desde que a decisão seja resultado da aplicação das regras jurídicas preestabelecidas, tendo em vista que o direito representaria as preferências da sociedade e, assim, ela provavelmente estaria de acordo com o resultado da aplicação da regra jurídica (GICO JR, 2023, p. 58).

4.3 A macrolitigância e a tragédia da Justiça

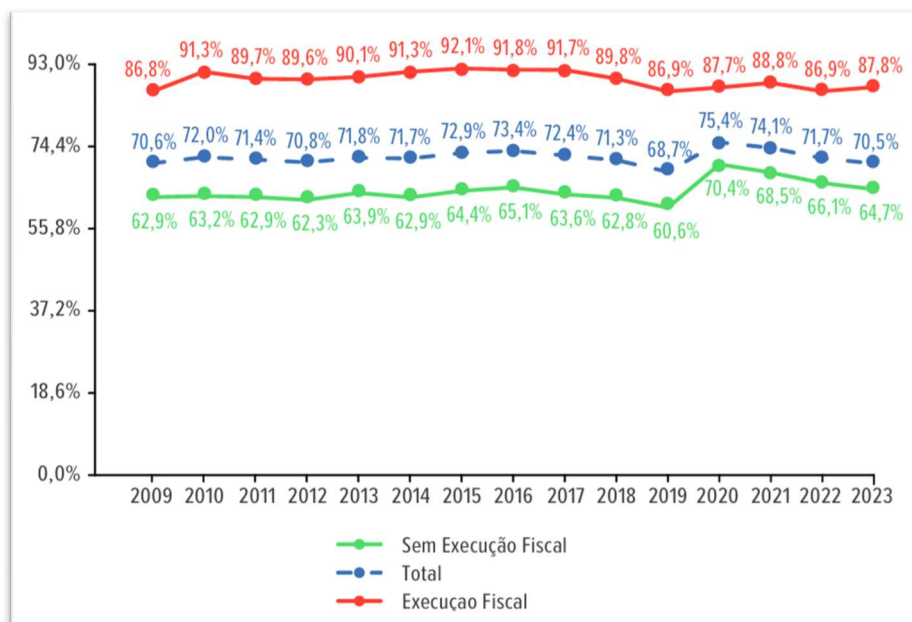
4.3.1 A execução fiscal em números

O relatório Justiça em Números 2024 (CNJ, 2024), que se referem aos dados consolidados da Justiça brasileira de 2023, aponta que as execuções fiscais correspondem a 31% de todos os processos pendentes na Justiça, representando 59% das execuções pendentes, mesmo com a redução de 600 mil execuções fiscais no ano.

As execuções fiscais correspondem a 33% do acervo total de primeiro grau na Justiça Federal e de 34 % na Justiça Estadual, enquanto nas Justiças do Trabalho e Eleitoral, representam 1 e 3%, respectivamente.

A taxa de congestionamento na execução fiscal é de 87,8%, o que representa que para cada 100 processos que tramitaram no Judiciário apenas 12 foram baixados. A taxa de congestionamento das execuções fiscais impacta diretamente na taxa de congestionamento de todo o Poder Judiciário, a qual cairia de 70,5% para 64,7% se as execuções fiscais fossem excluídas da análise.

Figura 1 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total



Fonte: BRASIL, 2024.

O tempo médio de tramitação das execuções baixadas foi de 7 anos e 9 meses, equivalente ao triplo médio global do processo baixado.

4.3.2A Tragédia da Justiça

Os dados apresentados no tópico anterior ilustram um cenário de esgotamento de recursos do Poder Judiciário, resultando num cenário de congestionamento, morosidade e falta de efetividade. Para Gico Jr. (2020), embora várias razões já tenham sido apontadas para explicar o congestionamento, lentidão e ineficiência dos tribunais, fenômeno observado em quase todo o mundo, tais como a falta de recursos, má gestão, incentivos gerados por advogados e juízes, cultura do litígio, dentre outros. A abordagem do fenômeno a partir da natureza econômica do Direito e dos Tribunais (sistema adjudicatório) tem sido pouco abordada, embora possa ser relevante para iluminar a construção da solução para o problema.

Na economia, para identificar se determinados bens e serviços devem ser providos por mercados ou pelo Estado, costuma-se realizar uma classificação desses em quatro categorias a partir da análise dos critérios de exclusividade (ou “excludabilidade”) e “rivalidade” ou concorrência no consumo (GICO JR., 2020, p.177/178; WOLKART, 2020).

O critério da **exclusividade** se refere à possibilidade do detentor de determinado bem ou serviço conseguir excluir, a um custo baixo, o acesso de outras pessoas à fruição daquele bem ou serviço produzido. Um exemplo básico de critério de exclusão refere-se à possibilidade de cobrança de um preço como condição para usufruto de um bem: é possível a um custo baixo impedir que quem não pague por um produto não tenha acesso a ele. Essa é uma característica básica dos bens submetidos ao mercado, os *bens excludentes*. Um exemplo clássico de impossibilidade de exclusão se refere ao serviço de um farol utilizado para sinalizar a embarcações sobre obstáculos na navegação: não é possível para quem mantém um farol em funcionamento selecionar que apenas determinadas embarcações visualizem de alto mar as suas indicações, sendo ele portanto considerado um *bem não excludente*.

O critério da **rivalidade** ou de **concorrência no consumo**, por sua vez, se refere à possibilidade ou não de uso simultâneo de um bem sem que a sua utilização pelos demais indivíduos seja afetada. Em outras palavras, um bem *rival* é aquele cujo uso por um indivíduo leva a uma redução da possibilidade de sua fruição pelos demais. Se em uma loja existe um número limitado de carros, a compra de cada unidade resultará na diminuição do estoque até que ele se esgote, o que, em última análise, impede a fruição desse bem por alguém que pretendesse comprá-lo, mas tenha chegado à loja após o fim do estoque. A *não rivalidade ou*

não concorrência, pode ser verificada no mesmo exemplo do farol: a visualização do farol por uma embarcação não impede ou limita que outra embarcação também o visualize. Para citar outro exemplo: o usufruto do serviço de segurança pública por um morador de uma determinada cidade não reduz a utilidade desse mesmo serviço para um outro morador da cidade.

Com base nesse critério, os bens são classificados na economia nas seguintes categorias:

- I) **Bens privados:** são os bens que possuam concomitantemente os atributos de *excludabilidade e rivalidade (não concorrência)*.
- II) **Bens públicos:** são os bens *não excludentes e não rivais*;
- III) **Bens de clube ou de pedágio:** são os bens *exclusivos e não rivais*, ou seja, são bens em que é possível a eliminação do uso por determinados sujeitos, mas cujo uso concomitante não gera a diminuição da fruição do bem pelos demais;
- IV) **Recursos comuns:** se referem aos bens *não exclusivos e rivais*, ou seja, que estão sujeitos à impossibilidade de exclusão do uso aliada à deterioração ou redução de utilidade decorrente de sua utilização. São, portanto, os bens sujeitos à possibilidade ocorrência de exaustão, caracterizado como cenário de *tragédia*.

O fenômeno da *tragédia dos comuns* foi inicialmente tratada por Hardin em 1968³⁸ (WOLKART, 2020) através de uma célebre parábola que ilustra como os recursos comuns tendem a ser explorados em níveis acima do desejado, submetendo-os a uma tendência de uso até o seu esgotamento.

Em síntese, a parábola retrata a história de uma pequena cidade onde a criação de ovelhas era uma das principais atividades comerciais. Na cidade, havia um pasto público onde todas as famílias podiam colocar livremente suas ovelhas para pastar. O pasto era grande o suficiente para que todas as ovelhas se alimentassem em determinados locais e, ao mesmo tempo, o campo se regenerasse nos demais locais, o que mantinha a capacidade do campo de fornecer o alimento aos animais. Com o passar do tempo, a cidade foi crescendo e os criadores de ovelhas foram colocando cada vez mais animais no pasto, aproveitando-se do acesso livre a ele. Ocorre que o uso crescente e indiscriminado levou ao esgotamento do pasto que, perdendo sua capacidade de se regenerar, deixou de existir (WOLKART, 2020).

³⁸ HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. Science, new series, v. 162, n. 3.859, p. 1.243-1.248, 13 dez. 1968.

A história exposta por Hardin (1968) trata, assim, da racionalidade do ser humano em contextos nos quais não existem restrições de acesso e de limites às atitudes dos indivíduos na utilização de recursos comuns. Segundo Timm et al (2023, p. 323):

Hardin (1968) esclarece que a combinação de acesso e utilização livre de determinado recurso comum torna possível a internalização, pelo indivíduo, dos benefícios auferidos com a sua utilização e, ao mesmo tempo, a externalização para toda a coletividade dos efeitos negativos advindos desta exploração (a externalização implica na internalização de fração mínima dos aspectos negativos por parte do indivíduo que se utiliza dos recursos comuns.

Wolkart (2020) ressalta que a divergência entre os interesses da coletividade e os interesses individuais como uma das causas da *tragédia*, sendo necessária uma ação coletiva organizada para evitá-la:

O que causa a tragédia é a evidente divergência entre os incentivos públicos e privados ao uso da terra. Enquanto do ponto de vista social seria interessante preservar parte da gleba para proporcionar sua contínua renovação, do ponto de vista privado cada família deseja colocar cada vez mais ovelhas na gleba, aumentando, assim, seus rendimentos. De outro lado, de nada adiantaria apenas uma ou duas famílias conscientizarem-se do problema. É preciso uma ação coletiva organizada de um grande número de famílias. Sem essa coordenação da coletividade, as externalidades causadas pela utilização do pasto acabam levando ao seu esgotamento. É esse o trágico fim dos bens comuns.

A situação descrita na parábola ilustrativa da *tragédia dos comuns* é apontada por diversos autores como similar à realidade atual enfrentada pelo sistema judicial brasileiro, situação definida como a *Tragédia do Judiciário*.

Ao analisar o modo de funcionamento do sistema judicial brasileiro, a doutrina aponta para a existência das características de não exclusividade e de rivalidade dos recursos da Justiça, o que enseja a sua classificação econômica como recurso comum (TIMM *et al.*, 2023, p. 323/326). Esse enquadramento decorre: I) da ampla liberdade de acesso ao Poder Judiciário decorrente do princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto no art. 5º, XXXV, da CF, aliada à mínima (ou quase inexistente) barreira de acesso à Justiça, com ampla concessão de benefícios da Gratuidade de Justiça, ampla oferta de advogados e baixos ônus e riscos de utilização do sistema, o que caracterizariam o acesso livre e não excludente ao recurso da Justiça; e II) das já identificadas exaustão e congestionamento dos recursos ilustrados nos dados estatísticos sobre acervo processual, intenso e crescente ingresso de novas demandas, dentre outros dados que demonstram a situação de abarrotamento e morosidade do Poder Judiciário.

Para os autores, a compreensão do sistema judicial como um recurso comum demanda que o funcionamento dos mecanismos de justiça seja estruturado de forma com que não representem um incentivo ao uso indiscriminado dos recursos pelos indivíduos, a fim de evitar concretização de uma situação de tragédia, ou seja, do esgotamento drástico dos recursos (TIMM *et al.*, 2023, p. 328).

Assim, ao evidenciar o sistema processual como responsável por criar estímulos positivos e negativos para o comportamento das partes, julgadores e demais agentes envolvidos, a análise sob a ótica da AED permite visualizar que o próprio sistema processual pode ser organizado de modo a estimular o comportamento eficiente das partes litigantes e dos agentes que operam o sistema (TIMM *et al.*, 2023, p. 339).

Um dos principais desafios apontados para resolver o problema de morosidade e efetividade do Judiciário está em como equalizar o acesso à Justiça e a garantia dos Direitos sem que isso gere um ciclo vicioso que leve ao esgotamento dos recursos. Gico Jr. (2020, p. 187) assevera que o fato do Direito e o sistema de justiça serem bens complementares, que ocorre quando o consumo de um bem requer o consumo de outro (“quanto mais se consome Direito, mais se usa o sistema adjudicatório e, quanto mais se usa o sistema, mais se consome Direito”) pode levar a desenhos de políticas cujos resultados sejam contrários aos almejados. Nesse sentido, a implementação de políticas de livre acesso ao Judiciário pode levar ao resultado contraintuitivo de restrição do acesso efetivo aos próprios direitos:

(...) uma vez concedido o acesso irrestrito aos tribunais, o sistema em si se sobrecarregará de casos e, embora o acesso ao sistema seja garantido, o serviço adjudicatório não será prestado em tempo hábil e/ou será fornecido, mas a uma qualidade muito menor; *esse resultado é exatamente o que chamo de Tragédia do Judiciário*. Quanto mais pessoas usarem o Judiciário, mais congestionado ele se tornará e menos útil será para o próximo usuário, uma vez que sua capacidade de fornecer novos serviços públicos adjudicatórios será prejudicada.

Como caminho para a solução do problema, Gico Jr. (2020, p. 198/200) propõe que os esforços se concentrem em formas de garantir o aumento de acesso aos frutos do sistema (direitos) e não ao sistema em si.

O desenho do quadro de *Tragédia do Judiciário* e os caminhos apontados como possíveis soluções também podem contribuir para a compreensão do fenômeno da macrolitigância das execuções fiscais.

A ampla liberdade de acesso ao Judiciário por parte dos entes públicos para a cobrança da dívida ativa, até certo tempo encarada como um dever a ser cumprido por parte dos entes públicos em decorrência de uma interpretação da LRF, levou, assim como na parábola, a uma

situação de esgotamento dos recursos do sistema de justiça para um processamento célere e eficaz dessas ações.

No âmbito das execuções fiscais, a sobrecarga decorrente da grande quantidade de processos impacta todos os usuários do sistema de Justiça. No entanto, podemos afirmar que esses efeitos repercutem sobretudo nos próprios entes públicos, que passam a ser rivais de si mesmos. Tomemos como exemplo o Município de Goiânia, cujas execuções fiscais são processadas em duas varas dedicadas quase integralmente para o processamento de suas execuções fiscais. Se fizermos um paralelo com a parábola de Hardin: se o Município de Goiânia (criador de ovelhas) levar às varas da Fazenda Pública Municipal (pasto público) uma quantidade de execuções fiscais (ovelhas) superior à capacidade de operacionalização dos processos (capacidade de regeneração do pasto) o resultado esperado será o de esgotamento desses recursos e de redução dos recursos arrecadados (ovelhas magras em decorrência da falta de pasto).

Assim, é preciso que os entes públicos busquem medidas e critérios para uma utilização mais racional dos recursos disponíveis para a cobrança do crédito público. Algumas medidas já vem sendo adotadas por parte de entes públicos (algumas delas indicadas no Capítulo 4 do presente trabalho), tais como: instituição de um valor mínimo para propositura da ação, utilização de cobrança extrajudicial para créditos de determinado perfil, adoção de estratégias de cobrança diferenciadas com base na classificação dos créditos a partir do grau de recuperabilidade, além de medidas consensuais como a transação e mediação tributárias dentre outras.

Parte dessas medidas, inclusive, representam uma forma *direta* de busca por parte das Fazendas Públicas pela satisfação de seu direito de crédito, sem necessidade de intermediação via acesso à Justiça, na linha do caminho proposto por Gico Jr (2020).

De outro lado, também é clara a mudança de postura dos órgãos do Poder Judiciário no que se refere à imposição de limites e condições ao ajuizamento das execuções fiscais, especialmente verificadas no julgamento da tese do tema de repercussão geral nº 1.184 pelo STF e na edição da Resolução CNJ nº 547 de 2024. Sem embargo de eventuais críticas quanto ao mérito jurídico das medidas e da legitimidade e competência para limitação do direito de ação dos entes públicos, as medidas representam uma sensível mudança na estrutura de incentivos do sistema adjudicatório que certamente influenciarão os entes na tomada de decisão a respeito da adoção de novas estratégias de cobrança em substituição ou adição à cobrança judicial.

4.3.3 *Análise econômica da decisão de demandar (ajuizamento da ação)*

Conforme exposto no tópico anterior, a Justiça (Poder Judiciário) possui natureza de um bem comum, estando suscetível ao risco de esgotamento em razão da sobreutilização de seus recursos pelos indivíduos, aqui também compreendidos os entes públicos, configurando o cenário denominado de *Tragédia do Judiciário*.

Wolkart (2020) aponta que quando isso ocorre, o custo social da justiça se eleva, significando que i) o sistema judicial se torna lento e ineficiente, “como uma avenida congestionada por veículos que não saem do lugar”, e ii) consome uma parcela significativa de recursos financeiros oriundos dos tributos pagos por toda sociedade, evidenciando um quadro de ineficiência do sistema que afeta as próprias partes e a sociedade como um todo. A sociedade, além de ser afetada financeiramente pela manutenção de um sistema de justiça caro e ineficiente, passa a sofrer o custo social decorrente da percepção social de que “*a Justiça não funciona*”, o que gera incentivos ao não cumprimento das leis e demais danos decorrentes.

Uma das medidas aptas a evitar o cenário de *tragédia* consiste na avaliação prévia ao ajuizamento quanto aos custos e benefícios envolvidos na decisão de demandar, a fim de se evitar a proposição de *demandas frívolas* perante o Judiciário, quais sejam aquelas com baixíssimas chances de provimento, cujo valor esperado é negativo. Para Wolkart (2020) o comportamento de ajuizar demandas com baixíssimas chances de sucesso consiste em comportamento não cooperativo:

Trata-se de um movimento que aproveita o alto subsídio estatal (conferido para todas as demandas) para buscar um suposto direito material que, de tão remoto, nem de longe justifica gastos públicos ou privados (da defesa). Os custos sociais não podem dar-se em razão de caprichos do particular. Tais pleitos, se forem feitos, devem ser redirecionados para outras *portas* da justiça, mais baratas e efetivas, como, por exemplo, as da *mediação*.

Nesse contexto, uma decisão racional sobre a apresentação de uma demanda em juízo deve considerar os custos e benefícios envolvidos na operação, bem como a probabilidade de êxito, de modo a se verificar se o *resultado esperado* com a demanda supera os *custos esperados*. Wolkart (2020) representa como essa operação pode ser descrita em uma fórmula matemática simples, conforme expomos a seguir.

O resultado esperado (Ev) para o autor pode ser calculado pelo valor do pedido (Ua), multiplicado pela probabilidade de vitória (Pa). Assim, podemos resumir a fórmula do resultado esperado a: $Ev = Pa.Ua$.

Os custos esperados (Ct), por sua vez, podem ser estimados através da soma dos custos administrativos (Ca), relativos aos custos decorrentes da opção de litigar que não dependam do resultado do processo (tempo despendido, custos com locomoção, tempo perdido com o processo, dentre outros), com os custos de litigância (Cl), como custas judiciais, honorários contratuais de advogado, dentre outros. Considerando que os custos de litigância são devidos apenas no caso de derrota no processo, eles serão ponderados pela probabilidade de derrota que equivale ao total de chances de resultado menos a probabilidade de vitória (Pa). O cálculo dos custos totais pode então ser resumido pela seguinte equação: $Ct = Ca + Cl(1 - Pa)$

Considerando que a decisão de litigar será racional caso o resultado esperado seja igual ou maior que os custos esperados ($Ev \geq Ct$), podemos representar essa análise de custo benefício da seguinte forma:

$$Pa \cdot Ua \geq Ca + Cl(1 - Pa)$$

A equação reproduzida por Wolkart (2020) ilustra bem a importância dos dados relativos aos custos do processo e da probabilidade de êxito para a realização de uma análise econômica da decisão de demandar. No entanto, considerando as especificidades da execução fiscal, tais como a isenção do pagamento de custas judiciais e a baixa probabilidade de condenação em honorários sucumbenciais na execução fiscal adotamos no presente trabalho a fórmula aplicada pelo IPEA (2012) onde o valor mínimo economicamente viável de uma execução fiscal ($Vmin$) multiplicado pela probabilidade de êxito (Pe), representada pelo percentual de ações arquivadas pelo pagamento sobre o total de ações, deve ser igual ou superior ao custo médio do processo de execução fiscal (custos de litigância - Cl) que podemos representar na seguinte fórmula:

$$Vmin \times Pe \geq Cl$$

Se a expectativa de arrecadação ($Vmin \times Pe$) for inferior ao custo (Cl), a execução será, do ponto de vista econômico, antieconômica.

Cumpramos salientar que a adoção dos valores de custo e probabilidade de êxito como variáveis da equação permite que o valor mínimo para ajuizamento da execução fiscal possa ser ajustado periodicamente em função da: I) elevação ou redução da probabilidade de êxito da execução, que também indica o nível de efetividade das execuções fiscais dado que representa o percentual de execuções fiscais exitosas sobre o total de ações; e II) da variação do custo do processo.

Essa possibilidade de variação torna necessária uma avaliação periódica dos custos do processo, bem como a permanente busca por meios de otimizar a cobrança, tornando-a mais efetiva e eficiente. A título de exemplo, a implementação de procedimentos e/ou tecnologias de automação que possam substituir o trabalho realizado de forma manual por servidores pode, ao mesmo tempo, resultar em redução nos custos do processo e melhoria nos índices de sucesso das execuções fiscais, possibilitando uma eventual redução do valor mínimo para ajuizamento.

No presente capítulo, buscamos demonstrar que a **Análise Econômica do Direito (AED)** fornece um valioso conjunto de ferramentas para examinar e aprimorar tanto o **processo civil brasileiro** em geral quanto, de modo especial, a **execução fiscal**.

No campo do **Processo Civil**, a AED ajuda a dissecar problemas como a morosidade e o congestionamento dos tribunais, atribuindo-os não apenas a aspectos formais, mas também a incentivos estruturais equivocados – por exemplo, os baixos custos para litigar incentivam a propositura de demandas fadadas ao insucesso; a demora e a imprevisibilidade estimulam comportamentos estratégicos e até certo abuso do direito de ação. Em resposta, a agenda de reformas processuais na última década (CPC/2015, entre outras leis) incorporou diversas medidas coerentes com recomendações da AED: criação de precedentes obrigatórios para demandas repetitivas, restrição a recursos protelatórios, valorização de meios alternativos de solução (mediação, conciliação, arbitragem) e adoção expressa de um viés consequencialista pela LINDB.

No âmbito específico da **Execução Fiscal**, a aplicação da AED tornou flagrante um desequilíbrio histórico: milhões de execuções movidas a qualquer custo, inclusive para dívidas de baixa monta, resultaram num cenário em que o **custo de cobrar** muitas vezes supera aquilo que se pretende receber. Esse *insight* – de matriz econômica – levou a uma reavaliação do *interesse de agir* da Fazenda Pública, culminando em decisões judiciais e normativas recentes (Tema 1184 do STF, Resolução CNJ nº 547/2024) que **priorizam a eficiência** na cobrança. Em outras palavras, estabeleceu-se que *não é juridicamente admissível* desperdiçar recursos públicos em execuções fiscais antieconômicas, devendo-se buscar meios menos onerosos de cobrança. Trata-se de um marco em que a racionalidade econômica foi acolhida no seio do ordenamento jurídico, harmonizando-se com princípios constitucionais.

Em perspectiva mais ampla, a incorporação da AED no estudo do Direito brasileiro reflete um **amadurecimento interdisciplinar**. Já não se concebe o direito processual apenas como um conjunto de formas desprovidas de impacto concreto; pelo contrário, mensuram-se os efeitos (duração, custos, comportamentos) e busca-se **evidências empíricas** para orientar

políticas judiciárias. Essa mentalidade é evidenciada pela profusão de dados citados (CNJ, IPEA, pesquisas acadêmicas quantitativas), algo que até poucas décadas era incomum na literatura jurídica nacional.

Como **considerações finais**, ressalta-se que a AED não visa reduzir a Justiça a uma lógica mercantil, mas sim **tornar o sistema jurídico socialmente útil, eficaz e sustentável**. A justiça deve ser célebre, mas também precisa ser viável – em termos de custo-benefício – para o Estado e para os cidadãos. Ao iluminar os *trade-offs* existentes (por exemplo, entre acesso amplo e rapidez, entre formalismo e produtividade, entre insistir na cobrança judicial ou perdoar dívidas incobráveis), a análise econômica fornece subsídios para decisões informadas, seja pelo legislador, pelos gestores do Poderes Executivo e Judiciário ou pelos próprios juízes no caso concreto.

Em conclusão, a aplicação da Análise Econômica do Direito ao processo civil e à execução fiscal brasileira demonstra que **eficiência e justiça podem e devem caminhar juntas**. Um processo mais eficiente realiza melhor os direitos materiais e concretiza o acesso à justiça de forma igualitária, enquanto uma execução fiscal eficiente equilibra o interesse público de arrecadar recursos com a responsabilidade na gestão desses recursos.

5 METODOLOGIA

5.1 Desenho de pesquisa

A presente pesquisa possui natureza **aplicada**, abordagem **quantitativa** e finalidade **descritiva e exploratória**. Seu objetivo central é compreender o perfil e a efetividade das execuções fiscais arquivadas definitivamente no Município de Goiânia entre 2019 e 2022, a partir da análise de uma amostra representativa dessa população.

A estratégia metodológica adotada foi a **análise documental e estatística** de processos judiciais e registros administrativos, com base em dados obtidos junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) e à Prefeitura de Goiânia. Essa opção decorre da necessidade de examinar variáveis concretas relativas à tramitação e ao desfecho das execuções fiscais, bem como de informações relacionadas ao débito objeto da cobrança, preservando a fidedignidade das informações e assegurando uma leitura empírica sobre a atuação judicial e administrativa.

Importa registrar que, embora o projeto inicial previsse a replicação do modelo do IPEA para mensuração do custo unitário da execução fiscal, restrições de tempo e recursos demandaram um recorte metodológico. Assim, a investigação concentrou-se em uma análise exploratória e descritiva de variáveis-chave, suficientes para traçar o panorama pretendido e gerar subsídios práticos para o debate sobre a eficiência da cobrança judicial da dívida ativa.

5.2 População e Amostra

A **população-alvo** da pesquisa compreende todos os processos de execução fiscal do Município de Goiânia arquivados definitivamente entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2022, na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal, sendo aquela a única vara competente pelo processamento dos executivos fiscais de Goiânia no período analisado³⁹.

Na delimitação temporal, optou-se por analisar os processos arquivados ao longo de um período de quatro anos, escolhidos os anos de 2019 a 2022 por serem os anos imediatamente anteriores ao início da pesquisa. Também contribuiu para a escolha o fato de no final do ano de 2022 ter sido publicada a Lei Municipal nº 10.841, de 01 de novembro de 2022, que elevou o valor de alçada em Goiânia/GO para R\$ 10.000,00 (dez mil reais), o que poderia impactar significativamente os dados de 2023.

³⁹ Em 2023 foi criada uma nova vara competente para o processamento de execuções fiscais do Município de Goiânia/GO, através da Lei Estadual nº 21.924, de 12 de maio de 2023 (DO de 12/05/2023).

Essa escolha metodológica se justifica por diversas razões. Em primeiro lugar, a análise de múltiplos exercícios permite **reduzir a influência de variações atípicas** que possam ter ocorrido em anos isolados, como mudanças estruturais internas na Procuradoria ou alterações legislativas relevantes. Em segundo lugar, possibilita **identificar eventuais tendências e padrões de comportamento no tempo**, como mudanças na taxa de êxito, nos tempos médios de tramitação ou nos custos operacionais dos processos. Em terceiro lugar, permite capturar **tendências estruturais ou evoluções no padrão de tramitação e nos resultados dos processos de execução fiscal** no período.

A relação nominal de processos foi obtida junto ao TJGO por meio de pedido formal de acesso à informação, instruído conforme a Lei nº 12.527/2011, conforme documentos anexos (cf. Apêndice D). A relação fornecida evidenciou o **tamanho da população-alvo em 67.158 processos** arquivados entre 2019 e 2022, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 1– Quantidade de execuções fiscais arquivadas de 2019 a 2022

	2019	2020	2021	2022	Total
Total de processos arquivados	13.825	5.191	4.370	43.772	67.158
Proporção sobre total	20,58%	7,72%	6,50%	65,17%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

O levantamento prévio dos dados indicou uma **grande discrepância na quantidade de processos arquivados entre os anos** analisados. Em especial, observou-se que o ano de 2022 concentrou cerca de **65% do total de processos arquivados no período de 2019 a 2022**. Diante dessa assimetria, a adoção de uma amostragem aleatória simples poderia comprometer a representatividade dos anos com menor volume de arquivamentos.

Para lidar com essa heterogeneidade e garantir que cada exercício fiscal estivesse adequadamente representado, optou-se pela utilização da **técnica de amostragem aleatória estratificada proporcional por ano**. Essa técnica consiste em dividir a população de processos arquivados em estratos correspondentes a cada ano do período analisado e sortear aleatoriamente, dentro de cada estrato, uma quantidade de processos proporcional ao seu tamanho relativo no universo total. Com isso, garante-se maior **precisão estatística**, menor **erro amostral**, e uma **representação mais fiel da estrutura da população** de processos arquivados (BARBETA, 2012, p. 49).

A estratificação temporal, além de metodologicamente recomendável, está em consonância com os princípios da pesquisa empírica em políticas públicas, pois permite que os resultados obtidos não sejam distorcidos por eventos pontuais e espelhem com maior fidelidade o funcionamento sistêmico da execução fiscal municipal no período recente.

O **tamanho da amostra** foi definido com base na fórmula de cálculo amostral para populações finitas, considerando nível de confiança de 95%, margem de erro de 5% e proporção estimada de 50% para a ocorrência das variáveis de interesse.

Para calcular o tamanho da amostra (n) utilizamos a equação utilizada para estimar proporções da população expressada na seguinte equação:

$$n = \left(\frac{Z_{\alpha/2}^*}{ME} \right)^2 \cdot p \cdot q$$

Onde:

n = tamanho da amostra

Z = valor da distribuição normal para o nível de confiança desejado (para 95%, $Z \approx 1,96$)

p = proporção esperada (adota-se $p=0,5$ quando não há estimativa prévia, pois gera a amostra máxima);

ME = erro amostral tolerado (em proporção: 5% = 0,05)

Considerando uma margem de erro (ME) de 5% (0,05), nível de confiança de 95% ($Z = 1,96$), o tamanho total da amostra seria de 385 processos. Dada a adoção da técnica de amostragem aleatória estratificada proporcional, o tamanho da amostra de cada estrato (cada ano considerado) é obtido através da multiplicação da proporção de cada estrato pelo total da amostra. Após o cálculo, obteve-se o número mínimo de casos a serem analisados em cada estrato, com arredondamento para o inteiro imediatamente superior. O cálculo foi representado na seguinte tabela:

Tabela 2 – Tamanho da amostra por estrato

Estrato (ano de arquivamento)	Proporção na população	Tamanho total da amostra	Tamanho da amostra por ano
2019	20,58%	$x 385 =$	79,23 = 80
2020	7,72%		29,72 = 30
2021	6,50%		25,02 = 26
2022	65,17%		250,90 = 252
		Total =	388

Fonte: elaborada pelo autor

Assim, amostra total é acrescida de 3 processos, passando a totalizar 388 processos analisados, sendo selecionados de forma aleatória 80 processos arquivados em 2019; 30 processos arquivados em 2020; 25 processos arquivados em 2021 e 251 arquivados em 2022.

Critério de inclusão

Os **critérios de inclusão** abrangeram os processos de execução fiscal movidos pelo Município de Goiânia na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Goiânia com baixa definitiva entre os anos de 2019 e 2022, relacionados na tabela fornecida pelo TJGO, e cujos autos processuais puderam ser acessados/consultados por meio eletrônico (sistema Projudi).

Critério de exclusão

Foram **excluídos** da amostra e, portanto, do presente estudo os processos em que:

- i) não foi possível localizar o processo nos sistemas eletrônicos;
- ii) não houve a digitalização integral dos autos físicos;
- iii) que tenham sido erroneamente classificados como arquivados em definitivo ou tenham voltado a tramitar após a data de arquivamento constante na relação fornecida pelo TJGO;
- iv) tenham sofrido declínio de competência para outra vara e não sejam localizados nesta;
- v) apresentaram valor da causa em moedas anteriores ao real (R\$) para evitar distorções nas análises das variáveis relativas a valor monetário
- vi) por algum motivo, não se obtenha acesso aos autos em sua integralidade.

No que se refere aos casos que voltaram a tramitar após a data de arquivamento informada na relação do TJGO, cumpre esclarecer que não foram excluídos os processos em que houve juntada de petição após a data do arquivamento e que a unidade judiciária não deu prosseguimento ao feito. A juntada de petições após o arquivamento do feito ocorreram basicamente em duas situações: a) juntada de petição informando a extinção por pagamento; b) juntada de petições de parcelamento. Essas petições são juntadas desde 2023 através de ferramentas de automação do sistema de gestão de processos da PGM. Portanto, foram excluídos apenas os processos que após a juntada da petição tiveram o feito retomado pela

vara.

Seleção da amostra

A amostra será selecionada a partir do levantamento de todos os processos de execução fiscal movidos pelo Município de Goiânia na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Goiânia com baixa definitiva entre 2019 e 2022.

Para definição da amostra foi utilizado o critério aleatório, controlando-se a proporção de processos por ano em que ocorrida a baixa, visando reduzir o erro amostral. O **sorteio aleatório da amostra** foi realizado através scripts executados no programa Rstudio utilizando os códigos na linguagem de programação R, cujos scripts disponibilizados no Apêndice E.

Com os descartes de processos que se enquadraram nos critérios de exclusão (expostos adiante), foi necessário realizar três sorteios complementares para adequar a quantidade de processos analisados aos quantitativos da amostra expostos na tabela acima.

5.3 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada através do preenchimento de planilha no sistema Excel onde foram listadas nas colunas todas as variáveis a serem analisadas. As únicas informações que já constavam preenchidos na planilha desde a seleção da amostra eram de os relativos aos protocolos dos processos de execução fiscal, eis que sorteados na fase anterior de seleção da amostra (PROC_ID) e a data de arquivamento (ARQ_DATE), tendo em vista que essa informação serviu de base para a realização dos sorteios dos casos dada a necessidade de verificação dessa informação para observância da quantidade correta de casos de cada estrato (ano de arquivamento).

5.3.1 Fontes dos dados

Os dados inseridos na planilha foram obtidos a partir de consulta a duas fontes de dados:

I) **Autos judiciais:** consultados no sistema PROJUDI do TJGO para extração de

dados processuais (datas, movimentações, decisões, atos praticados, dentre outros).

- II) **Sistema Complete** da Prefeitura de Goiânia: utilizado para consulta de informações específicas sobre a situação dos débitos como verificação de pagamentos, parcelamentos registrados, tipos de débitos

5.3.2 Variáveis coletadas

As variáveis escolhidas buscaram identificar algumas características relativas à execução fiscal que possibilitassem o levantamento do perfil dos processos, bem como pudessem revelar diagnósticos de possíveis problemas e caminhos quanto à efetividade do processo. As variáveis podem ser divididas em três grupos relativos (embora algumas variáveis pudessem se enquadrar em mais de um grupo) a:

- I) **características do débito:** tipo de débito, valor da causa, personalidade jurídica do devedor;
- II) **características do processo:** número do processo, datas de ajuizamento e arquivamento (tempo do processo), tramitação em autos físicos, apresentação de defesas dos executados ou terceiros, quantidade de réus, apresentação de recursos e motivo do arquivamento;
- III) **dados sobre a efetividade:** ocorrência de citação e penhor, quantidade de parcelamentos realizados, ocorrência e valor dos pagamentos

A seguir apresentamos justificativas para a escolha de cada uma das variáveis:

1. **Número do processo (PROC_ID):** corresponde à unidade de análise, identificada por uma sequência de 9 dígitos no seguinte formato 1234567.89;

2. **Data de Ajuizamento (AJUIZ_DATE):** data de ajuizamento da execução fiscal. Foi considerada a data de distribuição constante no PROJUDI, tendo em vista a dificuldade de identificar a data efetiva de protocolo nos processos físicos. Possibilita o cálculo do tempo do processo em conjunto com a variável seguinte.

3. **Data de Arquivamento (ARQ_DATE):** data de arquivamento dos autos constante no relatório de execuções arquivadas fornecido pelo TJGO. Permitiu a realização da distribuição proporcional da amostra, além do cálculo da duração em dias do processo.

4. **Duração do processo em dias (DUR_DIAS):** a partir das datas de ajuizamento e arquivamento do processo, foi calculada a duração de cada processo em dias através de código

de programação na linguagem R utilizando do *software* Rstudio.

4. **Valor da causa (PROC_VC):** valor da causa na data do ajuizamento, correspondente ao valor registrado na capa do processo respectivo no PROJUDI. Dado relevante para conhecimento do perfil dos valores das execuções que compõem a população sujeita à análise;

5. **Processo físico (PROC_FIS):** após a implementação do processo eletrônico, imagina-se que os processos tenham passado a tramitar de forma mais célere. Embora todos os processos da amostra tenham como condição necessária estarem integralmente digitalizados e inseridos no PROJUDI, pretende-se analisar se os processos que tramitaram ainda que parcialmente em autos físicos apresentam alguma diferença de tempo de duração significativa em relação aos processos que tramitaram integralmente em meio eletrônico.

6. **Tipo de débito (DEB_TYPE):** consiste no tipo de débito cobrado na execução fiscal, identificado na CDA por indicação nominal e por rubrica. Em que pese as CDAs contêm a indicação nominal do tipo de débito, ela pode não ser precisa em alguns casos, por exemplo, ao não distinção entre as multas administrativas e débitos de ISS, pois algumas CDAs, especialmente as mais antigas, apresentam a indicação nominal de ISS quando, na verdade, a rubrica se refere a outro tipo de débito. As categorias foram definidas com base na experiência do autor, que atua como Procurador do Município de Goiânia no setor responsável pelas execuções fiscais, e são:

- i. IPTU;
- ii. ISS;
- iii. Taxas;
- iv. multas administrativas em geral (multa ambiental, multa por infração à legislação consumerista aplicada pelo PROCON Goiânia, dentre outras);
- v. outros (ressarcimentos ao erário, obrigações decorrentes de contrato administrativo, dentre outras);

7. **Tipo de réu (REU_TYPE):** identifica o perfil do devedor com base na sua personalidade jurídica ou condição. Permite avaliar, em análise conjunta com outras variáveis, se o tipo de réu da demanda interfere de modo significativo no tempo e efetividade das ações. Foi classificado em quatro categorias:

- i. Pessoa física (PF): identifica os casos em que apenas pessoas físicas são indicadas como devedoras ou corresponsáveis na CDA;
- ii. Pessoa Jurídica (PJ); identifica os casos em que apenas pessoas jurídicas são indicadas como devedoras ou corresponsáveis na CDA;
- iii. Pessoa física e jurídica (PF + PJ): identifica os casos em que há presença tanto

de pessoa física quanto pessoa jurídica como devedor principal ou corresponsável na CDA;

- iv. Espólio: casos em que a execução é ajuizada diretamente em face de espólio de devedor já falecido;

8. **Quantidade de réus (QTD_REU):** quantidade de réus e corresponsáveis indicados na CDA. Também permite, em conjunto com outras variáveis, avaliar se a quantidade de réus impacta de maneira positiva, negativa ou não impacta no tempo de duração do processo (exemplo de hipóteses possíveis e explicações: a maior quantidade de réus impacta negativamente no tempo de tramitação do processo; ou a quantidade de réus impacta positivamente na efetividade da execução (em decorrência de maior facilidade de localização de bens, por exemplo);

9. **Corresponsável (CORRESP):** Indica a presença ou não de indicação de corresponsável na CDA;

10. **Número de parcelamentos do débito (N_PARC):** quantidade total de parcelamentos do débito executado antes, durante ou depois do arquivamento. Permite realizar testes de correlação com variáveis relacionadas ao tempo e efetividade da execução.

11. **Motivo do arquivamento (ARQ_MOT):** identifica o motivo ou fundamento principal da decisão judicial que determinou o arquivamento da execução fiscal. Foram adotadas as seguintes categorias:

- i. Pagamento;
- ii. Valor de alçada;
- iii. Baixa da inscrição (art. 26 da LEF);
- iv. Prescrição de ofício;
- v. Provimento de defesa
- vi. Outros

12. **Pagamento (PAG):** identifica se houve pagamento parcial, total ou se não houve pagamento do débito executado. Foi atribuída a categoria pagamento parcial quando verificado no sistema da Prefeitura de Goiânia a existência concomitante de pagamentos de valores e existência de valores relativos ao débito em aberto no sistema da Prefeitura de Goiânia; pagamento total quando verificada a existência de valores pagos sem débito em aberto; e ausência de pagamento quando não existente registro de pagamento e, ao mesmo tempo, débito em aberto no sistema da prefeitura;

13. **Valor pago (Vlr_pag):** total dos valores pagos relativos ao processo objeto de execução coletados do sistema da prefeitura de Goiânia. A consulta dessa informação

diretamente no sistema da Prefeitura de Goiânia, e não através das informações contidas nos autos judiciais, permite verificar a soma total do valor pago, bem como: a) a identificação de pagamentos ocorridos antes do ajuizamento (exemplo: contribuinte pagou apenas a 1ª parcela do IPTU de um exercício e as demais parcelas foram inscritas em dívida ativa e protocolada a execução) e após o arquivamento da execução (por exemplo, é possível que um processo seja extinto em razão do valor de alçada e após isso o débito vir a ser pago integralmente ou parcelado pelo executado).

14. **Citação efetivada (CIT_EFET):** verificação de efetivação da citação de pelo menos um dos executados através de certidão do Oficial de Justiça certificando a ocorrência da citação, a devolução de AR com assinatura de entrega ao destinatário ou a publicação de edital de citação. Não foi considerada citação efetivada o comparecimento espontâneo do contribuinte aos autos decorrente da juntada de parcelamento celebrado no curso da execução fiscal. Essa variável busca verificar a efetividade dos meios de localização do devedor, considerado um dos principais gargalos da execução (IPEA, 2011) juntamente com a fase de constrição patrimonial (penhora).

15. **Penhora efetivada (PEN_EFET):** verificação de ocorrência de penhora frutífera nos autos, independente do valor. Os arrestos não convertidos em penhora não foram contabilizados como penhora efetivada.

16. **Petições da PGM (PET_PGM):** quantidade de petições interlocutórias protocoladas no curso da execução fiscal pela PGM Goiânia. Não foram contabilizados os ofícios encaminhados para a Vara e juntados pela serventia aos autos judiciais, mecanismo utilizado pela PGM em algumas situações para peticionamento em lote nos autos, como informação de débitos integralmente pagos ou extinção pelo valor de alçada. Essa variável buscou capturar o nível de esforço institucional da PGM na condução das execuções fiscais, permitindo ainda a realização de testes para aferir o impacto da atuação da PGM (quantificada genericamente pela quantidade de atos praticados no curso do processo) em variáveis relativas à efetividade do processo, notadamente a ocorrência de citação, pagamento e parcelamento.

17. **Exceção de pré-executividade (EXC_PRE):** buscou identificar a apresentação de exceção de pré-executividade nos autos da execução fiscal, uma das formas mais usuais de defesa utilizada pelos executados por dispensar a garantia do juízo. A verificação buscou verificar o nível de ocorrência de apresentação de defesa do executado nos autos, juntamente com a variável seguinte, o que também permite a realização de testes de impacto dessa variável em outras como o motivo do arquivamento e o tempo de tramitação da execução.

18. **Embargos à execução (do devedor) e de terceiros (EMB_DEV_TERC):** assim

como a variável anterior, buscou identificar a apresentação desses meios de defesa na execução fiscal, possibilitando eventuais efeitos em outras variáveis como o motivo do arquivamento e o tempo de tramitação da execução.

19. **Apelação (APL), agravo de instrumento (AGR), recurso especial e extraordinário (RESP_RE), embargos de declaração (ED):** essas variáveis buscaram identificar a apresentação desses recursos por qualquer das partes na execução fiscal e potenciais efeitos em outras variáveis como o motivo do arquivamento e o tempo de tramitação da execução.

20. **Sentença (SENT):** variável relativa à quantidade de sentenças proferidas no curso da execução fiscal. Na prática judiciária das execuções fiscais no Município de Goiânia é usual a existência de mais de uma sentença no curso das execuções fiscais em razão da possibilidade de homologação de vários parcelamentos no curso da execução através de distintas sentenças, além das sentenças proferidas para julgamento em definitivo do procedimento e posterior arquivamento.

21. **Baixa (BAIXA):** verificação da ocorrência de baixa e arquivamento dos autos judiciais da execução fiscal.

As variáveis acima também foram descritas e resumidas no **Apêndice B – Dicionário de Variáveis**.

5.3.3 Procedimento de coleta

- I) Identificação do processo a partir do número constante na listagem do TJGO e sorteado para compor a amostra;
- II) Consulta ao PROJUDI para registro das variáveis processuais e documentais e obtenção das informações necessárias da CDA para consulta ao sistema Complete (passo seguinte), quais sejam: inscrição cadastral do imóvel nos casos de execuções fiscais de cobrança de IPTU, número da inscrição no Cadastro de Atividades Econômicas (CAE) para casos de ISS e número do processo administrativo que originou o lançamento do débito;
- III) Consulta ao Complete para obtenção das informações relativas a dados financeiros e de cobrança administrativa, tais como: informações de pagamento, tipo de débito e registros de parcelamentos;
- IV) Registro dos dados em planilha de Excel padronizada, com campos correspondentes às variáveis.

- V) Conferência de registros para reduzir erros de digitação e inconsistências.

5.3.4 Tratamento prévio dos dados

- I) Transformação da relação de processos e demais informações fornecidas pelo TJGO em formato PDF para planilha em formato excel (.xlsx) para possibilitar análise inicial de proporção de quantidade de processos arquivados em cada ano e para possibilitar o uso no software RStudio para realização dos sorteios da amostra;
- II) Padronização de formatos de data, moeda e de formato do protocolo judicial para evitar ocorrência de erros durante as análises estatísticas.
- III) Verificação de dados faltantes, registrando “N/A” quando a ausência de informação era absoluta e não decorrente de erro de coleta.

5.4 Análise dos dados

A análise dos dados possui natureza descritiva e foi realizada através do cálculo de medidas de tendência central (média, mediana), frequências absolutas e relativas, e construção de tabelas e gráficos para visualização dos resultados.

As variáveis foram analisadas tanto de forma isolada quanto de forma combinada, com o objetivo de extrair as informações de forma detalhada, possibilitando a identificação e visualização de variados aspectos sobre o problema estudado.

Os resultados foram organizados em seções correspondentes aos objetivos específicos: tempo de tramitação, valor da causa, perfil dos executados, tipo de débito e indicadores de efetividade processual.

5.5 Aspectos Éticos

Por se tratar de pesquisa com dados públicos e processos judiciais de livre acesso, não foi necessária a submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa, conforme a Resolução CNS nº 510/2016.

Todos os dados foram tratados de forma a garantir a anonimização de pessoas físicas ou jurídicas, não sendo divulgada qualquer informação que permita a identificação individual de

contribuintes.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

O presente capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da análise da amostra de execuções fiscais arquivadas definitivamente no Município de Goiânia entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2022.

A exposição dos dados está estruturada de acordo com os objetivos específicos delineados no Capítulo de Metodologia, contemplando: (i) a caracterização geral da amostra; (ii) o tempo de tramitação dos processos; (iii) o valor da causa; (iv) o perfil dos executados; (v) o tipo de débito cobrado; e (vi) os indicadores de efetividade processual.

A apresentação combina **análises descritivas**, destinadas a evidenciar o comportamento das variáveis isoladamente. Sempre que pertinente, são utilizadas medidas de tendência central, de dispersão e de frequência, acompanhadas de representações gráficas e tabelas que facilitam a compreensão e comparação dos dados.

6.1 A execução fiscal no Município de Goiânia

6.1.1 Perfil Geral da Amostra

Antes de avançar para as análises temáticas, apresenta-se a caracterização da amostra, com destaque para sua composição por ano de arquivamento e para a comparação com a população total de processos arquivados no período. Esse panorama inicial permite validar a representatividade da amostra e situar os resultados que serão apresentados nas seções seguintes.

Conforme apontado no Capítulo 4, a amostra selecionada é composta por 388 processos sorteados aleatoriamente em quantidade proporcional à população de processos de execução fiscal arquivados de janeiro de 2019 a dezembro de 2022 (amostra aleatória estratificada proporcional por ano).

6.1.2 Tempo de tramitação

Nesta seção, examina-se o tempo decorrido entre a distribuição da execução fiscal (*AJUIZ_DATE*) e seu arquivamento definitivo (*ARQ_DATE*).

A análise inicia-se com a apresentação de estatísticas descritivas, permitindo compreender a duração média e a variabilidade dos processos, bem como identificar eventuais

outliers. Em seguida, é realizada uma comparação entre processos tramitados exclusivamente em meio virtual e aqueles que, em algum momento, tramitaram em autos físicos, buscando verificar se essa característica impactou significativamente o tempo de tramitação dos processos amostrados.

A partir da data de arquivamento (*ARQ_DATE*) e data de ajuizamento (*AJUIZ_DATE*) foi calculada duração do processo em dias, criando-se uma nova coluna na planilha de dados (*DUR_DIAS*).

O **tempo médio de duração** dos processos foi de **2873 dias** decorridos entre a distribuição e o arquivamento dos autos, o que equivale a cerca de **7 anos, 10 meses e 18 dias de duração média**. Considerando a influência que *outliers* podem gerar no cálculo da média, calculamos a mediana, que se refere ao valor central entre todos os tempos de duração calculados, tendo sido estimada a **mediana em 2479 dias**, equivalente a **6 anos, 9 meses e 19 dias**, o que demonstra que alguns processos com tempo maior de tramitação elevaram a média em 15% em relação à mediana.

O tempo médio calculado foi inferior ao tempo médio de tramitação das execuções fiscais processadas na Justiça Federal arquivadas em 2009, conforme dados levantados pelo IPEA (2011), que apontaram um tempo de duração médio de 08 anos, 02 meses e 09 dias de duração, e um pouco superior ao tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário em 2024 que foi de **7 anos e 9 meses**, conforme apontado no relatório **Justiça em Números 2024** (BRASIL, 2024, p. 211).

Ainda com base no Justiça em Números de 2024 (BRASIL, 2024, p. 213), verifica-se que o tempo de duração calculado é superior ao índice temporal do TJGO, tribunal no qual tramitam as execuções fiscais do Município de Goiânia, que é de **5 anos e 10 meses**.

Arquivamento pelo valor de alçada

Um ponto relevante a se ressaltar quanto ao tempo médio calculado à hipótese formulada de que os processos extintos pelo valor de alçada tenderiam a ter um tempo médio de duração inferior aos processos baixados pelos demais motivos. A hipótese se fundava na compreensão de que a baixa em decorrência do valor de alçada consistiria em forma de extinção prematura do processo, dado que nesses casos o feito não é arquivado por uma extinção do débito, seja pelo pagamento (satisfação plena do crédito) ou por causas como a declaração de prescrição, provimento de meio de defesa do executado ou cancelamento da inscrição pelo ente público.

Contudo, ao se calcular os tempos médios dos processos em dois grupos distintos: arquivados pela alçada e arquivados pelos demais motivos, verificou-se que **os processos arquivados pela alçada apresentaram tempo médio superior (3232 dias – 08 anos, 10 meses e 12 dias) às demais execuções fiscais (2208 dias – 06 anos e 18 dias)**, uma diferença relevante de **46%** no tempo médio de duração.

Esse dado sugere que a extinção de processos pelo valor de alçada no Município de Goiânia pode reduzir o tempo médio de duração das execuções fiscais do Município de Goiânia ao retirar do acervo em tramitação ações que possuem, em média, um tempo maior de tramitação.

Processo físico

Os dados da amostra permitiram ainda verificar uma diferença significativa de tempo de duração entre os processos que tramitaram, ainda que parcialmente, em autos físicos e aqueles que tramitaram apenas em meio eletrônico, como exposto na tabela a seguir:

Tabela 3 – Tempo médio de duração por tipo de processo

	Tempo médio em dias	Tempo médio (anos, meses e dias)
Processo físico	5087	13 anos 11 meses e 12 dias
Processo eletrônico	1870	5 anos 1 mês e 15 dias

Fonte: elaborado pelo autor.

No caso da amostra analisada, todos os processos foram digitalizados e analisados através do sistema PROJUDI do TJGO. Disso decorre que os processos que tiveram tramitação em autos físicos também tramitaram como processo eletrônico. Além disso, o fato dos processos físicos terem sido digitalizados para inclusão no sistema PROJUDI pode ter impactado de forma significativa o tempo médio calculado, haja vista que os processos físicos, em alguns casos, tiveram sua tramitação suspensa por anos, tempo que é contabilizado na fórmula adotada no presente trabalho.

Desta feita, apesar da diferença significativa de 172% entre os tempos médios, não é possível inferir que isso se deve pura e simplesmente em razão de maior celeridade na tramitação do processo através do processo eletrônico.

Tipo de débito

O tempo médio de duração também apresentou diferença significativa entre os grupos de execução por tipo de débito, chegando a uma diferença de 58,6% entre o menor e maior tempo médios considerados, conforme expomos Tabela a seguir:

Tabela 4 – Tempo médio de duração por tipo de débito

Tipo de débito	Tempo médio em dias	Tempo médio (anos, meses e dias)
Taxas	2282	6 anos, 3 meses e 2 dias
Outros	2321	6 anos, 4 meses e 11 dias
IPTU	2800	7 anos, 8 meses 5 dias
ISS	3220	8 anos e 10 meses
Multas adm.	3620	9 anos, 11 meses e 5 dias

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados levantados não permitem concluir ou apontar as razões pelas quais há uma diferença significativa entre o tempo médio de duração com base no tipo do débito, sugerindo-se a realização de estudos complementares para tal verificação causal.

A identificação de uma causa quanto à diferença temporal pode fornecer elementos que permitam realizar uma diferenciação nas estratégias de cobrança com base no débito objeto da execução.

6.1.3 Valor da Causa

A seguir, analisa-se o valor da causa (*PROC_VC*) das execuções fiscais arquivadas. O valor médio da causa entre os processos analisados foi de R\$ 3.245,80, valor superior à mediana encontrada de R\$ 834,31. Os valores mínimo e máximo foram de R\$ 18,04 e R\$ 441.552,44, respectivamente.

Na Tabela 5 é apresentada a distribuição dos valores em faixas, de forma a facilitar a identificação de concentrações relevantes. A primeira faixa de valores foi definida com base no valor de alçada vigente em Goiânia até novembro de 2022, quando foi elevado para R\$ 10.000, valor adotado como patamar de valor máximo para a segunda faixa de valor. Para delimitar a

terceira e quarta faixas foi adotado o valor de R\$ 100.000 como parâmetro. Em alguns tópicos seguintes utilizaremos como base de análise as faixas de valor aqui dispostas, a fim de capturar eventuais diferenças entre os valores de processos de cada faixa.

Tabela 5 – Quantidade de processos e somatório de valor da causa por faixa de valor

	Quantidade de Processos		Soma de VC	
	Valor absoluto	Percentual	Valor absoluto	Percentual
Até R\$ 1521,92	271	69,85%	R\$ 150.220,73	11,93%
Até R\$ 10.000	103	26,55%	R\$ 398.309,50	31,63%
Até R\$ 100.000	13	3,35%	R\$ 269.288,20	21,38%
Acima de R\$ 100.000	1	0,26%	R\$ 441.552,44	35,06%
Total	388	100,00%	R\$ 1.259.370,87	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise combinada da quantidade de processos e de soma de valor da causa permite identificar que a maior parte de processos se concentra na faixa de até R\$ 1.521,92 com 271 processos, equivalente a 69,85% do total de 388 da amostra. No somatório de valor da causa, essa faixa representa apenas 11,93% do total de R\$ 1.259.370,87, o menor percentual entre todas as faixas de valor.

Os valores também indicam um percentual significativo de valor das ações compreendidos no intervalo de R\$ 1.521,92 a R\$ 10.000,00, correspondendo ao total de 31,63% do valor da causa somado. Se considerarmos o valor acumulado por todos os processos de até R\$ 10.000, temos o correspondente a 43,56% do total de valor da causa.

A maior quantidade de processos na amostra, em especial de até R\$ 10.000,00 pode decorrer de diversos fatores, tais como: i) o valor médio inscrito em dívida ativa municipal ser de baixo valor; ii) haver uma concentração de processos extintos até R\$ 10.000 na amostra analisada, o que é corroborado pela quantia expressiva de processos arquivados pelo valor de alçada, equivalente a 64,94% dos processos componentes da amostra, conforme será exposto adiante.

6.1.4 Perfil dos Executados

O perfil dos executados é analisado a partir de três variáveis principais: natureza jurídica (*REU_TYPE*), quantidade de réus (*QTD_REU*) e presença de corresponsáveis (*CORRESP*).

Essa análise busca evidenciar a distribuição entre pessoas físicas, pessoas jurídicas e casos mistos, bem como identificar se há predominância de execuções contra um único réu ou contra múltiplos devedores. Além disso, quando pertinente, são exploradas possíveis relações entre o perfil do executado e outros indicadores, como o valor da causa e a ocorrência de pagamento.

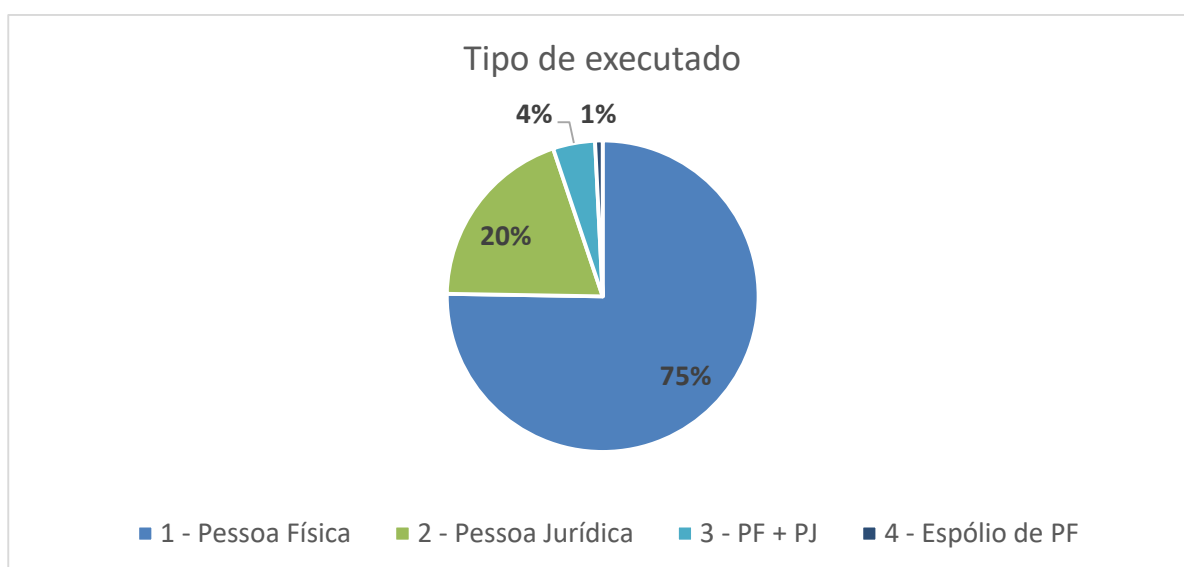
Tabela 6 – Quantidade de processos por tipo de executado

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
1 - Pessoa Física	58	27	21	186	292
2 - Pessoa Jurídica	18	3	4	51	76
3 - PF + PJ	4	0	1	12	17
4 - Espólio de PF	0	0	0	3	3

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados quantitativos demonstram que o polo passivo das execuções é ocupado em maior parte por pessoas físicas, seguido de pessoas jurídicas, com pequeno quantitativo de processos com polo passivo ocupado por pessoas físicas e jurídicas e por espólios de pessoa física. O Gráfico a seguir ilustra a divisão proporcional dos dados:

Gráfico 1 – Proporção de processos por tipo de executado



Fonte: elaborado pelo autor.

A análise conjunta das variáveis tipo de réu e valor da causa demonstra que o valor da causa médio das execuções em face de pessoas jurídicas é superior aos das execuções fiscais em face de pessoas físicas, espólios de pessoas físicas (geralmente execuções fiscais de IPTU de propriedade e posse de espólio) e de ações com pessoas jurídicas e físicas no polo passivo, conforme exposto na tabela a seguir:

Tabela 7 – Valor da causa por tipo de executado

	Qtde	Soma	Média
1 - Pessoa Física	292	R\$ 526.994,94	R\$ 1.804,78
2 - Pessoa Jurídica	76	R\$ 670.861,75	R\$ 8.827,13
3 - PF + PJ	17	R\$ 38.883,08	R\$ 2.287,24
4 - Espólio de PF	3	R\$ 22.631,10	R\$ 7.543,70

Fonte: elaborado pelo autor.

Foi analisada também a ocorrência de pagamentos por tipo de executado, tendo evidenciado um percentual de pagamento total de 42% nas execuções em face de pessoas físicas, superior aos 26% identificados nas unidades amostrais relativas às pessoas jurídicas, conforme tabela a seguir:

Tabela 8 – Ocorrência de pagamentos por tipo de executado

	Quant. processos	Sem pagamento	Pagamento Parcial	Pagamento Total	Percent. Pag. total
Pessoa Física	292	136	34	122	42%
Pessoa Jurídica	76	50	6	20	26%
PF + PJ	17	10	5	2	12%
Espólio de PF	3	2	1	0	0%

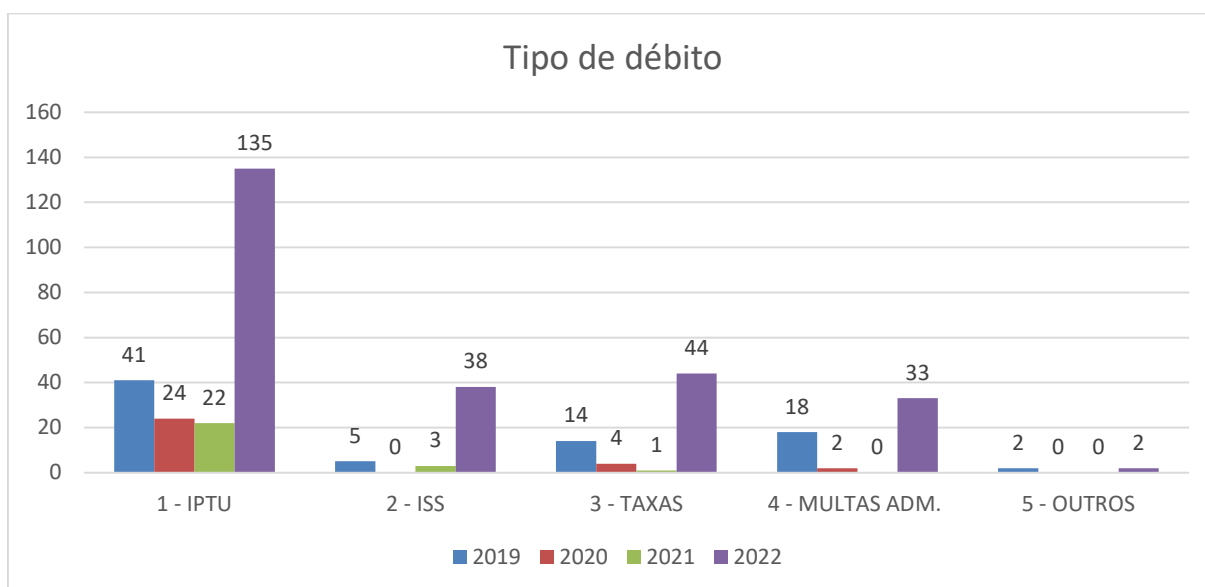
Fonte: elaborado pelo autor.

6.1.5 Tipo de Débito

Nesta parte, apresenta-se a distribuição dos processos segundo o tipo de débito (*DEB_TYPE*) — IPTU, ISS, taxas, multas administrativas ou outros.

A análise descritiva permite compreender quais espécies de créditos estão mais presentes entre as execuções arquivadas e, sempre que possível, avalia-se se o tipo de débito apresenta relação com variáveis como o valor da causa ou o motivo do arquivamento.

Gráfico 2 – Quantidade de processos por tipo de débito e ano de arquivamento



Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto aos valores cobrados por tipo de débito, observa-se o IPTU como o tipo de débito mais cobrado em termos de valor em cobrança, seguido pelo ISS, taxas, multas administrativas e outros. O maior valor médio foi identificado na categoria outros, onde se enquadram cobranças decorrentes de contratos administrativos, outorga onerosa do direito de construir, dentre outras naturezas de débitos. Os valores podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 9 – Valor da causa total e médio por tipo de débito

Tipo de débito	Quant. processos	Valor da causa Total	Valor da causa Médio
IPTU	222	R\$ 934.273,59	R\$ 4.208,44
ISS	46	R\$ 184.161,25	R\$ 4.003,51
Taxas	63	R\$ 55.835,55	R\$ 886,28
Multas adm.	53	R\$ 67.140,06	R\$ 1.266,79
Outros	4	R\$ 17.960,42	R\$ 4.490,11

Fonte: elaborado pelo autor.

No que se refere ao valor efetivamente arrecadado em relação aos débitos analisados, também se verificou uma superioridade do IPTU tanto em termos de valores absolutos, como em valor médio por processo e de percentual relativo ao valor total arrecadado (pago) sobre o valor total cobrado, como podemos verificar na tabela a seguir:

Tabela 10 – Valor total e médio arrecadado por tipo de débito

Tipo de débito	Quant. processos	Valor total pago	Valor pago em média	% Valor pago/VC
IPTU	222	R\$ 608.148,87	R\$ 2.739,41	65,09%
ISS	46	R\$ 91.217,88	R\$ 1.983,00	49,53%
Taxas	63	R\$ 11.641,36	R\$ 184,78	20,85%
Multas adm.	53	R\$ 30.694,70	R\$ 579,15	45,72%
Outros	4	R\$ 7.196,42	R\$ 1.799,11	40,07%
TOTAL	388	R\$ 748.899,23	R\$ 1.930,15	59,47%

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados, portanto, demonstram que entre os processos analisados, o IPTU apresenta a maior relevância tanto em termos de valores cobrados quanto arrecadados, seguido pelo ISS, o que confirma as hipóteses inicialmente formuladas.

6.1.6 Efetividade processual

Esta seção examina indicadores que permitem avaliar a efetividade das execuções fiscais arquivadas, considerando tanto aspectos processuais quanto resultados financeiros.

São analisados:

- I. o percentual de citações efetivadas (*CIT_EFET*);
- II. a ocorrência de penhoras;
- III. o percentual de processos com pagamento parcial ou total (*PAG*);
- IV. a incidência de defesas e recursos (exceção de pré-executividade, embargos, agravos, apelações, recursos especiais/extraordinários, embargos de declaração);
- V. a distribuição dos motivos de arquivamento (*ARQ_MOT*);

- VI. e a intensidade da atuação da Procuradoria-Geral do Município (*PET_PGM*), inclusive a relação dessa variável com resultados de citação e pagamento.

6.1.6.1 Citação

A análise da variável citação buscou identificar a quantidade de processos em que a citação do executado foi efetivada. Dos processos analisados, apenas em 59 ocorreu a citação do executado, o equivalente a apenas 15% do total de casos analisados, o que confirma os dados de pesquisas que identificam a fase de citação como um dos principais gargalos do processo de execução fiscal.

No que tange à amostra analisada, assim como ocorreu na análise de outras variáveis, há de se consignar um potencial efeito do quantitativo expressivo de processos arquivados pelo valor de alçada na variável citação. Isso porque a extinção pela alçada no Município de Goiânia pressupõe a não ocorrência de citação do executado.

Assim, considerando que a amostra de processos se deu em aspecto temporal no qual ocorreram muitos arquivamentos de processos pelo valor de alçada, sugere-se a realização de novas pesquisas que busquem identificar o percentual de citação nas execuções fiscais em geral.

A análise da citação também foi realizada por estratos de valor da causa, a fim de identificar diferenças no percentual de efetividade das citações entre os valores dos processos, conforme exposto na Tabela 11:

Tabela 11 – Ocorrência de citação por faixas de valor

Faixas de valor	Processos por faixa de valor da causa	Processos com citação	Proporção de processos com citação
Até R\$ 1521,92	271	38	14,02%
Entre R\$ 1.521,92 e R\$ 10.000	103	17	16,50%
Entre R\$ 10.000 e R\$ 100.000	13	4	30,77%
Acima de R\$ 100.000	1	0	0,00%
Total	388	59	15,21%

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base no valor, observa-se que o maior percentual de êxito na citação se deu nos processos acima do valor de alçada atualmente vigente em Goiânia (R\$ 10.000), com índice de 30,77%, o que também pode ser explicado pelo já apontado elevado percentual de processos arquivados pela alçada na amostra analisada.

Quando ao tipo de réu, os dados não demonstraram variação significativa na efetividade da citação, apresentando valores próximos ao índice geral de 15,21%, conforme Tabela 12 abaixo:

Tabela 12 – Ocorrência de citação por tipo de réu

	Quant. processos	Processos com citação	Proporção de processos com citação
Pessoa Física	292	48	16,44%
Pessoa Jurídica	76	8	10,53%
PF + PJ	17	3	17,65%
Espólio de PF	3	0	0,00%
Total	388	59	15,21%

Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto ao tipo de débito, a análise conjunta das variáveis também não apresentou variações significativas no percentual de processos citados, devendo ser apontado apenas um percentual um pouco mais significativo na categoria residual de tipos de débito, que apresentou índice de 25% de citação nos 4 processos analisados.

Tabela 13 – Ocorrência de citação por tipo de débito

	Quant. processos	Processos com citação	Proporção de processos com citação
IPTU	222	40	18,02%
ISS	46	8	17,39%
Taxas	63	6	9,52%
Multas adm.	53	4	7,55%
Outros	4	1	25,00%
Total	388	59	15,21%

Fonte: elaborado pelo autor.

6.1.6.2 Penhora

A análise dos 388 processos da amostra não localizou nenhum processo com amostra efetivada nos autos, o que indica a baixa efetividade das execuções fiscais analisada no tocante à satisfação forçada do crédito exigido com a utilização de patrimônio do devedor.

Há de se ressaltar, contudo, que parte significativa dos processos da amostra foi

arquivada pelo valor de alçada, a qual só pode ocorrer quando ausente a garantia do crédito em juízo através de penhora, o que pode explicar, ainda que em parte, a ausência de efetivação de penhora nos autos analisados.

6.1.6.3 Pagamentos

A variável relativa aos pagamentos buscou identificar tanto a ocorrência dos pagamentos integrais dos débitos, quanto os pagamentos parciais, identificando, ainda, os valores efetivamente pagos. Com foco na análise sobre a recuperação do crédito em si, optou-se por colher essas informações diretamente do Sistema da Prefeitura de Goiânia a fim de captar as ocorrências e valores pagos mesmo na ausência de informação nos autos judiciais ou de ocorrência antes ou após o processo.

No cenário geral, foram identificados R\$ 748.899,23 pagos, o que equivale a **59,47% do valor total executado** de R\$ 1.259.370,87, equivalente ao somatório do valor da causa de todos os processos componentes da amostra. O pagamento total ocorreu em 144 processos, o que resulta num percentual de **37,11% de processos cujo débito foi pago integralmente**.

Os pagamentos também foram analisados em razão da faixa de valor, além do tipo de débito (já apresentada). Os dados demonstram que a relação entre valor pago e valor da causa nos débitos da primeira faixa de valor indicam que o valor pago superou o somatório do valor da causa. Esse fenômeno pode ocorrer em razão do somatório do valor da causa limitar o valor do débito à data do ajuizamento, ao passo que os pagamentos, sendo feitos após essa data, estarão atualizados com a incidência de juros e multa. Outro fato que pode ensejar essa relação é a inadimplência do executado em sucessivos parcelamentos, o que pode resultar em pagamentos muito dilatados ao longo do tempo, aumentando os efeitos da incidência da correção monetária e dos juros no valor dos pagamentos.

Tabela 14 – Valor arrecadado por faixa de valor da causa

	Quant. processos	Soma de VC	Valor total pago	% Valor pago/VC
Até R\$ 1521,92	271	R\$ 150.220,73	R\$ 169.258,11	112,67%
Até R\$ 10.000	103	R\$ 398.309,50	R\$ 324.249,93	81,41%
Até R\$ 100.000	13	R\$ 269.288,20	R\$ 255.391,19	94,84%
Acima de R\$ 100.000	1	R\$ 441.552,44	R\$ -	0,00%
Total	388	R\$ 1.259.370,87	R\$ 748.899,23	59,47%

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1.6.4 Defesas e Recursos

O levantamento de dados relativos às variáveis relativas aos meios de defesa do executado e à interposição de recursos teve como objetivo inicial verificar a frequência de ocorrência desses eventos na amostra de processos de execução fiscal arquivados no intervalo temporal de 2019 a 2022 na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal.

A hipótese adotada era de que:

- a) a frequência de apresentação de peças de defesa pelos executados e de recurso por ambas as partes não ocorre em mais de 25% dos casos analisados;
- b) os tempos médios de duração dos processos em que houve a apresentação de recursos seriam superiores aos do grupo em que não foi identificada a interposição de recursos, observada uma correlação positiva entre essas variáveis.

A apresentação de exceções de pré-executividade (EXC_PRE) e de embargos à execução ou de terceiros (EMB_DEV_TERC) ocorreu em apenas em 8 dos 388 processos da amostra, o que corresponde a apenas 2% da amostra, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 15 – Frequência de apresentação de meios de defesa do executado

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
EXC_PRE	1	1	0	5	7
EMB_TERC	1	0	0	0	1

Fonte: elaborado pelo autor.

As informações colhidas quanto às variáveis relativas à interposição de recursos também evidenciaram uma baixa quantidade de recursos interpostos no decorrer do processo executivo fiscal. Nos processos arquivados em 2019, 2020 e 2021, os dados da amostra indicaram apenas um recurso (uma apelação em 2021) interposto entre as 136 unidades dessa fração da amostra. Entre os arquivados em 2022, a quantidade de recursos aumentou para 24 recursos interpostos, sendo 1 apelação e 23 embargos de declaração, todos em processos distintos. Com isso, os dados evidenciaram a apresentação de um total de 25 recursos num universo amostral de 188 processos, o que corresponde à apresentação de recursos em apenas 13,29% dos processos analisados.

Tabela 16 – Frequência de apresentação de recursos

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Apelação	0	1	0	1	2
Agravo inst.	0	0	0	0	1
RESP/RE	0	0	0	0	0
ED	0	0	0	23	23

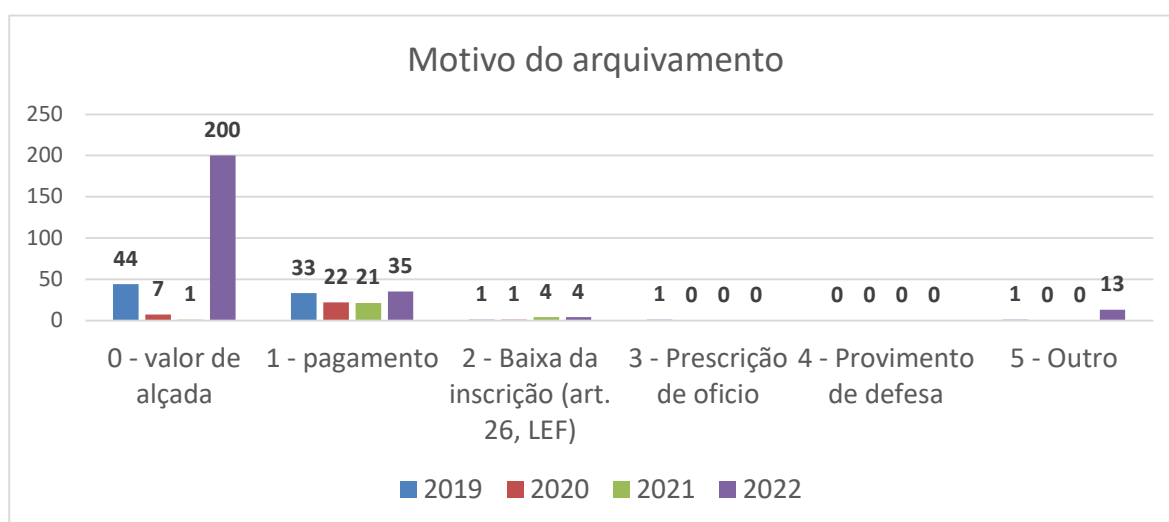
Fonte: elaborado pelo autor.

O baixo percentual de processos com apresentação de recursos pode ser explicado por diversos fatores evidenciados em outras variáveis. Em primeiro lugar, o baixo índice de efetividade da citação e da penhora indicam uma baixa presença de comparecimento dos executados aos autos. Com a baixa presença dos executados, a apresentação de recursos também tende a ser menor, haja vista que praticamente se restringem aos casos em que a PGM Goiânia interpõe algum recurso. Outro dado que pode explicar os dados relativos aos meios de defesa e recursos é o que aponta descreve os motivos dos arquivamentos, conforme expomos a seguir.

6.1.6.5 Motivos dos arquivamentos

No que se refere aos motivos dos arquivamentos, observou-se uma predominância da extinção pelo valor de alçada em relação aos demais motivos para arquivamento do processo, conforme identificado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Quantidade de processos por motivo e ano de arquivamento



Fonte: elaborado pelo autor

Embora a elevação do valor de alçada de R\$ 1.521,92 para R\$ 10.000, tenha ocorrido apenas em novembro de 2022, o arquivamento de muitos processos enquadrados nesse valor foi realizado através do envio de ofícios pela PGM à 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal, o que resultou em arquivamento de milhares de execuções ainda no ano de 2022, o que pode ter sido capturado na amostra de processos, dos quais 222 foram extintos por esse motivo.

A extinção pelo pagamento integral do débito motivou o arquivamento de 46 execuções fiscais, tendo sido a segunda causa mais significativa de arquivamento. Os demais motivos analisados não apresentaram números significativos, com 10 processos decorrentes de baixa na inscrição, 1 por reconhecimento da prescrição pela Fazenda Municipal e 14 por outros motivos.

7 COMPILAÇÃO DAS MELHORES PRÁTICAS

No presente capítulo apresentaremos, sem pretensão de esgotamento, exemplos de práticas adotadas por entes públicos e tribunais que resultaram ou tem grande potencial de gerar resultados satisfatórios na redução de processos e melhoria da eficiência das execuções fiscais. Serão expostas iniciativas de ajuizamento seletivo com base no valor e no grau de recuperabilidade do crédito, utilização de novas tecnologias como a inteligência artificial como ferramenta para tornar o processo mais eficaz, ágil e eficiente, além da utilização de métodos consensuais de conflitos como a transação e medição tributárias. Além disso, trataremos do protagonismo e do papel indutor do CNJ na iniciativa de ações com vistas à redução do acervo de execuções fiscais, papel desempenhado tanto por sua competência normativa quanto através da adoção de protocolos institucionais.

7.1 Ajuizamento seletivo pelo valor do débito

Um dos primeiros critérios utilizados pelos entes públicos para reduzir o ajuizamento de execuções fiscais consistiu no valor do débito. No âmbito da União, a instituição de valores mínimos para a inscrição na dívida ativa e para o ajuizamento de execuções fiscais existe pelo menos desde 1995, quando através da Portaria MF nº 212, de 31 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995), o então Ministro da Fazenda resolveu:

- I - Determinar a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a 60 (sessenta) Unidades Fiscais de Referência - UFIR.
- II - Determinar o não ajuizamento da execução fiscal de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a 1000 (mil) Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

Desde então, foram editadas sucessivas portarias que alteraram os valores mínimos para inscrição em dívida ativa e para ajuizamento de execuções fiscais, conforme representado na tabela a seguir:

Tabela 17 – Valores mínimos para inscrição em dívida ativa e ajuizamento na União

Ano	Valor mínimo para inscrição (R\$)	Valor mínimo para ajuizamento (R\$)
1997 ⁴⁰	1.000,00	5.000,00

⁴⁰ Portaria MF nº 289, de 31 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997).

2000 ⁴¹	250,00	2.500,00
2004 ⁴²	1.000,00	10.000,00
2012 ⁴³	1.000,00	20.000,00

Fonte: elaborada pelo próprio autor

A Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012 (BRASIL, 2012), que ainda se encontra em vigor, fixou o patamar mínimo de valor para propositura de execução fiscal com base em pesquisa do IPEA (2012, p. 14) que, considerando o custo médio unitário total de uma execução fiscal promovida pela PGFN de R\$ 5.606,67 e a probabilidade de obtenção de retorno integral do crédito de 25,8%, apontou como valor mínimo economicamente justificável para propositura da ação o montante de R\$ 21.731,45, ocasião na qual instituto sugeriu a elevação do patamar até então fixado de R\$ 10.000,00 para R\$ 20.000,00.

No Município de Goiânia, a primeira disposição legal sobre ajuizamento seletivo com base no valor do débito adveio da Lei Complementar nº 307, de 14 de dezembro de 2017, que alterou o art. 1º da Lei nº 9.282, de 14 de junho de 2013⁴⁴ para instituir o valor de alçada para o ajuizamento das ações de execuções fiscais, proibindo a execução de débitos de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.426,00 (um mil e quatrocentos e vinte e seis reais), ficando o Chefe do Poder Executivo autorizado a reajustar aludido valor via Decreto. O art. 1º-A da lei alterada também determinou o pedido de arquivamento das execuções fiscais em trâmite na data da publicação da lei e de valor igual ou inferior ao mínimo estabelecido, desde que ainda não tivesse ocorrido a citação do executado ou constasse nos autos o registro de qualquer garantia útil à satisfação do crédito.

Em outubro de 2019, o valor fixado foi reajustado para R\$1.521,92 (um mil e quinhentos e vinte um reais e noventa e dois centavos) através do Decreto nº 2.525, de 30 de outubro de 2019, vindo a ser ampliado novamente para o valor atual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) com a publicação da Lei nº 10.841, de 01 de novembro de 2022.

A título de ilustração do impacto da elevação do valor de alçada no Município de Goiânia para R\$ 10.000,00, o estoque de execuções fiscais do Município de Goiânia em 28 de fevereiro de 2021, era de 105.483 processos ativos com valor da causa somado de R\$ 2.732.598.954,75, conforme figura abaixo extraída pelo autor na referida data do Painel

⁴¹ Portaria MF nº 248, de 3 de agosto de 2000 (BRASIL, 2000).

⁴² Portaria MF nº 49, de 1º de abril de 2004 (BRASIL, 2004).

⁴³ Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012 (BRASIL, 2012).

⁴⁴ A redação original do art. 1º parágrafo único da Lei nº 9.282, de 14 de junho de 2013, em tese, já instituía um valor de alçada. Contudo, o dispositivo se tornou inaplicável pela ausência de indicação do valor a ser considerado como impeditivo do ajuizamento.

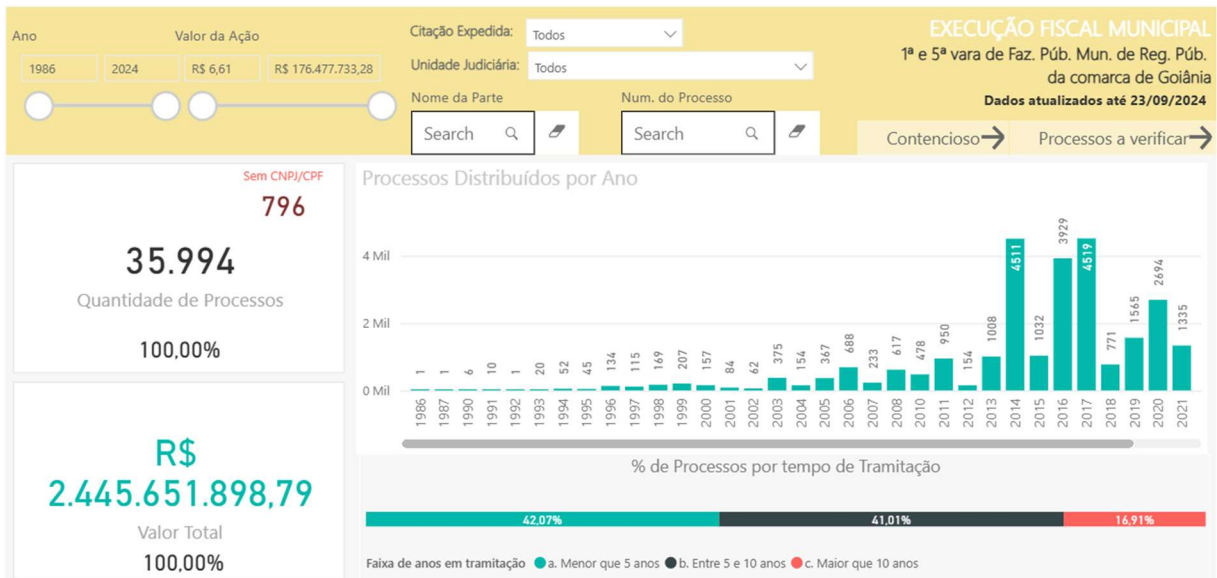
Execução Fiscal Eficiente – Goiânia do TJGO:

Figura 2 – Estoque de execuções fiscais de Goiânia em fevereiro de 2021



Fonte: Painel Execução Fiscal Eficiente – Goiânia

Figura 3 – Estoque de execuções fiscais de Goiânia em setembro de 2024



Fonte: Painel Execução Fiscal Eficiente – Goiânia

Após a publicação da Lei nº 10.841, de 01 de novembro de 2022, em setembro de 2024 o mesmo painel indicou o total de 35.994 processos ativos, agora divididos em duas varas, com valor da causa somado de R\$ 2.445.651.898,79, o que representa uma **redução de 65,87% no quantitativo de processos** e de apenas **10,5% no somatório de valores das causas**.

O ajuizamento seletivo tem evoluído para agregar outros critérios além do valor do crédito, passando a considerar a existência de bens penhoráveis, a probabilidade de recuperação de recuperação do crédito que também envolvem a utilização de ferramentas tecnológicas, razão pela qual trataremos no tópico seguinte.

7.2 Execução fiscal e tecnologia

A inserção da tecnologia no mundo do Direito (ou do Direito no mundo da tecnologia) decorre da própria modificação da arquitetura social com a implementação de tecnologias disruptivas (inteligência artificial, *blockchain*, dentre outras) que ganham cada vez mais espaço na vida das pessoas. No contexto da chamada quarta revolução industrial, faz-se necessário revisitar as bases dos diversos ramos do Direito à fim de conferir uma nova roupagem às soluções jurídicas tradicionalmente formatadas, as quais não são mais suficientes para dar resposta aos novos desafios contemporâneos, como afirmam Vale e Pereira (2023, p. 54).

O princípio da eficiência (art. 37, da CF) impõe que o Poder Judiciário busque os meios necessários e legítimos para cumprimento de sua missão constitucional, o que exige o enfrentamento do excessivo volume de processos em trâmite no Brasil. Nesse contexto, o uso de tecnologias tem sido uma das soluções encontradas pelo Poder Judiciário para buscar promover uma melhor entrega da função jurisdicional por meio de processos mais céleres, eficaz e efetiva.

O investimento em tecnologia voltada à melhoria da efetividade procedimento de execução fiscal também pode ser apontado como uma das medidas que contribuem para um sistema judicial mais eficiente. Para Wolkart (2020), o investimento em tecnologia

tende a diminuir todos os custos de transação da atividade jurisdicional e a aumentar a produtividade, impactando positivamente a redução dos custos sociais. A tecnologia é o caminho mais curto para a conquista de algo próximo do que seria um sistema ideal de justiça.

Nesse sentido, o quadro de macrolitigância fiscal relativo às execuções fiscais, ilustrado pelos dados já apresentados no presente trabalho quanto ao volume de ações em trâmite, alta taxa de congestionamento e baixa efetividade, se mostra como um campo propício à aplicação de ferramentas tecnológicas, como a inteligência artificial.

O processo de execução fiscal ainda padece de uma baixa efetividade na realização das citações dos executados e na localização de bens, como já demonstrou pesquisa do IPEA (2011)

sobre as execuções fiscais da Justiça Federal. Disso decorre que em grande parte dos feitos o processo de execução fiscal se resume basicamente ao pedido de realização de diligências feitas pela Fazenda Pública ao Poder Judiciário, responsável por autorizar e operacionalizar boa parte dessas diligências através dos sistemas de compartilhamento de informações e localização de bens e devedores, como SISBAJU, INFOJU, RENAJUD, dentre outros. Soma-se a isso o baixo índice de ações em que há apresentação de algum meio de defesa por parte do executado, limitando uma fase efetivamente contenciosa entre Fazenda Pública e executado a um número limitado de casos.

Essas características revelam a execução fiscal como um procedimento, de certo modo, simplificado, onde há um mesmo conjunto de atos repetitivos que seguem um mesmo padrão nos milhões de execuções fiscais em trâmite, o que favorece o desenvolvimento e aplicação de ferramentas baseadas em inteligência artificial para uma racionalização do fluxo das execuções fiscais (VALE e PEREIRA, 2023, p. 130).

Vale e Pereira (2023, p. 132/134) destacam algumas ferramentas já desenvolvidas com intuito de aplicação aos executivos fiscais. No Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco a ferramenta ELIS realiza a triagem das execuções fiscais, com a identificação de casos de prescrição, identifica erros nas Certidões de Dívida Ativa, além de mapear situações de incompetência e realizar a sugestão de pronunciamentos judiciais, auxiliando os juízos na gestão dos processos de execução fiscal. Segundo a equipe responsável pelo desenvolvimento, a ferramenta possui capacidade de realizar a triagem de 80 mil processos em 15 dias, enquanto a triagem manual demoraria um ano e mais para realizar a mesma atividade em 70 mil processos, dados que refletem o potencial de ganho de celeridade e eficiência que a utilização dessas ferramentas pode agregar na cobrança judicial da dívida ativa.

No Distrito Federal, uma parceria entre a Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDFT, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF e a Universidade de Brasília, resultaram no desenvolvimento da ferramenta de inteligência artificial chamado OSIRIS, que a partir da utilização de técnicas de processamento de linguagem natural e *machine learning*, possibilitará a análise e triagem das execuções fiscais, bem como a geração automática de petições de impulso da execução fiscal através de integração com os sistemas de gestão processual da PGDFT, PJE do TJDF e do Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal – SITAF, de onde extrai informações quanto aos débitos em cobrança. O OSIRIS se propõe, assim, a substituir com mais eficiência a atuação humana em resposta a intimações de atividades repetitivas e de baixa complexidade como apresentação de novo endereço para citação, apresentação de bens à penhora, pedido de suspensão da execução em

virtude de parcelamento, extinção da ação pelo pagamento e ciência de decisões suspensão em razão de parcelamento e de extinção por pagamento.

Outras atividades repetitivas e corriqueiras no âmbito das execuções fiscais que tem ganhado o auxílio de ferramentas de automação são a consulta, bloqueio e desbloqueio de bens nas plataformas eletrônicas de busca patrimonial. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte – TJRN, o sistema POTI realiza automaticamente a busca e bloqueio de valores em contas bancárias, bem como transfere os valores bloqueados para as contas oficiais indicadas no processo. No Tribunal de Justiça do Amazonas – TJAM, a LEIA (*Legal Intelligent Advisor*) é o sistema baseado em inteligência artificial que realiza consultas e bloqueios de forma automatizada junto às bases dos sistemas SISBAJUD, RENAJUD e INFOJUD.

No **Município de Goiânia**, a PGM tem adotado nos últimos anos a implementação de tecnologias que permitem a automação com a prática de petições automáticas a partir do cruzamento de informações e interoperabilidade entre o sistema PROJUDI do TJGO, do sistema de gestão de processos da PGM, o IPE, e o Sistema Complete da Secretaria da Fazenda Municipal, onde são registrados todas as informações relativas aos créditos sujeitos à cobrança. As automações já implementadas incluem:

- a) o ajuizamento das execuções fiscais, verificados os parâmetros legais para ajuizamento, como o valor mínimo de R\$ 10.000,00;
- b) o peticionamento de extinção por pagamento: constatado o pagamento integral do débito, o próprio sistema gera a petição de informação para juntada aos autos);
- c) petições de suspensão do processo em razão do parcelamento: realizado o parcelamento do débito que seja objeto de cobrança judicial, o próprio sistema gera a petição informando ao juízo a realização do parcelamento;
- d) pedidos de penhora em razão da rescisão de parcelamento: constatada a inadimplência do executado em relação às condições firmadas por ocasião do parcelamento, o sistema gera automaticamente a petição requerendo a continuidade da execução para cobrança do valor devido.

Nas execuções fiscais de Goiânia, de janeiro de 2024 a junho de 2025 foram protocoladas 15.777 petições geradas com base nas automações desenvolvidas, numa média de 1317,8 petições por mês.

Com aplicação na fase pré-processual, ganhou destaque a ferramenta desenvolvida pela PGFN que utiliza a inteligência artificial para realizar a classificação dos créditos sujeitos à cobrança com base no grau de recuperabilidade do crédito, conforme destacamos no item

seguinte.

7.2.1 Execução fiscal orientada por dados: a experiência da PGFN

A adoção do ajuizamento seletivo com base na classificação dos créditos com base na recuperabilidade não se trata de uma medida isolada por parte da PGFN, mas de um conjunto de ações pautada em dados e cruzamento de informações que alteraram substancialmente a forma de atuação da PGFN e tem gerado bons resultados.

A informação é um dos elementos mais relevantes para uma análise econômica. Podemos citar como exemplo a análise econômica para realização de um acordo entre as partes demandantes em um processo judicial. No âmbito de negociação de um acordo de indenização (partindo da premissa de racionalidade, ainda que sabidamente limitada, dos atores envolvidos) temos uma situação em que as partes buscarão maximizar seus próprios interesses. O autor buscará o máximo valor possível de indenização, ao passo que o réu buscará pagar o menor valor possível.

Para que ocorra um acordo nessa situação, é necessário um encontro positivo das expectativas de autor e réu, ou seja, os valores pretendidos pelo autor devem estar dentro de um intervalo de expectativa também admitido como possível pelo réu. As expectativas de cada uma das partes, por sua vez, dependem diretamente das informações que cada um possui.

As informações dizem respeito aos mais diversos fatores como: possibilidade de ocorrência da condenação com base na lei, nas provas existentes e entendimento jurisprudencial; valor médio da condenação em casos similares; custos envolvidos na continuidade do processo; além de interesses das partes não ligados diretamente à demanda, mas conectados a ela (por exemplo, um autor de um pedido de indenização com uma dívida urgente a pagar tende a aceitar um acordo por um valor inferior a outro que não teria essa necessidade premente e que teria maior capacidade de absorver o ônus do tempo do processo).

Assim, quanto maior a simetria de informações entre as partes, maior a probabilidade de que a negociação se aproxime de um valor ideal, considerando as expectativas de ambas as partes. Ao contrário, quanto maior a diferença de informações entre as partes (assimetria de informações), maior a probabilidade de que a parte detentora dos melhores dados alcance seu interesse (MACHADO e DIAS, 2023, p. 411).

A importância das informações para uma análise econômica de um processo, seja a respeito da sua possibilidade de êxito, seja para uma melhor mensuração do intervalo de valores admitido para um acordo, por exemplo, revela a necessidade de que os entes públicos busquem

cada vez mais se municiar de dados que iluminem a sua atuação com base em uma realidade informada, mais concreta.

Nesse sentido, as iniciativas de aplicação de tecnologias de cruzamento de dados podem representar um grande salto de qualidade na atuação das Fazendas Públicas no âmbito da atividade de cobrança da dívida ativa.

Como exemplo, podemos mencionar a estruturação do Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que tem como um de seus pilares a orientação da atuação do órgão com base em dados e evidências (XAVIER e ANGELI, 2024).

Até 2015, a PGFN tinha como base de estratégia de atuação a utilização da cobrança judicial mediante o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais, limitadas apenas pelo valor mínimo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), sem qualquer avaliação prévia quanto à viabilidade e probabilidade de retorno da cobrança. Segundo Xavier e Angeli (2024, p. 40):

A consequência desse ajuizamento indiscriminado era, senão, a transformação do Poder Judiciário em diligenciador qualificado de bens e direitos, substituindo-se ao próprio credor responsável pela tarefa de localizar e indicar bens passíveis de penhora. O efeito prático do ajuizamento era, assim, a mera interrupção do prazo prescricional e posterior arquivamento da execução fiscal, seja para localizar o devedor, seja para localizar bens penhoráveis, até a consumação da prescrição intercorrente.

A partir da estruturação do Núcleo de Pesquisa e Análise Patrimonial, órgão interno voltado à pesquisa e desenvolvimento de ferramentas e metodologias orientadas por dados e evidências, foram adotadas algumas ações que resultaram em estratégias de ação diferenciadas e pautadas no enfoque do risco/retorno.

Inicialmente, foi realizado mapeamento das bases de dados próprias e de terceiros conveniados disponíveis par a PGFN, com a catalogação das bases de dados, estruturação dos dados e informações em banco de dados gerenciado pelo Núcleo, bem como a coleta de informações em bases de dados de acesso público (fontes abertas). Com base nas pesquisas e estudos desenvolvidos foi editada Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que instituiu o **Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC**, bem como foi positivado o ajuizamento seletivo de execuções fiscais com base em verificação prévia de viabilidade econômica do ajuizamento das execuções através da inserção do art. 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002⁴⁵, com a alteração dada pela Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018

⁴⁵ Art. 20-C. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá condicionar o ajuizamento de execuções fiscais à verificação de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis, desde que úteis à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados.

(XAVIER e ANGELI, 2024, p. 41).

Nos termos do art. 1º da Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016 (BRASIL, 2016), o RDCC consiste em um conjunto de medidas administrativas e judiciais voltadas à otimização da cobrança da Dívida Ativa da União pautados nos critérios de economicidade e racionalidade, visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito público.

A portaria disciplina procedimentos⁴⁶ que visam, a partir da coleta automatizada de informações a respeito dos devedores, promover uma atuação de cobrança mais racional, entendida como aquela focada nos créditos com maior probabilidade de recuperação.

O Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial – PEDP (BRASIL, 2016) consiste, nos termos do art. 3º da portaria, em procedimento de “consulta sistemática e periódica às bases de dados patrimoniais dos devedores, com vistas à localização de bens e direitos passíveis de expropriação judicial ou identificação de eventuais hipóteses de responsabilidade tributária ou não tributária”.

Esse procedimento representa uma desjudicialização de medidas que ordinariamente poderiam ser requeridas no bojo das execuções fiscais, utilizando-se dos instrumentos de busca patrimonial disponibilizados pelo Poder Judiciário. O construção de uma ampla base de dados a respeito dos créditos e dos devedores possibilita à PGFN que a investigação patrimonial se dê sob sua gestão e responsabilidade, não dependendo da movimentação da abarrotada máquina judiciária para tanto, o que permite uma atuação mais célere e efetiva. Por outro lado, depende de um esforço do órgão no sentido de construir e organizar uma ampla base de dados com informações ricas e diversas o suficiente para que o objetivo de localização de bens e direitos passíveis possa ser atingido ou, em caso de buscas infrutíferas, chegue o mais próximo possível ao resultado que seria obtido através da movimentação do processo judicial.

Rating da Dívida Ativa e Ajuizamento Seletivo de Execuções Fiscais

Além disso, através da utilização de métodos estatísticos e de mineração de dados, a PGFN realizou a classificação de todos os créditos e devedores inscritos em dívida ativa da União em termos de risco de crédito, classificando os devedores inscritos por *rating*.

Parágrafo único. Compete ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional definir os limites, critérios e parâmetros para o ajuizamento da ação de que trata o **caput** deste artigo, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.

⁴⁶ A Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, disciplina os seguintes procedimentos: a) Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial; b) Protesto das Certidões da Dívida Ativa; c) Procedimento Especial de Acompanhamento de Parcelamentos; d) Procedimento de Acompanhamento de execuções garantidas ou suspensas por decisão judicial (BRASIL, 2016).

A solução da PGFN chamada de **Rating da Dívida Ativa e Ajuizamento Seletivo de Execuções Fiscais**, ganhou destaque na 17ª edição do Premio Innovare (2020). A ferramenta funciona a partir do uso de técnicas de mineração e análise de dados, é realizado o cruzamento de informações com base em modelos estatísticos para classificar os créditos e devedores inscritos em dívida ativa da União em quatro categorias (A, B, C e D)⁴⁷, sendo os de classe “A” considerados de alta perspectiva de recuperação e os de classe D irrecuperáveis. Com base nessa classificação, a PGFN não apenas realiza o ajuizamento seletivo, levando à juízo apenas os créditos considerados recuperáveis, como adota estratégias de cobrança diferenciadas para os considerados irrecuperáveis, a exemplo da publicação de editais de transação tributária (PREMIO INNOVARE, 2020).

Segundo o Procurador da Fazenda Nacional Daniel de Saboia Xavier, um dos desenvolvedores da ferramenta, relatou os resultados imediatos da solução:

Em 2016, antes da implantação do projeto, a PGFN ajuizou 237 mil novas execuções fiscais não previdenciárias, um montante que representou R\$ 141,4 bilhões. Em 2017, ano de implantação da medida, o número de novas execuções foi reduzido para 76 mil, ou seja, uma queda de quase 70%. Até março de 2020, foram ajuizadas apenas 4.093 novas execuções fiscais não previdenciárias. Por outro lado, o resultado da recuperação obtido com a execução fiscal subiu de R\$ 1,1 bilhão, em 2016, para R\$ 7,1 bilhões, em 2019, representando um incremento de 545%. (SERPRO, 2020)

Os critérios para classificação dos créditos para elaboração do *rating* foram estabelecidos na Portaria PGFN nº 293 de 12 de junho de 2017 (BRASIL, 2017). Nos termos do seu art. 3º, o *rating* é classificado com base em duas categorias de variáveis: em relação aos créditos inscritos (V-Deb): suficiência e liquidez das garantias e parcelamentos ativos; e II) em relação aos devedores (V-Dev): capacidade de pagamento (avaliada a partir da análise das informações econômico-fiscais prestadas pelo devedor ou terceiros à Secretaria da Receita Federal do Brasil); endividamento total e histórico de adimplemento. Independentemente do resultado relativo ao cálculo do Índice Geral de Recuperabilidade (IGR), o art. 11 da portaria elenca um rol de situações em que será classificado com o *rating* D:

Art. 11. Serão classificados com rating "D", independentemente do índice geral de recuperabilidade (IGR):
I - os créditos dos devedores pessoa jurídica cuja situação cadastral do CNPJ seja:
a) baixada por inaptidão;
b) baixada por inexistência de fato;
c) baixada por omissão contumaz;

⁴⁷ Nos termos do art. 10 da Portaria PGFN nº 293 de 12 de junho de 2017: Art. 10. Os créditos inscritos em dívida ativa serão classificados, em ordem decrescente de recuperabilidade, observando as seguintes classes (*rating*): I - A: créditos com alta perspectiva de recuperação; II - B: créditos com média perspectiva de recuperação; III - C: créditos com baixa perspectiva de recuperação; IV - D: créditos considerados irrecuperáveis.

- d) baixada por encerramento da falência;
 - e) inapta por localização desconhecida;
 - f) inapta por inexistência de fato;
 - g) inapta por omissão e não localização;
 - h) inapta por omissão contumaz;
 - i) inapta por omissão de declarações;
 - j) suspensa por inexistência de fato.
- II - os créditos inscritos há mais de 15 (quinze) anos, sem anotação atual de parcelamento ou garantia;
- III - os créditos dos devedores pessoa jurídica com indicativo de falência decretada ou recuperação judicial deferida;
- IV - os créditos dos devedores pessoa física com indicativo de óbito;
- V - os créditos com anotação de suspensão de exigibilidade por decisão judicial.

A portaria estabelece ainda que a capacidade de pagamento poderá ser calculada por modalidades distintas a depender do tipo de pessoa (física ou jurídica), natureza pública ou privada da pessoa jurídica e o regime de tributação a que está submetida. O ajuizamento de execuções fiscais acontece apenas quando houver perspectiva de êxito. Redução da taxa de congestionamento das execuções fiscais

A classificação dos devedores serviu de base para outras ações orientadas por dados, tais como o estabelecimento de esteira de cobrança baseada no perfil dos devedores, desistência de recursos em execuções fiscais sem perspectiva de recuperação, bem como a adequação da classificação de risco dos próprios ativos relativos aos créditos tributários vencidos e não pagos, em consonância com as diretrizes de harmonização das Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público aos padrões da IFAC (*International Federation of Accountants*), o que permitiu o reconhecimento contábil das perdas estimadas (XAVIER e ANGELI, 2024, p. 41/51).

O investimento na criação de uma cultura institucional voltada ao desenvolvimento de políticas públicas orientada por dados representou uma quebra de paradigma na forma de atuação da PGFN, o que representou crescimento significativo dos resultados em valores arrecadados em paralelo à redução de acervo de processos, que chegaram a 1,2 milhão de processos arquivados apenas no primeiro ano do RDCC (XAVIER e ANGELI, 2024, p. 41/51).

Essas mudanças baseadas em dados culminaram, ainda, no que se considera “o projeto mais importante e que deu origem a uma das políticas públicas mais eficientes em termos de redução de litigiosidade e estreitamento da relação entre fisco e contribuinte” (XAVIER e ANGELI, 2024, p. 49), a transação tributária federal, abordada em tópico adiante.

A figura abaixo demonstra a evolução do total de créditos transacionados de novembro de 2019 a maio de 2024, tendo alcançado o valor total transacionado de quase R\$ 612 bilhões em créditos inscritos transacionados:

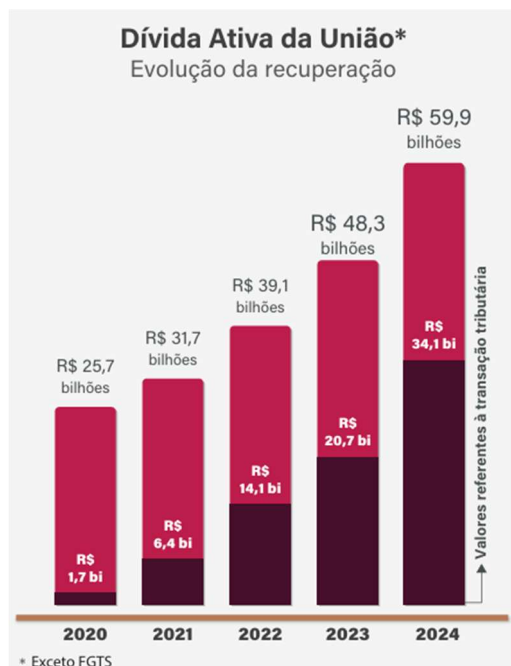
Figura 4– Evolução do total de créditos alcançados pela transação na PGFN



Fonte: XAVIER e ANGELI, 2024, p. 49.

Segundo dados do relatório PGFN em números 2025 (BRASIL, 2025, p. 13), os valores recuperados através da transação tributária apresentam crescimento não apenas em valores absolutos, mas em percentual em relação à composição dos valores totais recuperados pela PGFN (exceto FGTS), tendo alcançado R\$ 34,1 bilhões, o que representa 56,9% do valor total de R\$ 59,9 bilhões recuperados em 2024, 20% superior a 2023 e ao dobro do valor recuperado em 2020:

Figura 5 – Evolução da recuperação da Dívida Ativa da União entre 2020 e 2024



Fonte: PGFN (2025)

Segundo a PGFN, além da transação, os resultados decorrem da concentração de esforços para customização do processo de cobrança da dívida ativa da União através do investimento em tecnologia e ciência de dados, a fim de promover uma cobrança mais justa ao considerar a capacidade de pagamento do devedor e o grau de recuperabilidade do crédito (BRASIL, 2025, p. 13).

Os exemplos de uso de tecnologia como ferramenta de auxílio na gestão e processamento das execuções fiscais demonstram que a incorporação dessas tecnologias disruptivas, em especial a inteligência artificial, pode contribuir tanto com uma maior efetividade das diligências e procedimentos adotados no curso da execução, dada a capacidade das “máquinas” de processar uma quantidade maior de tarefas repetitivas e de baixa complexidade, ao mesmo tempo em que podem contribuir para uma redução dos custos do processo, contribuindo, assim, para um processo mais eficiente.

7.3 Protocolos institucionais como instrumentos de gestão das execuções fiscais

Outra prática que vem sendo impulsionada pelo Conselho Nacional de Justiça e ganhado adesão de diversos Tribunais estaduais, federais e entes públicos, através de seus órgãos da advocacia pública, consiste na assinatura de acordos e termos de cooperação, bem como a edição de portarias conjuntas.

7.3.1 Resolução CNJ nº 471/2022

A **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado da Litigiosidade Tributária**, instituída pela Resolução CNJ n. 471/2022, estabeleceu diretrizes para a racionalização e a eficiência no tratamento de conflitos tributários, com especial atenção às execuções fiscais, que representam parcela significativa do acervo processual e contribuem para a alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2022). Tal política parte do reconhecimento de que a gestão estratégica da litigiosidade demanda não apenas medidas jurisdicionais, mas também soluções interinstitucionais e preventivas, envolvendo os entes da Administração Pública e o Poder Judiciário.

Através da Resolução 471/2022, o CNJ estabeleceu uma série de diretrizes e ações a serem adotadas no enfrentamento da litigiosidade tributária, tais como a atuação em parceria com entes federativos, advocacia pública e privada, e contribuintes; a priorização de soluções

consensuais e prevenção e desjudicialização de demandas tributárias.

Dentre as diversas ações previstas na Resolução, foi prevista a hipótese de celebração de protocolos institucionais para atuação cooperativa entre os entes públicos podendo versar sobre diversas matérias, dentre elas a otimização de fluxos e rotinas administrativas entre os entes públicos e o intercâmbio, por meio eletrônico, de dados e informações relacionados às demandas tributárias pendentes de julgamento que envolvem o ente público.

7.3.2 Tema 1184 do STF

No julgamento do **Tema 1184 da repercussão geral**, no Recurso Extraordinário n. 1.355.208/SP, o Supremo Tribunal Federal analisou a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor pela ausência de interesse de agir, com fundamento no princípio da eficiência administrativa.

Sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, a Corte destacou que o custo médio de processamento de uma execução fiscal no Brasil é elevado e, muitas vezes, superior ao valor do crédito perseguido, o que resulta em evidente descompasso entre o dispêndio de recursos e a utilidade econômica da cobrança judicial. Ressaltou-se também que a taxa de congestionamento dessas ações é elevada, revelando baixa efetividade na recuperação de créditos e contribuindo para a sobrecarga do Judiciário.

Diante disso, firmou-se o entendimento de que a cobrança judicial de créditos de pequeno valor deve ser, em regra, precedida de tentativas de cobrança extrajudicial, reservando-se a via judicial apenas para hipóteses em que exista expectativa concreta de satisfação do crédito.

A tese aprovada consignou a legitimidade da extinção das execuções fiscais de baixo valor, desde que precedida do protesto da certidão de dívida ativa e da adoção de outros meios administrativos, ressalvadas as hipóteses em que tais medidas se mostrem inadequadas ou ineficazes (BRASIL, 2023).

7.3.3 Resolução CNJ nº 547/2024

A edição da **Resolução CNJ n. 547/2024** representou a concretização prática do precedente do STF, uniformizando os critérios e procedimentos para a aplicação da tese firmada. O ato normativo estabeleceu parâmetros objetivos para a extinção de execuções

fiscais, como a fixação do limite de R\$ 10.000,00 para ações sem movimentação útil por mais de um ano e sem bens penhoráveis localizados, bem como a previsão de extinção para casos em que não conste CPF ou CNPJ válido do executado.

A resolução também determinou que o ajuizamento de execuções fiscais esteja condicionado à prévia tentativa de conciliação ou de solução administrativa, a exemplo de notificações para pagamento, concessão de benefícios fiscais ou oferta de transação tributária. Além disso, reafirmou-se a obrigatoriedade do protesto da certidão de dívida ativa, admitindo-se sua dispensa apenas quando comprovada a inadequação da medida no caso concreto.

O texto ainda estimulou a cooperação interinstitucional, prevendo a integração de sistemas e bancos de dados, o intercâmbio de informações cadastrais e patrimoniais e a colaboração com cartórios de notas e de registro para atualização periódica das informações de titularidade de imóveis (Conselho Nacional de Justiça, 2024a).

7.3.4 Protocolos de cooperação como aplicação prática

A partir dessas bases normativas e jurisprudenciais, o CNJ tem firmado **acordos de cooperação técnica** com tribunais e órgãos da advocacia pública, concebidos como instrumentos concretos de implementação das diretrizes do Tema 1184 e da Resolução 547. Esses instrumentos — como o Acordo n. 142/2024 com o TJBA e a PGE-BA, o Acordo n. 024/2023 com TJBA, TCM-BA e PGM-Salvador, o Acordo n. 138/2024 com TJPA, TCM-PA e PGM-Belém, e a Portaria Conjunta n. 8/2023 com TJCE e PGM-Fortaleza — apresentam objetivos convergentes, voltados à racionalização do fluxo processual e à eficiência na cobrança administrativa. Entre as medidas pactuadas, destacam-se a integração de sistemas e bancos de dados para identificação de execuções fiscais inviáveis; a automação do fluxo de extinção de ações com baixa perspectiva de êxito; a realização de estudos empíricos para mensuração do custo unitário da execução fiscal e definição de critérios econômicos para ajuizamento; a instituição de comissões ou pontos focais para a gestão e acompanhamento dos resultados; e a adoção de limites mínimos para ajuizamento, como no caso de Fortaleza, em que a legislação municipal fixou o valor de R\$ 50.000,00 como piso para a propositura de ações (Brasil, 2023).

Ao promover a articulação entre o Poder Judiciário e a advocacia pública, esses protocolos configuram instrumentos de **governança colaborativa**, capazes de alinhar eficiência processual e eficiência fiscal. Trata-se de iniciativas com potencial de replicação, que demonstram como a conjugação de critérios jurídicos e econômicos pode contribuir para a redução do acervo de execuções fiscais, para o aumento da recuperação de créditos e para a

liberação de recursos judiciais e administrativos em favor de demandas com maior relevância social e impacto econômico.

Dentre os instrumentos celebrados, o **Acordo de Cooperação Técnica n. 024/2023** reúne o CNJ, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA) e a Procuradoria-Geral do Município de Salvador (PGM-Salvador). Seu objeto é a cooperação técnica e operacional para racionalizar e aprimorar a cobrança administrativa do crédito fiscal, otimizar o fluxo de execuções fiscais e ações correlatas e promover intercâmbio de conhecimentos e estudos. O acordo prevê o compartilhamento de bancos de dados e informações, a integração de sistemas, a automatização do fluxo de processos judiciais e a elaboração de estudo empírico para compreender causas e soluções da litigiosidade tributária, incluindo a definição do custo unitário da execução fiscal municipal. É facultada a adesão de outros municípios baianos mediante termo próprio, o que amplia seu alcance potencial (CNJ; TJBA; TCM-BA; PGM-Salvador, 2023).

Já o **Acordo de Cooperação Técnica n. 138/2024**, firmado entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCMPA) e a Procuradoria-Geral do Município de Belém (PGM-Belém), apresenta escopo semelhante. Também estabelece mecanismos para o compartilhamento de dados e integração de sistemas, com vistas à automatização do fluxo processual, à redução da litigiosidade e ao incremento da eficiência na cobrança administrativa. Destaca-se, nesse instrumento, a previsão expressa de disponibilização de informações como certidões de óbito, ônus reais e escrituras públicas, permitindo maior efetividade na triagem de execuções com baixa viabilidade. Assim como no acordo baiano, há a possibilidade de adesão por outros municípios do Estado do Pará, o que indica uma estratégia de expansão gradual da política (CNJ; TJPA; TCMPA; PGM-Belém, 2024).

No caso do Estado do Ceará, a **Portaria Conjunta n. 8/2023** representa um modelo diferenciado de protocolo interinstitucional. Celebrada pelo CNJ, Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) e Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza (PGM-Fortaleza), ela regulamenta um fluxo de extinção em bloco de execuções fiscais de pequeno valor, alinhado ao Tema 1184 e à Resolução 547. Um elemento distintivo é a adoção do valor mínimo de R\$ 50.000,00 para o ajuizamento de execuções fiscais, fixado na legislação municipal e internalizado na rotina processual por meio do protocolo. A portaria define o envio, pelo TJCE, de listagens de processos à PGM-Fortaleza, que, após cruzamento com seus próprios dados, retorna as ações que serão objeto de desistência, acompanhadas de renúncia ao prazo recursal. Essa dinâmica permite mutirões de baixa processual e cria um ciclo contínuo de integração de

dados e extinção de execuções inviáveis (CNJ; TJCE; PGM-Fortaleza, 2023).

Por sua vez, o **Acordo de Cooperação Técnica n. 142/2024**, envolvendo o CNJ, o TJBA e a Procuradoria-Geral do Estado da Bahia (PGE-BA), mantém a estrutura geral das cooperações, mas com enfoque em créditos fiscais estaduais. O texto também prevê a integração de sistemas, a automatização de fluxos e a racionalização de cobranças, aplicando as diretrizes nacionais ao contexto da dívida ativa estadual.

A análise conjunta desses instrumentos revela um núcleo comum — a conjugação de esforços entre Poder Judiciário e advocacia pública para filtragem de execuções fiscais, integração tecnológica e definição de critérios objetivos para o ajuizamento e manutenção de ações. As especificidades decorrem do contexto local: em Fortaleza, há o critério elevado de valor mínimo; em Salvador, um componente relevante de pesquisa empírica para mensuração de custos; em Belém, a incorporação de dados extrajudiciais para qualificar a triagem; e, nos acordos de alcance estadual, a possibilidade de adesão por outros entes da federação.

Tais ajustes demonstram que, embora amparados por um mesmo arcabouço normativo — Resolução 471, Tema 1184 e Resolução 547 —, os protocolos preservam flexibilidade para atender às realidades fiscais e processuais de cada ente, configurando um modelo de governança adaptável, escalável e replicável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de/BEVILACQUA, Lucas. O planejamento financeiro responsável: Boa Governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon e MARTINS, Rafael (orgs.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e Financeiro*. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p. 29-53.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. *Consensualidade e poder público*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. 6. ed. rev. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

BEVILACQUA, Lucas. *Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional*. São Paulo: Quartier Latin, 2013. p. 161-212.

BLUMENAU. *Lei Complementar nº 1.472, de 02 de fevereiro de 2023*. Altera as Leis Complementares nº 1.235, de 06 de junho de 2019, nº 660, de 28 de novembro de 2007, e nº 308, de 22 de dezembro de 2000, para modernizar a atuação da Procuradoria-Geral do Município (PGM) e a atividade de cobrança dos créditos municipais. Blumenau, SC: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0cdxx> . Acesso em 01 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm . Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm . Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm . Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997*. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9492.htm . Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.522 de 19 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.html . Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.988 de 14 de abril de 2020*. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm . Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 208 de 02 de julho de 2024*. Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jul. 2024. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp208.htm . Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012*. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília. Diário Oficial da União: seção, página 41. 29/03/2012. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631> . Acesso em: 28 jul 2023.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2022*. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Brasília. Diário Oficial da União: 01/08/2022. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=125274&visao=anotado> . Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016*. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos -RDCC. Brasília. Diário Oficial da União: 22/04/2016. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf . Acesso em: 28 jul 2023.

BRASIL. Receita Federal – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) PLOA 2023, 2022*. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-2023.pdf>. Acesso em 26 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019*. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF*. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Secretaria-Geral da Presidência do STF. *Nota Técnica nº 8, de 11 de dezembro de 2023*. Custo mínimo do processo de execução fiscal. Justiça Federal. Atualização. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de repercussão geral nº 1.184. RE n. 1.355.208. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425>. Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de providências nº 0004537-54.2009.2.00.0000. Relatora: Conselheira Morgana Richa. Data de julgamento: 06/04/2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=42689&indiceListaJurisprudencia=7&firstResult=100&tipoPesquisa=BANCO>. Acesso em 30 jan 2024

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria Conjunta N. 07, de 23 de outubro de 2023*. Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo das execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2023/outubro/cjf-cnj-agu-e-os-seis-trfs-assinam-normativo-para-aprimorar-o-fluxo-de-execucoes-fiscais>. Acesso em 20 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em 30 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 471, de 31 de agosto de 2022*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4720>. Acesso em 30 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024*. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no

Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em 30 mai. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional*. Revista de Estudos Institucionais, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas, In: *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313 -340.

BUISSA, Leonardo. *Tributação sobre o consumo no Estado Federal, indução econômica e integração*. Tese de doutorado USP, 2016, p. 182-197.

CALIENDO, P. TRIBUTAÇÃO E ORDEM ECONÔMICA: OS TRIBUTOS PODEM SER UTILIZADOS COMO INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO ECONÔMICA?. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 20, n. 20, p. 193–234, 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 26 jul. 2023.

COELHO, Saulo Pinto; Lolli, Eduardo; Bitencourt, Caroline. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*; v. 43, n. 90, 2022.

COELHO, Saulo Pinto; ASSIS, Alline N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 115, p. 541-584, 2017.

CONTI, José Maurício. Planejamento e Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury e CONTI, José Maurício (orgs.). *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de Vigência – Questões Atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 39-56.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2022*. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 14 fev 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2024*. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em 14 jun 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa*. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>

Acesso em 29 ago 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Fortaleza extingue 55% das cobranças judiciais de impostos municipais. [Brasília]: *Agência CNJ de notícias*, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/fortaleza-extingue-55-das-cobrancas-judiciais-de-impostos-municipais/>. Acesso em 22 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). CNJ, TJSP e parceiros assinam acordos para extinção de milhões de execuções fiscais. [Brasília]: *Agência CNJ de notícias*, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-tjsp-e-parceiros-assinam-acordos-de-cooperacao-tecnica-para-extincao-de-milhoes-de-execucoes-fiscais/>. Acesso em 20 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidente do CNJ assina acordos sobre execuções fiscais nesta sexta-feira (10/5) em SP. [Brasília]: *Agência CNJ de notícias*, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-assina-acordos-sobre-execucoes-fiscais-nesta-sexta-feira-10-5-em-sp/>. Acesso em 20 maio 2024.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à Justiça Multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa*. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Custo Unitário da Execução Fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF)*. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.pg.df.gov.br/custo-unitario-da-execucao-fiscal-na-vara-de-execucoes-fiscais-do-distrito-federal-vef/>. Acesso em 20 jan 2024.

DOURADO, Gabriel Peixoto. *Protocolos Institucionais e Poder Público: alternativa de macrojustiça diante da litigiosidade repetitiva*. Londrina, PR: Thoth, 2024.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMAN, F.G.; SALM, J.F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. *R. Fórum Dir. Fin. e Econômico — RFDFFE*, Belo Horizonte, a. 5, n. 9, p. 45-63, mar./ago. 2016. p. 48.

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. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/42087>. Acesso em 16 abr 2023.

GICO JR, Ivo Teixeira. A Natureza Econômica do Direito e dos Tribunais. In: YEUNG, Luciana (org.). *Análise Econômica do Direito: temas contemporâneos*. São Paulo – SP: Actual, 2020, p. 169-204.

GICO JR, Ivo Teixeira. *Análise Econômica do Processo Civil*. 2. Ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023a.

GICO JR, Ivo. *Introdução ao direito e economia*. In: *Direito e economia no Brasil*, Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023b.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. *Curso de Análise Econômica do Direito*. 2.ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

GOIÂNIA. *Lei Complementar nº 307, de 14 de dezembro de 2017*. Altera a Lei nº 5.040, de 20 de novembro de 1975, que dispõe sobre o Código Tributário do Município de Goiânia, prevendo novos serviços sujeitos à tributação, bem como, novas regras sobre o local de incidência do ISS e dá outras providências. Goiânia: Câmara Municipal: [2017]. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2017/lc_20171214_000000307.html#ART000008 . Acesso em: 14 fev 2023.

GOIÂNIA. *Lei nº 9.282, de 14 de junho de 2013*. Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a firmar Termo de Cooperação com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, visando operacionalizar sistemas eficientes para fins de protocolização, fiscalização, controle, administração e distribuição automática das ações referentes às execuções fiscais, dispõe sobre a arrecadação, transação dos débitos tributários e dá outras providências. Goiânia: Câmara Municipal: 2013. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2013/lo_20130614_000009282.html . Acesso em: 28 jul 2023.

GOIÂNIA. *Lei nº 10.841, de 01 de novembro de 2022*. Altera a Lei nº 9.282, de 14 de junho de 2013, para majorar o valor de alçada para ajuizamento das ações de execuções fiscais. Goiânia: Câmara Municipal: [2022]. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/lo_20221101_000010841.html . Acesso em: 14 fev 2023.

GOIÁS. *Lei Nº 16.077, de 11 de julho de 2007*. Dispõe sobre a propositura da ação de execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública Estadual. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/80188/pdf#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2016.077%2C%20DE%2011,Ativa%20da%20Fazenda%20P%C3%BAblica%20Estadual>. Acesso em: 28 jul. 2023.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão nº 00023/2017 – Tribunal Pleno*. Relator: Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo. Sessão de 19/10/2017. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2018/02/AC-CON-00023-17.pdf> . Acesso em: 28 jul 2023.

GOMES NETO, J. M. W.; BARBOSA, L.F. A.; DE PAULA FILHO, A. M. A. *O que nos dizem os dados?: uma introdução à pesquisa jurídica quantitativa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica*. 5. ed. rev. Ampl. atual. São Paulo: Almedina, 2020.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Tradução Cássio de Arantes Leite. 1. Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. Relatório de Pesquisa. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf. Acesso em: 14 fev 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Comunicados do IPEA. Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012. Relatório de Pesquisa. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4460/1/Comunicados_n127_Custo.pdf. Acesso em: 14 fev 2023.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R; THALES, Richard. A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, 1997-1998. P. 1471-1550.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Tradução Cássio de Arantes Leite. 1. Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.

LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 6.ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. *Acórdão 917/2007 - TRIBUNAL PLENO*. Relator: VALTER ALBANO. Julgado em 24/04/2007. Publicado no DOE-MT em 27/04/2007. Processo 40983/2007. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1461>. Acesso em: 28 jul 2023.

LOCK, Robin H. *Estatística: revelando o poder dos dados* / Robin H. Lock ... [et al.].; tradução Ana Maria Lima de Farias, Vera Regina Lima de Farias e Flores. 1.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MULLER, Julio Guilherme. Análise Econômica do Direito: por que fazemos o que fazemos? In: *Ensaio sobre Análise Econômica do Processo Civil*. Organizadores: Flávio Luiz Yarshell, Heitor Vitor Mendonça Sica, Milton Barossi Filho, Clarisse Frechiani Lara Leite, Igor Bimkowski Rossoni, Luiza Trani, Londrina, PR: Thoth, 2023.

NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. 2ª ed. rev. e atual. – São Paul: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NONATO PEREIRA DINIZ, R. .; MOTTA, F. . A perspectiva da execução fiscal como instrumento de política pública. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 280, n. 1, p. 121–157, 2021. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.83680. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/83680>. Acesso em: 22 jan. 2024.

OLIVEIRA, Régis Fernandes De. *Curso De Direito Financeiro*. 9.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4464>. Acesso em: 24 jun. 2023.

PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. **Law and economics in the civil law world: the case of Brazilian Courts**. [s.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/f629ac5f-71a0-47ad-b0d6-5ba7abf3738a>. Acesso em: 16/07/2025.

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. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7687> Acesso em: 16 abr 2023.

PINTO, Élide Graziane. (Ir)responsabilidade na gestão das renúncias de receitas: um estudo sobre o frágil dever de avaliação de impacto fiscal e das correspondentes medidas compensatórias e contrapartidas. In: FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (Coord.). *Responsabilidade na gestão fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da lei complementar nº 101/2000*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 209-231. ISBN 978-65-5518-034-3.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 13.028, de 11 de março de 2022*. Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), vinculada à estrutura da Superintendência da Receita Municipal na SMF, e altera a Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016 - que institui a Central de Conciliação e dá outras providências, criando a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a incluindo no rol das Câmaras da Central de Conciliação. Porto Alegre, RS: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <http://leismunicipa.is/zwqga> . Acesso em 01 jul. 2024.

RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas*. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5565>. Acesso em: 30 jan. 2024.

ROCHA, Dartanhan Vercingetórix de Araújo. Análise econômica de execuções de fiscais de reduzido valor e os efeitos da lei n. 12.514/11. *Revista CEJ*, Brasília, a. XVI, n. 56, p. 102-110, jan./abr. 2012. p. 102/110.

SADDI, Jairo; PINHEIRO, Armando Castelar. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em direito e economia? In: *Estudos em direito & economia* [livro eletrônico]: micro, macro e desenvolvimento / Bruno Meyerhof Salama. - 1. ed. Curitiba: Editora Virtual Gratuita - EVG, 2017.

SALAMA, Bruno Meyerhof. A história do declínio e queda do eficientismo na obra de Richard Posner. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (Ed.). *Agenda contemporânea: direito e economia: Trinta anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012, E-book, v. 1.

SANTOLIM, César. Análise Econômica do Processo Civil Brasileiro sob a perspectiva da abordagem comportamental. In: *Ensaio sobre Análise Econômica do Processo Civil*. Organizadores: Flávio Luiz Yarshell, Heitor Vitor Mendonça Sica, Milton Barossi Filho, Clarisse Frechiani Lara Leite, Igor Bimkowski Rossoni, Luiza Trani, Londrina, PR: Thoth, 2023.

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

SÃO PAULO. *Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 709/93*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html> Acesso em: 28 jul 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Sentença. PROCESSO: TC – 800.267/267/10*. Auditor: SAMY WURMAN. Julgado em 07/12/2015. Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/518638.pdf . Acesso em: 28 jul 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Voto. Processo: TC-002699/126/10*. Primeira Câmara. Relatora: Conselheira Cristiana De Castro Moraes. Sessão de 24/07/12. Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/187077.pdf . Acesso em: 28 jul 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Consulta. Processo: TC 010733/026/08*. Pleno. Relator: Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga. Sessão de 09/12/2008. Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/282377.pdf . Acesso em: 28 jul 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Consulta. Processo: TC 008668/026/08*. Pleno. Relator: Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga. Sessão de 09/12/2008. Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/386386.pdf. Acesso em: 28 jul 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Consulta. Processo: TC 007667/026/08*. Pleno. Relator: Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga. Sessão de 09/12/2008. Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/379548.pdf. Acesso em: 28 jul 2023.

SCHIMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista Do Direito*, (56), 119-149, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHOUERI, L.E. Tributação e indução econômica: os efeitos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (coord.). *Princípios e limites da tributação 2 – Os princípios da ordem econômica e a tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Disponível em: <https://schoueri.com.br/en/wp-content/uploads/2020/10/LES-Tributac%CC%A7a%CC%83o-e-induc%CC%A7a%CC%83o-econo%CC%82mica.pdf>. Acesso em 04 jul 2024.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Democracy, fundamental rights and public finance: a constitutionalist criticism of the Steuerle-Roeper Index. *Journal of Constitutional Research*, v.8, n.1, 2021.

THALER, Richard H. *Misbehaving: a construção da economia comportamental*. Tradução de George Schlesinger. 1. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. [E-book].

TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth; MACHADO, Rafael Bicca; BENEDETE, Leonardo Maciel. Contribuições da Análise Econômica do Direito para o estudo do Processo Civil brasileiro: combate à morosidade e ao acúmulo de demandas e recursos. In: *Ensaio sobre Análise Econômica do Processo Civil*. Organizadores: Flávio Luiz Yarshell, Heitor Vitor Mendonça Sica, Milton Barossi Filho, Clarisse Frechiani Lara Leite, Igor Bimkowski Rossoni, Luiza Trani, Londrina, PR: Thoth, 2023.

VALE, Luís; PEREIRA, João. *Teoria Geral do Processo Tecnológico* - Ed. 2023. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2023.

VALE, Luís; RODRIGUES, Marco Antônio (org.). *Procuradorias 4.0*. Londrina, PR : Thoth, 2023.

WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. *Análise do custo-benefício como procedimento de avaliação dos impactos das decisões públicas*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6811> . Acesso em 29 ago 2023

WOLKART, Erik. *Análise Econômica do Processo Civil: Como a Economia, o Direito e a Psicologia Podem Vencer a Tragédia da Justiça*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/analise-economica-do-processo-civil-como-a-economia-o-direito-e-a-psicologia-podem-vencer-a-tragedia-da-justica/1196974138>. Acesso em: 29 de Agosto de 2023.

YEUNG, Luciana (org.). *Análise Econômica do Direito: temas contemporâneos*. São Paulo – SP: Actual, 2020.

YEUNG, Luciana; CAMELO, Bradson. *Introdução à Análise Econômica do Direito*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGDP)

Nota Técnica

Execução fiscal no Município de Goiânia: análise do perfil execuções fiscais do Município de Goiânia arquivadas entre 2019 e 2022.

SÁVIO HERCÍLIO VIEIRA TORRES
LUCAS BEVILÁCQUA

GOIÂNIA
2025

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A execução fiscal é reconhecida como o principal instrumento judicial para cobrança da dívida ativa dos entes federativos, mas enfrenta críticas persistentes quanto à sua efetividade e custo-benefício.

Dados do Justiça em Números 2024 (CNJ, 2024) apontam que as execuções fiscais correspondem a 31% de todos os processos pendentes na Justiça e possuem tempo médio de 07 anos e 09 meses com uma taxa de congestionamento de 87,8%, o que representa que para cada 100 processos que tramitaram no Judiciário apenas 12 foram baixados.

Quanto à efetividade, o relatório da pesquisa “Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro” (CNJ, 2023) apontou que apenas 22% das execuções fiscais da 22% das execuções fiscais da PGFN foram extintas pelo pagamento, o que representa 24% do valor sob cobrança, sendo este o maior percentual dentre outros entes que colaboraram com a pesquisa. O Diagnóstico também apontou que “grande parte das execuções fiscais ajuizadas exige valores inferiores ao custo de tramitação do próprio processo de execução”, o que “demonstra inexistir, ao menos em relação à grande parte dos exequentes, critérios objetivos que impeçam o ajuizamento da ação de cobrança de valor inferior ao custo do processo”.

Diante do excessivo volume de execuções fiscais e da limitação de recursos e condições materiais para promoção de uma cobrança judicial mais efetiva, os entes públicos passaram a adotar medidas visando a redução e a racionalização do uso da execução fiscal como medida primordial para cobrança dos créditos públicos, tais como a instituição de valores mínimos para cobrança judicial (valor de alçada), protesto das CDA's, ajuizamento seletivo com base do grau de recuperabilidade da dívida e regulamentação de métodos consensuais de conflitos como a transação e mediação tributárias.

No Município de Goiânia, a Lei Complementar nº 307, de 14 de dezembro de 2017 instituiu o valor de alçada para o ajuizamento de execuções fiscais, vedando a cobrança judicial de débitos de até R\$ 1.426,00 (um mil e quatrocentos e vinte e seis reais), valor elevado para R\$ 10.000,00 (dez mil reais) através da Lei nº 10.841, de 2022, o que pode ter alterado o perfil e os resultados dos processos.

A pesquisa também dialoga com o debate nacional sobre macrolitigância fiscal, eficiência administrativa e custo-benefício do ajuizamento dessas ações, especialmente à luz de decisões do STF (Tema 1.184) e de normativas como a Resolução CNJ nº 547/2024.

O presente estudo analisou, sob abordagem descritiva e exploratória, uma amostra

representativa de execuções fiscais arquivadas definitivamente na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia no período de 2019 a 2022, com o objetivo compreender seu perfil processual, econômico e de efetividade, buscando, assim, fornecer subsídios para tomada de decisões que possam tornar a cobrança judicial mais eficaz, eficiente e efetiva.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta pesquisa seguiu um enfoque quali-quantitativo, combinando análise descritiva dos dados extraídos de amostra de processos de execução fiscal arquivados entre 2019 e 2022.

A partir dos **referenciais teóricos** dos campos de estudo de **Direito e Políticas Públicas e de Análise Econômica do Direito (AED)**, foi realizada uma análise da execução fiscal enquanto instrumento da política pública financeira do Estado, buscando fazer reflexões quanto ao seu uso racional como forma de arrecadação de recursos. Sob a perspectiva de um modelo racional, verificou-se a compatibilidade da limitação do ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor com as normas de responsabilidade fiscal, considerado o entendimento do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas. Com base em uma visão consequencialista, inerente à análise de custo-benefício da proposição dessas demandas, também foi abordada a aplicação de conceitos da ciência econômica ao Direito, como a escassez de recursos, custo de oportunidade, utilidade, racionalidade, eficiência e natureza econômica de bem comum da Justiça.

Os referenciais teóricos acima embasaram a análise empírica do fenômeno, que seguiu a estratégia metodológica **análise documental e estatística** de processos judiciais e registros administrativos, com base em dados obtidos junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) e à Prefeitura de Goiânia. A investigação concentrou-se em uma **análise exploratória e descritiva de variáveis-chave**, suficientes para traçar o panorama pretendido e gerar subsídios práticos para o debate sobre a eficiência da cobrança judicial da dívida ativa.

Foram analisadas variáveis relativas ao perfil dos processos de execução, como tempo médio de tramitação, tipo de débito cobrado, valores dos débitos e perfil dos executados, além de variáveis relativas à efetividade do processo de execução: motivos do arquivamento, efetivação da citação e penhora, ocorrência e valor de pagamentos e parcelamentos, além de dados sobre as defesas dos executados.

A partir da **população-alvo**, composta pelo total de **67.158 processos** de execução fiscal do Município de Goiânia arquivados definitivamente entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2022, na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal), foi selecionada uma **amostra aleatória estratificada por ano de arquivamento de 388 processos**, considerando nível de confiança de 95%, margem de erro de 5% e proporção estimada de 50% para a ocorrência das variáveis de interesse.

Maiores detalhes e referências completas podem ser verificados no Relatório de Pesquisa. Para o objetivo desta nota, apresentam-se os principais achados da pesquisa e as sugestões aos órgãos envolvidos na cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa.

3 ACHADOS DE PESQUISA

3.1 Tempo de tramitação

I. **O tempo médio de tramitação** das execuções fiscais municipais arquivadas entre 2019 e 2022 é de **7 anos, 10 meses e 18 dias** (2873 dias), em linha com a média nacional de 7 anos e 9 meses e acima da média das execuções fiscais que tramitam em todo o Estado de Goiás, de 5 anos e 10 meses.

II. Os processos arquivados em razão do **valor de alçada** apresentaram tempo médio de **08 anos, 10 meses e 12 dias** (3232 dias), **tempo superior** às demais execuções fiscais (**06 anos e 18 dias - 2208 dias**), uma diferença relevante de **46%** no tempo médio de duração. Esse dado indica que a extinção em razão do valor de alçada atingiu processos que, embora tivessem maior tempo de tramitação, não resultaram em citação do executado, efetivação de penhora ou pagamento, ou seja, processos longos, de baixo valor de recuperável e baixa efetividade.

III. A extinção de processos abaixo do valor de alçada de R\$ 10.000,00 deve contribuir para a redução do tempo médio de tramitação das execuções fiscais no Município de Goiânia.

IV. O tempo médio de duração dos processos que tramitaram totalmente em formato **eletrônico** (5 anos 1 mês e 15 dias ou 1870 dias) foi inferior àqueles que tiveram, ainda que parcialmente, tramitação em autos **físicos**, cujo tempo médio foi de 13 anos 11 meses e 12 dias (5087 dias), uma diferença de 172%:

Tabela 3 – Tempo médio de duração por tipo de processo

	Tempo médio em dias	Tempo médio (anos, meses e dias)
Processo físico	5087	13 anos 11 meses e 12 dias
Processo eletrônico	1870	5 anos 1 mês e 15 dias

Fonte: elaborado pelo autor.

V. Em relação ao tipo de débito cobrado na execução, foi constatada uma diferença de 58,6% entre o menor e maior tempo médios considerados, conforme expomos Tabela a seguir

Tabela 4 – Tempo médio de duração por tipo de débito

Tipo de débito	Tempo médio em dias	Tempo médio (anos, meses e dias)
Taxas	2282	6 anos, 3 meses e 2 dias
Outros	2321	6 anos, 4 meses e 11 dias
IPTU	2800	7 anos, 8 meses 5 dias
ISS	3220	8 anos e 10 meses
Multas adm.	3620	9 anos, 11 meses e 5 dias

Fonte: elaborado pelo autor.

3.2 Valor da Causa

VI. O valor médio da causa entre os processos analisados foi de R\$ 3.245,80, valor superior à mediana encontrada de R\$ 834,31, o que significa dizer que pelo menos metade dos processos tinham valor da causa de até R\$ 834,31, um valor equivalente a apenas 58,5% do primeiro valor de alçada instituído em Goiânia no ano de 2017 de R\$ 1.426,00¹.

VII. Analisando a distribuição dos valores da causa por faixa de valor, verifica-se a **predominância de causas inferiores a R\$ 10 mil**, equivalente ao valor de alçada instituído pela Lei nº 10.841/2022. Apesar de concentrar 69,85% do total de 388 processos componentes da amostra, o somatório de valor da causa dos processos de até R\$ 1.521,92 representa tão somente 11,93% do valor somado de todas as faixas, o que sugere não haver sentido econômico de se custear a movimentação de quase 70% dos processos cujo potencial de retorno gira em torno de 10% do valor total recuperável.

¹ Lei Complementar nº 307, de 14 de dezembro de 2017.

VIII. Se considerados todos os processos de até R\$ 10.000,00, valor de alçada atualmente vigente em Goiânia, verifica-se que 96,4% do total de processos arquivados entre 2019 e 2022 representava apenas 43,6% do valor total recuperável de todos os processos. Os dados levantados por faixa de valor podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 5 – Quantidade de processos e somatório de valor da causa por faixa de valor

	Quantidade de Processos		Soma de VC	
	Valor absoluto	Percentual	Valor absoluto	Percentual
Até R\$ 1521,92	271	69,85%	R\$ 150.220,73	11,93%
Até R\$ 10.000	103	26,55%	R\$ 398.309,50	31,63%
Até R\$ 100.000	13	3,35%	R\$ 269.288,20	21,38%
Acima de R\$ 100.000	1	0,26%	R\$ 441.552,44	35,06%
Total	388	100,00%	R\$ 1.259.370,87	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor.

IX. Analisando o **valor da causa com base no tipo de débito**, observa-se que **57,21% dos processos analisados corresponde a execuções fiscais de IPTU**, sendo este o tipo de débito mais entre as execuções fiscais analisadas, com somatório de valor da causa equivalente a R\$ 934.273,59 do total de R\$ 1.259.370,87, o que corresponde a 74,2% do valor total cobrado. Os débitos de IPTU também representaram o segundo valor médio da causa entre os débitos analisados (R\$ 4.208,44), abaixo apenas da categoria residual “Outros”, representada por apenas 04 processos.

Tabela 9 – Valor da causa total e médio por tipo de débito

Tipo de débito	Quant. processos	Valor da causa Total	Valor da causa Médio
IPTU	222	R\$ 934.273,59	R\$ 4.208,44
ISS	46	R\$ 184.161,25	R\$ 4.003,51
Taxas	63	R\$ 55.835,55	R\$ 886,28
Multas adm.	53	R\$ 67.140,06	R\$ 1.266,79
Outros	4	R\$ 17.960,42	R\$ 4.490,11

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3 Perfil dos executados

X. A análise do perfil dos executados evidenciou que o polo passivo das execuções arquivadas é ocupado em sua maior parte por pessoas físicas, conforme evidencia a seguinte tabela:

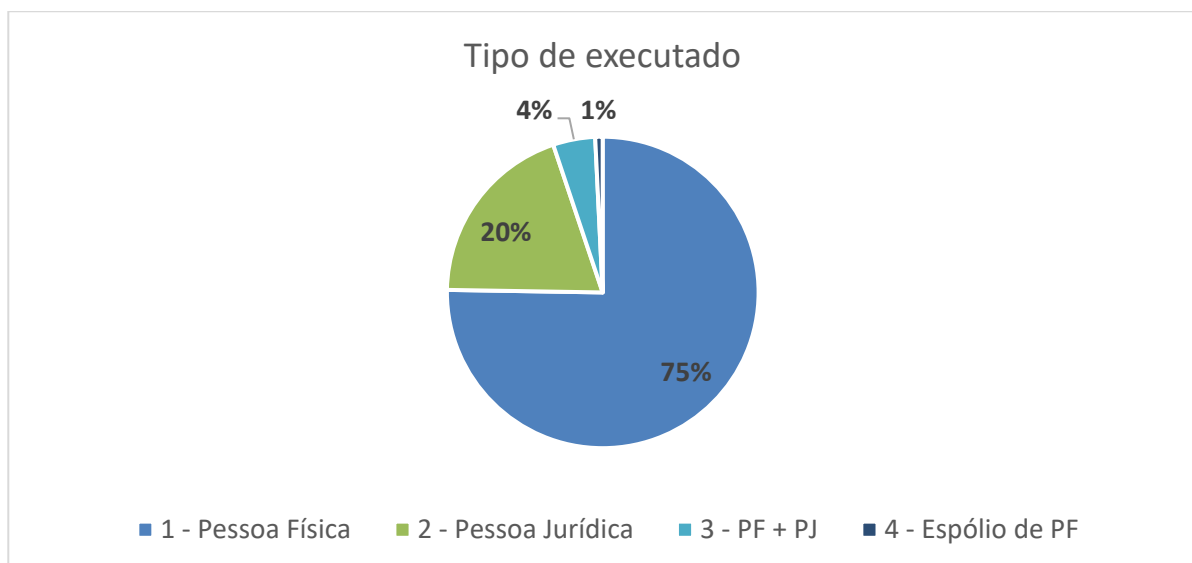
Tabela 6 – Quantidade de processos por tipo de executado

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
1 - Pessoa Física	58	27	21	186	292
2 - Pessoa Jurídica	18	3	4	51	76
3 - PF + PJ	4	0	1	12	17
4 - Espólio de PF	0	0	0	3	3

Fonte: elaborado pelo autor.

XI. Analisando em valores proporcionais, é possível verificar a ampla predominância de pessoas físicas como executadas na amostra analisada, figurando em 75% dos processos como únicas executadas e em 20% juntamente com uma pessoa jurídica, conforme é possível verificar no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Proporção de processos por tipo de executado

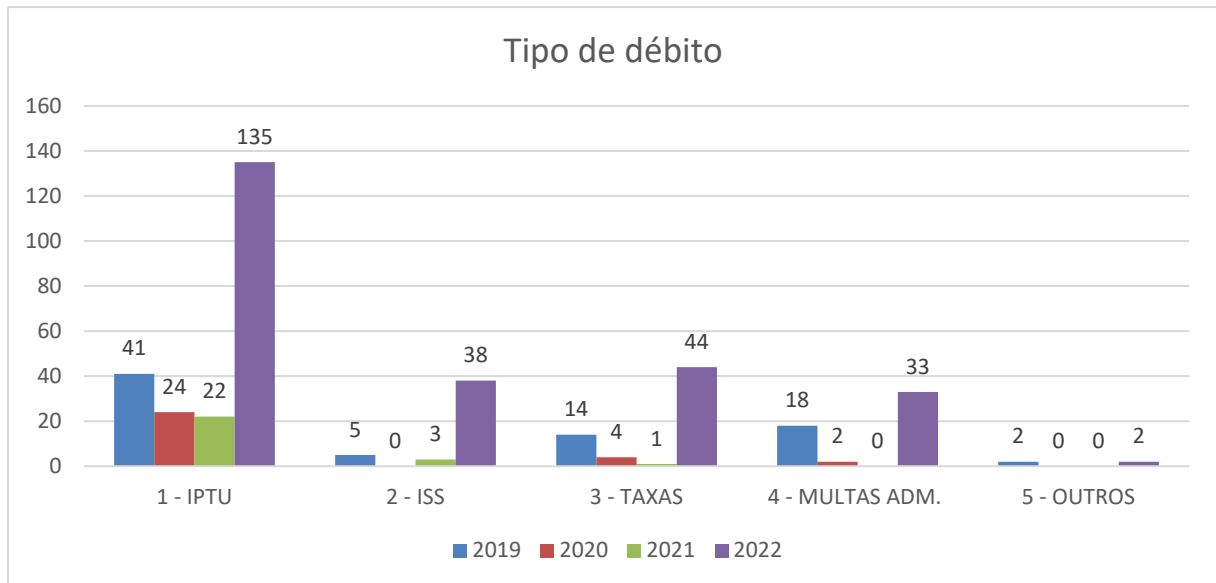


Fonte: elaborado pelo autor.

3.4 Tipos de débitos

XII. A análise do quantitativo de processos arquivados por ano e tipo de débito demonstra que o maior quantitativo de processos foi arquivado no ano de 2022 e em todos os anos são em sua maioria de cobranças d IPTU, conforme visualizamos no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Quantidade de processos por tipo de débito e ano de arquivamento



Fonte: elaborado pelo autor.

XIII. A análise dos **valores efetivamente arrecadados** com os débitos sob cobrança judicial apontaram uma **superioridade do IPTU**, tanto em valor absoluto quanto em valor médio e na relação entre valor pago e valor da causa, conforme visualizamos na seguinte tabela:

Tabela 10 – Valor total e médio arrecadado por tipo de débito

Tipo de débito	Quant. processos	Valor total pago	Valor pago em média	% Valor pago/VC
IPTU	222	R\$ 608.148,87	R\$ 2.739,41	65,09%
ISS	46	R\$ 91.217,88	R\$ 1.983,00	49,53%
Taxas	63	R\$ 11.641,36	R\$ 184,78	20,85%
Multas adm.	53	R\$ 30.694,70	R\$ 579,15	45,72%
Outros	4	R\$ 7.196,42	R\$ 1.799,11	40,07%
TOTAL	388	R\$ 748.899,23	R\$ 1.930,15	59,47%

Fonte: elaborado pelo autor.

3.5 Efetividade da citação

XIV. A análise da variável **citação** buscou identificar a quantidade de processos em que a citação do executado foi efetivada. Nesse quesito, observou-se um **baixo índice de êxito na localização dos executados**, tendo em vista que **apenas em 15,21%** dos casos os executados foram citados. Analisando esta variável por faixa de valor, observou-se uma proporção maior de processos com devedor citado nos processos de valor da causa superior a R\$ 10.000 e inferior a R\$ 100.000, com 30,77% de êxito da citação:

Tabela 11 – Ocorrência de citação por faixas de valor

Faixas de valor	Processos por faixa de valor da causa	Processos com citação	Proporção de processos com citação
Até R\$ 1521,92	271	38	14,02%
Entre R\$ 1.521,92 e R\$ 10.000	103	17	16,50%
Entre R\$ 10.000 e R\$ 100.000	13	4	30,77%
Acima de R\$ 100.000	1	0	0,00%
Total	388	59	15,21%

Fonte: elaborado pelo autor.

XV. Quando ao tipo de réu, os dados não demonstraram variação significativa na efetividade da citação, apresentando valores próximos ao índice geral de 15,21%, conforme Tabela 12 abaixo:

Tabela 12 – Ocorrência de citação por tipo de réu

	Quant. processos	Processos com citação	Proporção de processos com citação
Pessoa Física	292	48	16,44%
Pessoa Jurídica	76	8	10,53%
PF + PJ	17	3	17,65%
Espólio de PF	3	0	0,00%
Total	388	59	15,21%

Fonte: elaborado pelo autor.

XVI. Quanto ao tipo de débito, a análise conjunta das variáveis também não apresentou variações significativas no percentual de processos citados, devendo ser apontado apenas um percentual um pouco mais significativo na categoria residual de tipos de débito, que apresentou índice de 25% de citação nos 4 processos analisados.

Tabela 13 – Ocorrência de citação por tipo de débito

	Quant. processos	Processos com citação	Proporção de processos com citação
IPTU	222	40	18,02%
ISS	46	8	17,39%
Taxas	63	6	9,52%
Multas adm.	53	4	7,55%
Outros	4	1	25,00%
Total	388	59	15,21%

Fonte: elaborado pelo autor.

3.6 Efetividade da penhora

XVII. **Baixo índice de efetividade de penhora:** a análise não detectou a efetivação de penhora na amostra dos processos.

XVIII. Há de se ressaltar, contudo, que parte significativa dos processos da amostra foi arquivada pelo valor de alçada, a qual só pode ocorrer quando ausente a garantia do crédito em juízo através de penhora, o que pode explicar, ainda que em parte, a ausência de efetivação de penhora nos autos analisados.

3.7 Pagamentos

XIX. A variável relativa aos pagamentos buscou identificar tanto a ocorrência dos pagamentos integrais dos débitos, quanto os pagamentos parciais, identificando, ainda, os valores efetivamente pagos.

XX. A análise apresentou bons **índices de satisfação do crédito**, evidenciando que:

- 59,47% dos valores em cobrança foram pagos (somatório de pagamentos parciais e totais);
- 37,11% dos processos tiveram pagamento integral do débito;

XXI. Analisando os valores arrecadados por faixa de valor da causa ficou evidenciado que a maior parcela do valor total arrecadado foi proveniente das ações da segunda faixa de valor (entre R\$ 1.521,92 e R\$ 10.000,00), correspondendo a 43,30% do valor total arrecadado com os processos analisados:

Tabela 14 – Valor arrecadado por faixa de valor da causa

	Quant. processos	Soma de VC	Valor total pago	% Valor pago/VC	% Valor pago/total pago
Até R\$ 1.521,92	271	R\$ 150.220,73	R\$ 169.258,11	112,67%	22,60%
Até R\$ 10.000	103	R\$ 398.309,50	R\$ 324.249,93	81,41%	43,30%
Até R\$ 100.000	13	R\$ 269.288,20	R\$ 255.391,19	94,84%	34,10%
Acima de R\$ 100.000	1	R\$ 441.552,44	R\$ -	0,00%	0%
Total	388	R\$1.259.370,87	R\$ 748.899,23	59,47%	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

XXII. Os dados indicam que os valores arrecadados com débitos de até R\$ 10.000 possuem relevância dentre a amostra de processos analisados, respondendo por 65,9% do valor total arrecadado.

3.8 Defesas e recursos

XXIII. O levantamento de dados relativos às variáveis relativas aos meios de defesa do executado e à interposição de recursos teve como objetivo inicial verificar a frequência de ocorrência desses eventos na amostra de processos de execução fiscal arquivados no intervalo temporal de 2019 a 2022 na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal.

XXIV. Os dados coletados dos processos analisados evidenciaram baixos índices de apresentação de defesas pelo executado, bem como baixo índice de apresentação de recursos (aqui considerando também os recursos interpostos pela PGM Goiânia), conforme evidenciado nas seguintes tabelas:

Tabela 15 – Frequência de apresentação de meios de defesa do executado

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
EXC_PRE	1	1	0	5	7
EMB_TERC	1	0	0	0	1

Fonte: elaborado pelo autor.

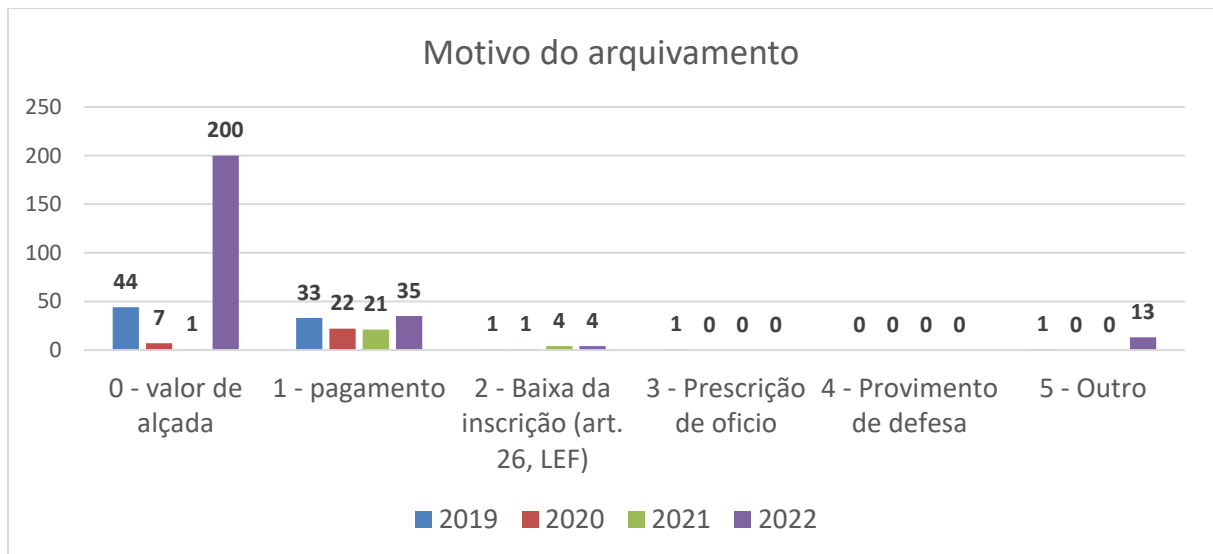
Tabela 16 – Frequência de apresentação de recursos

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Apelação	0	1	0	1	2
Agravo inst.	0	0	0	0	1
RESP/RE	0	0	0	0	0
ED	0	0	0	23	23

Fonte: elaborado pelo autor.

3.9 Motivos de Arquivamento

XXV. No que se refere aos motivos dos arquivamentos, observou-se uma predominância da extinção pelo valor de alçada em relação aos demais motivos para arquivamento do processo, conforme identificado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Quantidade de processos por motivo e ano de arquivamento

Fonte: elaborado pelo autor

XXVI. Após o valor de alçada, causa do arquivamento de 64,95% do total de processos analisados (252 de 388), a segunda causa mais comum de arquivamento foi o pagamento integral do débito, com 28,60% (111 de 388) do total de processos da amostra

XXVII. A baixa em razão de prescrição ou de provimento ou procedência de ações de defesa dos executados não apresentaram índices relevantes na amostra.

4 INTERPRETAÇÃO E RELEVÂNCIA

A análise quantitativa dos dados coletados indicam que o perfil majoritário das execuções fiscais do Município de Goiânia arquivadas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022 era de ações que visavam a cobrança de IPTU em face de pessoas físicas, com valor da causa inferior a R\$ 1521,92, que foram arquivados em grande parte pelo valor de alçada, sem a ocorrência de citação ou penhora.

A predominância de processos arquivados pelo valor de alçada deve ser considerada na análise dos resultados das demais variáveis, em especial das variáveis relativas à efetividade do processo (efetividade da citação, efetividade da penhora, pagamento). Assim, considerando que o arquivamento pelo valor de alçada tem como requisitos a ausência de citação válida ou da garantia do débito em juízo (o que inclui a penhora), é provável que as variáveis quanto à efetividade tenham sido afetados pela grande parte de processos arquivados pela alçada. Nesse sentido, sugere-se a realização de novos estudos para levantamento mais preciso desses dados.

Feita essa ressalva, os dados reforçam a dificuldade quanto à efetividade das execuções fiscais, especialmente quanto à ocorrência de citação e penhora, identificada apenas em pequena parcela dos casos analisados.

Os dados reforçam a hipótese de que o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais, sobretudo para valores de baixo montante e baixa recuperabilidade, resulta em **alto custo processual com retorno financeiro inexpressivo**, representando alto **custo de oportunidade** para os entes públicos. Dada a limitação de recursos materiais e humanos para processamento das ações, a limitação do ajuizamento através instituição de valor mínimo que superem o custo processual, além de critérios relativos à recuperabilidade do crédito parecem ser as melhores medidas com o intuito de melhorar a efetividade das execuções.

Assim, o estudo aponta para a necessidade de **ajuizamento seletivo**, integração com meios extrajudiciais de cobrança e uso de tecnologias de análise preditiva para seleção de casos com maior potencial de êxito.

5 SUGESTÕES

Considerandos os dados levantados na pesquisa, bem como as práticas identificadas em outros entes que tem resultado em maior efetividade da execução fiscal enquanto instrumento de arrecadação de recursos financeiros para o estado, sugerimos as seguintes ações no Município de Goiânia:

i. Ajuizamento seletivo:

- Manutenção do ajuizamento seletivo com base no valor mínimo de R\$ 10.000,00, valor condizente com o estabelecido pela Resolução CNJ nº 547/2024, até que a realização de pesquisas adicionais verifiquem o custo estimado do processo;
- Desenvolvimento de rotinas e ferramentas que possibilitem a adoção de critérios quanto ao grau de recuperabilidade como condição para o ajuizamento das ações, como a identificação de patrimônio penhorável dos executados antes do ajuizamento, a fim de que sejam ajuizadas apenas as ações com uma probabilidade mínima de êxito.

ii. Fortalecimento de meios extrajudiciais de cobrança:

- Ampliar uso do protesto de CDA para todos os débitos em cobrança, efetuando-o antes do ajuizamento das execuções, conforme Resolução CNJ nº 547/2024;
- Estimular a conciliação e transação tributária, tanto para débitos de valor inferior ao valor de alçada quanto para os débitos objeto de cobrança judicial, buscando-se a regulamentação de modo que os devedores e créditos sejam tratados de modo distinto com base em características individuais do débito e do devedor.

iii. Integração de dados e tecnologia:

- Buscar integrar as bases de dados do Município com dados de outros órgãos públicos e privados, a fim de promover ampliação e renovação das informações pessoais dos contribuintes/executados, em especial quanto ao endereço para fins de melhoria nos índices de citação dos processos;
- Utilizar inteligência artificial e cruzamento de dados para classificação dos créditos com base em seu grau de recuperabilidade (*rating*), possibilitando a

adoção de distintas estratégias de cobrança conforme o perfil do crédito e do devedor;

- Ampliar o uso de rotinas automatizadas para respostas a movimentações processuais de baixa complexidade, se possível com integração entre sistemas da Prefeitura de Goiânia e do TJGO;
- Utilização de ferramentas que auxiliem na localização de bens de executados antes e após o ajuizamento das execuções fiscais.

iv. **Gestão processual ativa:**

- Estabelecer metas de atuação com base em indicadores de efetividade.
- Intensificar movimentações processuais em execuções com potencial de retorno.

v. **Monitoramento contínuo:**

- Criar painel de indicadores para acompanhar o custo, tempo e taxa de recuperação das execuções.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empírica evidencia que, no contexto atual, a política pública de cobrança judicial da dívida ativa em Goiânia demanda racionalização. A adoção das recomendações apresentadas pode reduzir o acervo de execuções fiscais ineficientes, otimizar recursos da PGM e do Judiciário e potencializar a arrecadação municipal, em consonância com os princípios da eficiência e da responsabilidade fiscal.

Espera-se com esta nota técnica, que as sugestões apresentadas a partir de estudos científicos empíricos possam colaborar na melhoria dos índices de efetividade e de arrecadação decorrente das execuções fiscais, ampliando a arrecadação de recursos necessários para a concretização de políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais.

APÊNDICE B – Dicionário de variáveis

N	VARIÁVEL	SIGLA	NATUREZA	CATEGORIAS	DESCRIÇÃO	UNID. MEDIDA	FONTE DOS DADOS	PROCEDIMENTO DE COLETA
1	Núm. processo	PROC_ID	Qualitativa nominal	N/A	Número/protocolo da execução fiscal	Nome	Lista fornecida pelo TJGO	Análise documental
2	Data de distribuição	AJUIZ_DATE	Qualitativa Categórica	N/A	Data de distribuição da execução	Data	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
3	Data de arquivamento	ARQ_DATE	Qualitativa Categórica	N/A	Data do arquivamento definitivo.	Data	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
4	Valor da causa	PROC_VC	Quantitativa discreta	N/A	Valor da causa	R\$	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
5	Número de parcelamentos	N_PARC	Quantitativa discreta	N/A	Número de parcelamentos do débito após o ajuizamento da ação.	Unidade	Sistema da Prefeitura de Goiânia (Complete)	Extração direta da base de dados
6	Pagamento do débito	PAG	Qualitativa categórica ordinal	0 - Sem pagamento 1 – Pagamento parcial 2 – Pagamento total	Verificação da ocorrência de pagamento total ou parcial do débito, ainda que posterior ao arquivamento da execução fiscal.	N/A	Sistema da Prefeitura de Goiânia (Complete)	Extração direta da base de dados

7	Motivo do arquivamento	ARQ_MOT	Qualitativa categórica pentavalente	0	pagamento	Motivo do arquivamento, conforme decisão judicial.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
				1	Valor de alçada				
				2	Baixa da inscrição (art. 26, Lef)				
				3	Prescrição de ofício				
				4	Provim. defesa				
				5	Outros				
8	Tipo de débito	DEB_TYPE	Qualitativa nominal	1 – IPTU 2 – ISS 3 – TAXAS 4 – Multas Adm. 5 – Outros	Tipo de débito descrito da CDA em que se funda a execução fiscal.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental	
9	Tipo de executado	REU_TYPE	Qualitativa nominal	1 - Pessoa Física 2 – Pessoa Jurídica 3 – PF + PJ	Personalidade Jurídica do(s) executado(s) indicado(s) na CDA.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental	

10	Presença de corresponsável na CDA	CORRESP	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Verificação da indicação de corresponsável na CDA.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
11	Citação efetivada	CIT_EFET	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Informação se pelo menos uma citação foi efetivada nos autos.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
12	Tramitação em autos físicos	PROC_FIS	Qualitativa binomial	0 – Não 1 - Sim	Verificação se o processo tramitou, ainda que parcialmente, em autos físicos.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
13	Valor pago	VLR_PAG	Quantitativa discreta	N/A	Valor pago pelo débito objeto de cobrança.	R\$	Sistema da Prefeitura de Goiânia (Complete)	Extração direta da base de dados
14	Quantidade de réus	QTD_REU	Quantitativa discreta	N/A	Quantidade de réus identificados na CDA.	Unidade	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
15	Exceção de pré executividade	EXC_PRE	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Apresentação de exceção de pré-executividade nos autos.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
16	Embargos à execução do devedor ou de terceiros	EMB_EXEC	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Apresentação de embargos à execução ou de terceiros no	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental

					decorrer da execução.			
17	Agravo de instrumento	AGR	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Apresentação de agravos no decorrer da execução.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
18	Apelação	APL	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Apresentação de apelações no decorrer da execução.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
19	Recurso especial ou extraordinário.	RESP_RE	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Apresentação de recursos especiais e/ou extraordinários na execução.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
20	Sentença	SENT	Quantitativa discreta	N/A	Quantidade de sentenças proferidas no decorrer da execução.	Unidade	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
21	Baixa definitiva	BAIXA	Qualitativa bivariada	0 – Não 1 - Sim	Baixa definitiva dos autos.	N/A	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental
22	Embargos de declaração	ED	Quantitativa discreta	N/A	Quantidade de embargos de declaração apresentados no decorrer da	Unidade	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental

					execução.			
23	Petições de andamento da PGM	PET_PGM	Quantitativa discreta	N/A	Quantidade de petições apresentados pela PGM no decorrer da execução.	Unidade	Autos judiciais (PROJUDI)	Análise documental