

# UMA BREVE ANÁLISE DO PERFIL DA LITIGIOSIDADE EXECUTIVA ESTATÍSTICA NO BRASIL.

*1. Introdução; 2. A justiça em números: a pesquisa do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2.1 Alguns dados bastante relevantes do levantamento feito pelo IPEA; 2.2 Algumas ponderações a partir dos números apresentados; 3. Pensando a viabilidade/necessidade da desjudicialização no contexto do processo de execução no Brasil; 4. Conclusões; 5. Referências bibliográficas;*

## **1. Introdução;**

Entre os anos de 2009 e 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>1</sup>, por termo de cooperação assinado com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), desenvolveu trabalho empírico investigativo a partir da análise de autos findos da Justiça Federal, com escopo no estudo do custo e do tempo do processo de execução fiscal, quando promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

A pesquisa, reconhecidamente pioneira, atraiu olhares de doutos estudiosos do direito processual civil, para análise do resultado apontado.

Os estatísticos – de pouca utilização, ainda e infelizmente, na dogmática jurídica – trouxeram à luz alguns pontos de reflexão rumo às melhorias no processo executivo, quanto ao que, em voz uníssona, ressoa o clamor da sociedade contemporânea por efetividade.

A pesquisa foi um passo, o primeiro talvez nesta senda, para a percepção do quão se faz necessário que conheçamos a realidade através dos números. Eles dizem muito. Orientam tomadas de decisões mais consentâneas à realidade a ser tratada. Como a de um doente enfermo, em uma análise paradigmática, poderíamos dizer que o tratamento mais rápido e eficaz dependerá do quão preciso for a identificação dos sintomas. Os números nos dão os indicadores – os elementos que traduzem os sintomas – para que possamos, a partir deles, definir as direções. As melhores direções.

---

<sup>1</sup> O IPEA é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cujas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Sítio oficial: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1226](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226);

No contexto da pesquisa desenvolvida coloca-se em pauta assunto tormentoso, cujos debates agigantam-se dia-a-dia, a respeito da possibilidade/viabilidade de uma desjudicialização do processo executivo ou quiçá, de alguns dos atos executivos, entendidos estes como aqueles praticados dentro do processo de execução.

Poderíamos aceitar, *lege ferenda*, que o processo executivo tramitasse fora do Poder Judiciário? Talvez atribuído à competência de outro poder da federação, o Executivo? Talvez a terceirização desta condução administrativa? Ou um sistema misto? Enfim, várias conjecturas poderiam ser levantadas nestes questionamentos, mas o fato é que o grande “calcanhar de Aquiles” de toda problemática, a nosso ver, é definir o que efetivamente tratar-se-ia de tema afeto ao *jus imperium* – do qual, a princípio, não se abriria mão da atuação do poder judiciário –, e o que não careceria deste pronunciamento jurisdicional podendo ser tratado como um ato eivado de centelha administrativa, quanto ao seu procedimento, de modo a se permitir que outro, que não o juiz togado, pudesse dele tratar e conduzir burocraticamente, como sói caracterizar-se este tipo de ato dentro do ordenamento vigente.

No contexto destas discussões surgem movimentações do Poder Legislativo, materializadas por Projetos de Lei<sup>2</sup> que colocam em pauta – para este cenário dos executivos fiscais – proposta de um processo executivo administrativo, passando a competência do processamento do executivo fiscal ao Executivo, na figura da própria Procuradoria Geral, então, a exequente. Enfim, talvez seja esse o ponto mais sensível da proposta de lei que, nada obstante, conta com sugestões outras que podem ser vistas com bons olhos.

O fato é que, acima de tudo, culturalmente, haverá resistência de muitos a uma *privatização* do processo de execução. O vocábulo usado é infeliz, mas propositadamente colocado para menção à fala de Barbosa Moreira<sup>3</sup>, incrivelmente contemporânea, muito embora tenha traçado as linhas deste ensinamento no final da década de 90, o que também se fazia oportuno pela recém-nascida lei de arbitragem (de 1996) – exemplo por excelência de desjudicialização – disse, então, naquela oportunidade, ao lecionar a respeito do tema: “... no concernente ao processo, os fenômenos a cujo respeito se vem falando de *privatização*, independentemente do juízo que se faça sobre cada um deles, não parecem

---

<sup>2</sup> Projetos que tramitam, agora, todos apensados que ainda serão tratados no decorrer deste estudo: PL 2.412/07, 5.080/09, 5.081/09 e 5.082/09.

<sup>3</sup> Barbosa Moreira, José Carlos. “Privatização do processo?”, *in* Temas de Direito Processual (sétima série). 1ª edição. São Paulo: Saraiva. 2001.p 11 e 12.

ministrar justificação cabal para o uso da palavra. O que se pode e deve reconhecer é a propensão do nosso tempo – com intensidade variável, segundo o lugar e a matéria – para envolver particulares na atividade de solução de litígios, quer na esfera judicial, quer fora dela. Rotular esse movimento de “privatização do processo”, no entanto, claramente se afigura pouco apropriado”.

A menção feita ilustra também a necessidade de afastamento de rótulos, de pré-julgamentos, e antes e acima de tudo a premência de uma leitura isenta e atual dos problemas reais que afetam hoje a administração da justiça.

Ao fim e ao cabo, o nome que se venha a dar ao fenômeno é o que menos importará se se destinar à solução de parte, que seja, das muitas questões tormentosas que permeiam a busca da efetiva tutela jurisdicional executiva. Vejamos!

## **2. A justiça em números: a pesquisa do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;**

Os números advogam por si. Segundo a pesquisa<sup>4</sup>, o Brasil em 2010 apresentava 83,4 milhões de feitos tramitando no sistema judiciário, dos quais os executivos fiscais representavam 32%.

No entanto, de algum modo, guardadas as devidas proporções a leitura dos resultados auxiliarão na visibilidade de problemas comuns à execução civil, sobremaneira, na porção administrativa quanto à prática dos atos.

Parece-nos, outrossim, que esta preocupação ganhou ainda mais vida a partir da pesquisa mencionada, o que se evidencia com outros dois projetos, um deles decorrente da assinatura de um termo de cooperação, em meados de 2010, entre o Conselho de Justiça Federal (CJF) e o IPEA<sup>5</sup>, para realização da pesquisa “Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais federais”. Apurou-se que em 2010, mais de 1,5 milhão de ações estavam em tramitação nos juizados de todo o país. O outro, fruto de um convênio de plano de trabalho, assinado em 18.09.2014, entre o diretor do Instituto de Pesquisa

---

<sup>4</sup> Texto de apresentação da obra resultante da análise da pesquisa em questão, intitulada “Gestão e jurisdição : o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva. – Brasília : Ipea, 2013.v. 9 (297 p.) : gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento ; 9). p. 9.

Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf).

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias-do-cjf/2011/junho/cjf-e-ipea-realizam-pesquisa-sobre-os-juizados-especiais-federais>.

Econômica Aplicada (IPEA), Alexandre dos Santos Cunha, e o presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desembargador José Renato Nalini, para a execução do projeto de pesquisa denominado “Desburocratização dos cartórios judiciais”<sup>6</sup>.

Dando guarida ao quanto se disse até então, oportuna a fala de Cassio Scarpinella Bueno, quando ao cumprimentar a iniciativa da pesquisa, assim diz: “Trata-se de trabalho pioneiro, inclusive no que diz respeito ao método de pesquisa empregado – circunstância, aliás, devidamente destacada na descrição da metodologia da pesquisa (anexo B, p. B9) – e cujo exemplo merece ser multiplicado para outros processos, além da execução fiscal que tramita perante a Justiça Federal. Somente assim – esta é a grande verdade e, ao mesmo tempo, o grande desafio – se poderá propor verdadeiras mudanças no Poder Judiciário que certamente poderão resultar objetivamente em alguma melhoria na eficiência do serviço prestado por aquele órgão”<sup>7</sup>.

Por fim, engrossa o coro deste entendimento, aparentemente palmar, a atualíssima menção de Joel Dias Figueira Júnior<sup>8</sup>, ao dizer que “... a ausência de dados estatísticos obsta que os problemas do aparelho judiciário, do qual depende essencialmente a efetividade do processo, sejam convenientemente solucionados, do que resulta que as medidas adotadas em geral seguem sempre o mesmo rumo – aumento do número de juízes e juízos”<sup>9</sup>.

É dizer em suma, que a problemática é flamejante e inspira cada vez mais o pensar dos dogmáticos jurídicos, tão mais acostumados às letras que aos números, que doravante habituar-se-ão a um novo olhar em busca de respostas reais até então existentes, na grande maioria das vezes, apenas no campo apriorístico. E vamos além, e não só deles – jurídicos, vez que a preocupação com as questões de eficiência do Poder Judiciário, de há muito tempo transcendeu fronteiras, sendo preocupação primeira da própria sociedade, mas também de outros “players” do cenário macrossocial, todos a compor a mesma arena política.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Imprensa/Noticias/Noticia.aspx?Id=24198>.

<sup>7</sup> Scarpinella Bueno, Cassio. Obra resultante da análise da pesquisa em questão, intitulada “Gestão e jurisdição : o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva. – Brasília: Ipea, 2013.v. 9 (297 p.): gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9). p. 20. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

<sup>8</sup> Figueira Junior, Joel Dias. “Execução simplificada e a desjudicialização do processo civil: mito ou realidade”, in Execução civil e temas afins do CPC/1973 ao novo CPC: estudos em homenagem ao Professor Araken de Assis. Coordenação: Arruda Alvim. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014. p. 585.

<sup>9</sup> In “**Execução simplificada e a desjudicialização do processo civil: mito ou realidade**”, in Execução civil e temas afins do CPC/1973 ao novo CPC: estudos em homenagem ao Professor Araken de Assis. Coordenação: Arruda Alvim. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014. P. 585.

## 2.1 Alguns dados bastante relevantes do levantamento feito pelo IPEA<sup>10</sup>;

A pesquisa propalada até então, teve como norte determinar o custo e o tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Para tanto, fez o corte temporal entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011, resultando no período analisado de 1 (um) ano e 3 (três) meses.

A pesquisa aponta confiabilidade de 90% e estabeleceu como metodologia de trabalho o PEFM (processo de execução fiscal médio), significando isso a combinação de dois métodos, a saber, “carga de trabalho ponderada” e “custeio baseado em atividades”<sup>11</sup>, investigados os autos findos com baixa definitiva na justiça federal de primeiro grau.

A partir de então iniciaram-se cortes metodológicos para estabelecimento dos estatísticos, definindo-se em essência: (i) o objeto da execução fiscal, (ii) quem figura como autor e como réu, (iii) quantos ultrapassam a fase de citação, (iv) quantos resultam em penhora e leilão, (v) qual o tempo de tramitação e (vi) qual o montante de receita.

Apurou-se que impostos federais constituem o principal objeto dos executivos fiscais promovidos pela PGFN com representatividade em 52,1%, seguidos imediatamente por 36,4% inerente às contribuições sociais federais, restando 9,9% que correspondem a outras verbas destinadas à União a exemplo de multas e obrigações contratuais diversas.

Isolando as ações movidas pela PGFN verificou-se que os executivos fiscais em face de pessoas jurídicas têm expressiva representatividade, com 83,2% contra 16,8% de pessoas físicas, com a ressalva de que análise foi feita considerando o primeiro momento de acionamento, podendo vir a se alterar em momento posterior.

Passando-se a análise das grandes rotinas, mostrou-se a citação ser um grande “gargalo”, na medida em que 56,8% representaram o grupo de casos em que houve ao menos uma tentativa de citação e ela foi inexitosa, em 36,3% dos casos não houve citação válida e em 9,9% a citação se deu por edital, o que, sem muito esforço, permite a

---

<sup>10</sup> Todos os dados estatísticos apresentados nesse tópico foram extraídos da NOTA TÉCNICA da Pesquisa intitulada “Custo e tempo do processo de execução fiscal movido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional”, sob a responsabilidade dos pesquisadores Alexandre dos Santos Cunha (coordenador), Isabela do Valle Klin e Olívia Alves Gomes Pessoa. Brasília: novembro de 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf)

<sup>11</sup> Oliveira, Regis Fernandes. Obra resultante da análise da pesquisa em questão, intitulada “Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva – Brasília: Ipea, 2013.v. 9: gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9). p. 104. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisidicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisidicao.pdf).

afirmação de que em 46,2% (somados os dois últimos percentuais) dos executivos fiscais o devedor não é encontrado. Quanto à forma, apurou-se, ainda, que se deu pelos correios em 25,1% dos casos, por oficial de justiça em 27,8%, edital em 9,9% e 36,8% dos casos não houve citação. Cumpre anotar que em 3,6% houve comparecimento espontâneo em juízo.

Foram identificados 15,7% dos casos com penhora de bens, dos quais 1/3 com apresentação do bem pelo devedor.

Apenas 3,8% dos executivos apresentaram algum tipo de objeção de preexecutividade, com apenas 0,5% de casos com decisão favorável aos executados e 6,5% dos devedores opuseram embargos à execução, dos quais 0,9% obtiveram decisões favoráveis.

Resultaram em leilão (com ou sem êxito) não mais que 2,8% dos casos, em que 0,3% geraram recursos suficientes e em 0,4% houve adjudicação do bem.

A pesquisa menciona, ainda, que no decorrer do processo investigativo foram feitas entrevistas com os serventuários que manifestaram “profundo desalento” com a complexidade dos atos administrativos necessários em todo procedimento dos leilões.

Fato curioso, também, que chama a atenção na pesquisa, ao analisarem os percentuais inerentes às modalidades de pagamento, diz com a postura dos juízes:

“O que surpreende, no que diz respeito às modalidades de pagamento, é a pouca informação existente nos autos sobre quem, de que modo e quanto pagou ao exequente. **Em regra, os juízes não têm qualquer preocupação em verificar se a informação prestada pelo exequente é verdadeira, ou seja, se realmente houve o pagamento e qual o valor efetivamente pago.** Por essa razão, em 20,9% dos casos não se sabe a modalidade de pagamento adotada e em 16,3% dos processos não consta qualquer informação sobre o valor efetivamente apurado. Considerando apenas os casos em que essa informação encontra-se presente, pode-se afirmar que cada ação de execução fiscal, promovida pela PGFN e extinta por pagamento integral da dívida, resulta na arrecadação média de R\$ 54.783,77 em principal (para uma mediana de R\$ 6.586,83) e R\$ 129,42 em custas judiciais (para uma mediana de R\$ 10,64)<sup>12</sup>”. (salientou-se).

De todo modo, as conclusões estatísticas primeiras apontadas na pesquisa, a partir do estabelecimento de características e premissas gerais dos executivos fiscais, apontam

---

<sup>12</sup> Observação constante da nota de rodapé da página 9 da pesquisa em comento, acesso: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf)

para as seguintes conclusões: (i) 25,8% tiveram baixa com pagamento integral da dívida<sup>13</sup>, (ii) este índice sobe para 34,3% nos casos em que houve citação, (iii) em 36,8% foram identificados casos extintos por prescrição ou decadência, (iv) em 18,8% cancelamento da inscrição do débito, (v) 13% remissão e em (vi) 14,7% dos casos houve interposição de recurso pelo exequente.

Bem, a partir do mapeamento do cenário, era oportuno o momento de analisar o custo e o tempo, propriamente ditos, que afinal constituíam-se nos pontos nodais da pesquisa.

Neste momento se tem com absoluta clareza a necessidade da participação técnica-econômica na pesquisa, para manuseio das informações colhidas, de modo a transformá-las em elementos matemático-financeiros que nos traduzisse em números palatáveis e proveitosos a análise, por assim dizer, da gestão jurídica.

Pois bem, para a mensuração do custo era crucial a medição do tempo, não só do tempo, mas do tempo em atos. Era preciso medir cada etapa a partir da frequência de cada ato, ou seja, a partir da compreensão das etapas processuais da Lei 6.830/1980, medir qual o número de vezes cada ato seria praticado ao longo do processo examinado, iniciando na autuação e concluindo com baixa definitiva.

Dado de fundamental importância encontramos na sensibilidade cautelosa da pesquisa, que se preocupou em analisar/medir o fator “tempo” a partir de categorias “escondidas”, ou mesmo, sub-categorias, divididas em dois grupos nomeados: (i) “tempos úteis” e (ii) “tempos mortos”. Os primeiros foram considerados para os seguintes atos: os tempos da relação jurídica processual (atos do juiz e das partes), também o tempo das atividades administrativas a cargo substancialmente dos serventuários. Os segundos os tempos de espera, ponto bastante tormentoso para os analistas. Tentou-se separar os tempos de espera nomeados legítimos, porque necessária a consideração dos prazos processuais legais, daqueles que decorram de uma disfuncionalidade organizacional do judiciário, materializadas nas pilhas de autos aguardando cumprimento administrativo de atos, esperando as filas de expediente, estes sim é que foram considerados como os tempos

---

<sup>13</sup> resultado que surpreendeu, apontado na pesquisa como de sucesso razoável, diante do cenário identificado; ainda, não foi possível discernir as formas que decorreram até o efetivo pagamento (expropriação, adjudicação, etc) a considerar o apontamento feito quanto a inexistência desta informação nos autos o que gerou o comentário apontado no parágrafo imediatamente acima.

mortos<sup>14</sup>.

Para este cômputo, a técnica utilizada foi a *Delphi*, baseado na coleta de opiniões junto a um grupo diverso de servidores sobre os tempos razoáveis para a prática de cada ato, conforme apontado na descrição da própria pesquisa, e que foi preferida em relação à cronometragem, que seria outra opção, dada a dificuldade em cronometrar amostras que fossem consideradas representativas de forma suficiente<sup>15</sup>.

Feito isso, chegou-se à conclusão que o tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias.

A partir de então, medidos a frequência e tempos médios de cada etapa passou-se ao cálculo do custo, que foi feito a partir da criação de um indicador denominado CPMD (custo médio por processo/dia), que permitisse transformar em custo aquelas informações levantadas a respeito da frequência de ocorrência do ato e do tempo médio.

Por certo, esse breve ensaio não tem a pretensão de esmiuçar as fórmulas matemático-estatístico-financeiras utilizadas no desenvolvimento destes cálculos – e nem teria habilidade técnica para tanto – cuidando, no entanto, de expor minimamente o racional da operação para viabilizar a compreensão do trabalho em números e dele extrair interpretações, aí sim, técnico-jurídicas outras que nos permitam evoluir nas conclusões para pensamentos em melhoria do sistema.

Enfim, a pesquisa encerra-se apontando para um custo médio por executivo fiscal de R\$ 5.606,67, com duração de tempo médio de 9 anos, 9 meses e 16 dias e com probabilidade de recuperação do crédito em torno de 25,8%.

E com apoio no custo médio obtido e no percentual de recuperação consegue apontar-nos o ponto a partir do qual é viável ou financeiramente justificável (chamado de *breaking even point*) promover a execução fiscal, que representa R\$ 21.731,45.

Mediante estas constatações, a pesquisa arremata sugerindo que o piso mínimo para os ajuizamentos passe ao patamar de 20 mil reais em lugar dos atuais praticados em 10 mil, ressaltando a necessária manutenção daqueles em curso, além do desenvolvimento de política para rearranjo na forma de tratamento dos casos abaixo do novo patamar. Ainda, e absolutamente relevante, a pesquisa conclui para dizer que este novo piso implicaria em uma redução progressiva do volume de trabalho da área do contencioso da PGFN da ordem

---

<sup>14</sup> Dados da própria pesquisa constante nas páginas B11 e B12 – Anexo B – in “Gestão e jurisdição : o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva. – Brasília : Ipea, 2013.v. 9 (297 p.) : gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento ; 9). p. 9.

Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

<sup>15</sup> Op. cit., p. B13, anexo B.



de 52%.

## 2.2 Algumas ponderações a partir dos números apresentados;

A primeira constatação que salta aos olhos, a nosso sentir, é a desconstituição da crença de que os meios defensivos e recursais seriam os grandes responsáveis pela lentidão sentida e constatada na prestação jurisdicional.

A pesquisa constatou que objeções de pré-executividade e embargos à execução constituem-se em percentuais baixíssimos (respectivamente 3,8% e 6,5%) na representatividade dos atos analisados.

É dizer, um número bastante inexpressivo que nos dá a leitura e informação de que os olhares de preocupação talvez devam ser voltados a outros pontos cruciais, muito embora, como sabiamente ressalva Flávio Luiz Yarshell, “... estatísticas mostram dados objetivos que, contudo, podem e devem ser interpretados em seu contexto. Números eloquentes divorciados de seu contexto podem ou não ter utilidade alguma ou, pior, levar a conclusões distorcidas. Portanto, é inevitável que a leitura dos números traga consigo avaliações de caráter subjetivo e é preciso cautela na extração de conclusões a partir dos dados levantados”<sup>16</sup>.

Deveras, mantida a cautela analítica suscitada, é de se concluir que, *in casu*, a vilania não está com o executado<sup>17</sup>.

Viu-se, macroscopicamente, que o grande vilão parece ser a falta de estrutura organizacional mais adequada ao propósito perseguido e, assim, a falta de apropriada gestão do processo, aqui entendido no sentido lato da palavra.

Nesta toada, outro ponto que merece nota é o desfecho da pesquisa no sentido de que, se observada a orientação do corte (*breaking even point*) no patamar de 20 mil e não mais de 10 mil como atualmente praticado, novo piso implicaria em uma redução progressiva do volume de trabalho da área do contencioso da PGFN da ordem de 52%.

Pois bem, se estamos nesta senda a discutir custo do processo e já temos a

---

<sup>16</sup> Yarshell, Flávio Luiz. Obra resultante da análise da pesquisa em questão, intitulada “Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva – Brasília: Ipea, 2013.v. 9: gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9). p. 189.

Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisidicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisidicao.pdf).

<sup>17</sup> Sica, Heitor Vitor Mendonça. Obra resultante da análise da pesquisa em questão, intitulada “Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva – Brasília: Ipea, 2013.v. 9: gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9). p. 219 e 220.

Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisidicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisidicao.pdf)

percepção do custo relacionado ao tempo, podemos desde já extrair importante conclusão: 52% de redução no volume de trabalho seguramente representa ganho de fôlego diretamente correspondente ao tempo e, assim, ao custo.

Mas devemos ir além. A economia aqui está longe de representar benesse exclusiva apenas desta ordem. Não. Representa muito mais, na medida em que, com o valor economizado – nesta lógica utilizada, seria possível investimento em mecanismos de gestão de processos e transformar recursos financeiros em resultados de eficiência do processo.

Além do mais, a materialização de algo impalpável como é o tempo em números talvez tenha sido o ponto alto do trabalho empírico desenvolvido.

Até então vagas eram as ideias a esse respeito. Vagas porque presentes no campo apriorístico e subjetivo dos leitores e interlocutores do sistema.

A demonstração palpável do tempo morto dá nota importantíssima para tentativa de identificação dos pontos mais nevrálgicos de todo o *iter*, pois o número obtido como tempo morto na pesquisa, causa espanto.

O estudo mostra, a partir de hercúleo trabalho de mensuração dos atos relacionados ao tempo dispendidos<sup>18</sup>, valendo-se, por óbvio, de equações matemáticas, que o tempo morto seria a resultante do tempo total subtraído o tempo útil e necessário, dentro destes considerada a soma do tempo de mão de obra e dos tempos legais ( $TM=TT-TUN(TMO+TL)$ ).

Em linhas absolutamente gerais, pois como dito, não pretende este texto detalhar amiúde as formulações técnico-matemáticas, a conclusão obtida para o cômputo do Tempo morto foi a de que ele representaria aproximadamente 88% do tempo total.

Por certo, sabemos todos que a existência de um tempo morto mínimo é inevitável<sup>19</sup>, pois sempre haverá, o que não podemos ser placidamente coniventes é com a existência deste tempo perdido em patamares tão significativos.

Isso permite outra importante conclusão trazida pela pesquisa, a saber: “A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais<sup>20</sup>, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado, tampouco do grau de complexidade das

---

<sup>18</sup> Anexo B, p. B22 e seguintes, Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

<sup>19</sup> Neste sentido, Zufelato, Camilo. Obra resultante da análise da pesquisa em questão, intitulada “Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva – Brasília: Ipea, 2013.v. 9: gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9). p. 278.

Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

<sup>20</sup> Outra premissa sempre veementemente propagada e ao que parece, combatida no contexto analisado.

atividades administrativas requeridas. **Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição** (anexo A, p. A4-A5)<sup>21</sup>.

### **3. Pensando a viabilidade/necessidade da desjudicialização no contexto do processo de execução no Brasil;**

A par dos números e conclusões a eles tecidas, entra em pauta tema a respeito do qual tem sido crescente os debates na contemporaneidade: o processo de execução ou ao menos alguns atos de execução deveriam sair das mãos do poder judiciário, ou então, do juiz?

Qual a porção que requer a jurisdição nestes atos de feição administrativa, contidos no processo de execução.

A busca de bens penhoráveis ou os processamentos burocráticos para a consecução de um leilão dependeriam de um impulso do juiz?

Estes pontos têm sido de questionamento recorrente e não por outra razão, tramitam no legislativo dois projetos de lei, ligados diretamente ao assunto: transferência dos eixos de competência do judiciário para o executivo, tendendo a formação de um processo de executivo fiscal a cargo da Pública Administração.

O primeiro deles em curso, o PL 2.412/07 de autoria do Deputado Federal Regis Fernandes de Oliveira, apresentado em novembro de 2007, prevê a execução administrativa da dívida da União, Estados, Municípios e suas autarquias e fundações, justificado a partir da mudança de paradigmas e atribuições de parcela do poder de império do Estado a outro órgão de sua estrutura, fazendo uma translação de competência do juiz para um titular do órgão de sua competência.

Na visão do autor do projeto este deslocamento não implicaria em malversação do art. 5º, em seu inciso XXXV, da CF, na medida em que a atividade de execução teria natureza eminentemente administrativa e não jurisdicional. Pensar de forma diferente, seria dar aplicação ao direito de forma condicionada à letra fria da lei, além do que seria mais natural que fosse encargo do Executivo que do próprio Judiciário. Por certo, em respeito a

---

<sup>21</sup> [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

indeclinabilidade da tutela jurisdicional, seriam resguardados ao executado os direitos de acesso ao judiciário por meio dos embargos à execução, bem como à arrematação.

A este projeto, sobrevieram outros três<sup>22</sup>, o principal para o estudo em comento, o Projeto de Lei 5.082/2009<sup>23</sup>, que hoje carrega consigo apensados todos os outros, dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública.

Sem dúvida, pensar o processo desapegado das mãos do juiz togado, ainda quando cogitada esta divisão pela natureza dos atos (puramente jurisdicionais e administrativo-burocráticos), não é tarefa das mais fáceis.

Muito embora o sistema Brasileiro<sup>24</sup> tenha dado alguns passos neste sentido, a exemplo de mecanismos já extrajudiciais, ainda que de natureza jurisdicional voluntária, como o inventário, partilha, separação e divórcio consensuais franqueados à via administrativa dos cartórios extrajudiciais.

Mais recente ainda, com o advento da lei 11.382/2006, que alterou dispositivos do Código de Processo Civil de 1973, instituindo de forma muito bem-vinda a alienação por iniciativa particular na literalidade do art. 685-C.

Talvez seja a arbitragem (Lei 9.307/96) o exemplo maior que contamos para isso.

Há outros, mais antigos, o próprio Decreto-Lei 70/66, que autoriza o credor imobiliário a executar extrajudicialmente a garantia e até então encontrou guarida na jurisprudência pátria, vivencia o questionamento de constitucionalidade<sup>25</sup> e receptividade pela Constituição Federal de 1988.

Aliás, a nosso ver, parece que tal discussão vai na contramão da realidade enfrentada hoje no País, ou seja, em tempos de se pensar mecanismos e formas de desoneração do judiciário em busca de efetividade, reintroduzir uma demanda já

---

<sup>22</sup> Os outros dois: PL 5081 e 5082/2009, o primeiro destinado a instituir mecanismos de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais, mediante regulamentação de garantias extrajudiciais, oferta de bens imóveis e pagamento e o segundo para tratar da transação tributária.

<sup>23</sup> Acessível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>;  
Ultimo andamento acesso em 17/06/2015:

27/03/2015 Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2.412, de 2007, do Sr. Regis de Oliveira, que "dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências" (define critérios para o processamento administrativo das execuções fiscais - altera a Lei nº 8.397, de 1992 e revoga a Lei nº 6.830, de 1980) e apensados ( PL241207 )  
Recebimento pela PL241207, apensado ao PL-2412/2007

<sup>24</sup> Lei 11.441/2007 que alterou os arts. 982 e 983 do CPC (lei 5.869/73);

<sup>25</sup> No Supremo Tribunal Federal, chamado a manifestar-se sobre a constitucionalidade, por meio de um recurso extraordinário (223.075-1-DF), relatoria do Min Ilmar Galvão, que questionava a afronta ao princípio do monopólio de jurisdição;

extrajudicializada de nascimento que muito bem sobrevive da forma que está, representaria um notório retrocesso.

Nesse viés, inegavelmente a proposta de um processo administrativo merece ser vista com bons olhos, a par dos já bastante questionados dispositivos contidos no projeto 8.050/09, a começar com o art. 9º e seguintes, previsto na seção III que disciplina a constrição preparatória, penhora e avaliação, ou mesmo do parágrafo 5º, do art. 13 que, à primeira vista e salvo melhor juízo, não seria recepcionado na medida em que priva o juiz do reconhecimento de uma nulidade.

Quanto à constrição preparatória, ou penhora, para sermos menos eufemistas, não nos parece, verdadeiramente, que o fato de ser o próprio exequente o constritor seja um grande problema, até porque a expropriação e consequente transferência de domínio só se aperfeiçoará sob a batuta jurisdicional<sup>26</sup>.

Por certo, o avanço neste caminho determinará o alargamento do diálogo para que, dentro de um debate construtivo, ajustes e adequações tenham lugar.

Com certeza, a experiência do direito estrangeiro poderá contribuir de alguma forma para um pensar dentro da estrutura brasileira, a exemplo da conhecida e já bastante propagada reforma do direito português que, com o Decreto-Lei 38/2003, transferiu o eixo de competência do juiz para a figura dos “agentes de execução”, corporificados pelos chamados “solicitadores”, apenas para os atos propriamente executivos, a saber, citações, notificações, penhoras, vendas e pagamentos<sup>27</sup>.

Os ditos ‘solicitadores’<sup>28</sup> são profissionais liberais, com Estatuto próprio aprovado pelo Decreto-lei 88/2003, tem atuação condicionada a deveres e obrigações, sujeitos a regime disciplinar para garantia dos desempenhos junto àqueles exequentes que o tenha constituído, bem como a própria sociedade.

Em Portugal, não é bem-visto o alargamento da possibilidade de desempenho da função de ‘solicitador’ da execução por advogados<sup>29</sup>.

No Brasil, no entanto, pensando paradigmaticamente o modelo português, num primeiro olhar, parece ser uma opção viável e interessante cogitar a desjudicialização envolvendo projeto adequado e compatível com a função do advogado – desde que respeitadas opções que não colidam com outros interesses da categoria – sobremaneira a

---

<sup>26</sup> Neste sentido, Theodoro Junior, *A reforma da execução do título extrajudicial*. Rio de Janeiro: Forense. 2007. p. 130.

<sup>27</sup> Ribeiro, Flavia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. p. 130.

<sup>28</sup> Disponível no site da Câmara dos Solicitadores em: <http://solicitador.net/profissao/solicitador/>.

<sup>29</sup> Ribeiro, Flavia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. p. 153.

considerar o avolumamento da classe, além da geração de um nicho de oportunidades.

Talvez, já antevendo um sopro desta possibilidade, recentemente a Comissão de Constituição e Justiça aprovou o Projeto de Lei 3.912/12 que amplia a atividade privativa da advocacia, efetivando fortemente o princípio constitucional da indispensabilidade do advogado.

Atualmente são privativas da advocacia as seguintes atuações: postulação a órgão do poder judiciário e juizados especiais, e as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas. Com projeto também serão: o assessoramento jurídico em contratos e acordos extrajudiciais, a defesa e o assessoramento jurídico em sindicâncias e processos administrativos disciplinares e o assessoramento e a representação jurídica em procedimentos administrativos perante órgãos públicos e privados. Por certo, o crescer das opções preconiza a ampliação das responsabilidades, e com a ela de eventuais punições.

Em linhas gerais, a desjudicialização deve ser compreendida como estratégias procedimentais essenciais e aptas a adequar e dar vazão ao princípio constitucional do legítimo acesso à ordem jurídica justa, pois poderão dar ensejo a celeridade esperada, com possibilidade de medir e gerir custos, dentro de uma estrutura adequada a seus verdadeiros propósitos.

#### **4. Conclusões;**

Por óbvio, o presente ensaio não teve a mínima pretensão de concluir algo em definitivo, quiçá substancial, o que seria até impossível em tão breves linhas, senão de exercitar o raciocínio a partir de algumas ideias colhidas na pesquisa empírica, que se debruçou – ainda que em fatia bem definida, a dos executivos fiscais federais – e na obra analítica dela resultante, para fomentar a necessária dialética em torno do tema, que notoriamente representa grande interesse da sociedade.

Pretendeu-se exercitar raciocínio pragmático-jurídico a partir de números estatísticos para, a partir daí, cogitar possibilidades e vislumbrar alguns curtos passos rumo ao caminho da desjudicialização.

A tarefa não é das mais palatáveis, na medida em que toca em pontos sensíveis e de sustentação do sistema jurídico de direito, como acesso à justiça, contraditório e monopólio estatal da jurisdição contenciosa.

Os exemplos legislativos, antigos e recentes, oferecem uma trilha, ainda espinhosa e densa, mas que pouco a pouco poderá ser desbastada e conduzir, então, para terreno fértil.

A reflexão e o diálogo serão os caminhos mais certos e seguros para que consigamos encontrar um veio apto à condução de novas ideias, sem pré-concepções.

Se não houver, ao menos, o despir-se de conceitos clássicos e tradicionais do processo, será muito difícil avançarmos neste sentido, que parece, até então representar uma boa saída para desoneração de um judiciário que, a toda luz e toda prova, não tem conseguido entregar a tutela executiva final aos seus jurisdicionados.

## 5. Referências bibliográficas

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “A revolução processual inglesa”, *in* Revista de Direito Processual. Ano 29. São Paulo: Revista dos Tribunais. Novembro- dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_. “Privatização do processo?”, *in* Temas de Direito Processual (sétima série). 1ª edição. São Paulo: Saraiva. 2001.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo. Influência do direito material sobre o processo*. 6a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

\_\_\_\_\_. *Efetividade do processo e técnica processual*. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

\_\_\_\_\_. *Algumas considerações sobre o cumprimento da sentença condenatória*. Atualidades do Processo Civil (coordenação Arruda Alvim e Eduardo Arruda Alvim). Curitiba: Editora Juruá, 2007.

\_\_\_\_\_. *Cognição e decisões do juiz no processo executivo*. In Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. Coordenação: Luiz Fux, Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wanbier. 1ª edição. São

Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella. “Ensaio sobre o cumprimento das sentenças condenatorias”, in Revista de Processo. Ano 29. Janeiro – fevereiro de 2004.

\_\_\_\_\_. in “Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União”. Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva. – Brasília : Ipea, 2013.v. 9 (297 p.) : gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9) [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 6a ed, v. II. São Paulo: Malheiros Editores Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. *Instituições de Direito Processual Civil*. 6a ed, v. III. São Paulo: Malheiros Editores Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. “Nova era do Processo civil”. São Paulo: Malheiros, 2003.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. “Execução simplificada e a desjudicialização do processo civil: mito ou realidade”, in Execução civil e temas afins do CPC/1973 ao novo CPC: estudos em homenagem ao Professor Araken de Assis. Coordenação: Arruda Alvim. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

FREITAS, José Lebre. Estudos sobre direito civil e processo civil. V.II. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença – e outros escritos sobre a coisa julgada*. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense. Notas ao direito vigente por Ada Pellegrini Grinover. 1981.

\_\_\_\_\_. *Processo de Execução*. São Paulo: Bestbook editora, 2001.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. “Títulos executivos e multa de 10%” in Execução Civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Junior”. 1ª edição. São



Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. Pp. 987-1003.

NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na constituição federal*. 6ª. Ed., vol 21 Coleção Estudos de Direito de Processo (Enrico Tullio Liebman). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. “A proposta de processamento administrativo da execução fiscal à luz do comunicado n. 83”. In *Gestão e jurisdição : o caso da execução fiscal da União / Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva*. – Brasília: Ipea, 2013. v. 9 (297 p.) : gráfs., tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento; 9) – disponível em :

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

PROTO PISANI, Andrea. *Lezioni di diritto processuale civile*. Napoli: Jovene, 2014.

RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva. 2013.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. “Notas sobre a efetividade da execução civil” (versão alterada do relatório preparado para o “I Congresso Argentina-Brasil de Direito Processual Civil”, in *Execução civil e temas afins do CPC/1973 ao novo CPC: estudos em homenagem ao Professor Araken de Assis*. Coordenação: Arruda Alvim. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

\_\_\_\_\_. “Perfis do contraditório e da ampla defesa na execução fiscal federal”. In *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União / Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva*. – Brasília: Ipea, 2013. v. 9. gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9) – disponível em :

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf)

SOUZA, Miguel Teixeira de. *A Reforma da Acção Executiva*. 1ª edição. Lisboa: Editora Lex. 2004.

THEODORO JUNIOR, Humberto. “As vias de execução do Código de Processo Civil Brasileiro Reformado”, in Revista IOB Direito Processual Civil. Ano VIII- n.43. Setembro-outubro-2006.

\_\_\_\_\_. “A reforma da execução do título extrajudicial”. Rio de Janeiro: Forense. 2007.

TUCCI, José Rogério Cruz e, AZEVEDO, Luiz Carlos. Lições de História do Processo Civil Romano. 1º Edição- 2º tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001.

YARSHELL, Flávio Luiz. “Ampliação da responsabilidade patrimonial: caminho para a solução da falta de efetividade da execução civil brasileira?”, in Execução civil e temas afins do CPC/1973 ao novo CPC: estudos em homenagem ao Professor Araken de Assis. Coordenação: Arruda Alvim. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

\_\_\_\_\_. “A execução fiscal como paradigma evolutivo do modelo executivo brasileiro. In Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União / Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva. – Brasília: Ipea, 2013. v. 9 (297 p.) gráfs., tabs. - (Diálogos para o Desenvolvimento; 9) – disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisidicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisidicao.pdf)

\_\_\_\_\_. “Tutela mandamental nas obrigações de pagamento de quantia” in Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Número especial. Janeiro-dezembro. 2003.

YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. “Execução extrajudicial e devido processo legal. Coleção Atlas de processo civil. Coordenação de Carlos Alberto Carmona. São Paulo: ed. Atlas, 2010.