



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

MENSAGEM

Nº 481/2021-GAG

Brasília, 03 de dezembro de 2021.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa,

Dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Deputados Distritais para submeter à apreciação dessa Casa o projeto de lei complementar que *"altera a Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências"*;

A justificação para a apreciação do Projeto, ora proposto, encontra-se na Exposição de Motivos da Senhora Procuradora-Geral do Distrito Federal.

Dado que a matéria necessita de apreciação com relativa brevidade, solicito, com base no art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que a presente Proposição seja apreciada em regime de urgência.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência e a Vossos Pares protestos do mais elevado respeito e consideração

Atenciosamente,

IBANEIS ROCHA
Governador

A Sua Excelência o Senhor
RAFAEL PRUDENTE
Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal
NESTA



Documento assinado eletronicamente por **IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR - Matr.1689140-6, Governador(a) do Distrito Federal**, em 03/12/2021, às 13:17, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:



http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **75404147** código CRC= **BOC7E0F7**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Praça do Buriti, Palácio do Buriti, Térreo, Sala T32 - Bairro Zona Cívico-Administrativa - CEP 70075-900 - DF
6139611698

00020-00045846/2021-37

Doc. SEI/GDF 75404147



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____ **, DE 2021**
(Autoria: Poder Executivo)

Altera a Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º Fica dispensado o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores a R\$ 30.469,52, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001.

(...)

§ 3º Na hipótese de crédito tributário de ICMS, a consolidação deve ser feita em separado, de modo que o patamar seja atendido exclusivamente em relação a créditos de ICMS.

(...)

§ 5º Os créditos tributários e não tributários mencionados no caput podem, excepcionalmente, ser objeto de execução fiscal, mediante juízo de conveniência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. " (NR)

Art. 2º Fica autorizada a desistência da execução fiscal já ajuizada, sem renúncia do respectivo crédito, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores ao valor previsto no art. 1º, exceto nas seguintes hipóteses, alternativamente:

- I - a execução fiscal estiver embargada;
- II - a execução fiscal estiver garantida por qualquer meio;
- III - o crédito exequendo estiver com a exigibilidade suspensa;
- IV - mediante juízo de conveniência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Parágrafo único. Na hipótese da desistência autorizada no **caput**, serão adotados outros meios de cobrança administrativa mais adequados à recuperação do crédito.

Art. 3º O registro de pagamento da Certidão da Dívida Ativa do Distrito Federal será aperfeiçoado considerando o valor e a data do bloqueio efetuado pelo Poder



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Judiciário, ainda que outro seja o mês da efetiva baixa pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

Art. 4º Fica revogado do art. 4º da Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete da Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,

Submeto à apreciação de Vossa Excelência a presente proposta de Projeto de Lei Complementar, que altera a Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, a qual dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal.

A atual redação do artigo 1º da Lei Complementar nº 904/2015 consagra a dispensa o ajuizamento de execução fiscal para cobrança dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) na hipótese de crédito referente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para todos os demais créditos tributários ou não tributários. Registre-se que os valores são reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar n. 435, de 27 de dezembro de 2001.

Importante esclarecer que os referidos valores foram estipulados com base em estudo feito pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, patrocinado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2011. Naquela época, a pesquisa concluiu que o custo médio aos cofres públicos de uma execução fiscal no âmbito federal era de R\$ 4.300 (quatro mil e trezentos reais), sendo que o tempo médio de tramitação de tais processos era de 8 (oito) anos, 2 (dois) meses e 9 (nove) dias.

Com base na mesma metodologia do IPEA adotada no estudo pioneiro e no intuito de reunir dados específicos sobre o contexto dos processos de execução fiscal que tramitam no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal promoveu pesquisa sobre o custo unitário e o tempo médio de tramitação de processos de execução fiscal no DF, tendo como base o ano de 2019, objetivando a implementação da 10ª Batalha contida no Plano Estratégico da Procuradoria-Geral do Distrito Federal de ampliar a desjudicialização do processo de execução fiscal no Distrito Federal.

Conforme o relatório final apresentado pelo pesquisador Camilo Zufelato (Processo SEI 00020-00039814/2020-11), o valor apurado como custo unitário da execução fiscal no âmbito da primeira instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, na data de 31.12.2019, foi de R\$ 28.964,00 (vinte e oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais). Com a finalidade de atualizar o montante encontrado para a data de 31/12/2020, patamar a ser utilizado no ano de 2021, foi autuado o processo SEI 00020-00023162/2021-84, encaminhado à Gerência de Apoio Científico em Contabilidade, que apurou o valor de R\$ 30.469,52 (trinta mil quatrocentos e sessenta e nove reais e cinquenta e dois centavos), após aplicar o índice de atualização previsto na própria Lei Complementar nº 904/2015.

Faz-se mister salientar que mencionado valor está na média do que já existe para fins de desjudicialização de execuções fiscais nos demais estados da federação, devendo ser destacados os exemplos dos estados de Minas Gerais, de R\$ 118.320,00 para ICMS e de R\$ 39.440 para outros

tributos

(http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2017/d47257_2017.html) e do estado de Santa Catarina, cujo valor é de R\$ 50.000,00 para todos os débitos (<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417627>).

Nesse contexto, evidente que o alto custo envolvido na cobrança judicial dos créditos públicos impõe a realização de juízo prévio de valoração do custo e benefício da proposição da execução fiscal. Isso porque, na prática, verifica-se que as execuções fiscais representam parcela numerosa do acervo de processos da justiça e exigem um alto investimento de recursos públicos, humanos e materiais, sendo, no entanto, baixo o retorno ao fisco.

Segundo o relatório “Justiça em Números 2021”^[1] do CNJ, as execuções fiscais são apontadas, historicamente, como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. Os processos de execução representam, aproximadamente, 36% (trinta e seis por cento) dos casos pendentes e 68% (sessenta e oito por cento) das execuções pendentes no Poder Judiciário. A taxa de congestionamento do TJDFT é de 98% (noventa e oito por cento), o que significa que apenas 2 em cada 100 processos de execução fiscal, que iniciaram a tramitação no ano da pesquisa, foram extintos no curso daquele mesmo ano (seja por pagamento, desistência ou reconhecimento de prescrição intercorrente).

Ainda de acordo com o CNJ, o percentual do valor anual arrecadado com a atividade de judicialização é pouco significativo. No âmbito do Distrito Federal, de acordo com dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Economia (SEEC/DF)^[2], o percentual de recuperação dos créditos ajuizados em 2020 foi de 0,55% (zero vírgula cinquenta e cinco por cento), o que acabou justificando a criação da 2ª Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal com competência exclusiva para a cobrança de créditos de ICMS.

Desse modo, visando efetivar os princípios da eficiência, eficácia e economicidade na Administração Pública, propõe-se o aumento do patamar de ajuizamento da cobrança do crédito público. Por meio desta medida, pretende-se alcançar a melhor alocação de recursos públicos e humanos, priorizando a cobrança administrativa nos casos em que os custos envolvidos no ajuizamento de execuções fiscais superem os possíveis retornos financeiros da ação, ou seja, quando o dispêndio da máquina pública não compensar o crédito a ser recuperado na via judicial.

Ademais, importante destacar que a solução pretendida também colabora com o Poder Judiciário do Distrito Federal no projeto de desjudicialização das execuções fiscais, conforme previsto pelo Plano de Ação - Meta 9 do Poder Judiciário (CNJ)^[3]. No cenário atual, execuções fiscais visando a cobrança de poucos milhares de reais tramitam lado a lado com ações que buscam a satisfação de créditos milionários, que envolvem grandes empresas e grupos econômicos especializados em fraude ao fisco. O aumento do patamar de ajuizamento permitirá que os créditos de grande vulto e com melhor probabilidade de recuperação sejam perseguidos com maior afinco, recebendo a devida e necessária atenção tanto da Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital como por parte das varas especializadas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Frisa-se que a opção pela cobrança administrativa para os créditos inseridos na presente proposta atende aos princípios de economicidade, eficácia e eficiência para a Administração Pública porque garante: a) o aumento da arrecadação, por meio da cobrança especializada para cada situação; b) a diminuição do inadimplemento, uma vez que a morosidade da justiça e o consequente reconhecimento da prescrição geram nos contribuintes a sensação de impunidade, de modo que a certeza da persecução administrativa do crédito cria o desincentivo à inadimplência; c) o descongestionamento do Poder Judiciário e, ainda, d) a utilização racional de recursos públicos e humanos.

Destaca-se que o modelo de cobrança administrativa da dívida ativa já tem sido utilizado com sucesso por diversos entes federados, dentre os quais podemos citar a própria União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional^[4], e os estados de Minas Gerais^[5], Paraná^[6],

Pará [\[7\]](#), São Paulo [\[8\]](#), Rio de Janeiro [\[9\]](#), Espírito Santo [\[10\]](#) e Bahia [\[11\]](#).

Assim, conforme modelos de sucesso adotados por outros Estados e pela União, constata-se que medidas visando ao aumento do patamar de ajuizamento das execuções fiscais, aliadas ao incremento das formas de cobrança administrativa da dívida ativa, resultam em benefícios ao erário, por permitir a adequada alocação de recursos e esforços do Fisco nos tipos de cobrança que melhor que se adequam a cada situação, reforçando a cobrança administrativa para créditos de valores mais baixos.

Para tanto, a presente proposição consiste na alteração dos patamares de ajuizamento atualmente determinados pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 904/2015, adequando-se a redação do seus respectivos §§ 3º e 5º, tendo em vista a supressão dos incisos I e II da redação em vigor.

No que tange à legalidade e constitucionalidade da proposição, não se vislumbra qualquer objeção. De acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, compete privativamente ao Governador enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos à dívida pública (art. 100, XVI). Ademais, consagra-se como função institucional da Procuradoria-Geral do Distrito Federal efetuar a cobrança judicial da dívida ativa do DF (art. 111, VII). Deste modo, objetivando concretizar o princípio da eficiência na cobrança da dívida ativa, seja pela via administrativa, seja pela via judicial, apresenta-se juridicamente adequada a proposta apresentada. Sugere-se, pois, a majoração dos limites de execução fiscal e uma maior e melhor utilização de meios alternativos de cobrança administrativa, considerando a pesquisa realizada.

A segunda alteração sugerida no Projeto de Lei Complementar é a permissão da desistência de execuções fiscais em curso, muitas delas muito antigas, que já não permitem localizar o devedor ou os seus bens. No entanto, essa desistência não será autorizada nas hipóteses da execução fiscal embargada, garantida ou com exigibilidade suspensa, ou em outras hipóteses em que houver conveniência para a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, quando então a execução fiscal terá a sua tramitação mantida. Saliente-se que a desistência da execução fiscal não importa na renúncia do crédito tributário, mas sim na escolha da cobrança da via administrativa, por outros meios de cobrança, que não seja a via judicial.

Essa alteração se justifica para que a Secretaria de Estado da Economia do Distrito Federal faça a inscrição em dívida ativa de todos os seus créditos, os quais serão cobrados de acordo com as formas mais adequadas, especialmente pela via administrativa, ficando a cobrança judicial reservada para os processos de maior valor, conforme proposto na alteração do artigo 1º da presente proposta.

A terceira alteração sugerida é a de revogação do art. 4º da Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, que consagra que "não são inscritos em dívida ativa os créditos tributários ou não tributários cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$350,00, reajustáveis anualmente, conforme os critérios previstos no art. 1º da [Lei Complementar nº 435](#), de 2001".

A quarta alteração sugerida no Projeto de Lei Complementar é a inserção de dispositivo legal que autorize a Secretaria de Estado da Economia do Distrito Federal a considerar, para fins de registro do pagamento no Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal, o valor da CDA na data do bloqueio judicial efetuado via SISBAJUD. Isto porque, em determinadas situações, o bloqueio de valores na conta do devedor pelo Poder Judiciário, no sistema do SISBAJUD, considera o valor da data do bloqueio, mas o efetivo registro desse pagamento pode ocorrer no mês seguinte ao do bloqueio, o que acaba gerando um saldo residual do valor da CDA, que fica registrado no SITAF e vem causando transtornos ao contribuinte que já pagou a sua dívida, inclusive com extinção da respectiva execução fiscal.

Com a presente proposta, a Secretaria de Estado da Economia do Distrito Federal

poderá então considerar como quitada a CDA pelo valor devido pelo contribuinte na data em que houve o bloqueio dos valores pelo Poder Judiciário, independentemente da data em que efetivamente for realizado o registro no SITAF. Sendo o valor bloqueado integral naquela data, o contribuinte poderá então ter a sua certidão negativa expedida sem maiores transtornos com esses saldos residuais, causados apenas pelo automático reajuste do valor da CDA pela correção monetário e juros.

Por fim, registro que a proposta não acarreta impacto orçamentário-financeiro e está em consonância com as exigências do Decreto n. 39.680, de 21 de fevereiro de 2019.

São esses os motivos que levam à necessidade de envio da proposta para a apreciação da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

LUDMILA LAVOCAT GALVÃO

Procuradora-Geral do Distrito Federal

[1] <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>

[2] Processo administrativo SEI 00020-00008549/2021-19

[3] https://www.tjdft.jus.br/estatisticas/plano-de-acao-meta-9-cnj_2020-1.pdf

[4] Portaria PGFN n° 33, de 08 de fevereiro de 2018, publicada no DOU de 09/02/2018, seção 1, página 35.

[5] Lei Estadual n° 19.971, de 27/12/2011, publicada no MG de 28/12/2011 e Decreto n° 45.989, de 13/06/2012, publicado no Diário Oficial/MG de 14/06/2012 e republicado em 15/06/2012.

[6] Lei Estadual n° 18.292/2014, publicada no DOE-PR em 06/11/2014.

[7] Lei Estadual n° 7.772, de 23/12/2013, publicada no DOE-PA em 26/12/2013.

[8] Lei Estadual n° 14.272, de 20/10/2010, publicada no DOE-SP em 20/10/2010 e Resoluções 78, 79 e 80 de 2010, da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

[9] Lei Estadual n° 8.646, de 09/12/2019 e Resolução PGE/SP de 14, 01/2008.

[10] Lei Estadual n° 10.150/2013, publicada no DOE-ES de 17/12/2013.

[11] Lei Estadual n° 13.729/2017, publicada no DOE-SP de 06/07/2017.



Documento assinado eletronicamente por **LUDMILA LAVOCAT GALVAO - Matr.0047703-6, Procurador(a)-Geral do Distrito Federal**, em 23/11/2021, às 10:58, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **74466891** código CRC= **EDB95430**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM Projeção I, 4º andar, sala 412 - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF

3325-3361/3369

00020-00045846/2021-37

Doc. SEI/GDF 74466891

Projeto Custo Unitário da Execução Fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF)

Cooperação interinstitucional

Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF)

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)

Apoio

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Realização

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP)

Coordenação

Camilo Zufelato

Equipe Técnica

Davi Correa Rennó

Paulo Eduardo Alves da Silva

Séfora Maelly de Sousa

Equipe de Apoio

Amanda Caroline Siqueira Batista

Isabelle Fernanda dos Santos

José de Jesus Filho

Uesley Cesar Santos de Oliveira

Maio de 2021

1 de 21

Introdução

“A justiça, sem dúvida, não tem preço. (...) Contudo, da perspectiva da atividade estatal, sua produção tem um custo.” A frase que, introduz o relatório “Custo Unitário da Execução Fiscal na Justiça Federal”¹ (IPEA em 2011) sintetiza a premissa que está à base do presente estudo. A metodologia que embasou a realização daquele referencial levantamento empírico também orientou os caminhos trilhados na execução deste projeto.

Passados dez anos daquela publicação, o gerenciamento dos processos de execução fiscal e a gestão das varas especializadas nesse tipo de procedimento mudaram visivelmente. A articulação entre as instituições estatais envolvidas na cobrança judicial da dívida ativa intensificou-se, normas administrativas internas estabeleceram limites mínimos para a propositura das ações, determinados atos processuais foram centralizados em estruturas especializadas, entre outras mudanças apontadas naquele estudo.

O processamento judicial das execuções fiscais aprimorou-se sensivelmente - inclusive por conta da ampla adoção dos processos eletrônicos. Ainda assim, essa categoria processual ainda representa uma parcela numerosa do acervo da Justiça e ocupa um contingente considerável de servidores públicos especializados - dentre juízes, técnicos e analistas judiciais, advogados públicos e servidores administrativos, além, claro, dos estagiários.

Este relatório sintetiza informações produzidas em um levantamento dos fatores associados ao custo de processamento judicial das execuções fiscais no âmbito da Vara de Execuções Fiscais de Brasília/DF. Realizado por cooperação entre o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) e a Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), este estudo reproduz, dez anos depois e com foco em uma única vara especializada, a metodologia desenvolvida pioneiramente pela equipe da Diest/Ipea para o custeio unitário do procedimento executivo fiscal.

O relatório está organizado, além desta introdução, na apresentação da metodologia utilizada (especialmente, as adaptações necessárias à matriz usada pelo Ipea em 2011), a síntese dos principais dados produzidos e uma conclusão.

¹ Realizado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em cooperação com o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sob coordenação de Alexandre dos Santos Cunha e participação de Bernardo de Abreu Medeiros, Elisa Sardão Colares, Luseni Cordeiro de Aquino e Paulo Eduardo Alves da Silva.

Planejamento metodológico em função do objeto da pesquisa

O “Custo Unitário da Execução Fiscal na Justiça Federal” (IPEA, 2011) baseia-se em um arranjo metodológico central que serviu de base para o presente levantamento.

O custo do processo judicial, no levantamento do IPEA em 2010 e também neste, foi calculado pela combinação de três fatores determinantes para o custeio dos serviços de jurisdição: os tempos dos atos processuais, as atividades administrativas desempenhadas e os respectivos insumos.

Para tanto, escolheu-se um desenho metodológico próprio para o custeio de serviços (o método ABC²); e, atrelado a ele, operadas duas ferramentas de extração de dados: análise de uma amostra de processos judiciais e entrevistas com servidores (método *Delphi*).

As informações foram organizadas em torno de um tipo ideal de procedimento executivo, o “PEFM” (processo de execução fiscal médio), ao qual foram equacionados dados de frequência, tempo e custo das atividades desempenhadas. Desse modelo matemático chegou-se ao custo de um processo de execução fiscal.

Esta pesquisa manteve este desenho geral e incorporou-lhe as adaptações necessárias às circunstâncias do contexto observado. Os levantamentos exploratórios iniciais identificaram rapidamente peculiaridades no cenário atual da Vara de Execuções Fiscais do DF (VEF/DF) que tornaram necessária a concepção de atualizações no desenho metodológico original.

As mudanças implementadas nos últimos dez anos na gestão da VEF/DF alteraram sensivelmente o padrão de processamento das execuções fiscais que havia sido observado por todo o país em 2010 pela equipe do IPEA. O próprio conhecimento do custo unitário desse procedimento, principal resultado daquele trabalho, permitiu aos tribunais definir trilhos procedimentais específicos às execuções fiscais conforme as peculiaridades materiais do caso - evidente exemplo de gerenciamento de processos judiciais. Na VEF/DF, por exemplo, as execuções fiscais, assim que distribuídas, passam por uma triagem que define o direcionamento adequado ao feito conforme o montante dos valores cobrados.

Além disso, o TJDF aderiu a iniciativas de reorganização das estruturas internas dos fóruns, com a criação de órgãos centrais especializados na realização de determinadas rotinas para todas as varas - as centrais de mandados, centrais de publicação, centrais de leilão, entre outras.

² Como explica aquele relatório, o Método ABC está baseado em: “*i*) elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem; *ii*) definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou micro-atividades); *iii*) eleição dos termos de referência do custo; *iv*) descrição das atividades por meio de uma “árvore funcional”, com identificação dos custos a serem considerados; e *v*) escolha dos vetores de custo (NAK-AGAWA, 1995)”. Cf. IPEA, 2011, p.

Em atenção à “Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos”, definida pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010 (Res. 125/2010), o TJDF também estruturou os “Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania” (Cejusc), incumbidos de promover as tentativas de conciliação e mediação judiciais. A VEF viu-se especialmente contemplada pela criação de um Cejusc especializado em processos fiscais – o Cejusc Fiscal.

Essas mudanças, dentre outras, conferiram um novo padrão de processamento dos executivos fiscais, diferente daquele praticado há dez anos, o que exigiu adaptação no desenho metodológico dessa pesquisa, particularmente para o levantamento das informações relativas à tramitação processual.

A estrutura e funcionamento de varas e secretarias também perceberam significativas mudanças nos últimos anos. As mais impactantes parecem ser aquelas derivadas da informatização do sistema de justiça. O caso da VEF, também neste aspecto, é particularmente relevante.

Em 2019, ano predefinido como referência temporal da pesquisa, a VEF/DF atravessou um laborioso processo de digitalização integral do seu acervo, o que criou dois cenários de estrutura e funcionamento distintos dentro de um mesmo ano. De janeiro a junho, a VEF processava feitos físicos; entre julho e agosto, o contingente de servidores dividiu-se entre o expediente ordinário e as atividades de preparação da digitalização dos processos – a cargo de empresa contratada pelo Tribunal; desde setembro de 2019, a VEF processa feitos quase todos em formato digital.

A conjunção desses fatores, dentre outros, desencadeou algumas mudanças na metodologia originalmente planejada.

A primeira delas, definida pela coordenação do projeto tão logo recebidos os resultados do levantamento exploratório, foi a redefinição do recorte temporal que pautou a seleção da amostra de processos objeto da análise documental. Em lugar da amostra inicialmente definida, baseada no contingente de processos sentenciados durante todo o ano de 2019, foi extraída uma segunda, restrita aos processos sentenciados no último quadrimestre de 2019 – precisamente, entre 01/09/2019 e 31/12/2019. Em termos estatísticos, a mudança é pouco significativa; em termos metodológicos, ela garantiu padrões seguros de coerência entre as diferentes fontes dos dados – a descrição das rotinas praticadas, referentes ao cenário pós setembro de 2019, e o exame dos processos judiciais, culminantes no mesmo período.³

³ Amostra extraída entre os processos sentenciados entre 01/09/2019 e 31/12/2019, com variação máxima para proporções de 0,25, nível de confiança de 95%, erro amostral de 0,05, resultando numa quantidade aproximada de 400 processos.

A segunda grande modificação em relação ao desenho original, intentada inclusive pelas possibilidades abertas pela informatização da Justiça, era a de realizar o levantamento dos dados processuais diretamente nas bases de dados do sistema, o que dispensaria a análise dos processos judiciais – permitindo a excepcional realização de uma pesquisa deste porte em período demasiadamente exíguo.

Os levantamentos exploratórios nessa frente da pesquisa revelaram, todavia, que o modo como são registradas as informações no sistema de acompanhamento dos processos – em categorias de movimentos processuais definidas pelo CNJ, que não necessariamente refletem as rotinas e expedientes praticados pelos servidores nas secretarias –, somado às irregularidades ou mesmo ausência de preenchimentos, impediu concretizar este plano. Diante dessa contingência, o projeto teve de retomar o modelo original de levantamento de dados processuais junto aos próprios autos. Para tanto, foi preciso selecionar e realizar treinamento de equipe de pesquisadores de campo, elaborar e programar instrumento eletrônico de coleta de dados, monitorar a coleta e, ao final, realizar a limpeza e recategorização dos dados levantados.

O desenho metodológico definitivo restou estruturado em quatro levantamentos independentemente e articulados: i) coleta de dados de movimentação processual nos autos da amostra selecionada; ii) apuração dos tempos das rotinas praticadas pela VEF na condução das execuções fiscais; iii) seleção e reunião de dados orçamentários (recursos humanos, despesas, arrecadação) do TJFDT e da VEF; iv) sistematização de dados de movimentação processual diretamente no sistema de acompanhamento de processos.

Cada uma dessas frentes envolveu equipes distintas, trabalhando concomitantemente a fim de reduzir o prazo total do projeto. Levantadas as informações, elas foram auditadas e reorganizadas para permitir o tratamento conjunto. Foram então reunidas em função do eixo metodológico original, o PEFM, bem como as frequências, tempos e custos parciais dos atos que o compõem.

Os itens abaixo sintetizam o resultado agregado dessas etapas de levantamento e sistematização dos dados, organizados em direção ao resultado principal – a quantificação do custo unitário do processo de execução fiscal na VEF/DF.

Resultados

As execuções fiscais da VEF/DF no período definido no ano de 2019 envolveram basicamente, a Procuradoria Geral do Distrito Federal no pólo ativo (95,09%) contra executados pessoas físicas (76,29%) – e em menor proporção, pessoas jurídicas (22,68%) e apenas 1% de espólios.

Figura: Perfil do pólo ativo na execução fiscal na VEF/DF em 2019

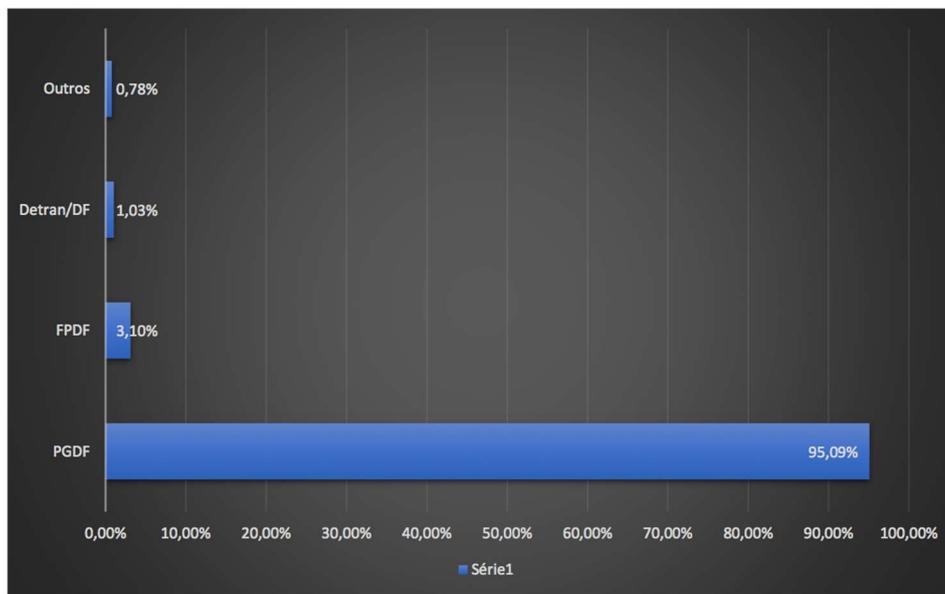
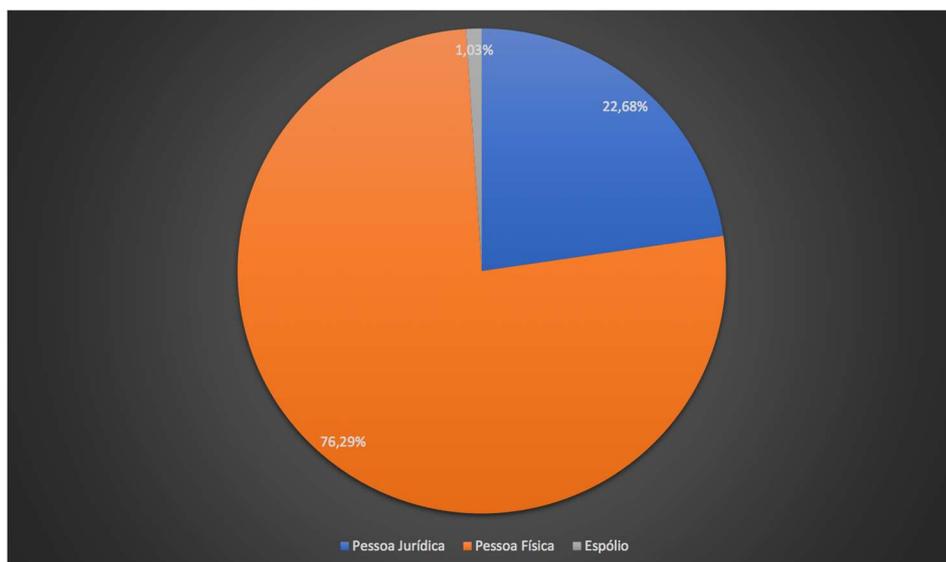


Figura: Perfil do pólo passivo na execução fiscal na VEF/DF em 2019



A base da metodologia de custeio unitário de processos judiciais desenvolvida pelo IPEA (2011) é o chamado “processo de execução fiscal médio”. O PEFM, como foi chamado, é uma representação idealizada média dos processos de execução fiscal em trâmite nas varas objeto da pesquisa durante o período do levantamento. Neste caso, é a síntese dos processos de execução fiscal da VEF/DF sentenciados no ano de 2019, precisamente no último quadrimestre daquele ano.

O PEFM é construído a partir de três elementos básicos: *i*) o fluxo procedimental dos processos (sequência típica de atos processuais praticados nos processos); *ii*) os tempos totais por cada atividade processual e *iii*) frequência dessas atividades.

Esses dados – sequência, tempos e frequência – são medidos em relação a uma amostra dos processos de execução fiscal e, complementarmente, a cada um dos atos que integram o procedimento tipo.

O PEFM pode ser representado pela seguinte fórmula, adotada pela pesquisa IPEA (2011), em que: *t*=tempo, *w*=frequência, *z*=custo e *a, b, c...* são os atos processuais realizados no processo (*a*=autuação, *b*=despacho inicial, *c*=citação, e assim por diante).⁴

$$PEFM = \Delta twz(a) + \Delta twz(b) + \Delta twz(c) + \Delta twz(d) + \Delta twz(e) + \Delta twz(f) + \Delta twz(g) + \Delta twz(h) + \Delta twz(i) + \Delta twz(j) + \Delta twz(k) + \Delta twz(l) + \Delta twz(m) + \Delta twz(n) + \Delta twz(o)$$

1. Fluxo dos atos integrantes do procedimento da execução fiscal na VEF/DF em 2019

A metodologia de custeio unitário de processos judiciais elaborada pelo IPEA (2011) ancora-se na articulação dos dados levantados em dois principais indicadores. O primeiro é a chamada “carga de trabalho ponderada”, calculada com base nos atos praticados e seus responsáveis, frequência e tempo médio dedicado a ela.⁵

⁴ Mais precisamente, Δt = intervalo de tempo médio medido em minutos; w = frequência média de determinada etapa; z = valor médio por minuto da remuneração dos servidores envolvidos na etapa (*a*) = autuação; (*b*) = despacho inicial; (*c*) = citação pelo correio (AR); (*d*) = citação por oficial de justiça; (*e*) = citação por edital; (*f*) = mandado de penhora e avaliação; (*g*) = leilão; (*h*) = vista ao exequente; (*i*) = objeção de preexecutividade; (*j*) = embargo do devedor ou de terceiros; (*k*) = agravo; (*l*) = apelação; (*m*) = recurso especial ou extraordinário; (*n*) = sentença; (*o*) = baixa definitiva. No processo típico da VEF em 2019, a sequência dos atos sofre alguma variação, como é explicado abaixo.

⁵ Segundo sintetiza aquele relatório, “*A partir da análise de uma amostra de autos processuais findos, identificam-se os atos praticados e seus responsáveis, mede-se a sua frequência e estima-se o tempo médio que o servidor lhes dedica*”. (IPEA, 2010, p. 12)

Do ponto de vista normativo, o procedimento da execução fiscal pode ser representado com base em dados de duas fontes principais: a própria Lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal, LEF) e, no caos específico da VEF, um fluxograma divulgado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) em seu sítio eletrônico. Elaborado inicialmente para uso interno, o fluxograma da execução fiscal da PGDF é uma referência bastante adequada no trabalho de aproximação da sequência definida em lei (na LEF, em 1981) à realidade contemporânea da VEF/DF.

Na prática, porém, a sequência e, sobretudo, a frequência dos atos praticados nas execuções fiscais é diferente da expectativa normativa – o que já fora captado pelo IPEA há dez anos (IPEA, 2011)⁶ e, mais recentemente, pelo fluxograma geral da Execução Fiscal da PGDF.⁷

No contexto da VEF/DF em 2019, a baixa frequência dos atos intermediários da execução fiscal afetou sensivelmente o molde previsto em lei. Embora os processos sigam, no geral, a sequência da lei, a baixa ocorrência dos atos que integram o procedimento produziu um processo médio bastante peculiar.

Tabela: Frequência dos atos do processo de execução fiscal médio (PEFM) da VEF/DF em 2019

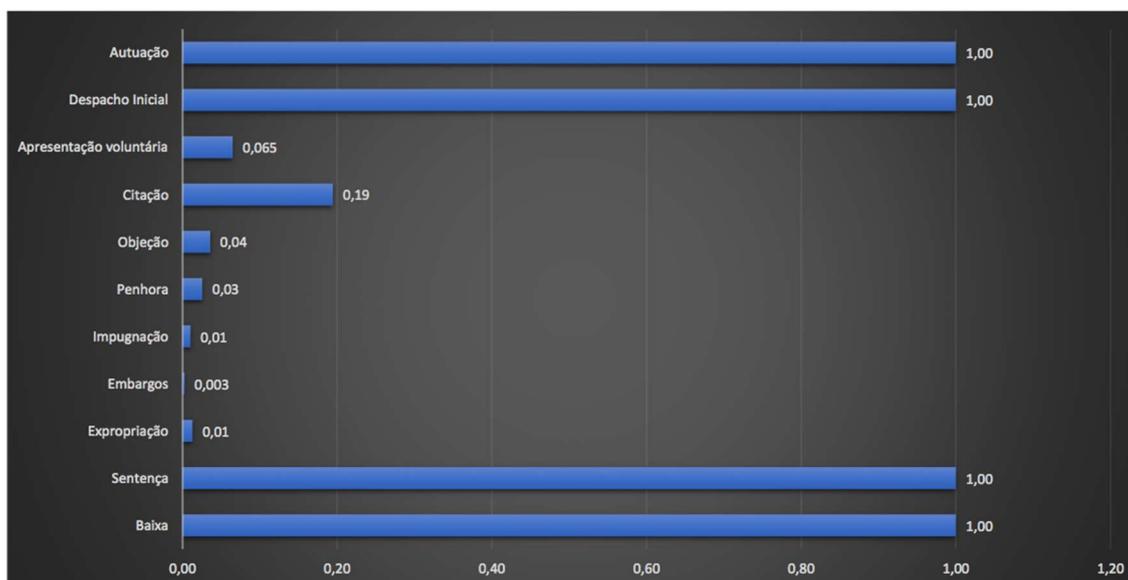
		Frequências
Autuação	a	1,00
Despacho Inicial	b	1,00
Citação	c	0,19
Objecção	d	0,04
Penhora	e	0,03
Impugnação	f	0,01
Embargos	g	0,003
Expropriação	h	0,01
Sentença	i	1,00
Baixa	j	1,00

⁶ A sequência de um procedimento da execução fiscal segundo considerado no desenho metodológico desenvolvido pelo IPEA (2011) é a seguinte: Autuação > Despacho inicial > Citação pelo correio (AR) > Citação por oficial > Citação por edital > Objecção de pre-executividade > Penhora > Impugnação > Embargos à Execução > Avaliação > Adjudicação > Hasta Pública > Sentença > Baixa.

⁷ Cf. http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/06/Fluxo_Geral_Execucao_Fiscal_Eletronica.jpeg, acesso em março de 2021. O fluxograma da PGDF reflete muito bem as diferenças entre o procedimento normatizado e aquele que acontece em função das atividades realizadas pelos atores envolvidos no processamento das execuções fiscais, inclusive o agente público exequente.

Apenas os atos que abrem e que fecham o procedimento registram uma ocorrência integral por processo. Os demais todos acontecem em proporções ínfimas, em menos de 10% dos casos. O ato processual intermediário com a maior frequência proporcional foi a citação, registrada em 19% dos casos – podendo alcançar 25,5% se consideradas apresentações voluntárias do executado. A penhora não chegou a 3% de frequência, e a expropriação, 1%.

Figura: Frequência dos atos praticados no processo de execução fiscal médio (PEFM) da VEF/DF em 2019



A peculiar distribuição de frequência dos atos realizados nos processos de execução fiscal da VEF/DF em 2019 tornou necessária a adaptação na equação do PEFMipea, com a eliminação e agregação dos atos com participação desprezível. O PEFMvef, portanto, é integrado pela sequência de atos listados na tabela acima, representado pela seguinte fórmula:

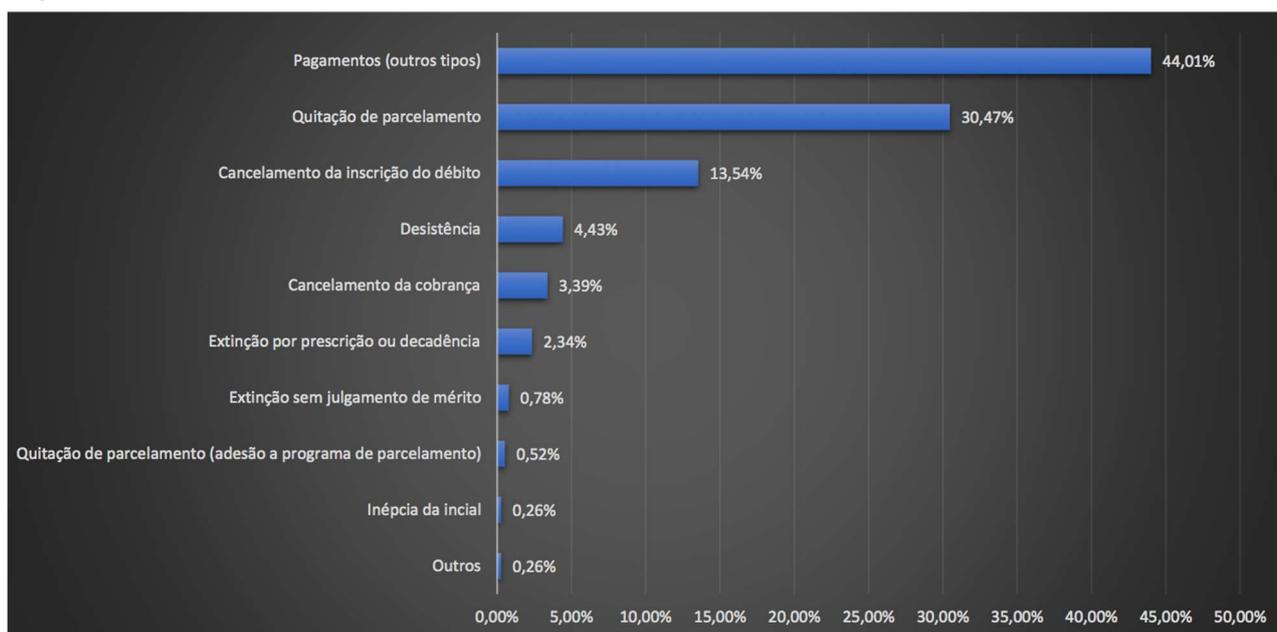
$$\text{PEFMvef} = \Delta\text{twz}(a) + \Delta\text{twz}(b) + \Delta\text{twz}(c) + \Delta\text{twz}(d) + \Delta\text{twz}(e) + \Delta\text{twz}(f) + \Delta\text{twz}(g) + \Delta\text{twz}(h) + \Delta\text{twz}(i) + \Delta\text{twz}(j)$$

Adotando-se os passos do custeio da execução fiscal federal realizado pelo IPEA (2011), chega-se à seguinte fórmula do fluxo dos processos sentenciados da VEF/DF em 2019:

$$\langle \text{PEFMvef} = a + b + 0,19c + 0,04d + 0,03e + 0,001f + 0,003g + 0,01h + i + j \rangle$$

A despeito da escassa frequência de atos processuais intermediários praticados na execução fiscal média, o grau de satisfação desses processos pode ser considerado alto – ainda maior do que o observado no levantamento nacional em 2009. Os processos extintos por pagamentos genéricos registraram 44% de ocorrência, seguidos dos casos de baixa por quitação de parcelamento (30,47% e 0,52%). Somados, o grau de satisfação chega a exatos 75%. Se forem consideradas como satisfação as extinções de processos fundadas em cancelamento da inscrição do débito, desistência e cancelamento da cobrança – que podem ter sido motivadas por pagamentos – o grau de satisfação chega a impressionantes 96,36%.

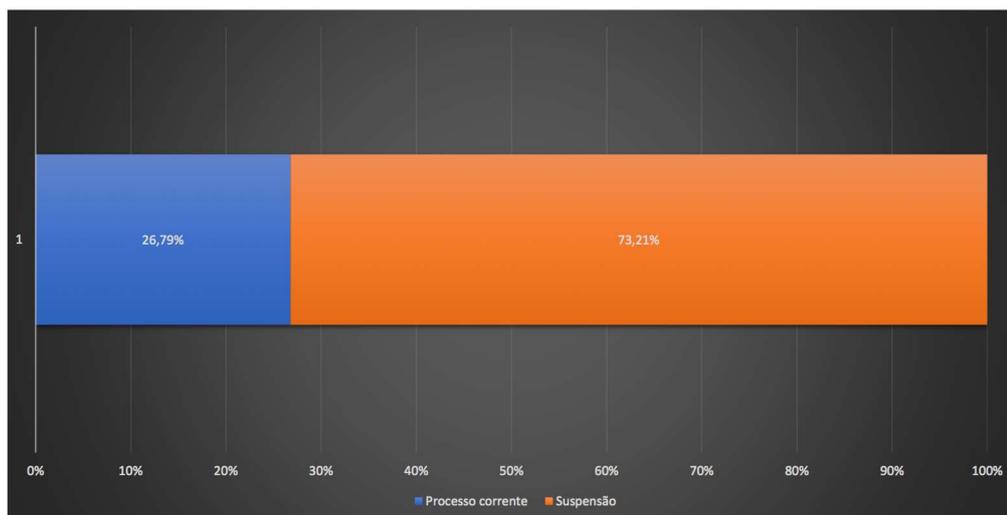
Figura: Motivos de extinção de execuções fiscais na VEF/DF em 2019



Outro destaque do fluxo das execuções fiscais na VEF/DF em 2019 é a frequência de suspensões de andamento dos processos. Mais da metade dos casos analisados (56,25%) experimentaram suspensões, geralmente de 365 dias. No geral, essas suspensões ocuparam mais de 1/4 (26,79%) do tempo médio total dos processos.⁸

⁸ Segundo apurou-se nas entrevistas, a prática está associada ao gerenciamento processual das execuções fiscais segundo a probabilidade de efetividade, dimensionada pelos valores envolvidos e a existência de informações sobre o devedor. A referência normativa é o Provimento TJDFT n.º 13, de 9/10/2012, que determinou o “arquivamento [sem baixa] das ações de execução fiscal, em tramitação ou que vierem a ser ajuizadas, cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)” - atualmente, em R\$ 7.454,85 (Provimento no. 47, de 22/1/2020). O gerenciamento baseia-se em uma triagem inicial dos casos segundo aqueles critérios e a sua alocação em rotinas internas que variam segundo o impulso processual ou a suspensão provisória para o fornecimento de mais informações pelo exequente.

Figura: Tempos de suspensão dos processos em relação ao tempo médio total nas execuções fiscais na VEF/DF em 2019



2. Tempos total e parciais dos atos praticados na execução fiscal na VEF/DF

Como é comum no custeio de serviços, o custo dos processos judiciais é influenciado, em maior medida, pela *carga de trabalho* empenhada no seu processamento e, atrelada a ela, o *tempo* consumido pelos processos.

O cálculo dos tempos pode trabalhar com duas categorias: o tempo total dos processos e os tempos individuais de cada ato nele praticado. Aquele permite uma visão geral da duração dos processos e é o que costuma ser usado para retratar a demora efetivamente percebida.⁹ O segundo é um tempo de identificação mais difícil e que nem sempre representará o tempo total, mas pode representar mais fielmente as demoras e, principalmente, os gargalos nos fluxos processuais.

Sob um recorte vertical, os tempos dos processos podem ser decompostos em três outras categorias: o tempo dos atos processuais (do juiz e das partes); tempos administrativos (serventuários); tempos de espera (legítimos/úteis ou mortos).

⁹ Aliás, é o tempo total dos processos que costuma aparecer nos relatórios oficiais de funcionamento do sistema e o que parece influir mais diretamente a percepção da população acerca do serviço de justiça.

A sobreposição entre essas categorias de tempos, já existente e de difícil controle nos processos físicos, é ainda maior e imponderável nos processos eletrônicos. O processo físico admitia alguma demarcação dos tempos do juiz, dos servidores, das partes, etc., o que praticamente acabou com a implementação do processo eletrônico, em que a sobreposição de atividades e, portanto, de tempos, é generalizada. Tornou-se, assim, praticamente impossível isolar tempos e, portanto, demoras atribuíveis a cada um dos atores envolvidos no processamento das execuções fiscais.¹⁰

Ainda assim, é possível realizar o cômputo das duas outras categorias de tempo, sob perspectiva horizontal: o tempo total dos processos (carga de trabalho ponderada) e o tempo individual dos atos (tempo operacional), como foi feito no levantamento de 2009.

a) Tempo total dos processos (pela carga de trabalho ponderada)

No contexto da VEF/DF em 2019, considerando o período pós digitalização de processos, a duração média dos processos analisados foi computada em **2.464 dias** – o equivalente a *seis anos, oito meses e vinte e nove dias*.¹¹

O tempo médio total dos processos, como será apresentado adiante, é base para o cálculo do custo provável total da execução fiscal média na VEF em 2019.

b) Tempos individuais dos atos do processo (tempo operacional de trabalho pela técnica Delphi)

Complementarmente, considerando-se a matriz procedimental prevista em lei e os dados levantados junto aos servidores da VEF/DF (*Delphi*), foram calculados os tempos individuais de cada ato praticado no processo (tempos operacionais de trabalho).

A dedicação em minutos de cada servidor respectivamente incumbido do ato processual que integra a execução fiscal na VEF é assim distribuída:

¹⁰ Cf. comentários a respeito dessas dificuldades no processo físico em IPEA, 2011, p. 11 e 12.

¹¹ Essa duração é inferior em 1 ano e cinco meses ao tempo médio total de 2.989 dias (oito anos, dois meses e nove dias) do cenário nacional em 2010 (IPEA, 2011, p. 22). Vale anotar que a decomposição do tempo médio total nos tempos parciais relativos a cada um das fases identificadas no processo - listadas na tabela abaixo - resulta em um tempo médio total de *2.934 dias*. A diferença é provavelmente um efeito da sobreposição entre os atos praticados no processo, potencializada agora pelo fato dos autos serem virtuais e, em tese, diferentes atores poderem realizar atos no processo concomitantemente.

Tabela: Frequências, tempos operacionais e tempo total pela carga de trabalho ponderada dos atos da execução fiscal na VEF/DF em 2019

Atos		Frequência	Tempos totais (em minutos)	Tempo pela CTP
Autuação	a	1,00	26,5	26,5
Despacho Inicial	b	1,00	18,0	18
Citação	c	0,19	25,1	4,769
Objecção	d	0,04	1,5	0,06
Penhora	e	0,03	15,2	0,456
Impugnação	f	0,01	0,0	0
Embargos	g	0,003	1,0	0,003
Expropriação	h	0,01	6,1	0,061
Sentença	i	0,997	11,0	10,967
Baixa	j	1,00	62,0	62
Tempo total dos atos (em minutos)			166,4	122,82

Assim, considerando-se os tempos dedicados às práticas (“tempo operacional”) dos atos da execução fiscal na VEF/DF em 2019, temos que o processo médio duraria *166,37 minutos*, o que equivale a 2,77 Rh – especificamente, 2 horas e 46 minutos.

O cálculo do tempo pela carga de trabalho ponderada na VEF em 2019 (PEFMte), obtido pela ponderação dos tempos dos atos em função da sua frequência – fórmula abaixo –, resultou em *122,82 minutos* – pouco mais de duas horas: *2hrs, 2min e 49s*.¹²

$$\text{PEFMte} = 1(26,5) + 1(18) + 0,19(25,1) + 0,04(1,5) + 0,03(15,2) + 0,01(0) + 0,003(1) + 0,001(6,1) + 0,997(11) + 1(62)$$

Para fins do custeio unitário do processo, objeto daquele e deste levantamento, cada um desses resultados subsidia um cálculo de custo. A comparação e a dimensão da distância entre ambos permite começar a distinguir tempos devidos, necessários para a atividade ser realizada, dos tempos sobressalentes, que admitem redução. Dito de outro modo, a comparação permite identificar os limites de políticas de aumento de produtividade.

¹² A diferença entre os significados de cada uma das medições de tempo acima (6 anos, 8 meses e 29 dias e, por outro lado, 2 horas, 2 minutos e 49 segundo) é suficientemente esclarecida pelo relatório do IPEA (2010) - que também chegou a grandezas igualmente distantes (8 anos, 2 meses, 9 dias e 10 horas e 46 minutos): “*as perdas de eficiência normais que envolvem qualquer trabalho humano (...) Como não é uma máquina, não pode existir a expectativa razoável de que o servidor passe todo o seu período de trabalho executando exclusivamente sua atividade-fim*”; “[*as*] tarefas e operações desenvolvidas durante as etapas processuais não compõem uma linha de produção just in time (... O processo produtivo na Justiça se assemelha à produção em lotes...)”; “*embora uma parte significativa do tempo morto possa ser atribuída ao congestionamento e outros elementos de ineficiência do sistema de justiça, uma quantidade expressiva deste resulta de contingências incontroláveis ou inevitáveis.*” (IPEA, 2011, p. 24)

3. Custos: relação entre atividades desempenhadas e unidade de custo

O segundo fator determinante do custo unitário dos processos judiciais, na metodologia desenvolvida pelo IPEA (2011), são os custos empenhados nas atividades de processamento das execuções fiscais – custo baseado em atividades.

Tal como os tempos, esses custos podem ser representados a partir do quadro geral de acervo e movimentação processual e, complementarmente, pode ser dimensionado a partir dos atos individuais praticados nesse tipo de processo.

As definições de unidades de custo adotadas neste levantamento seguiram a classificação feita no levantamento original do IPEA, em duas modalidades predominantes: os custos de mão de obra (considerados na categoria custo variável, direto e indireto) e as despesas gerais de custeio e capital da Vara (considerados custos fixos e variáveis indiretos).

Na primeira categoria, os salários dos servidores ativos compõem, como explicado no relatório original, a maior parcela e, portanto, funcionam como “cost driver” do custeio dos processos judiciais.¹³

A limitação do levantamento a uma única vara permitiu algum grau de detalhamento na apuração dos valores de salários em relação ao procedimento adotado no levantamento pelo IPEA em 2009. Pode-se depurar, por exemplo, a quantidade precisa de servidores, por categoria, que trabalharam na VEF/DF no ano base da pesquisa, bem como as despesas com sua remuneração, por servidor e categoria. Também se pode prescindir do levantamento de salários de inativos, aqui entendidos como despesas administrativas do Tribunal, não específicas do processamento de execuções fiscais.

Segundo dados informados pelo TJDF, as despesas com pagamentos de salários aos 78 servidores que atuaram na VEF no ano de 2019 foram calculadas em R\$ 8.939.105,99.¹⁴

A segunda classe de despesas influentes sobre o custeio da atividade judiciária além das de mão de obra são as despesas gerais de custeio e capital – como gastos com estrutura física e manutenção, serviços de terceiros, materiais de consumo, etc.

¹³ Despesas com pessoal, sobretudo salários e benefícios, representam a rubrica mais representativa do orçamento do Judiciário (CNJ, Justiça em Números, série histórica).

¹⁴ Dados informados pela Secretaria de Gestão de Pessoas do TJDF em abril de 2021. Foram considerados os seguintes fatores na composição da despesa: médias de valores recebidos (salários e outros recebimentos, desde que ordinários, tais como férias, décimo-terceiro, etc.) em 2019 por categoria de servidores que atuaram na VEF no mesmo ano; contribuições patronais; despesas registradas em folha suplementar (v.g., gratificação natalina, gratificação por acúmulo de jurisdição, indenização por férias [venda de férias], acerto de serviços extraordinários [plantão], etc.). Para servidores, considerou-se os valores identificados internamente como “valor bruto contracheque”, que inclui benefícios mensais (auxílio alimentação, auxílio-creche, etc.) e outros pagamentos (v.g., ajuste de mudança de padrão ou de função).

Na ausência de registro orçamentário específico por unidade judiciária, foram considerados os dados globais de despesas do TJDFT em 2019 (R\$ 2.902.074.299,40),¹⁵ que, ponderados pelo acervo total de processos pendentes naquele tribunal (675.361), indicou um *custo médio por processo por dia* (CMPDtjdf) em 2019 de R\$11,77.¹⁶ O valor médio arrecadado em custas, considerando-se também o cenário global do Tribunal, é de R\$ 44,11.¹⁷

Aplicando-se a metodologia de custeio médio total do levantamento IPEA (2011) e considerando-se o tempo médio total do processo (2.464 dias), chega-se a um primeiro valor aproximado de *custo médio total* provável do PEFMvef: **R\$ 28.964,00 (vinte e oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais)**.¹⁸

Custo baseado em atividades

O custo médio provável total do processo apresenta, em seu cálculo, o viés dos chamados “tempos mortos” do processo, em que não são realizadas atividades de processamento e julgamento propriamente. Uma possível estratégia de aproximação do custeio é considerar, comparativamente, os tempos individualmente dedicados às atividades desempenhadas pelos servidores (IPEA, 2010, p. 26).

¹⁵ Informações prestadas pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SEOF) em abril de 2021, bem como dados constantes do Relatório de Gestão do TJDFT 2019.

¹⁶ As projeção das despesas executadas pela VEF a partir do orçamento geral do TJDFT em 2019, excluídas aquelas relacionadas pagamentos de servidores inativos, contabilizaram um total R\$294.307.452. Somados ao R\$ 8.939.105 de despesas com salários da VEF, apura-se um total de R\$303.246.558 como orçamento projetado da VEF em 2019. Computando-se o acervo pendente em 2019 de 238.483 processos, chega-se a um *custo médio por processo por dia* (CMP-Dvef) da VEF/DF em 2019 de R\$3,484. O CMPD da Justiça Federal em 2009 calculado pelo IPEA (2011) era R\$ 1,59.

¹⁷ De modo similar, o CAEF da Justiça Federal em 2009 calculado pelo IPEA (2011) era R\$ 37,69 - bem diferente do da VEF em 2019. Uma projeção do CAEF da VEF em 2019 tomaria em consideração o valor total arrecadado em custas e emolumentos no ano de R\$ 55.352,67 - segundo dados informados pela COGEC/TJDFT (Coordenadoria de Controle Geral de Custas e Depósitos Judiciais), apurado por meio de busca com triagem específica restrita à Brasília e guias efetivamente pagas. Dividido pela quantidade de processos pendentes na VEF naquele ano, chegar-se-ia a um valor médio arrecadado em custas por processo de execução fiscal (CAEFvef) de R\$ 0,23. Este resultado diverge, porém, do que se obtém com dados gerais do CNJ (2020, p. 80), segundo os quais o TJDFT registra um valor médio arrecadado por processos sujeitos a cobrança de custas de de R\$ 209,38. Inclusive por isso, optou-se aqui por manter o método utilizado no custeio feito pelo IPEA em 2009, baseado nos dados globais do Tribunal.

¹⁸ O custo médio total provável do processo de execução fiscal médio da Justiça Federal de 1ª instância em 2009 (PEFMcmCAEF), calculado pelo IPEA (2011), era de R\$ 4.685,39.

Este seria, segundo o desenho metodológico desenvolvido pelo IPEA em 2010, o *custo baseado em atividades* (CBA), integrado basicamente pelo *custo médio da mão de obra* na execução fiscal (CMMO) – que se baseia, por sua vez, no valor do minuto trabalho por categoria profissional no ano e um valor estimado de custo fixo por processo.¹⁹ No caso da VEF, o registro dos valores efetivamente pagos a cada servidor da VEF e do volume de processos na vara no período em análise conferem maior pertinência e precisão ao custeio do CMNO.

A distribuição das atividades realizadas em um processo de execução fiscal médio na VEF em 2019, segundo os tempos dessas atividades, segue a seguinte proporção: analistas e técnicos judiciários desempenham a maior parte das rotinas processuais; magistrados concentram-se em análises eventuais que instruem as decisões mais relevantes; auxiliares (principalmente estagiários) desempenham atividades de suporte não diretamente relacionadas aos expedientes processuais.

No cenário da execução fiscal do TJDF em 2019, além da VEF, outros órgãos de apoio realizam atos processuais na execução fiscal. Dentre eles, destaque-se o Centro Judicial de Resolução de Conflitos e Cidadania específico das execuções fiscal (Cejuscc-Fiscal) – a quem são direcionados os processos envolvendo valores que justificariam tentativa de resolução consensual – o Núcleo de Leilões Judiciais (Nulej), responsável pela realização de hastas públicas e expropriações, os Oficiais de Justiça.

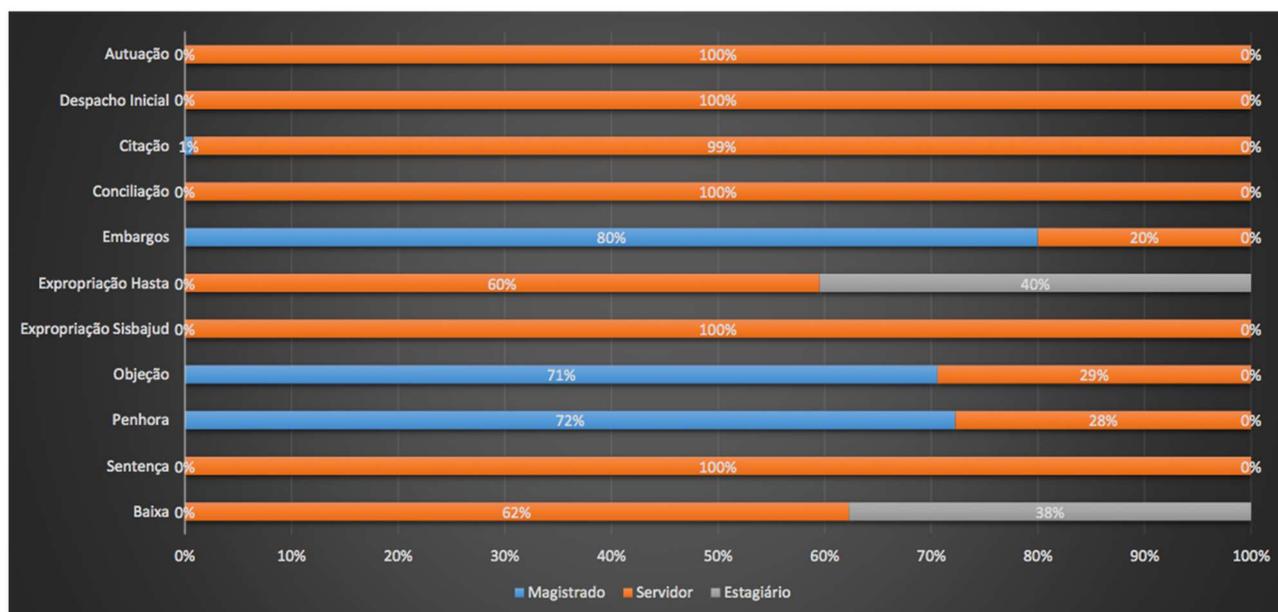
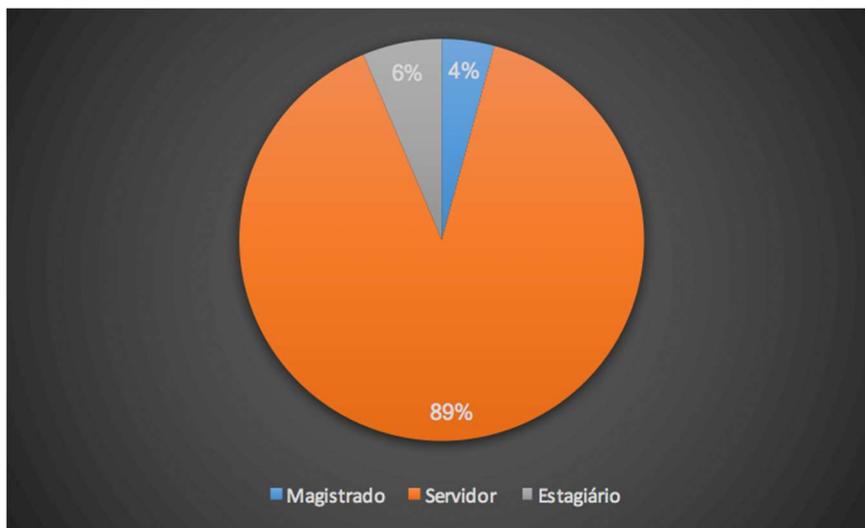


Figura: Distribuição de tempos dedicados ao processo de execução fiscal médio por ato processual e categoria profissional na VEF/DF em 2019

¹⁹ “(...) determinado a partir da conversão do orçamento de pessoal executado pela Justiça Federal de primeiro grau no exercício financeiro de 2009 no orçamento por minuto trabalhado, ponderado com base na participação relativa de magistrados, servidores e estagiários no processamento dos executivos fiscais.” (IPEA, 2010, p. 26).

Quando a distribuição entre as categorias profissionais é dimensionada pela frequência dos atos realizados na execução fiscal média, a concentração das atividades desempenhadas pelos servidores é ainda maior: 89%; seguida de estagiários (4%) e magistrados (6%).²⁰

Figura: Distribuição dos tempos das atividades desempenhadas ao processo de execução fiscal médio na VEF/DF em 2019 pelas categoria profissionais



Decompondo-se os valores recebidos por cada categoria de servidor em 2019 pela quantidade média de servidores por categoria e de dias trabalhados por cada categoria no ano e considerada a quantidade de 246 dias de funcionamento da VEF no ano, apura-se os seguintes valores médios por minuto trabalhado por categoria.

Tabela: Fatores de custeio do minuto trabalhado por categoria de servidor na VEF/DF em 2019²¹

Cargo	custo/mês*	pes-soas/cargo/ano	dias/mês/pessoa	dias/Vara/ano	custo/dia (trabalhado)	custo/minuto trabalhado
Estagiário Nível Médio	R\$ 754,82	33	17	246	R\$ 44,67	R\$ 0,19
Estagiário Nível Superior	R\$ 972,93	8	16	246	R\$ 59,81	R\$ 0,25
Técnico Judiciário	R\$ 14.839,04	29	16	246	R\$ 929,82	R\$ 1,94
Analista Judiciário	R\$ 20.445,43	4	14	246	R\$ 456,46 ^{1.}	R\$ 3,03

²⁰ No cenário da VEF em 2019, outros órgãos de apoio além da Secretaria realizam atos processuais na execução fiscal. Dentre eles, destaque-se o Centro Judicial de Resolução de Conflitos e Cidadania específico das execuções fiscal (Cejuste-fiscal) - a quem são direcionados os processos envolvendo valores que justificariam tentativa de resolução consensual - e o Núcleo de Leilões Judiciais (Nulej), responsável pela realização de hastas públicas e expropriações.

²¹ Valores informados pela Secretaria de Recursos Humanos do TJDF em março de 2021. Segundo o relatório Justiça em Números 2020, o “custo médio mensal dos tribunais com magistrados e servidores, incluindo benefícios, encargos, previdência social, diárias, passagens, indenizações judiciais e demais indenizações eventuais e não eventuais” com servidores é de R\$ 22.610 e com magistrados R\$ 54.592 (CNJ, 2021, p. 85).

Cargo	custo/mês*	pes-soas/cargo/ano	dias/mês/pessoa	dias/Vara/ano	custo/dia (trabalhado)	custo/minuto trabalho
Magistrado	R\$ 49.116,32	4	16	246	R\$ 3.004,62	R\$ 6,26

* média de salários, benefícios e gratificações pagas no ano por categoria²²

Dividindo-se o orçamento do TJDFT em 2019 excluídas despesas com salários (R\$ R\$2.093.939.622) pelo acervo pendente no ano (675.361 processos), chega-se ao custo fixo por processo por ano de R\$1.196,60²³ – equivalente ao CMPD de R\$3,28.

Considerando-se o tempo médio total de tramitação (2.464 dias) e descontando-se o valor médio arrecadado por processo (R\$ 44,11), o custo fixo da execução da execução fiscal na VEF em 2019 pode ser estimado R\$8.331.²⁴

A equação usada para o custeio baseado nas atividades a partir desses dados seria assim representada:

$$PEFMcmbavef = \{[1(26,5) + 1(18) + 0,19(25,1) + 0,04(1,5) + 0,03(15,2) + 0,01(0) + 0,003(1) + 0,001(6,1) + 0,997(11) + 1(62)]\} + R\$8.331$$

Considerando-se a distribuição dos tempos dedicados por cada servidor e o respectivo custo por minuto, o custo médio da mão de obra (CMNO) da execução fiscal média da VEF em 2019 é de R\$ 729,46.

Somado ao custo fixo por processo (R\$8.034), a ponderação do custo fixo em função do processo médio na VEF (PEFMcmbavef) chega ao **custo médio provável baseado em atividades** do PEFM é de **R\$8.763 (oito mil, setecentos e sessenta e três reais)**.²⁵

²² Informações prestadas pela Secretaria de Recursos Humanos do TJDFT.

²³ Ambos superiores ao equivalente calculado pelo IPEA em 2009, de R\$ 70,68.

²⁴ De modo similar, cerca de quatro vezes o valor do custo fixo da execução fiscal calculado pelo IPEA em 2009 para os processos de todo o país, de R\$ 541,11. Adotando-se, comparativamente, como método de cálculo do orçamento da VEF no ano a ponderação combinada do acervo, pessoas e área ocupada, o custo fixo anual cai para R\$121,58, o correspondente diário para R\$ 0,333 e *custo fixo* para R\$ 820,55.

²⁵ O custo médio provável baseado em atividades do processo de execução fiscal médio da Justiça Federal de 1ª instância em 2009 (PEFMcmmtCAEF), calculado pelo IPEA (2011) o custo médio total era de R\$ 1.854,23.

Tabela: Fatores de custeio do minuto trabalhado por categoria de servidor na VEF/DF em 2019, custo proporcional, custo da mão de obra, custo fixo e custo baseado em atividade

	Magistrado	Servidor	Estagiário	custo proporcional
Autuação	0	36,5	0	R\$75,56
Despacho Inicial	0	11	0	R\$22,77
Citação	1	133	0	R\$281,57
Conciliação	0	66	0	R\$136,62
Embargos	0,93	0,252	0	R\$6,34
Expropriação Hasta	0,1	2,48	1,7	R\$6,10
Expropriação Sisbajud	0,05	0,43	0	R\$1,20
Objecção	1,2	0,48	0	R\$8,51
Penhora	11,22	4,305	0	R\$79,15
Sentença	0	19	0	R\$39,33
Baixa	0	33	20	R\$72,31
CMNO				R\$729,46
Custo fixo				R\$8.034
PEFMcbavef2019				R\$ 8.763

Considerações conclusivas

O levantamento do custeio do procedimento judicial da execução fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF/DF) revelou similitudes e diferenças em comparação ao custeio apurado pelo IPEA em levantamento feito em 2009 (IPEA, 2010).

Presumivelmente, os custos do processamento da execução fiscal na Justiça são sensivelmente maiores do que há dez anos atrás. O custo fixo do processamento da execução fiscal sofre aumento razoável, de 35%. O aumento é, porém, bem mais expressivo para ambas modalidades de custo objeto do levantamento: +518% no custo médio total (Cmt) e +373% no custo baseado em atividades (Cmba).

Os tempos de processamento, entretanto, não apenas não acompanham esta evolução como apresentam comportamento inverso. O tempo total caiu em 18%, mas o tempo operacional – referente às atividades realizadas no processo – registra queda de 81% em relação ao cenário nacional de 2009.

Tabela: Comparativo entre os principais dados do custeio unitário da execução fiscal nacional em 2009 e da VEF/DF em 2019

	Justiça Federal Brasil 2009	VEF/DF 2019	variação	
custo médio total da EF	R\$4.685	R\$28.964	518%	
custo baseado em atividades	R\$1.854	R\$8.763	373%	
custo fixo da execução fiscal	R\$541	R\$729	35%	
tempo total (dias)	2989	2464	-18%	
tempo de atividades (minutos)	646	123	-81%	

Diferentes fatores podem ser apontados como associados a essas diferentes. No contexto geral, o processamento das execuções fiscais é bastante distinto do de dez anos atrás – inclusive em decorrência das políticas adotadas a partir dos resultados do levantamento do IPEA: o gerenciamento dos processos pelas unidades judiciárias é diferente e, principalmente, o formato de registro e rotinas da serventia alterou-se sensivelmente com a digitalização e o processo eletrônico.

No contexto particular, peculiaridades estruturais e administrativas da VEF/DF também podem estar associadas às diferenças. A implantação de expedientes de gerenciamento de processos judiciais (*judicial case management*) parece refletir em um modo de processamento das execuções fiscais distinto do padrão genérico e automático até então praticado – refletindo-se na redução dos tempos de processamento. A estrutura da unidade judiciária e orçamento do Tribunal também podem ser associados às diferenças de custeio observadas, na medida do efeito sobre o custo médio do processo por dia (CMPD), um dos fator usados no equacionamento do custeio unitário do processo judicial.

Esse quadro evidencia, ao menos no contexto observado e por um lado, os resultados de políticas judiciárias destinadas a racionalizar o processamento das execuções fiscais adotadas a partir das revelações trazidas pelo estudo pioneiro do IPEA em 2010. Por outro, também torna mais nítida a influência, considerada naquele levantamento mas não evidenciada, das condições administrativas estruturais sobre os custos internos da tramitação dos procedimentos judiciais.



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Secretaria Geral

Subsecretaria-Geral de Apoio Técnico, Operacional e Científico

Diretoria de Apoio Operacional e Científico

Gerência de Apoio Científico em Contabilidade



CUSTO UNITÁRIO NA EXECUÇÃO FISCAL
00020-00023162/2021-84

MEMÓRIA DE CÁLCULO

CORREÇÃO MONETÁRIA PELO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR - INPC

DÉBITO PRINCIPAL	31/12/2020	R\$	30.469,52
------------------	------------	-----	-----------

TOTAL DEVIDO	31/12/2020	R\$	30.469,52
---------------------	-------------------	------------	------------------

terça-feira, 29 de junho de 2021

Pedro Henrique Uchôa Alves

Assessor Técnico

Silvana Alves da Silva Porto

Gerente da GECON



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Secretaria Geral

Subsecretaria-Geral de Apoio Técnico, Operacional e Científico

Diretoria de Apoio Operacional e Científico

Gerência de Apoio Científico em Contabilidade



CUSTO UNITÁRIO NA EXECUÇÃO FISCAL
00020-00023162/2021-84

DEMONSTRATIVO DE CÁLCULO - PRINCIPAL

CORREÇÃO MONETÁRIA PELO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR - INPC

VALOR DO DÉBITO	DATA:	31/12/2019	R\$	28.964,00
	<i>COEFICIENTE DE CORREÇÃO MONETÁRIA</i>			<i>1,05197893</i>
DÉBITO ATUALIZADO	DATA:	31/12/2020	R\$	30.469,52
JUROS MORATÓRIOS	PERCENTUAL:	0,00%	R\$	-
VALOR DEVIDO		31/12/2020	R\$	30.469,52



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Diretoria de Apoio Operacional e Científico
Gerência de Apoio Científico em Contabilidade

Despacho - PGDF/SEGER/SUOP/DIOPE/GECON

Brasília-DF, 29 de junho de 2021.

PARA: Coordenação de Gestão Fiscal (PGDF/PGFAZ/COGEF)

Senhor Coordenador,

Em atendimento à solicitação 64529707, seguem planilhas de cálculos atualizadas até 31/12/2020, nos termos da Portaria 07 de 11/01/2021 e Lei Complementar 904/2015 e 403/2001.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO HENRIQUE UCHOA ALVES - Matr.0234816-0, Assessor(a) Técnico(a)**, em 29/06/2021, às 15:08, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **64884603** código CRC= **71B508CC**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00023162/2021-84

Doc. SEI/GDF 64884603



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria Geral
Subsecretaria-Geral de Administração

Declaração - PGDF/SEGER/SUAG

DECLARAÇÃO

Em cumprimento ao disposto no art. 12, inciso III, do Decreto nº 39.680, de 21 de fevereiro de 2019, e com fulcro no art. 29 do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro 2010, declaro que a minuta de Anteprojeto de Lei (71366598) para atualização dos parâmetros de ajuizamento de execução fiscal, conforme instruído nos presentes autos, não gera impacto orçamentário-financeiro, haja vista que a proposta não produz, em si, aumento de despesa, bem como não implica em renúncia do crédito tributário, consoante justificativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital(71366747).

Encaminho à Secretaria-Geral para as demais providências.

Brasília, 19 de novembro de 2021.

Jordana Cavalcante Barros
Subsecretária-Geral de Administração



Documento assinado eletronicamente por **JORDANA CAVALCANTE BARROS - Matr.0232534-9, Subsecretário(a)-Geral de Administração**, em 19/11/2021, às 15:44, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **74470947** código CRC= **6BFF4027**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF