A perspectiva da execução fiscal como instrumento de política pública*

The perspective of judicial tax foreclosure as a public policy instrument

*Raimundo Nonato Pereira Diniz***
*Fabrício Motta****

RESUMO

Este artigo discute a execução fiscal, considerada a partir do fenômeno da macrolitigância. O problema central é a possibilidade de ser utilizada como instrumento de política pública. O estudo objetiva descrever, a partir

* Artigo recebido em 29 de maio de 2020 e aprovado em 8 de julho de 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83680.
O presente artigo foi desenvolvido durante o processo de orientação para elaboração do trabalho de conclusão do primeiro autor no Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas (Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas — PPGDP/UFG).

** Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil. E-mail: raimundodinizadv@gmail.com
Mestre em direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG), procurador do estado de Goiás.

*** Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil. E-mail: fabriciommotta@gmail.com
Conselheiro do Tribunal de Contas dos municípios do estado de Goiás. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em direito do Estado (USP) e mestre em direito administrativo (UFMG). Estágio pós-doutoral na Università del Salento (2012). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (2017-19).

de uma abordagem interdisciplinar entre direito e políticas públicas, as perspectivas a partir das quais a execução fiscal pode assumir a configuração de instrumento dessas políticas. O referencial teórico de organização deste estudo é a metodologia de análise jurídica das políticas públicas, proposta por Maria Dallari Bucci. Os resultados alcançados confirmaram a hipótese apresentada, de que a execução fiscal pode assumir características funcionais de instrumento da política fiscal, mediante planejamento, utilização estratégica e avaliação de escolhas.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas — execução fiscal — macrolitigância — instrumentalidade — interdisciplinaridade

ABSTRACT

This article discusses the judicial tax foreclosure by the view about macrolitigance phenomenon. The central problem is the possibility of being used as an instrument of public policy. The study aims to describe, from an interdisciplinary approach between law and public policies, the perspectives from which judicial tax foreclosure can assume the configuration of an instrument of these policies. The theoretical framework for the organization of this study is the methodology of legal analysis of public policies, proposed by Maria Dallari Bucci. The achieved results confirmed the hypothesis presented, that judicial tax foreclosure can assume functional characteristics as an instrument of public policy, through planning, strategic use and evaluation of choices.

KEYWORDS

Public policies — judicial tax foreclosure — macrolitigance — instrumentality — interdisciplinarity

1. Introdução

Este estudo analisa os fenômenos da *macrolitigância* e da baixa eficiência da execução fiscal no cenário nacional e no estado de Goiás, considerados a partir dos dados sobre a arrecadação e do impacto desses processos

no Poder Judiciário na última década. A *macrolitigância*, no sentido empregado neste estudo, corresponde ao fenômeno da submissão massificada de determinado tema à apreciação judicial, considerados os efeitos em escala tanto em decorrência das decisões judiciais quanto das estratégias de condução dos litígios. No contexto específico da execução fiscal, analisam-se os impactos do ajuizamento não seletivo, inclusive de créditos inviáveis, no cenário de esgotamento da capacidade de impulsionamento desses processos pelos órgãos de representação jurídica e no tempo de resposta do Poder Judiciário. Há a preocupação com o custo-benefício financeiro-orçamentário do ajuizamento massificado, mas também com o custo social decorrente do impacto do congestionamento judicial dos processos de execução fiscal sobre a capacidade de resposta do Poder Judiciário nos demais temas de interesse da sociedade, a transformar o debate, por isso, num assunto de interesse público. O conceito é oposto à microlitigância, que diz respeito à análise jurídica individual de casos submetidos à jurisdição.

O problema central abordado diz respeito à possibilidade de a execução fiscal ser utilizada como instrumento de política pública. Por sua vez, o objetivo principal traçado é a descrição, a partir de abordagem interdisciplinar, das perspectivas a partir das quais a execução fiscal poderia assumir a configuração de instrumento voltado ao incremento da eficiência num cenário de macrolitigância. A hipótese formulada é a de que a execução fiscal possui os atributos necessários para servir de instrumento da política fiscal, mediante planejamento, utilização estratégica e avaliação de escolhas. A organização deste estudo tem como referencial teórico a abordagem de direito e políticas públicas, proposta por Maria Paula Dallari Bucci.

No primeiro capítulo são apresentadas associações entre a organização financeira do Estado ao longo do tempo — desde sua fase liberal até a atualidade — e o seu modo de atuação para realização do interesse público nas atividades de obtenção e de aplicação de recursos.

No capítulo seguinte, o desenvolvimento do Estado e do direito são relacionados com o surgimento das políticas públicas como categoria de interesse das várias ciências sociais. Ademais, são discutidas as circunstâncias sociais e econômicas por influência das quais instituições fundamentais do direito, como a lei, tiveram o papel ajustado dentro do arranjo normativo que conforma o Estado e materializa as escolhas estatais.

Finalmente, são apresentadas as perspectivas a partir das quais a execução fiscal poderia assumir a função de instrumental da política fiscal a que está vinculada: a formatação de escolhas voltadas à resolução da macrolitigância;

o planejamento e a integração dos meios; e a utilização estratégica da execução fiscal para atingimentos de fins arrecadatórios e não arrecadatórios de políticas setoriais.

2. Execução fiscal e política fiscal

Entre as várias perspectivas a partir da quais a execução fiscal pode ser analisada, é mais comum encontrar trabalhos e pesquisas jurídicas com foco predominante na sua finalidade processual. A execução fiscal é abordada nesses estudos como uma ação exacional, voltada à persecução de créditos por quantia certa da Fazenda Pública que, inadimplidos na fase administrativa, são submetidos a procedimentos específicos de formação do título extrajudicial e de processamento. Na linguagem de teoria geral do processo, seria uma "lide de pretensão insatisfeita".[1]

As questões centrais estão, geralmente, relacionadas com a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre a formação do título executivo — a certidão da dívida ativa (CDA)[2] —, e a Lei Federal nº 6.820, de 22 de setembro de 1980 — Lei de Execução Fiscal (LEF), que regula o processamento da ação. São abordagens voltadas, por exemplo, à discussão da legitimidade, competência, defesas processuais e materiais e à extensão da responsabilidade patrimonial.

Sem olvidar da relevância desses temas, o foco deste estudo é a perspectiva da execução fiscal como *instrumento jurídico da política fiscal*. Portanto, não se questiona o que é a execução fiscal, mas qual seu *objetivo*, como esse objetivo se comunica com os *fins* da política fiscal e das demais políticas públicas e se esse objetivo foi atingido ao longo dos últimos anos por meio dos marcos normativos e das práticas administrativas destinados à sua realização.

Em um primeiro momento, a abordagem poderia parecer inadequada, pois o fundamento último de existência das políticas públicas é a necessidade

---

1 MELO FILHO, João Aurino de. *Racionalidade legislativa do processo tributário*. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 171.

2 Assim, não é a natureza da obrigação por quantia inadimplida que conduz à utilização da execução fiscal como processo persecutório, mas a submissão do crédito decorrente dessa obrigação a um procedimento legalmente estabelecido para formação do título imprescindível à constituição válida desse processo. Quanto a esse ponto, a Lei Federal nº 6.820/1980 trata a inscrição em dívida como um ato de controle administrativo da legalidade, uma atividade administrativa que confere a liquidez, a certeza e a exigibilidade, que são os requisitos para sua admissão como título extrajudicial exequível.

de atuação do Estado para concretização de direitos fundamentais. Mas, como afirma Maria Paula Dallari Bucci,[3] outras políticas voltadas ao desenvolvimento e, portanto, apenas mediatamente à realização de direitos fundamentais também compõem o chamado *government by policies*, isto é, a utilização dessas políticas como instrumentos de governo. A expressão *govenment by laws*[4] é utilizada desde a fundação dos Estados Unidos, para designar o governo das leis, ao invés do governo dos homens, mas a expressão *public policy* passou a ser utilizada mais frequentemente no século XIX, primeiro, para designar opinião pública, e, depois, para significar "o que o governo faz".[5]

Por sua vez, dentro desse conceito-chave, haveria uma distinção — que aqui será utilizada com finalidade meramente organizativa — entre políticas finalísticas, diretamente ligadas ao fim de promoção de direitos fundamentais, e políticas instrumentais e estruturais, das quais as primeiras se servem para se materializarem. Essa categorização é desenvolvida exemplificativamente por Bucci[6] ao tratar da educação, para a qual há uma política nacional para o setor, que elenca os fins mais amplos a serem alcançados, mas que demanda uma execução mediante políticas-meio, que incluem, entre outros aspectos, a contratação de pessoal — relacionada com uma política de recursos humanos — e a realização de obras públicas — que está vinculada à política de investimentos. Essas categorias — finalística e estrutural/instrumental — estariam agrupadas no mesmo conceito de política pública em razão da característica partilhada de serem resultantes de um processo político de escolha de prioridades para o governo.[7]

---

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

4 Cf.: https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1050&context=cjlpp (p. 484 e referências citadas na nota 2), bem como LURTON, Horace H. A government of law or a government of men? *The North American Review*, v. 193, n. 662, p. 9-25, jan. 1911.

5 SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem do direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019. p. 481.

6 Maria Paula Dallari Bucci, Políticas públicas e direito administrativo, op. cit., p. 96.

7 No caso do setor de educação, utilizado no exemplo, as escolhas públicas realizadas dentro das políticas instrumentais precisariam estar coordenadas com as da política geral, para reproduzir as prioridades desta nas prioridades dos meios e, desse modo, por exemplo, "a política de recursos humanos na educação, supondo que a tônica do plano principal fosse o ensino básico, poderia privilegiar os professores mais qualificados, canalizando recursos para a formação de professores", bem poderia adotar o critério da quantidade e formar mais professores, como qualificação mais simples. Haveria, assim, uma diversidade de exteriorizações das políticas públicas, cuja formalização procedimentalizada — referente "aos meios, ao pessoal, às informações, aos métodos e ao processo de formação e implementação das políticas — é o ângulo sob o qual se justifica e se faz necessário o estudo das políticas

Nessa categorização, a *política fiscal* pode ser compreendida como instrumental ou estrutural, na medida em que "concomitantemente às atividades políticas, econômicas, sociais, educacionais, culturais, políticas, há a atividade financeira do Estado, como setor imprescindível ao seu funcionamento".[8] Por sua vez, a partir dos objetivos comumente atribuídos à política fiscal — financiar as despesas públicas, controlar a economia e organizar o comportamento dos agentes econômicos[9] — que se pode situar a execução fiscal como um dos vários instrumentos utilizados para obter os recursos financeiros necessários ao atingimento do primeiro. Em outras palavras, trata-se de instrumento necessário para financiar as políticas públicas. Além disso, assumir que os direitos, tanto os individuais quanto os sociais, têm custos e que os recursos são escassos, para além de um expediente meramente discursivo, constitui medida necessária ao estudo das políticas públicas, assim como o planejamento da atuação do Estado para obtenção desses recursos. Como explicam Holmes e Sustein,[10] são várias as questões que podem ser abordadas no tema dos custos dos direitos, não apenas quanto efetivamente custam, mas também quem decide e quem são os beneficiários, quais direitos devem receber proteção, quais os princípios que fundamentam essas escolhas e quais os meios de financiamento.

Embora nem todas as intervenções estatais possam ser consideradas benéficas — no sentido de melhoria do bem-estar social —, é seguro afirmar que "a imposição de direitos pressuposta pelos mercados que funcionam bem envolve 'tributação e gastos públicos'".[11] Ao longo da história, o aumento da complexidade das necessidades atendidas pelo Estado levou a acréscimos na tributação: inicialmente, incidentes sobre guerra e sobre estrangeiros, após, também sobre os cidadãos, materializando-se como esboços rudimentares de instrumentos orçamentários, financeiros, de controle de gastos, primeiro, na Grécia e em Roma.[12] Por sua vez, as transformações ocorridas no Estado em

públicas dentro do direito" (Ibid., p. 95).

8 FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. *R. Fórum Dir. Fin. e Econômico* — RFDFE, Belo Horizonte, a. 5, n. 9, p. 45-63, mar./ago. 2016. p. 48.

9 GRAZIANE, Élida. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição*: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 252.

10 HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 19.

11 Ibid., p. 59.

12 SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 47-49.

direção à afirmação da liberdade conduziram a limitação da incursão sobre a propriedade privada para obtenção de receitas (Magna Carta de 1215, p. ex.), mas os processos foram de avanços e retrocessos, tanto no período feudal quanto no absolutista, até o fortalecimento de modelos constitucionalistas nos EUA e na Europa, no século XVIII, que se organizaram em torno da legalidade, como expressão da vontade geral, e da igualdade formal, como limitação à tributação.[13]

Em paralelo, a ideologia liberal pregava a preocupação com a contenção de gastos e com a disputa pela titularidade do orçamento, especialmente nas monarquias constitucionalistas, período em que construída a premissa do orçamento como lei formal — sem conteúdo jurídico. Essa concepção iria prevalecer até o advento do estado social, especialmente no período pós-guerras mundiais, com o reconhecimento de direitos econômicos e sociais em documentos jurídicos internacionais, seguidos de reafirmação no âmbito interno de diversos países e, com isso, o aumento dos gastos com as políticas públicas.[14]

Esse cenário trouxe especial atenção ao gasto público e à rediscussão sobre o caráter meramente político da decisão de alocar recursos em prol das finalidades do Estado. No Brasil, seguindo esse caminho, o Supremo Tribunal Federal aos poucos revisou sua jurisprudência para admitir o controle abstrato dos atos legislativos que compõem a modelagem jurídica do orçamento público (ADI nº 2.925, de relatoria da min. Ellen Gracie, e as ADIs nº 4.048 e nº 4.049, rel. ministro Gilmar Mendes).

Todos esses temas, que envolvem as atividades de tributação, as formas de financiamento das políticas públicas, o grau de vinculação das escolhas públicas materializadas em orçamentos — que são de interesse da política fiscal —, estão regulados por mecanismos jurídicos. Por isso, o direito financeiro assume um papel de destaque nessa conformação jurídica da atividade de obtenção e aplicação de recursos públicos, interpretado a partir das regras e valores constitucionais, especialmente aqueles relacionados com os direitos fundamentais.[15] Nesse sentido, caberia ao direito financeiro

---

[13] Ibid., p. 60-61.

[14] Ibid.

[15] ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; BEVILACQUA, Lucas. O planejamento financeiro responsável: Boa Governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon; MARTINS, Rafael (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição*: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 29-53. p. 30.

a tarefa de verificar "se a declaração política está sendo ou não utilizada como simples retórica, pois permitirá identificar, em concreto, quem paga pelas prestações sociais e quem delas é beneficiário".[16] De igual modo, a atuação tributária do Estado, tanto na arrecadação quanto na desoneração, estaria limitada pela Constituição, a fim de atender ao equilíbrio das contas públicas e às metas de cada exercício, considerando-se, inclusive, que o custo da própria administração e da dívida pública impacta nos investimentos voltados à concretização dos direitos fundamentais.[17] Uma das bases dessa conformação constitucional é o princípio da responsabilidade fiscal, que exige atuação planejada e equilibrada na gestão fiscal, uma vez que "a ausência de um planejamento responsável gera dois efeitos inversamente proporcionais: o não atingimento dos objetivos e o gasto de má qualidade".[18]

A partir dessas premissas é que se assume, neste estudo, a política fiscal como de tipo *instrumental*, imprescindível às demais políticas públicas imediatamente destinadas à concretização de direitos fundamentais. Na mesma linha, pode-se dizer que no contexto da política fiscal a execução de créditos da dívida ativa é meio para um objetivo: a obtenção de recursos necessários à atuação do Estado. Por essa perspectiva, a dimensão instrumental do direito reside na escolha dos meios mais adequados para a realização dos fins das políticas públicas no ambiente executivo, isto é, realizar a seleção e a formatação dos instrumentos que serão empregados, desde a escolha entre normas de repressão ou de indução, flexíveis ou estáveis, específicas ou genéricas, de acordo com a estratégia considerada mais apta a conectar os meios jurídicos a esses fins, de forma que a escolha do meio jurídico tem a potencialidade de impactar no grau de eficácia do atingimento desses fins.[19]

Afirmar essa posição, contudo, não importa em assumir que a política fiscal esteja atualmente organizada como uma política pública largamente institucionalizada, tal qual se pode afirmar em relação à política de educação ou à de saúde, por exemplo, que contam com sistemas juridicamente regulados desde o arranjo constitucional. Essa peculiar situação da política fiscal, de baixa institucionalização, pode ser sentida, por exemplo, a partir da desarticulação entre as escolhas públicas das fontes de financiamento, que tem ensejado debates sobre os gastos tributários, ainda sem regulação

---

16 Fernando Facury Scaff, *Orçamento republicano e liberdade igual*, op. cit., p. 85.
17 Carlos Otávio Ferreira de Almeida e Lucas Bevilacqua, *O planejamento financeiro responsável*, op. cit., p. 31.
18 Ibid., p. 35.
19 Ibid., p. 196-197.

jurídica específica e com pouca institucionalização do processo decisório, que resultam em falta de transparência e dificuldades na avaliação dos resultados, como apontou auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2014.[20] Poder-se-ia dizer, com base nisso, que a política fiscal mais facilmente se enquadraria no conceito de política de governo, por sua suscetibilidade às mudanças de poder e pela baixa normatividade, especialmente.

Mas essa situação não deve ser vista como um desestímulo à abordagem de direito e políticas. Por isso, o esforço realizado neste trabalho tem por objetivo discutir algumas bases iniciais que possam considerar o fenômeno social que está por trás do direito — especificamente no caso da execução fiscal, dado o recorte temático proposto —, a fim de que a linguagem jurídica, alimentada pelo desenvolvimento experimentado em outras áreas, possa adaptar sua dogmática para devolver, na forma de ajustes em arranjos jurídicos e nas práticas administrativas, o quadro normativo de institucionalização dessa política.

3. A execução fiscal na perspectiva da abordagem direito e políticas públicas

A análise da execução fiscal como *instrumento* para a concretização de políticas públicas exige metodologia diferenciada, pois a juridicidade de tais políticas não se resume à validade dos arranjos jurídico-institucionais que as integram. Admite-se, neste estudo, que "o instrumental jurídico de análise centrado na norma e no ordenamento jurídico não é o mais adequado para captar o caráter eminentemente dinâmico e funcional das políticas públicas",[21] pois se trata de fenômeno não limitável à realidade jurídica, mas sim uma atividade voltada à realização de um objetivo determinado, que compreende um complexo de normas e atos,[22] daí por que os objetivos positivados são juridicamente vinculantes, ainda mais que os meios, que são alternativos.

---

[20] BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão 1205*. Ata 16/2014. *DOU*. Plenário, de 14 maio 2014.

[21] Maria Paula Dallari Bucci, Políticas públicas e direito administrativo, op. cit., p. 97.

[22] COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas. *Revista de informação legislativa*, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998 | *Interesse público*, v. 4, n. 16, p. 49-63, out./dez. 2002.

Nessa linha, destaca-se a crítica de Coutinho[23] sobre a escassez de estudos jurídicos sobre políticas públicas e da recorrente utilização de recursos metodológicos frágeis e autocentrados do direito, normalmente limitados às suas próprias categorias e sem interlocução com outras ciências sociais.

Essa metodologia, que Souza e Bucci[24] chamam de "abordagem direito e políticas públicas", considera os pontos de conexão entre essas áreas, como "instituições, as relações entre as políticas públicas e diferentes espécies normativas, a discricionariedade, os processos e seu regramento, a formatação dos desenhos jurídico-institucionais". Esses pontos, contudo, conviveriam com dicotomias que precisam ser consideradas, como a tradição do direito em proteger interesses particulares, ao passo que políticas públicas estão preocupadas com o bem-estar em maior escala.[25]

Na interpenetração das esferas jurídica e política que essa abordagem exige, o direito precisa agregar "o raciocínio jurídico conceitual, ético e analógico" que visa à construção de uma sociedade justa e ordenada, a preocupação consequencialista da *policy analysis*, "apoiando-se em previsões sobre comportamento social, incluindo tudo, desde desvios sociais até orçamentos equilibrados".[26] Essa instrumentalização para resolução de problemas sociais, ao tempo em que fortaleceria a capacidade do direito de produzir transformação social, poderia, contudo, enfraquecer sua característica de estabilizar valores sociais. E não se pode ignorar que o papel do direito na conformação da atuação estatal se modificou profundamente desde o estado liberal do século XVIII, justamente em razão de transformações econômicas e sociais.

No estado legal, o direito encontrava na lei sua maior expressão, uma manifestação racional e abstrata da vontade geral, expressa por meio de um parlamento que se mantinha supremo entre os poderes. Nesse período, como observa Carlos Martín,[27] o conceito de lei somente poderia ser explicável "a partir de um pressuposto de classe: o do caráter e domínio da burguesia como única e homogênea classe dominante", daí que sua vontade, expressa

---

[23] COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013. v. 1, p. 181-200.

[24] Matheus Silveira de Souza e Maria Paula Dallari Bucci, O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional, op. cit., p. 834.

[25] Ibid., p. 838.

[26] Ibid., p. 838-839.

[27] MARTÍN, Carlos de Cabo. *Sobre el concepto de ley*. Madri: Trotta, 2000. p. 35.

no parlamento, se imponha como suprema. A principal preocupação do estado liberal residia na garantia de proteção da liberdade individual e da propriedade, sendo o papel da lei garanti-las, ou seja, garantir o cumprimento do papel abstencionista do Estado. Assim, o princípio da legalidade tinha como única fonte o parlamento, a quem cabia, com primazia, definir o próprio conteúdo do interesse público. Não havia, por isso, preocupação do direito em fornecer um regime jurídico próprio para a atuação do Estado e, no espaço não ocupado pelo legislador, a administração pública possuía liberdade de atuação, fazendo tudo que a lei não proibia, caracterizando vinculação negativa nos mesmos moldes ainda hoje reconhecidos aos particulares. No período, também era estranha ao direito a preocupação em se adaptar às mudanças de conjunturas econômico-sociais. Na verdade, do ponto de vista econômico, o fortalecimento da autoridade do Estado e a estabilidade do ordenamento — e não sua mutabilidade — mostravam-se, nesse período, como precondição para o desenvolvimento do capitalismo.

Esse cenário se modificou sensivelmente com o advento do estado social. A administração pública passa a ter uma vinculação positiva à lei (necessitando de habilitação legal prévia para suas ações), além de assumir especial relevância como provedora das necessidades públicas, razão pela qual o início do século XX representou o protagonismo do Poder Executivo, enquanto, no estado liberal, esse papel central era exercido pelo Poder Legislativo. É no estado do bem-estar social que as políticas públicas assumem sua importância e passam a ser objeto de interesse do direito, assim como este passa a ser exigido não apenas como produtor de leis e normas, mas, também, como instrumento para o alcance de metas predeterminadas.[28]

O alargamento das funções do Poder Executivo propiciou a expansão de seu aparelho burocrático, mas a concepção acerca da legalidade enfocada na escolha dos meios se mostrou insuficiente para permitir a adequada realização dos fins de interesse público, levando, inclusive, à rediscussão do papel da lei nas décadas seguintes. A consequente fragmentação da produção normativa, por outro lado, reduziu o âmbito de segurança jurídica resultante da centralização no parlamento e da suposta estabilidade e racionalidade desse sistema legalista, no qual as modificações de posição jurídica estavam restritas aos efeitos da produção de lei. Atento às consequências dessa

[28] Fábio Konder Comparato, Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas, op. cit.

passagem ao conceito de juridicidade, Paulo Otero[29] identifica, nesse quadro, uma "transfiguração material da legalidade", capaz, inclusive, de fragilizar a segurança jurídica, a exigir a construção de um estado de direito em equilíbrio entre o formal, que tem como fonte de produção o Estado e, centralmente, o Poder Legislativo, e o informal, que resulta da colaboração do poder público com os particulares.

Parte dessas modificações ocorreu no final do século XX, quando os Estados em desenvolvimento sofreram grande influência das concepções liberais, baseadas no princípio da subsidiariedade do Estado, inclusive por pressão de organismos financeiros internacionais, o que é chamado por Moreira Neto[30] de "resgate liberal da Administração Pública". De todo modo, como aponta Chevallier,[31] as transformações ocorridas no último século produziram grandes mudanças na forma como o Estado se organiza internamente e atua, levando à fluidez e à variação da sua estrutura, a ponto de gerar dificuldade em caracterizá-lo como uma ou outra das suas formas clássicas. Por isso, a advertência feita por Bucci,[32] de que, embora as políticas públicas necessitem da ação interventiva do Estado, que restou bem caracterizada no estado de bem-estar do meio do século XX, coexistem, atualmente, técnicas de intervenção do estado liberal, do estado intervencionista e do estado promotor, conforme a área social atingida pela política e, às vezes, ao mesmo tempo na mesma área.

Além disso, da perspectiva liberal foram cunhadas diversas das principais categorias utilizadas pelo direito público para compreensão dos diversos fenômenos envolvidos nas políticas públicas, tais como separação dos poderes, isonomia, legalidade e o controle judicial, razão pela qual ainda permanecem reflexos do ideário que as consolidou como elementos fundantes do direito público.

Por essa razão, uma metodologia de abordagem interdisciplinar entre direito e políticas públicas não exclui a análise de legalidade, mas passa a considerar que o interesse público a ser perseguido é o que efetivamente realiza a finalidade da lei, o que envolve a verificação de validade, mas

---

[29] OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003. p. 189.

[30] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 7-36.

[31] CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

[32] BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241-278.

também de eficácia das medidas concretas adotadas para atingi-la.[33] Como afirma Coutinho,[34] "tão importante quanto dizer o que é o direito é compreender o que ele faz", de modo a se exigir que estudos jurídicos também abordem causalidades e inferências, que possam "distinguir argumentos normativos (prescritivos) de análises descritivas, que não almejam construir uma interpretação válida das normas em questão e sim observar e descrever políticas para nelas encontrar gargalos e soluções".[35]

Em suas "Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas", Bucci parte do pressuposto de que essa análise é multifacetada e envolve, além do direito, olhares e técnicas oriundas da ciência política, economia e ciência da administração, todos voltados para o processo decisório governamental, e lança, entre outras, as seguintes premissas que se ligam diretamente à abordagem utilizada neste trabalho:[36]

a) Políticas públicas como arranjos institucionais complexos, formadas por dados e processos que precisam ser analisados por métodos específicos, evitando-se abordagens generalizantes;
b) A decisão governamental como problema central da análise de políticas públicas, considerando-se que o olhar das políticas públicas está voltado para as decisões tomadas no seio do poder estatal, ainda que em articulação com o ambiente privado;
c) Estipulação da ação racional, estratégica e em escala ampla como identificadora de políticas públicas, de forma que a atuação pública esteja compreendida entre o planejamento amplo e os movimentos incrementais, nas trocas, racionalmente programadas, entre as decisões estruturais, mais estáveis, e as contingências circunstanciais, mutáveis.

Seguindo esse caminho metodológico, é possível traçar diretrizes iniciais para uma *abordagem da execução fiscal* como um *instrumento* de política pública. Para tanto, a execução fiscal deve ser: a) considerada em escala, com a lente voltada para a macrolitigância; b) planejada conjunta e harmonicamente com os demais instrumentos de recuperação de crédito da dívida ativa, consideradas as influências recíprocas entre eles, em busca da identificação do grau de eficiência de cada uma nas diversas situações de créditos;

---

33 Maria Paula Dallari Bucci, *Direito administrativo e políticas públicas*, op. cit.
34 Diogo R. Coutinho, O direito nas políticas públicas, op. cit., p. 193.
35 Ibid., p. 199.
36 Matheus Silveira de Souza e Maria Paula Dallari Bucci, O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional, op. cit.

c) utilizada de forma estratégica para atingimentos de fins arrecadatórios e não arrecadatórios de outras políticas públicas. Essas diretrizes, pela relevância que possuem no presente estudo, serão analisadas em tópicos próprios.

3.1 A macrolitigância na execução fiscal

É comum a análise jurídica da execução fiscal como procedimento voltado à satisfação do interesse de entidades de direito público, que apresenta, por isso, regras exorbitantes do processo executivo comum. Nessa visão tradicional, é possível visualizá-la como instrumento jurídico ancorado no princípio da supremacia do interesse público, vez que legalmente previsto em favor de pessoas jurídicas de direito público, em situação de exorbitância em relação ao direito privado. Um dos exemplos que poderiam retratar essa verticalidade é a exigência de garantia do juízo para discussão da dívida, conforme o § 1º do art. 16 da LEF.[37]

Essas prerrogativas processuais, contudo, não impactam significativamente o atingimento do resultado esperado, de acordo com os números apresentados nos últimos relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).[38] O relatório analítico de 2019, por exemplo, mostra que a execução fiscal tem a maior taxa de congestionamento (percentual dos processos extintos no ano em relação aos processos pendentes), equivalente a 90%,[39] consideradas

---

[37] Sobre esse ponto, cabe uma ressalva quanto à possibilidade, já firmada pelo Supremo Tribunal Federal, de impugnação do crédito e da relação jurídica que o sustenta em ação própria, sem necessidade de garantia da execução. Esse entendimento está sedimentado na Súmula Vinculante 28: "É inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário". Essa conclusão, contudo, não importou em liberação para oposição de embargos à execução sem prévia garantia, mas admitiu a possibilidade de discussão do crédito em ações autônomas, como mandados de segurança e ações ordinárias, com pedidos declaratórios ou desconstitutivos. Nesse sentido: Rcl 32.139 ED, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 17/12/2018, *DJE* 272 de 19/12/2018.

[38] Essa discussão foi parcialmente abordada em FREITAS, Leonardo Buissa; DINIZ, Raimundo Nonato Pereira. Prescrição intercorrente e seu termo inicial — análise do posicionamento do STJ (Resp nº 1.340.553) In: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (Org.). *Processo tributário*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 177-190.

[39] A taxa de congestionamento está assim registrada no relatório Justiça em número 2019: Execução Fiscal (90%); Execução Penal (89%); Órfãos e sucessões (84%); Tribunal do Júri (81%), Criminal (78%), Sistema Financeiro (72%); Cível (70%). Violência Doméstica (67%); Família (63%), Infância e Juventude (51%). CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2019*: ano-base 2018/Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 11 dez. 2019.

as varas exclusivas estaduais por tipo de competência. Além disso, sem a execução fiscal, a taxa de congestionamento total, considerados todos os tipos de competência, que hoje é de 89,7%, seria de 62,7%.[40] Isso decorre do fato de que as execuções fiscais representam 39% do total de todos os processos pendentes e 73% das execuções do Poder Judiciário. Nota-se, ainda, que a taxa de congestionamento nessa matéria permanece próxima à média de 90%, e segue alta na maioria dos Tribunais de Justiça,[41] mesmo quando há especialização da competência do órgão julgador, já que 92,1% das execuções fiscais pendentes estão em varas especializadas.[42]

Esse cenário se agrava quando se considera que é de oito anos e oito meses[43] o tempo de giro da execução fiscal no país — que representa o tempo hipoteticamente necessário para baixa de todos os processos pendentes, ainda que não houvesse o ingresso de novos casos. Observa-se que, tanto na Justiça Federal quanto na Estadual, o número de processos novos tem sido, na média, inferior ao número de processos baixados. No ano de 2019, por exemplo, os casos novos de ações de conhecimento totalizaram 14,6 milhões, e os casos baixados totalizaram 18,5 milhões, indicando que a taxa de congestionamento apresentou considerável redução nos últimos anos.[44] Contudo, em relação à fase de execução — fiscal ou comum —, as curvas de processo novos (7,6 milhões) e finalizados (7,5 milhões) permaneceram paralelas, com sutil redução em 2018. Esses dados indicam que o problema da macrolitigância judicial é de efetividade do direito, isto é, de entrega efetiva da utilidade material perseguida no processo.

Nota-se que os casos pendentes na fase de conhecimento eram 29,6 milhões em 2019, contra 26,5 milhões em 2009, ao passo que os de execução eram de 42,6 milhões em 2019, contra 30,2 milhões em 2009, ou seja, um acréscimo de pouco mais 41% na última década[45] nessa fase, enquanto os processos da fase de conhecimento, embora ingressem em número duas vezes maior, tiveram menor aumento do estoque no mesmo período.

Essa é razão da crítica feita por João Aurino de Melo Filho,[46] de que "entre os diversos fatores que levam ao pagamento espontâneo, o medo de uma

---

40 Ibid., p. 166.
41 Ibid.
42 Ibid., p. 168.
43 Ibid., p. 132.
44 Ibid., p. 82.
45 Ibid., p. 127.
46 João Aurino de Melo Filho, *Racionalidade legislativa do processo tributário*, op. cit., p. 168.

execução forçada é um dos menos significativos". Tomemos o exemplo da União e do estado de Goiás.

O estoque da dívida ativa da União, no ano de 2016, totalizava R$ 1,84 trilhão, distribuídos entre FGTS (1%), créditos previdenciários (23%) e não previdenciários (76%), segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).[47] Desses valores, no ano de 2016, teriam sido recuperados R$ 14,54 bilhões.[48] Esse valor, embora represente uma cifra tão alta, relativamente ao estoque da dívida naquele ano, é inferior a 1%. No ano anterior, a arrecadação foi similar, mas também significativamente impactada pelos parcelamentos especiais, que atingiram 60,7%, ou R$ 9.009.763.677,75.[49] Por sua vez, nos anos de 2017 e 2018, houve significativo crescimento da arrecadação: R$ 26,1 bilhões e R$ 23,88 bilhões, respectivamente, montante que também teve o impacto do Programa Especial de Regularização Tributária (PERT),[50] de R$ 14.445.353.405,76 ou 55,38%, em 2017,[51] e de R$ 11.228.862.711,71 ou 47%, em 2018,[52] sendo a execução fiscal responsável, respectivamente, por R$ 5.280.422.724,42,[53] ou 20,23%, e R$ 5.868.767.641,82, ou 25%.

No estado de Goiás, por sua vez, o somatório do total da arrecadação nos anos de 2014 a abril de 2020 (decorrente de créditos da dívida que foram objeto de execução fiscal) atinge pouco mais de R$ 500 milhões, o que representa pouco mais de 1% do estoque da dívida ativa, superior aos R$ 40 bilhões. A situação não se modificaria muito se fossem analisados os dados das demais unidades federativas.

Nesse cenário, a atividade administrativa de gestão de créditos deve considerar a execução fiscal como um instrumento inserido num ambiente de *macrolitigância*, o que leva à necessidade de rediscussão das rotinas administrativas e das práticas judiciárias, mas também de revisão de arranjos

---

47 PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2020*. p. 11. Disponível em: www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020/view. Acesso em: 27 maio 2020.

48 Ibid., p. 10.

49 PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2016*. Disponível em: file:///D:/Dados/Downloads/PGFN%20em%20Numeros%202016.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

50 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *PGFN em números 2020*, op. cit., p. 4.

51 PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2018*. Disponível em: www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2018/pgfn_em_numeros_final_2_web.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

52 PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2019*. Disponível em: www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf/view. Acesso em: 27 maio 2020.

53 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *PGFN em números 2018*, op. cit.

normativos, com a finalidade de atender a premissa metodológica proposta por Bucci,[54] de estipulação da ação racional, estratégica e em escala ampla como identificadora de políticas públicas.

Ocorre que a execução fiscal é um instrumento utilizado pela União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas pessoas jurídicas de direito público,[55] inclusive autarquias especiais, como é o caso dos conselhos de fiscalização das profissões.[56] Por outro lado, o arranjo normativo processual é matéria legislativa reservada à União pelo art. 22, I, da Constituição Federal, e a Lei de Execução Fiscal (LEF), passadas quatro décadas da sua edição, não sofreu alterações sensíveis. A reserva de competência e as diferentes realidades nas diversas unidades da federação são dificuldades reais para mudanças estruturais profundas, sendo possível observar a consolidação das características normativas gerais ao longo do tempo.

Uma rápida análise do texto da LEF identificará que a alteração mais significativa foi inserida pela 11.051, de 29 de dezembro de 2004, que incluiu o § 4º do art. 40, para prever a prescrição executória intercorrente pelo decurso do prazo de cinco anos da suspensão do processo por falta de localização do devedor ou de seus bens.[57] Na acertada crítica apresentada por João Aurino de Melo Filho,[58] não foram atingidos os objetivos principais da lei, anunciados ao tempo da sua edição, especialmente os de simplificar o processo, liberar

---

[54] BUCCI, Maria Paula Dallari. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Público*, Belo Horizonte, a. 9, n. 104, out. 2009.

[55] Esses entes e entidades de direito público compõem a categoria da Fazenda Pública. Como registra Cunha (2016:6-9), a expressão Fazenda Pública assume múltiplos significados a depender do contexto: pode designar a área da administração pública responsável pela gestão das finanças e a implementação de políticas econômicas, associada, assim, a órgãos públicos como o Ministério da Fazenda e as Secretárias da Fazenda, mas também pode se referir às pessoas jurídicas de direito público envolvidas numa relação jurídica processual, acepção tomada no presente trabalho. Tivemos a oportunidade de discorrer mais detidamente sobre a legitimidade ativa e passiva da execução em nosso "Competência e legitimidade". In: FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva; LIMA, Rodrigo Medeiros de (Org.). *Execução fiscal*: teoria, prática e atuação fazendária. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 49-74.

[56] Conselhos de profissionais foram reconhecidos como de natureza autárquica federal pelo STF no RE 698301 AgR / MG. Relator(a): min. Dias Toffoli. Julgamento: 31/5/2016. Órgão Julgador: Segunda Turma. *DJe*-133 DIVULG 24/6/2016 PUBLIC 27/6/2016. O assunto também é objeto do verbete da súmula 66 do STJ: "*Compete à justiça Federal processar e julgar a execução fiscal promovida por conselho de fiscalização profissional*".

[57] Art. 40 — O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição. […] § 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

[58] João Aurino de Melo Filho, *Racionalidade legislativa do processo tributário*, op. cit., p. 112.

o juiz de trabalhos burocráticos e reduzir o congestionamento processual. Um dos mais amplos e difundidos estudos sobre a execução fiscal no Brasil foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tendo como objeto custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Analisando a duração dos processos de execução fiscal que foram extintos em varas federais entre 2009 e 2010, o estudo concluiu que a maior parte da duração é decorrente de atos de mero impulsionamento, que não demandam atuação do juiz, e em 46,2% dos casos o devedor não é encontrado pelo sistema de Justiça e, após o despacho inicial, transcorrem-se, em média, 17 dias até que seja ordenada a citação e mais 1.523 dias até que seja encontrado ou que se extinga o processo.[59] Além disso, o processo permanecia, em média, durante 569 dias na etapa de penhora e 722 dias na de leilão. Assim, as fases de localização de bens e de pessoas representam quase 80% do tempo médio de tramitação processual, que a pesquisa apurou ser de nove anos, nove meses e 16 dias.[60]

Assim, embora a lei de execução fiscal ainda guarde algumas regras específicas, como a exigência de garantia para apresentação de defesa do executado e os privilégios dos créditos tributários na concorrência de credores, as reformas processuais que atingiram a execução comum e, por fim, a edição do novo Código de Processo Civil aproximaram os ritos. Aliás, o tempo de tramitação dos processos de execução — fiscal ou comum —, como afirmado, é similar, sendo ligeiramente menor para as execuções comuns, tanto na justiça estadual quanto na federal.

Esses números não traduzem apenas a ineficiência do meio processual de persecução, mas uma política de constituição e de ajuizamento de grande quantidade de créditos que apresentam pouco ou nenhuma viabilidade de recuperação. Como aponta Dartanhan Rocha,[61] é comum nos órgãos fazendários o ajuizamento de processos que apresentam características repetidamente associadas ao não recebimento simplesmente para atender órgão de controle ou para prevenir prescrição da pretensão executória, mas os processos não são, posteriormente, movimentados da forma devida.

---

[59] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4460. Acesso em: 27 maio 2020.

[60] Ibid.

[61] ROCHA, Dartanhan Vercingetórix de Araújo. Análise econômica de execuções de fiscais de reduzido valor e os efeitos da lei n. 12.514/11. *Revista CEJ*, Brasília, a. XVI, n. 56, p. 102-110, jan./abr. 2012. p. 104.

O estudo coloca sob relevo a necessidade de revisar o arranjo normativo da gestão da execução fiscal nos ordenamentos das diversas unidades federativas, para permitir que esse instrumento jurídico seja utilizado de forma estratégica, voltado à persecução de créditos viáveis de grandes devedores, que representam maior relação custo-benefício para o titular do crédito, bem como menor custo social,[62] considerando-se, nessa estimativa, além da arrecadação, também o impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento das demais matérias postas à apreciação do Judiciário. Isso porque tanto as leis federais aplicáveis aos créditos da União quanto as leis estaduais que determinam o ajuizamento obrigatório e limitam a extinção da execução fiscal, inclusive de créditos inviáveis, ao invés de incrementar a arrecadação diante do aumento de casos de persecução, provocam o esgotamento da capacidade de impulsionamento desses processos pelos órgãos de representação jurídica e de consequente resposta célere do Poder Judiciário.

Ocorre que o direito, enquanto arranjo normativo com função instrumental, deve executar tarefas-meio, cuja eficácia em atingir os fins depende, em grande medida, da correta escolha desses meios.[63] Além disso, a inflexibilidade da norma e a desatenção do direito para as condições políticas, sociológicas e econômicas do seu campo podem gerar uma "realidade fossilizada, puramente normativa e ideativa"[64] e conduzir à própria inutilidade dos instrumentos jurídicos.

Em relação às rotinas administrativas, algumas possíveis medidas incrementais podem ser citadas, mesmo sem alteração legislativa, como a prévia classificação dos créditos para informar tanto a decisão de ajuizar ou extinguir processos como as escolhas de casos prioritários para atuação. A esse respeito, a PGFN, a partir do ano 2017, passou a adotar um modelo de *rating* por meio do qual já classificou quase 100% da sua dívida ativa, que totaliza R$ 2,436 trilhões. Essa classificação segue os critérios da Portaria nº 293, de 12 de junho de 2017, do então Ministério da Fazenda, que atribui uma nota de "A" a "D" ao devedor ou grupo de devedores que representa o grau de recuperabilidade do débito — Índice Geral de Recuperabilidade (IGR), sendo: "A" para *créditos*

---

62 Stephen Holmes e Cass R. Sustein, *O custo dos direitos*, op. cit.

63 Diogo R. Coutinho, O direito nas políticas públicas, op. cit., p. 183-200.

64 GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade e reflexividade*: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

com alta perspectiva de recuperação; "B", para *média*, *C*: para *baixa*; e "D", para *créditos irrecuperáveis*.[65]

Como era de se esperar, a maior parte da dívida ativa da União é considerada de baixa perspectiva de recuperação ou irrecuperável: o grupo "A" representa R$ 4.109.288.046,25 ou 0,17%; o "B", R$ 558.552.893.918,44 ou 22,93%; o "C", R$ 339.965.678.297,01 ou 13,96%; e o D, R$ 1.296.802.157.259.62 ou 53,23%.[66]

Esse modelo de atuação baseada no estabelecimento prévio de prioridades, a partir da análise de variáveis associadas à recuperação de créditos, contudo, ainda é excepcional no ambiente institucional das Fazendas Públicas, pois a execução fiscal, em vários estados, incluindo Goiás, e, especialmente, nos municípios, ainda é pouco desenvolvida quanto ao uso de ferramentas tecnológicas e modelos estatísticos.

Além disso, os números divulgados pela PGFN também apresentam outro cenário comum às Fazendas Públicas: há uma inversão entre o volume de créditos constituídos e o valor desses créditos: na União, um grupo de 22.675 devedores é responsável pela dívida total de R$ 1,6 trilhão, ou 66,71%, enquanto o grupo residual, de pequenas e médias dívidas, é formado por mais de 4,9 milhões de devedores. Essa situação também pode ser observada no estado de Goiás, onde, segundo números obtidos junto à Secretaria de Estado da Economia (GO), posicionados para o mês de fevereiro de 2018, estavam pendentes, no Tribunal de Justiça, pouco mais de 225 mil créditos

---

[65] Essa nota é extraída de um sistema de *rating* bidimensional, a partir da análise de duas variáveis distintas e independentes entre si, uma para o perfil da dívida (V-Deb) e outra para o perfil do devedor (V-Dev). Na primeira, são considerados: a) suficiência e liquidez das garantias; b) parcelamentos ativos. Na segunda, são considerados: a) capacidade de pagamento; b) endividamento total; c) histórico de adimplemento. Segundo a Portaria PGFN nº 293, de 12 de junho de 2017, serão classificados com *rating* "D", e do índice geral de recuperabilidade (IGR): I — os créditos dos devedores pessoa jurídica cuja situação cadastral do CNPJ seja: a) baixada por inaptidão; b) baixada por inexistência de fato; c) baixada por omissão contumaz; d) baixada por encerramento da falência; e) inapta por localização desconhecida; f) inapta por inexistência de fato; g) inapta por omissão e não localização; h) inapta por omissão contumaz; i) inapta por omissão de declarações; j) suspensa por inexistência de fato. II — os créditos inscritos há mais de 15 anos, sem anotação atual de parcelamento ou garantia; III — os créditos dos devedores pessoa jurídica com indicativo de falência decretada ou recuperação judicial deferida; IV — os créditos dos devedores pessoa física com indicativo de óbito; V — os créditos com anotação de suspensão de exigibilidade por decisão judicial.

[66] A Portaria PGFN nº 293, de 12 de junho de 2017, ainda autorizou o registro contábil da dívida ativa, que é considerada receita, de forma mais realista, ao estimar as perdas da dívida ativa da União mediante aplicação de 30% ao *rating* "A": 30%, 50% *rating* "B" e desreconhecimento do Balanço Geral da União, para permanecerem apenas em conta de controle até sua extinção ou reclassificação, no caso dos créditos do *rating* "C" e "D".

inscritos de dívida ativa estadual em execução fiscal,[67] que somam 41,8 bilhões de reais. Dessas ações, 96% se referem a créditos inferiores a 500 mil reais, cuja soma atinge 10,7% da dívida total. Por outro lado, os processos de valor acima de 15 milhões de reais, representados por 391 casos, totalizavam 20,8 bilhões de reais.[68] Na faixa central, compreendida entre 500 mil e 15 milhões, estão posicionados 3,2% dos processos, que somam 16,4 bilhões de reais.[69] Esses dados apontam para a necessidade de adoção de medidas seletivas de atuação, onde a alocação de recursos seja voltada para maior relação de custo-benefício, considerando o possível produto da arrecadação e a viabilidade de recuperação do crédito.

O relatório da PGFN também contém informações sobre incrementos importantes decorrentes do ajuizamento seletivo, a partir do ano de 2017, e melhorias no modelo de gestão, mas aproximadas da abordagem de execução fiscal como instrumento de política fiscal, consistente em medidas de gestão racional e de escala, na multiplicidade de meios alternativos e na abertura para solução multiportas,[70] entre as quais podem ser citados:

a) arquivamento dos processos sem potencial de recuperação, totalizando 200 mil casos no ano de 2019 e 1,6 milhão ao todo, para permitir o foco da atuação nos devedores com maior potencial de recuperação, que teriam resultado em redução do congestionamento no judiciário e acréscimo de arrecadação com execução fiscal, que passou de R$ 6 bilhões, em 2018, para R$ 7,1 bilhões em 2019;
b) utilização de ferramentas tecnológicas, como *big data*, para seleção de devedores-alvo das atividades de Investigação Fiscal, Combate à Fraude Fiscal Estruturada e Monitoramento;

---

[67] O quadro de litigiosidade também compreende processos, recursos e incidentes em ações de execução fiscais, bem como ações autônomas a ela relacionadas, que contribuem para elevação desse número. Segundo o CNJ, havia 517.809 processos dessa natureza pendentes no TJGO no ano de 2016, incluídas as execuções fiscais municipais e federais em curso em varas estaduais. Cf. CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA). *Justiça em números 2017*, ano-base 2016. Brasília, 2017. Disponível em: www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros. Acesso em: 25 jan. 2018.

[68] NEVES, Cleuler Barbosa das. *PEF — execução fiscal — pro-a*: relatório dinâmico maio de 2018. no prelo.

[69] Ibid.

[70] Segundo o relatório, em 2016 a PGFN recuperou R$ 14,5 bilhões; em 2017, foram R$ 26,1 bilhões, "montante que teve o impacto do último REFIS, o PERT"; em 2018, foram recuperados R$ 23,88 bilhões; e, em 2019, R$ 24,4 bilhões. Cf. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *PGFN em números 2020*, op. cit.

c) parcelamento ordinário de débitos previdenciários no Sistema Parametrizado de Negociações (Sispar);
d) estratégias de cobranças setorizadas: arquitetura e desenvolvimento das melhores práticas para a cobrança de créditos inscritos de determinados setores econômicos, com destaque a setores com alto percentual de agentes irregulares sob o ponto de vista fiscal;
e) negócios jurídicos processuais na cobrança da dívida ativa, que teria permitido a regularização de débitos com a União e com o FGTS na ordem de R$ 2,7 bilhões em 2019;
f) publicação dos "Dados Abertos da Dívida Ativa" no sítio eletrônico, sobre os créditos garantidos, suspensos por decisão judicial e parcelados;
g) Atuação do Grupo de Operações Especiais de Combate à Fraude Fiscal Estrutural (Goeff): em nove operações de grande porte, envolvendo mais de R$ 5,4 bilhões em créditos sonegados.

Não obstante essas medidas, numa perspectiva incremental, mesmo no âmbito da União, torna-se necessário revisar os arranjos normativos internos de cada Fazenda Pública, para permitir o uso seletivo da execução fiscal, inclusive para dispensar o ajuizamento e permitir a extinção, e não apenas o arquivamento de processo. Na maioria das Fazendas Públicas, é necessária a própria reanálise dos modelos administrativos ainda prevalentemente burocráticos e pouco orientados pela verificação dos resultados das atividades-meio realizadas. A inércia da administração pode resultar na transferência do espaço de decisão de *política fiscal* para o de decisão de *política judiciária*, que naturalmente possui menos aptidão para avaliar todos os elementos que permeiam a gestão de créditos e as causas da macrolitigância. Algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça podem demonstrar essa questão.

A primeira decisão relevante foi tomada na análise do tema n. 444 de Recursos Repetitivos (REsp nº 1.201.993/SP, relator: ministro Herman Benjamin) e teve como assunto a prescrição para o redirecionamento da Execução Fiscal aos sócios (ou corresponsáveis). Na ocasião, foram fixadas três teses: a) o prazo de redirecionamento da Execução Fiscal, fixado em cinco anos, contado da diligência de citação da pessoa jurídica, é aplicável quando o ato ilícito, previsto no art. 135, III, do CTN, for precedente a esse ato processual; b) quando a dissolução irregular da pessoa jurídica for posterior à citação, o termo inicial do prazo prescricional para a cobrança do crédito em relação aos sócios responsáveis é a data da prática de ato inequívoco indicador do intuito de inviabilizar a satisfação do crédito, que deve ser demonstrado pelo Fisco; e

c) a decisão judicial que reconhecer a prescrição para o redirecionamento deve demonstrar a inércia da Fazenda Pública em adotar atos concretos na direção da cobrança do crédito tributário no decurso do prazo prescricional.

A primeira observação a ser feita é a de que a frustração da execução fiscal, como já apontou o estudo do Ipea, decorre da não localização do devedor e/ou dos bens para garantir a execução. No caso das execuções contra pessoas jurídicas — a maior parte dos devedores —, o redirecionamento ao sócio acontece mais comumente em razão da dissolução irregular, que representa, justamente, a não localização da pessoa jurídica no endereço declarado às receitas estadual e federal e nos atos constituídos registrados nos órgãos cadastrais. Em parte, isso decorre do lapso temporal desde a ocorrência do fato econômico que deu ensejo à obrigação perseguida, especialmente a tributária, que representa a maior parte dos créditos da dívida ativa. Assim, no ajuizamento da execução, muitas das pessoas jurídicas devedoras já não estarão em funcionamento, levando a duas providências quase automáticas por parte das Fazendas Públicas: pedido de citação por edital do devedor e redirecionamento ao responsável legal. Isso ocorre predominantemente, contudo, sem proveito ao resultado do processo, de um lado, porque o tempo decorrido desde a constituição do crédito permite ao devedor contumaz adotar estratégias de ocultação de patrimônio, quando existente, e, de outro, porque o encerramento das atividades econômicas em muitos dos casos ocorre realmente por inviabilidade da empresa, especialmente nos pequenos negócios, que resultará na mesma consequência de inexistência de bens e inviabilidade de recuperação do crédito.

Parte-se, portanto, de uma falsa percepção de que o prolongamento da situação litigiosa levará à sua satisfação. Na verdade, exceto quanto ao afastamento do eventual risco de sucumbência em processos nos quais já tenha requerido o redirecionamento, não haveria razão para a Fazenda Pública celebrar a tese de que o termo inicial para contagem do prazo prescricional para redirecionamento da execução fiscal seja a data da prática de ato inequívoco indicador do intuito de inviabilizar a satisfação do crédito tributário, quando praticado após o início do curso da execução contra a empresa contribuinte. Isso porque, se o tempo entre a constituição e o ajuizamento do crédito for longo, a concessão de mais tempo para ampliação do polo passivo da execução fiscal não produzirá o esperado acréscimo de viabilidade de recuperação do crédito.

Outra questão, também relacionada com o prazo prescricional, foi decidida pelo mesmo Superior Tribunal de Justiça no julgamento dos

Temas nºs 566 a 571 de Recursos Repetitivos (REsp nº 1.340.553/RS, relator: ministro Mauro Campbell Marques), tendo como objeto central a prescrição intercorrente prevista no art. 40 e parágrafos da LEF. No julgamento foram fixadas as seguintes teses: a) o prazo de um ano de suspensão do processo de execução tem início automático na data da ciência da Fazenda Pública acerca da frustração da tentativa de citação ou da inexistência de bens; b) o prazo da prescrição intercorrente tem início automático após o prazo de suspensão; c) para interrupção da prescrição, será necessário que haja efetiva citação ou efetiva constrição patrimonial; d) a ausência da intimação da Fazenda Pública para ciência dos atos do processo deve ser alegada na primeira oportunidade e com demonstração de prejuízo, que é presumido no caso de ato que constitui termo inicial da prescrição (frustração da citação ou da tentativa de constrição de bens). Pelo que restou decidido pelo STJ, os prazos de suspensão e prescrição passam a fluir automaticamente, exigindo que as diligências requeridas pela Fazenda Pública para localização do devedor e de bens para garantia da execução produzam resultado útil à continuidade do processo. Considerando-se o que já foi exposto, pode-se afirmar que o transcurso de seis anos desde o ajuizamento da execução fiscal sem localização do devedor já é um indicativo de que a execução será futuramente frustrada. Assim, não será a ocorrência da prescrição o fato processual a impedir o êxito do processo.

Observação similar pode ser feita em relação ao lapso de prescrição intercorrente compreendido entre a citação e atos de constrição de bens, a partir de dois pontos principais: o primeiro diz respeito à baixa frequência com que esses atos produzem o resultado esperado na execução; o segundo se refere ao tempo total de um processo no qual tenha ocorrido a interrupção da prescrição próximo ao limite estabelecido pela decisão do STJ.

Sobre o primeiro ponto, anota-se que a pesquisa realizada pelo Ipea[71] registrava, em relação aos processos da amostra analisada, que somente em 15,7% dos casos o processo chegava a um ato de constrição. Entre esses casos, o ato de alienação judicial ocorria em 2,8% dos processos e, finalmente, o valor recuperado em tais situações só levava à extinção do crédito em 0,3% das ocasiões ou à adjudicação dos bens em 0,4%. Os números da PGFN[72] indicam que os depósitos judiciais representaram R$ 7,01 bilhões do arrecadado em 2019, um valor que quase corresponde a todo o valor obtido com a Execução

[71] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*, op. cit.

[72] Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *PGFN em números 2020*, op. cit., p. 10-11.

Forçada, que foi de R$ 7,10 bilhões. Assim, ainda persiste o problema da penhora de bens diversos de dinheiro. Ademais, é preciso considerar que esses depósitos decorrem mais comumente da garantia oferecida por grandes devedores economicamente ativos, com a finalidade de suspensão da exigibilidade do crédito e manutenção da regularidade fiscal, de forma que o deslinde da discussão dos créditos, nos embargos à execução e demais ações de defesa do contribuinte, tem mais impacto na recuperabilidade do crédito que a movimentação da execução fiscal em si.

Em relação ao tempo total de processo no qual tenha ocorrido interrupção da prescrição próximo ao limite estabelecido pela decisão do STJ, a expectativa de que o reconhecimento da prescrição gere descongestionamento do Poder Judiciário pode até se confirmar em relação à redução de parte do volume de processos pendentes atualmente. Diz-se redução de parte do volume de processos porque o prazo total de duração, de acordo com os marcos temporais fixados no acórdão, pode variar de seis a 11 anos, ou mais, ainda que sem atingir a completa garantia do crédito. Some-se a isso o fato de que, considerando-se o cenário atual, o tempo necessário para baixa de todos os processos pendentes, ainda que não houvesse o ingresso de novos casos, seria de oito anos e oito meses.[73]

Por isso, caso a Fazenda Pública não adote tratamento seletivo na entrada dos processos de execução fiscal, a prescrição pode, efetivamente, se tornar a principal causa de extinção de processos. Entretanto, os dados atuais não apontam para efeitos tão significativos dessa decisão em relação ao descongestionamento do Judiciário.

3.2 Planejamento e integração dos meios

A segunda diretriz diz respeito ao planejamento da utilização da execução fiscal em conjunto com os demais instrumentos de recuperação de crédito da dívida ativa, consideradas as influências recíprocas entre eles, na busca da identificação do grau de eficiência de cada uma nas diversas faixas e tipos de créditos e de acordo com os perfis de devedores. Essa perspectiva decorre do fato de que há meios alternativos para alcançar os fins de uma política pública, que demandam constantes adaptações, ajustes e avaliações, razão, como afirma

[73] Conselho Nacional de Justiça, *Justiça em números 2019*, op. cit., p. 132.

Coutinho,[74] da necessidade de um "arcabouço jurídico minimamente flexível, que permita experimentações, revisões e a incorporação de aprendizados […] uma 'tecnologia' de implementação das políticas públicas". O relatório PGFN[75] apresenta dados ilustrativos dessa característica de multiplicidade de meios, destacando-se os seguintes pontos:

a) dos 24,4 bilhões recuperados em 2019, apenas R$ 7,1 bilhões ou 29,15% decorreram de execução, mas os programas de Refis totalizaram R$ 9 bilhões ou 36,99%;
b) arrecadação significativa em decorrência de inscrição dos devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) (5,03%) e do Protesto Extrajudicial (5,29%);[76]
c) negócios jurídicos processuais na cobrança da dívida ativa permitiram a regularização de débitos com a União e com o FGTS na ordem de R$ 2,7 bilhões em 2019.

É relevante também perceber que a inscrição no Cadin e o protesto extrajudicial tenham produzido, conjuntamente, mais de 35% do arrecadado por meio da execução forçada. Trata-se de meios alternativos de cobrança, que envolvem custos ínfimos se comparados aos da execução fiscal, por não demandarem rotinas complexas ou demoradas (realizadas por meio da inserção de dados da dívida e dos devedores em cadastros eletrônicos). Isso conduz a uma observação importante sobre os créditos levados à execução fiscal: o resultado do procedimento forçado de cobrança judicial tem relação direta com a qualidade do crédito e, posicionada no fim de uma sequência de etapas diretas e indiretas de cobrança, a execução fiscal lida com uma grande quantidade de créditos irrecuperáveis.

Outro ponto importante reside na influência recíproca entre os meios, pois a escolha, por exemplo, por *benefício fiscal* como incentivo ao pagamento do crédito, mediante redução do montante devido, adotado como prática recorrente e indiscriminada, pode servir de encorajamento a condutas de postergação do processo, por parte do devedor, a fim de planejar o momento

---

74 Diogo R. Coutinho, O direito nas políticas públicas, op. cit.

75 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *PGFN em números 2020*, op. cit.

76 O Cadin é banco de dados no qual estão registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta. De acordo com a Lei Federal nº 10.522, de 19 de julho de 2002, a inscrição nesse cadastro impacta a realização pelos devedores de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos, concessão de incentivos fiscais e financeiros e celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

mais favorável de aderir ao programa de facilitação de pagamento oferecido pela Fazenda credora. Outra questão relevante diz respeito à influência dos grupos de interesse na formatação das leis de benefícios fiscais, para benefício de grupos determinados. Os benefícios geralmente conhecidos como Refis, aliás, são normalmente nominados de programas de regularização fiscal, mas para adotarem configuração de um programa de política pública, isto é, de "dimensão material [*policy*], que se refere aos conteúdos concretos que envolvem a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas",[77] devem ter seus impactos avaliados em relação à implementação da política fiscal como um todo. Assim, por exemplo, devem ser mensurados seus efeitos no recolhimento corrente de tributos e na livre concorrência, em busca da modelagem ideal, que reduza impactos indesejados.

Além disso, a escolha desse meio não pode estar alheia aos controles democráticos do processo decisório (*politics*), já que "o processo político, frequentemente conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição dos custos e benefícios de uma dada política pública",[78] não se resolve na dimensão processual apenas, pois importa à política fiscal saber quem paga pelas prestações sociais, quem delas é beneficiário[79] e quais os motivos que fundamentam essas escolhas. Assim, embora a multiplicidade de meios seja uma medida aconselhável, diante da complexidade de fatos que devam ser considerados na gestão de créditos da dívida ativa, a utilização precisa ser planejada e harmônica.

O exemplo do estado de Goiás pode ilustrar a questão da influência recíproca entre os diversos meios. A tabela seguinte ilustra a variação da participação da execução e dos benefícios fiscais no recebimento de créditos nos anos de 2014 a 2020 (no ano de 2018 não houve programa de regularização fiscal). Os dados demonstram que a participação da execução fiscal na recuperação de créditos ajuizados passou de 10,21% para 67,44%.

---

77 PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. p. 28.

78 Ibid., p. 28.

79 Fernando Facury Scaff, *Orçamento republicano e liberdade igual*, op. cit.

Tabela 1

Arrecadação anual do estado de Goiás com e sem benefício fiscal (anistia)

Ano	Arrecadação com anistia		Arrecadação sem anistia		Total arrecadado	
	Valor em reais	(%)	Valor em reais	(%)	Valor em reais	(%)
2014	R$ 42.256.111,20	96,18	1.677.258,76	3,82	R$ 43.933.369,96	100,00
2015	R$ 23.547.304,23	91,58	2.165.055,41	8,42	R$ 25.712.359,64	100,00
2016	R$ 50.870.590,31	94,41	3.014.617,94	5,59	R$ 53.885.208,25	100,00
2017	R$ 115.974.669,25	96,93	3.675.082,89	3,07	R$ 119.649.752,14	100,00
2018	R$ 107.884.301,86	89,79	12.268.652,87	10,21	R$ 120.152.954,73	100,00
2019	R$ 37.870.431,34	32,56	78.455.687,72	67,44	R$ 116.326.119,06	100,00
2020*	R$ 8.360.347,42	39,43	12.843.558,95	60,57	R$ 21.203.906,37	100,00
Total	R$ 386.763.755,61	77,22	R$ 114.099.914,54	22,78	R$ 500.863.670,15	100,00

Fonte: Secretaria da Economia — Goiás (Economia-GO)
* Dados atualizados até 4/2020

Há outros pontos a considerar como possíveis fatores que influenciaram esses dados e que mereceriam estudos específicos, por exemplo, medidas adotadas pela Procuradoria-Geral do Estado nos anos de 2017 e 2018, entre as quais destacamos: a) suspensão de processos judiciais com valor de até R$ 500 mil; b) criação de núcleos internos responsáveis por grandes devedores; e c) atuação coordenada do órgão de representação jurídica fazendária com órgãos de repressão de infrações administrativas e criminais relacionadas com a ordem tributária no âmbito do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (Cira), que reúne membros do Ministério Público, da Polícia Civil, do Fisco Estadual e da Procuradoria-Geral do Estado, voltado à promoção de responsabilidade dos grandes e contumazes devedores.

Outra questão que se pode ainda levantar reside na avaliação de eficiência de cada instrumento em relação a créditos constituídos a partir das diversas relações jurídicas do estado com o devedor, como se observa da tabela seguinte, que indicou que, com uso do mesmo instrumento — o protesto extrajudicial —, foram alcançados resultados muito díspares em relação a créditos da dívida ativa de diferentes órgãos e entidades do estado de Goiás.

Tabela 2
Valores recebidos através do Protesto Extrajudicial

Órgão	CDA Protestada		CDA Recebida			
	Qtde.	Valor (R$)	Qtde.	% Qtde Protestado	Valor (R$)	% Valor Protestado.
Sec. Economia	256098	9.485.315.451,51	2345	0,92	6.685.282,87	0,07
Detran	161971	136.274.223,56	13511	8,34	7.986.931,94	5,86
Procon	2717	35.361.097,69	559	20,57	3.790.019,79	10,72
Semad	387	20.039.698,62	42	10,85	295.929,03	1,48

Fonte: Central de Remessa de Arquivos (CRA) e Gerência da Dívida Ativa (GDA) da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).[80]

O protesto de créditos inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Economia, predominantemente tributários, gerou, no mesmo período, valor inferior ao da arrecadação do Departamento de Trânsito (Detran), decorrente de multas e cobranças administrativas, especialmente, apesar de o valor total submetido a protesto pela Secretaria de Economia ser quase 700 vezes maior que o apresentado pelo Detran. O mesmo ocorre em relação ao Procon, cujo recebimento total, num período de um ano, atingiu mais de 56% de todo o arrecadado em mais de quatro anos pela Secretaria de Economia por meio do protesto, a partir de uma dívida ativa total protestada que equivale a 0,37% da dívida protestada da Secretaria de Economia.

Análise mais específica pode apontar correlações entre as variáveis associadas ao menor ou menor recebimento de uma dessas espécies de créditos e fornecer elementos para ajustes incrementais no modelo de atuação. Além disso, devem-se considerar os atributos de cada cobrança, que tenham potencialidade de limitar outros direitos que determinadas dívidas podem gerar, como a alienação de direitos e subsequente registro de veículos com dívidas.

[80] Dados de protestos das CDAs da Secretaria da Economia e do Detran-GO extraídos do sistema eletrônico da Central de Remesssa de Arquivos (CRA) em 27 ago. 2018. Período de referência: protestos efetivados entre 1/5/2014 a 27/8/2018. Dados de protestos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) e do Procon-GO extraídos do sistema eletrônico da Gerência da Dívida Ativa (GDA) em 2 dez. 2019. Período de referência: protestos efetivados entre 11/2018 e 2/12/2019.

3.3 Utilização estratégica da execução fiscal para atingimentos de fins não arrecadatórios de políticas setoriais

A utilização estratégica da execução fiscal para atingimentos de fins não arrecadatórios de outras políticas setoriais decorre do fato de que a imposição de obrigação por quantia nas diversas áreas de atuação do Estado visa a objetivos diversos dentro dessas políticas públicas, embora tais créditos possam ter impacto reduzido na arrecadação, em comparação com os de natureza tributária.[81]

A cobrança judicial, portanto, pode não estar voltada tão somente à arrecadação de recursos, mas também à concessão de eficácia a um ato sancionatório, por exemplo. Caso fosse considerado somente o valor do crédito, as dívidas não tributárias (que, no âmbito da dívida ativa da União, correspondem a apenas 4% da recuperação do ano de 2019) poderiam ser consideradas pouco impactantes no atingimento do objetivo da execução fiscal. Mas há dois pontos a considerar: o primeiro é a eficiência econômica relativa, já que os créditos não tributários equivalem a 3,9% do total da dívida e representaram 4% da arrecadação,[82] isto é, há uma equivalência entre a representatividade que possuem na dívida total e na arrecadação, dados, contudo, que precisam ser confrontados com o volume de processos ajuizados para permitir essa arrecadação, para saber os reais resultados da execução fiscal nessa categoria de crédito.

As multas administrativas decorrentes da regulação de áreas sensíveis, como a proteção das relações de consumo e a proteção ao meio ambiente, são um bom exemplo sobre a observância do objetivo de busca por eficácia das decisões administrativas que resultaram na constituição de crédito em relação ao devedor. As sanções aplicadas são instrumentos de política que têm objetivos próprios que podem ser ignorados na gestão dos créditos, pois o conceito de justiça social não se encerra no critério de eficiência econômica.

Desse modo, a execução fiscal, utilizada como instrumento de política pública, também deve estar alinhada aos objetivos das políticas setoriais

---

[81] A distribuição da arrecadação por categorias de créditos na União é seguinte a) não tributários (R$ 854.464,516,75); b) tributários não previdenciários (R$ 10.047.833.340,73); c) tributários previdenciários (R$ 6.204.982.411,20); d) depósitos judiciais (R$ 7.015.147.473,50); e) FGTS/CS (R$ 268.866.653,09) (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *PGFN em números 2019*, op. cit., p. 9).

[82] Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *PGFN em números 2020*, op. cit.

específicas, porque a não ocorrência do recebimento do crédito decorrente da sanção aplicada atinge a eficácia do ato sancionatório, seja em relação à prevenção-geral, seja em relação à prevenção específica e à punibilidade do infrator. Mas execução fiscal pode não ser o meio mais eficiente para recebimento de parte desses créditos, a depender das suas características e das dos devedores, de forma que outro meio alternativo pode dar a eficácia perseguida com menor impacto sobre o congestionamento judicial ou com menores custos para o Estado.

Finalmente, cabe-nos reconhecer que a aplicação de modelos econômicos e estatísticos tem maior utilidade como ferramenta preditiva, embora possua limitações que são reconhecidas, inclusive pela ciência econômica, como sua incapacidade de retratar a complexidade multifatorial das causas dos comportamentos individuais. Como pontua Salama[83] acerca dessas limitações, "a ideia é julgar os modelos econômicos aplicáveis às condutas analisadas não pela veracidade da premissa de racionalidade [de cada comportamento individual], mas pela precisão empírica de suas previsões", ainda que os comportamentos individuais sejam movidos, inclusive, por motivos não explicáveis racionalmente. Também por isso, esses modelos precisam ser aliados a outras ciências sociais, diante da racionalidade limitada às escolhas individuais, que possuem um contexto cultural, político, social, antropológico, histórico e psicológico.[84]

Percebe-se a razão de a abordagem proposta ser, essencialmente, multidisciplinar: não se satisfaz com a análise estritamente dogmática, nem com respostas matemáticas definitivas para problemas normativos e estruturais que envolvem cenários complexos, de causas multifatoriais, como é o caso da macrolitigância fiscal.

Conclusão

Este artigo analisou o fenômeno da macrolitigância e da baixa eficiência da execução fiscal no cenário nacional e no estado de Goiás, considerado a partir dos dados sobre a arrecadação e também do impacto desses processos no Poder Judiciário nos últimos anos.

---

[83] SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em direito e economia. *Cadernos Direito FGV*, Estudo 22, v. 5, n. 2, mar. 2008. p. 19-20.

[84] Ibid., p. 40.

Para descrição do cenário da macrolitigância no qual atua a execução fiscal, foram apresentados os números divulgados pelo Relatório do Conselho Nacional de Justiça, que apontam que a execução fiscal possui o maior índice de congestionamento do Poder Judiciário, mesmo após as medidas de especialização das varas e virtualização dos processos realizados na última década, demonstrando os custos sociais e econômicos suportados em razão do ajuizamento não seletivo. Além disso, verificou-se que os dados da arrecadação demonstram a baixa eficiência da execução fiscal quanto à realização do objetivo de recuperação de créditos, quando considerados os baixos percentuais da dívida ativa que são recuperação em execução forçada.

Na abordagem desse fenômeno, admitiu-se a existência de uma interrelação entre a atuação finalística e a atuação instrumental do Estado, considerando-se que ambas são organizadas e planejadas para materializar as escolhas públicas realizadas por meio de processos políticos juridicamente regulados. Assim, concluiu-se que a atividade financeira do Estado, compreendida no espectro da política fiscal, é instrumental à realização das demais políticas públicas e, por sua vez, que a execução fiscal é um dos instrumentos dessa política que têm por finalidade a obtenção dos recursos necessários ao financiamento do custo dos direitos. Em razão disso, concluiu-se que a macrolitigância fiscal e a baixa eficiência na recuperação de créditos são problemas de política pública que precisam ser enfrentados com as ferramentas que o direito oferece para análise dessas políticas.

Verificou-se que a análise multifacetada da abordagem de direito e políticas públicas envolve, além da dimensão jurídica, olhares e técnicas oriundas da ciência política, economia e ciência da administração, todos voltados para o processo decisório governamental. E, a partir da metodologia jurídica de análise de políticas públicas de Bucci e das premissas de trabalho lançadas pela autora, foram traçadas linhas iniciais acerca das características de uma abordagem da execução fiscal como um instrumento de política pública: a) considerado em escala, com a lente voltada para a macrolitigância; b) planejado conjunta e harmonicamente com os demais instrumentos de recuperação de crédito da dívida ativa, consideradas as influências recíprocas entre eles, em busca da identificação do grau de eficiência de cada uma nas diversas situações de créditos; c) utilizado de forma estratégica para atingimentos de fins arrecadatórios e não arrecadatórios de outras políticas públicas.

Confirmou-se, assim, a hipótese apresentada, de que a execução fiscal pode assumir características funcionais de instrumento da política fiscal, mediante

planejamento, utilização estratégica e avaliação de escolhas. Apresentaram-se, como ajustes incrementais com importantes resultados observados: a) a classificação de créditos aplicada pela União, a partir de um modelo estatístico de avaliação, que identificou, na dívida ativa federal, os perfis de dívidas e devedores que apresentam maior probabilidade de recuperação, segundo variáveis repetidamente associadas ao resultado esperado na execução fiscal; b) a suspensão e o arquivamento de processos de pequeno valor, no estado de Goiás e na União, ou considerados de baixa possibilidade de recuperação, em nível federal; c) abertura do sistema de recuperação para a solução multiportas, por meio de negócios processuais e materiais.

Apresentou-se, por outro lado, a crítica ao arranjo normativo federal, que se mantém inalterado, não obstante a observada insuficiência dos institutos processuais que o compõem, bem como a resistência dos entes federados em editarem, no âmbito de conformação normativa, leis autorizativas de ajuizamento seletivo de créditos e extinção de processos, que apresentem abertura para complementação por ato infralegal capaz de captar aspectos dinâmicos que se colocam entre as causas da macrolitigância e da baixa eficiência da execução fiscal.

Referências

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; BEVILACQUA, Lucas. O planejamento financeiro responsável: Boa Governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon; MARTINS, Rafael (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição*: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 29-53.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão 1205*. Ata 16/2014. DOU. Plenário, de 14 maio 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241-278.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Público*, Belo Horizonte, a. 9, n. 104, p. 20-34, out. 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CABRAL DE MONCADA, Luís S. *Ensaio sobre a lei*. Coimbra: Coimbra, 2002.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998 | *Interesse Público*, v. 4, n. 16, p. 49-63, out./dez. 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2019*: ano-base 2018/Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 11 dez. 2019.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. v. 1, p. 181-200.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *SSRN Electronic Journal*, 2011. Disponível em: www.ssrn.com/abstract=2147884. Acesso em: 27 maio 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo — reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil — OAB*, Belo Horizonte, a. 2, n. 2, jan./jun. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Direito regulatório*: temas polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. *R. Fórum Dir. Fin. e Econômico* — RFDFE, Belo Horizonte, a. 5, n. 9, p. 45-63, mar./ago. 2016.

FREITAS, Leonardo Buissa; DINIZ, Raimundo Nonato Pereira. Prescrição intercorrente e seu termo inicial — análise do posicionamento do STJ (Resp nº 1.340.553). In: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (Org.). *Processo tributário*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 177-190.

GRAZIANE, Élida. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal em prol do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição*: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 55-84.

GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade e reflexividade*: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 1, p. 229-248, 2013.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4460. Acesso em: 27 maio 2020.

LURTON, Horace H. A government of law or a government of men? *The North American Review*, v. 193, n. 662, p. 9-25, jan. 1911.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos.* São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100-143.

MARTÍN, Carlos de Cabo. *Sobre el concepto de ley*. Madri: Trotta, 2000.

MELO FILHO, João Aurino de. *Racionalidade legislativa do processo tributário*. Salvador: Juspodivm, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências Reguladoras Independentes, déficit democrático e a "Elaboração Processual de Normas". *Revista de Direito Público da Economia* — RDPE, Belo Horizonte, a. 1, n. 2, p. 221-255, abr./jun. 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade? *Revista de Direito Público da Economia* — RDPE, Belo Horizonte, a. 11, n. 43, jul./set. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 7-36.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general.* Madri: Civitas, 2004. t. I.

NEVES, Cleuler Barbosa das. *PEF- execução fiscal – pro-a*: relatório dinâmico maio de 2018. (no prelo)

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2016*. Disponível em: file:///D:/Dados/Downloads/PGFN%20em%20Numeros%202016.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2018*. Disponível em: www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2018/pgfn_em_numeros_final_2_web.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2019*. Disponível em: www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-. Acesso em: 27 maio 2020.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números 2020*. Disponível em: www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020/view. Acesso em: 27 maio 2020.

ROCHA, Dartanhan Vercingetórix de Araújo. Análise econômica de execuções de fiscais de reduzido valor e os efeitos da lei n. 12.514/11. *Revista CEJ*, Brasília, a. XVI, n. 56, p. 102-110, jan./abr. 2012.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em direito e economia. *Cadernos Direito FGV*, Estudo 22, v. 5, n. 2, mar. 2008.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallaria. O estado da arte da abordagem do direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019.