

JUSTIÇA & CIDADANIA

ISSN 1807-779X
4971807779000 0 0 3 8 9 2
Edição 189 - Maio de 2016
R\$ 16,90

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO, PRESIDENTE DO TST

**“PRECISAMOS RACIONALIZAR
NOSSO SISTEMA JUDICIAL”**

EDITORIAL: Esperanças perdidas

Eficiência na gestão da dívida ativa

Wilson José Witzel | Presidente da Associação dos Juizes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo

Desoneração dos atos cartorários

O debate sobre a execução fiscal no Brasil e suas possíveis reformas tem sido vigoroso ao longo dos anos, citando-se como exemplo o ano de 2001, quando foi realizado o seminário “Soluções para Execução Fiscal no Brasil”¹, através da Ajufe (Associação dos Juizes Federais), em parceria com vários órgãos atuantes na execução fiscal, cujas conclusões, em síntese, apontaram a falta de clareza nas Certidões de Dívida Ativa, bem como problemas estruturais das procuradorias e varas, dificuldade de localização dos devedores, dificuldade na realização das penhoras e alienação dos bens.

Passados 15 anos, o debate ainda está vivo, o que demonstra a complexidade do problema, cujas soluções apresentadas e conhecidas, entre as quais o aumento da quantidade de servidores e órgãos parece ser o caminho. Ao contrário desta linha de raciocínio, preferi buscar uma ideia nova, estudando o mercado empresarial, que é muito mais rigoroso em relação ao controle das dívidas de seus clientes. Achei interessante usar o conceito de “desoneração”, que é um termo fiscal que libera ou reduz alguém de um ônus ou obrigação, como estímulo para um determinado objetivo. A proposta é desonerar o próprio Estado de sua burocracia, a fim de se melhorar o desempenho de gestão de sua carteira de cobrança.

Apenas para contextualizar o histórico das tentativas em se modificar o velho por meio de velhas ferramentas, é importante analisarmos os projetos apresentados nos últimos anos. Em 2007, o Deputado Federal Regis de Oliveira (PSC-SP) apresentou o projeto de lei nº 2.412, com o intuito de substituir a execução fiscal feita perante o Poder Judiciário pela execução na



própria esfera administrativa (órgãos da Fazenda Pública). Na época, diversos projetos de lei corriam em paralelo, na tentativa de se criar uma solução para o volume excessivo de processos, em especial os referentes às execuções fiscais, que representavam mais de 1/3 das demandas ajuizadas. No entanto, é fácil concluir que o problema apenas seria deslocado de lugar, pois a Receita Federal (RF) e a Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) não teriam como desempenhar o trabalho da Justiça Federal sem que, no mínimo, fosse redobrado o efetivo e a estrutura. O mesmo pode ser dito em relação aos Estados e Municípios.

Neste sentido, em 2009, a PFN e o Conselho de Justiça Federal (CJF) formularam, em conjunto, três projetos de lei (n^{os} 5.080, 5.081 e 5.082). O PL 5.080 pretendia instituir um modelo de cobrança de dívida ativa híbrido, mesclando a prática de atos nas esferas administrativa e judicial. Em relação à possibilidade da implantação da execução fiscal administrativa e transação fiscal, cujo projeto ainda hoje tramita na Câmara dos Deputados, há grande resistência por parte dos principais atores do processo executivo. Entre eles, consta a OAB, que apresentou parecer contrário, assinado por grandes estudiosos sobre o tema, alegando afronta à Constituição Federal, cujo argumento central seria o afastamento do Poder Judiciário acerca da prática dos atos de transferência patrimonial forçada, sem o crivo prévio do juiz e dos Procuradores da Fazenda. Estes últimos realizaram assembleia, organizada em 2008 em seu sindicato, posicionando-se pela rejeição do projeto em questão, principalmente por conta do possível aumento de trabalho sem a devida contraprestação.²

O impasse é grande e, até o presente momento, a situação, que já estava crítica, tem se agravado a cada dia, devido ao acúmulo gigantesco do acervo de títulos a serem executados, e ao imenso volume de processos em andamento e suspensos, aguardando o momento de serem extintos pela prescrição. Tal fato causa enorme prejuízo para o Estado e para os cidadãos, que cumprem as suas obrigações, como detalhado nas conclusões da pesquisa sobre o impacto da execução fiscal no Poder Judiciário, cujas soluções apresentadas demandariam mais custos, através da criação de mais estruturas administrativas e judiciais, o que não seria admissível nos dias atuais³.

Houve a oportunidade de se apresentar um profundo estudo sobre a medida cautelar fiscal⁴, que poderia ser um grande instrumento para assegurar execuções futuras, porém, o que falta, na verdade, é uma estrutura adequada para o tratamento das informações sobre os devedores e seus bens, a fim de se facilitar a negociação, parcelamento e cobrança efetiva, através de uma estrutura de mediação e conciliação, muito mais efetiva e moderna.

Segundo o ex-Advogado Geral da União, Ministro Adams, atualmente, “muitos credores nem sabem que são devedores”. Na mesma linha, o secretário do MJ critica o sistema atual: “O maior gargalo da execução fiscal está na fase de citação. Em 46,2% dos casos, o devedor não é encontrado”.⁵

Não há como se melhorar o retorno dos créditos inadimplentes sem se melhorar a estrutura de cobrança, dos recursos humanos capacitados e das técnicas de negociação, na tentativa de se evitar que a máquina pública seja onerada ainda mais.

Em recente pesquisa realizada pelo IPEA,⁶ foi constatado que grande parte do trabalho da execução fiscal é decorrente das dificuldades de localização do devedor, bem como do moroso procedimento de citação, responsáveis pela gigantesca taxa de congestionamento apresentada pelo relatório do CNJ, também apontada durante o seminário da AJUFE, em 2001.

Diante deste quadro preocupante e caótico, é preciso encontrar uma saída. Alguns sinalizaram a possibilidade da desjudicialização da execução, solução que, como dito anteriormente, encontrará forte resistência por parte da comunidade jurídica, da OAB, dos Procuradores e, certamente, da magistratura federal – ao menos esta tem sido a sinalização da maioria dos juízes federais que debatem em grupos de estudos, dos quais temos participado.

Após uma pesquisa de campo, informal, feita a partir de visitas a empresas especializadas na recuperação de créditos – uma vez que as cobranças fazem parte do mundo dos negócios –, encontramos uma grande estrutura de comunicação e gerenciamento de informações, algo que poderia ser utilizado como uma possível solução para este impasse, desonerando-se a prática desnecessária de atos cartorários. A partir da implementação de técnicas de negociação empregadas por estas empresas, – que têm obtido elevado grau de retorno, mantendo-se as taxas de inadimplência abaixo de 5% da carteira de clientes –, o método apresentado poderia gerar resultados mais imediatos, melhorando-se a qualidade das informações para possível prosseguimento da execução, além de oferecer ferramentas já desenvolvidas para facilitar o pagamento e contato com os devedores mediante negociações constantes.

Analisando-se a estrutura atual para a cobrança do crédito fiscal da Fazenda Pública, em todas as esferas, em comparação com o modelo privado, pode-se afirmar que falta ao Estado um mecanismo de apoio para a cobrança, visto que a Secretaria da Receita Federal limita-se a encaminhar avisos de cobrança para os devedores e, caso não tenha sucesso após alguns anos, prossegue no encaminhamento da cobrança para inscrição em dívida ativa. As Procuradorias, que também sofrem com a falta de estrutura, limitam-se a formalizar a execução sem informações precisas sobre a situação atual do devedor e seus bens, resultando em um processamento ineficaz que dura anos, e que culmina na suspensão e arquivamento, em decorrência do prazo da prescrição quinquenal.

A atuação de uma estrutura intermediária poderia resultar em grande desoneração da atividade cartorária, impondo significativa melhoria no andamento processual e na gestão das cobranças por parte dos órgãos fazendários, ampliando-se as possibilidades de

contato com o devedor, reduzindo-se sensivelmente o custo operacional das varas de execução fiscal e órgãos fazendários, além de maximizar os resultados.

Sob o aspecto legal, o Senado editou a Resolução n^o 33/06, que “autoriza a cessão, para cobrança, da dívida ativa dos Municípios a instituições financeiras e dá outras providências”. Em essência, o diploma legal permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cedam, por endosso-mandato, a cobrança da sua dívida ativa consolidada a instituições financeiras, que deverão antecipar os valores-objeto da cessão até o seu valor de face. Com efeito, consta no artigo 1^o da Resolução: “podem os Estados, Distrito Federal e Municípios ceder a instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada, para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos pela Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000, e pelas Resoluções n^{os} 40 e 43, de 2001, do Senado Federal”. No entanto, este modelo exige adiantamento da futura recuperação, que poderia levar ao endividamento dos entes federados.

No Município de Itaguaí/RJ está em andamento uma primeira proposta de licitação, na modalidade pregão, para se contratar o serviço de cobrança com pagamento apenas no êxito, isto é, sem qualquer custo inicial para a administração ou adiantamento e com uma plataforma de negociação muito mais amigável, além de facilitar a localização do devedor com a utilização de avançados softwares de busca.

Implementação de técnicas de cobrança com mediação e negociação mais efetivas

Não se pode discutir a desjudicialização sem que sejam criados os meios necessários para suporte dos procedimentos adequados para a cobrança dos créditos, razão pela qual faz-se necessário implementar técnicas de cobrança mais efetivas na fase de pré-execução ou execução. Como propostas, há a criação de órgãos internos para esta finalidade, bem como a contratação de serviço de apoio à cobrança. Esta última alternativa seria mais efetiva e menos onerosa para o Estado, em razão da necessidade de mão de obra especializada, equipamentos e sistemas de gerenciamento, o que se sugere pelo menos durante um período de 12 meses, para que os resultados sejam avaliados. Esta hipótese pode ser implementada mediante



uma comissão formada por representantes da OAB, Fazenda Pública e Magistratura, a fim de que os projetos pilotos sejam acompanhados nas três esferas.

As empresas especializadas em projetos nesta área utilizam o que há de mais moderno na Recuperação de Ativos, por meio do sistema próprio de cobrança, da tecnologia de segurança na troca de arquivos (garantindo total confidencialidade de dados), do portal WEB com acesso controlado para acompanhamento dos serviços, ou ainda dos próprios recursos humanos (que, além de treinados, são profundos conhecedores deste tipo de trabalho), com o intuito de garantir os melhores resultados para as empresas privadas, que, em geral, são bancos.⁷

Uma das empresas pesquisadas que visitei é especializada em *outsourcing* de serviços e soluções orientadas ao relacionamento com clientes, tais como: operação de recuperação de ativos, fidelização, venda ou retenção de clientes.

Seria interessante a implementação de um projeto piloto a partir do qual uma empresa manteria sua estrutura, colocada a serviço da cobrança da dívida, para que seja mantido contato com o contribuinte, iniciando-se o trabalho de cobrança para os processos em curso, o que mereceria a devida adaptação para a realidade fazendária.

Com o propósito de se garantir uma melhor eficácia no atendimento ao cliente, as empresas baseariam suas ações numa boa seleção de seus atendentes, em contínuo treinamento e, obviamente, na motivação dos mesmos, em concomitância a uma maior flexibilidade de contratação do que a Fazenda Pública. Estes fatores, aliados às tecnologias adotadas (tais como discador automático, gravação dos diálogos, dúvidas on-line, identificador de chamadas, etc.), além de aplicativos para gestão e recuperação de ativos (que proporcionam a eficácia do resultado), poderiam resultar em ganhos mais eficazes e práticos.

Todos os entes da federação, em especial os Municípios, precisam viabilizar mecanismos que possibilitem melhoramentos como o aumento do índice de recuperação dos tributos, a melhoria do controle financeiro e operacional dos créditos inadimplentes, a realização da gestão e acompanhamento do andamento das ações, bem como a atualização do banco de dados das pessoas, a fim de se adequarem às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Uma das grandes vantagens do sistema é a operação de avançados sistemas de localização e discagem, além de uma rede de *call center*, treinada para esta finalidade. Tal solução teria um caráter moderno e imediato, cujos custos seriam suportados pela recuperação dos créditos, previamente definidos em licitação, sem a necessidade de se remunerar pelo serviço antes da

recuperação, ou seja: o pagamento poderia ser feito apenas em decorrência do sucesso da cobrança.

Redirecionamento para os juizados especiais

Vale ressaltar que há quem defenda o direcionamento das execuções de pequeno valor, movidas pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais para os juizados especiais. Trata-se de um grande equívoco, uma vez que os juizados hoje estão abarrotados de processos. Como sua estrutura é simplificada e não comporta as execuções fiscais, o andamento dos processos previdenciários, que contabilizam cerca de 70% das ações, ficariam prejudicados. Por ter sido severamente criticada nos EUA, este tipo de experiência, espelhada na estrutura das cortes de pequenas causas para cobranças, foi abolida.

Em 1960, houve um movimento acadêmico contra estas cortes de pequenas causas, diante da acusação de que eram usadas em favor de empresários, que utilizavam sua estrutura célere para promoverem cobranças sobre os trabalhadores mais pobres, o que resultou em mudanças em vários estados, a fim de se impedir este tipo de litígio. Sendo assim, proibiu-se que as empresas de cobrança e seguradoras atuassem como autoras de ações, passando-se a oferecer assistência jurídica (ou um funcionário) para orientação no ingresso da ação.

Na primeira instância, os juizados receberam cerca de 1,2 milhão de novos processos, enquanto as varas cíveis receberam 371 mil novos casos. Por outro lado, o número de magistrados em 2010 era de 414 e, em 2012, este número foi reduzido a 292. A ideia de se estabelecer um sistema jurídico-processual diferenciado, a partir do julgamento por turmas recursais formadas apenas por juízes de primeiro grau, está gerando uma situação de justiça de “segunda classe”. Os objetivos primordiais da celeridade e informalidade foram comprometidos, devido à complexidade das causas e do dinheiro público envolvido, que acabou gerando a necessidade de se melhorar a segurança nas decisões (distorcendo-se a ideia original de cortes de pequenas causas).

Recentemente, tal quadro culminou na criação, no âmbito da Justiça Federal, das turmas recursais providas por juízes de primeiro grau, sem o regime de rodízio a cada dois anos. Esta situação engendrou uma distorção, devido ao fato de a magistratura ser organizada por carreira, cujos critérios para a promoção são focados em aspectos como o trabalho realizado pelos magistrados em suas varas. Como os juizados e turmas recursais ficam à margem dos Tribunais Federais, os juízes acabam demonstrando falta de interesse em permanecer neles, como demonstrado em recente pesquisa do IPEA/CNJ⁸. Nada justifica que os juízes dos Tribunais Regionais

Federais e Tribunais de Justiça tenham remuneração e estrutura funcional maiores e melhores que as dos juízes de Turmas Recursais, por exemplo.

Diante deste quadro, o ato de redirecionar as execuções fiscais seria algo irresponsável e sem planejamento, sujeito a críticas.

Securitização

Por terem uma estrutura complexa, as propostas de securitização debatidas atualmente têm recebido severas críticas, pois implicam na necessidade de criação de empresas públicas, com mais cargos e empregados, além de uma complexa operação creditícia com lastro em títulos da dívida ativa de recuperação duvidosa, colocando-se em risco as administrações futuras.

Vale lembrar que “nem toda essa sofisticação e inteligência econômica foi suficiente para evitar a crise do *subprime* e o consequente colapso do sistema financeiro mundial em 2008. A securitização era a medida que estava latente na crise americana. O uso desregulamentado dos derivativos acabou por esconder dos conglomerados bancários os riscos efetivos presentes nas operações e o resultado todos nós conhecemos”⁹.

Implementação na fase processual

As inovações processuais dos últimos anos não têm sido suficientes para que a execução tenha um curso efetivo. Em grande parte, isto se deve à demora do processo de conhecimento e, nos casos dos títulos executivos oriundos da dívida ativa, os atos são concentrados na busca do patrimônio do executado. Atualmente, esta técnica tem sido abandonada pelos grandes agentes financeiros, que optam pela cobrança direta, como acima demonstrado.

Sob o aspecto processual, entendo que não há necessidade de mudanças legislativas, mas sim da aplicação, por analogia, das regras hoje existentes para a alienação particular, como previsto no artigo 880 do NCPC, onde o juiz tem a liberdade de fixar o prazo para alienação por intermédio de corretores, condições de pagamento e comissão de corretagem:

Art. 880. Não efetivada a adjudicação, o exequente poderá requerer a alienação por sua própria iniciativa ou por intermédio de corretor ou leiloeiro público credenciado perante o órgão judiciário.

§ 1º O juiz fixará o prazo em que a alienação deve ser efetivada, a forma de publicidade, o preço mínimo, as condições de pagamento, as garantias e, se for o caso, a comissão de corretagem.

Minha sugestão é que sejam implantados projetos-pilotos no Espírito Santo, no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde, nos casos de processos suspensos ou em

andamento sem bens penhorados, ou ainda nos casos em que não se consiga localizar o executado, o juiz determinará a nomeação das empresas de recuperação de créditos participantes dos projetos. Tal iniciativa visa localizar e negociar os valores em atraso com propostas de parcelamento e quitação com desconto, quando houver previsão legal, estabelecendo-se um percentual de comissão pelo recebimento da dívida, que pode variar de 10% a 50%, dependendo do tempo de atraso do débito, exatamente como é feito no mercado pelos agentes financeiros.

Segundo o meu entendimento, estas seriam ideias concretas para a melhoria da execução fiscal no Brasil, devido à sua importância para reflexão e debate, representando alternativas para o que estamos em busca, evitando-se a demanda por mais estrutura administrativa, bem como mais gastos elevados para o setor público.

Notas

- 1 Seminário Soluções para a Execução Fiscal no Brasil, AJUFE, 2001
- 2 <http://direito-publico.jusbrasil.com.br/noticias/2084352/oab-e-contra-execucao-fiscal-administrativa>
- 3 http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_exec_fiscal_dpj.pdf, pags. 9 a 21
- 4 <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp136451.pdf>
- 5 <http://www.olhardireto.com.br/juridico/noticias/exibir.asp?noticia=adams-defende-mais-agilidade-na-cobranca-da-divida-ativa-para-desafogar-judiciario&edt=14&id=25243>
- 6 “Quanto a taxa de sucesso dos meios empregados para a citação, pode-se afirmar que 46,2% das tentativas de citação por AR (aviso de recebimento) são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital. Contrariamente ao senso comum, a taxa de sucesso das tentativas de citação por oficial de justiça não é significativamente diferente do índice nas tentativas de citação por AR. Igualmente surpreendente é que a taxa de sucesso das tentativas de citação por edital seja de apenas 53,8%. Como o emprego destes instrumentos não é exitoso quando este contém algum erro ou imprecisão e precisa ser republicado, uma taxa de sucesso tão baixa indica que há quantidade bastante expressiva de equívocos na publicação.” Relatório do IPEA/2011, pg. 21.
- 7 Informações fornecidas pela empresa Localcred e Instituto GEOC, que atua neste segmento de recuperação de Créditos.
- 8 No diagnóstico da Estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais, em pesquisa realizada pelo Conselho da Justiça Federal/Centro de Estudos Judiciários e IPEA – Brasília/; C/JF, 2003. Constatou-se: “Embora pouco explicitada, percebe-se, em algumas Regiões, uma rejeição por parte dos juízes mais experientes em trabalhar nos Juizados. Sendo assim, juízes recém-empossados, portanto, com pouca experiência, foram designados para a função. Tal comportamento reflete um certo descaso com as matérias da competência dos Juizados e comprova que, embora a maioria dos respondentes não se sinta discriminada, existe preconceito com relação a esses Juízos. Observou um dos entrevistados: *Ainda não há a consciência de que o Juizado é também Justiça Federal.*” fl. 23
- 9 <http://www.conjur.com.br/2015-jul-11/diario-classe-securitizacao-divida-ativa-nao-politica-governo>