



# Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

Nota Técnica n. 11/2018

Fortaleza, 17 de maio de 2018

**Assunto: Racionalização do processo de execução fiscal no tocante aos Conselhos Profissionais e Procuradoria-Geral Federal**

**Relator: Juiz Federal Marco Bruno Miranda Clementino**

O Centro de Inteligência da Justiça Federal, criado pela Portaria CJF-POR-0369/2017, junto ao Conselho da Justiça Federal – CJF, vem apresentar Nota Técnica com sugestão de uniformização da prestação jurisdicional a respeito de controvérsia jurídica presente em inúmeras demandas na Justiça Federal.

## **RELATÓRIO**

1. Cuida-se de nota técnica referente ao Tema 15 do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, cujo objeto consiste no desenvolvimento de estudos e promoção de diálogo interinstitucional entre diversos atores, visando à racionalização do processamento de execuções fiscais no âmbito da Justiça Federal.

## **JUSTIFICATIVA**

2. A aprovação do tema pelo Grupo Operacional foi motivada pela constatação da necessidade de se racionalizar a prestação jurisdicional no processamento de execuções fiscais, em face do impacto da instituição do Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito (RDCC) pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio da Portaria PGFN n. 396/2016, assim como da criação, como decorrência daquele, da fase extrajudicial de cobrança



## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

de crédito inscrito em dívida ativa federal pela Lei n. 13.606/2018, regulamentada pela Portaria PGFN n. 33/2018.

3. A aprovação do tema também se justifica pela importância de se planejar o funcionamento das Varas Federais Privativas de Execuções Fiscais e o serviço prestado pelas demais unidades jurisdicionais com competência para processamento daquelas, em função do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4697 e 4762, em que se reconheceu a constitucionalidade da fixação legal de tetos aos critérios materiais de incidência nas contribuições de conselhos profissionais.

4. A combinação desses dois fatores revela uma clara tendência: (i) a racionalização da cobrança da dívida ativa pela PGFN, com ênfase aos denominados “grandes devedores” e a créditos de maior potencial de recuperabilidade, implicando sensível redução do acervo ajuizado; (ii) o aumento do número de execuções fiscais propostas por conselhos profissionais, que se caracterizam pelo baixo valor dos créditos cobrados e pela inexistência de estratégias racionais de cobrança, sobretudo nacionalmente.

5. O tema enquadra-se no disposto no art. 1º, *f* e *h*, da Portaria CJF n. 369/2017, legitimando a atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

6. A experiência no processamento das execuções fiscais de competência da Justiça Federal mostra que os exequentes habituais podem ser aglutinados essencialmente em 4 (quatro) grupos, segundo características que têm constituído referencial para a organização do serviço judiciário nas unidades jurisdicionais:



## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

i) a Fazenda Nacional, representada pela PGFN, historicamente a responsável pelo maior contingente de execuções fiscais ajuizadas, caracterizada pela maior quantidade de processos e pelo maior número, dentre estes, com valores mais elevados e mesmo vultosos, assim como por uma política definida para os denominados “grandes devedores”;

ii) as autarquias e fundações públicas federais, representadas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF), cuja cobrança é bastante diversificada, abrangendo um percentual considerável de processos, porém com um volume bastante inferior aos da PGFN e com raras cobranças de valores mais elevados;

iii) a Caixa Econômica Federal (CEF), com um quantitativo pouco expressivo de processos, sempre objetivando a cobrança de FGTS;

iv) os conselhos profissionais, com um quantitativo significativo e crescente de processos ajuizados, sempre com valores pouco expressivos, quiçá irrisórios, e com absolutamente nenhuma estratégia de cobrança, muito menos de racionalização.

07. Pelo que se depreende da Lei n. 13.606/2018, assim como das Portarias PGFN n. 396/2016 e 33/2018, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional instituiu uma nova estratégia de cobrança da sua dívida ativa, estruturada em alguns pilares: i) ênfase nos créditos de maior valor; ii) maior prestígio aos créditos de maior potencial de recuperabilidade; iii) recurso a mecanismos extrajudiciais (diretos e indiretos) de cobrança de créditos; iv) estímulo ao cumprimento de parcelamentos.

08. Nesse sentido, percebe-se que a PGFN, que figura com exclusividade no **primeiro grupo**, claramente traçou uma estratégia de racionalização e de desjudicialização da cobrança da sua dívida ativa. Com isso, pretende concentrar esforços na cobrança judicial dos grandes devedores e dos créditos



## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

de maior recuperabilidade, evitando que a Justiça Federal seja utilizada por eventuais devedores como instrumento na tentativa de protelar ilegitimamente o pagamento de créditos fiscais. Com essa nova estratégia de cobrança, a PGFN pretende desafogar as varas federais, propiciando uma maior agilidade, racionalidade e seletividade na cobrança judicial.

9. Todavia, para que essa estratégia de busca da eficiência na execução fiscal seja eficazmente implementada, é preciso que esse ideal seja compartilhado pelos outros três grupos de exequentes já referidos, já que o padrão de cobrança deles também interfere na organização do serviço das varas federais, privativas ou não de execuções fiscais. É necessário, portanto, definir a melhor forma de tratamento do típico conflito que envolve cada um desses três outros grupos, a fim de que os juízes federais possam também estruturar suas unidades com o objetivo de torná-las mais eficientes.

10. Convém, então, analisar como cada um deles tem-se comportado na definição de suas estratégias.

11. Quanto ao **segundo grupo**, praticamente não havia, até 2016, uma estratégia definida de cobrança da dívida ativa. A rigor, cada unidade local da PGF efetuava a cobrança judicial e havia, em alguns casos, valores mínimos para o ajuizamento de execuções fiscais. Porém, esses limites eram fixados em valores sem expressividade e, mesmo assim, nem sempre os critérios eram aplicados. Nesse grupo, há um contingente significativo de execuções de valores irrisórios, relativos às multas aplicadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

12. O panorama tem progressivamente mudado em relação a esse grupo. Em 2016, baseada numa experiência de sua unidade em Natal-RN, a PGF passou a construir uma cultura de conciliação (inclusive pré-processual), assim como a promover o protesto extrajudicial dos créditos. Mais adiante, com o sucesso dessas estratégias, foi criada a Equipe Nacional de Cobrança (ENAC),



## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

que hoje funciona remotamente para três das cinco Regiões da Justiça Federal, com previsão para se estender para a totalidade do país.

13. Entretanto, em que pese haver comentários informais dos procuradores federais no sentido de que uma nova política de cobrança da dívida ativa está sendo projetada, não existem informações concretas a respeito da estratégia e de eventual cronograma, a fim de possibilitar que a própria Justiça Federal possa também planejar e organizar o seu serviço.

14. No que se refere ao **terceiro grupo**, embora seja conhecida a *expertise* da CEF em cobrança creditícia, até por se tratar de uma instituição financeira, não há notícia de compartilhamento com a Justiça Federal de uma estratégia definida para sua atuação. Aliás, na execução fiscal, a CEF atua por delegação da PGFN e, por isso, sua liberdade de ação é muito menor.

15. Por fim, tem-se o **quarto grupo**, com menor expressão econômica dos créditos, quantidade substancial de processos e rigorosamente nenhuma estratégia definida de cobrança, salvo algumas poucas iniciativas isoladas de conselhos regionais. Quanto a esse grupo, ainda há o detalhe de que a cobrança é patrocinada por advogados de conselhos regionais e sem nenhuma coesão, a partir de uma política comum ou de orientação de procuradorias, o que implica um fator adicional para a inexistência de racionalização, já que não há uma estratégia nacional a ser observada.

16. Por outro lado, esse grupo tem um potencial devastador de mobilização das varas federais. Como não há estratégia concreta a ser observada, as postulações de diligências são normalmente erráticas e sem qualquer padronização, dificultando a estruturação de fluxos de trabalho. Na maioria das vezes, são postulações desnecessárias e sem fundamento, o que gera um enorme desperdício do tempo útil dos juízes e servidores, afetando negativamente a eficiência das unidades jurisdicionais e prejudicando os demais grupos, em relação aos quais são reconhecidos os esforços para racionalizar a cobrança de suas dívidas ativas.



## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

17. Se isso não bastasse, esse grupo é caracterizado, como já referido, pela cobrança de créditos de valores quase sempre inexpressivos. Assim, todos os fatores associados interferem decisivamente na perda de eficiência e de economicidade das varas federais. As varas privativas encontram dificuldade em conceber processos de trabalho inteligentes e, ao mesmo tempo, despendem muito para arrecadar muito pouco.

18. Não há dúvida de que o processo executivo fiscal é o instrumento adequado para satisfação dos créditos titularizados por esses conselhos profissionais, o que torna legítimo seu emprego para cobrança respectiva. Contudo, tampouco se pode perder de vista o elevado custo do serviço judiciário e a sua importância na tutela de uma infinidade de outros interesses, não fazendo sentido seu emprego sem nenhum planejamento visando à eficiência na cobrança da dívida ativa.

19. A proposta, neste Tema 15, é a de que o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal trabalhe com a eficaz ferramenta do diálogo interinstitucional, com o objetivo de implementar um planejamento na cobrança da dívida ativa, com foco no próprio serviço desempenhado por suas unidades, assim como na busca do tratamento mais adequado à cobrança segundo o perfil de cada um dos três grupos.

20. Com efeito, ainda que não exista limite mínimo legal para processamento de execuções fiscais, o fato é que a definição do quanto se empreende de esforços nas varas federais para cobrança precisa ser sopesado. Ora, a formalização da penhora de uma motocicleta de vinte anos de uso no interior de Roraima, numa ação proposta em Santa Catarina, custa bem mais do que o próprio bem. Não bastasse o elevado custo econômico direto, o esforço operacional interfere nos esforços que podem ser empregados, por exemplo, na cobrança de um crédito bilionário.

21. O dano ao erário é evidente.



## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

22. É preciso reconhecer: ao contrário de outras instituições, a exemplo do Ministério Público Federal e mesmo da Justiça do Trabalho, a Justiça Federal nunca conseguiu desenvolver inteligência na localização de bens para uso nas execuções fiscais, justamente porque sempre esteve congestionada com cobranças de baixo valor. Por isso, desde sempre trabalhou excessivamente no plano operacional nos processos de execução fiscal e nunca conseguiu subir ao estratégico, até contrariando seu histórico de vanguarda na modernização da prestação jurisdicional.

### **CONCLUSÕES**

23. A proposta, nesse diálogo interinstitucional, deve enfatizar alguns pontos:

- i) uma melhor compreensão do RDCC, inclusive quanto ao cronograma de atuação, a fim de definir fluxos de trabalhos mais adequados ao processamento em juízo da cobrança dos créditos titularizados pela PGFN, para fins de sugestão às varas federais;
- ii) a definição de uma proposta de capacitação de servidores em inteligência na localização de bens e detecção de fraudes, a fim de aprimorar a atuação da Justiça Federal na cobrança de créditos de maior valor;
- iii) a definição de uma composição adequada para possíveis setores destinados à cobrança de grandes devedores nas varas federais privativas;
- iv) a definição de uma política de negociação para a PGFN, com ênfase na conciliação e na mediação;
- v) uma melhor compreensão da nova política de cobrança da PGF, visando buscar padronização nacional da atuação daquela e da



## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

própria Justiça Federal, considerando haver relatos informais de procuradores quanto a dificuldades enfrentadas na atuação da ENAC em função dos diversos modelos de funcionamento das varas federais país afora;

vi) a definição de uma política de negociação para a PGF, com ênfase na conciliação, inclusive pré-processual;

vii) a compreensão acerca das estratégias de cobrança da CEF, a fim de definir um tratamento adequado;

viii) a criação de uma política de cobrança dos conselhos profissionais, com a tentativa de estruturação de uma padronização nacional e que envolva todos os entes, com ênfase numa política essencialmente conciliatória e na concepção de um fluxo enxuto de cobrança, compatível com o custo médio dos processos desse grupo;

ix) o envolvimento dos integrantes de outras comissões, pretéritas e presentes, que já se ocuparam sobre esse tema no âmbito do CJF e da Ajufe, a fim de que colaborem com o encaminhamento do tema.

24. Isso posto, com o objetivo de buscar, por meio de diálogo interinstitucional, uma política adequada dos conflitos quanto à matéria, propõe-se inicialmente, com fundamento no que dispõe o art. 1º, i, da Portaria CJF n. 369/2017:

i) a realização de reunião do relator do Tema 15 com a área definidora da política estratégica nacional de cobrança da PGFN;

ii) a realização de reunião do relator do Tema 15 com a área definidora da política estratégica nacional de cobrança da PFN;

iii) a realização de reunião do relator do Tema 15 com a área definidora da política estratégica nacional de cobrança da CEF;





## Centro Nacional de Inteligência - Justiça Federal

iv) a realização de um *workshop* com a presença dos setores jurídicos de todos os conselhos profissionais, por suas representações nacionais;

v) a construção de um modelo nacional de estratégia de cobrança aplicado a cada um dos grupos, com sugestões de estruturação das varas federais para tratamento adequado desses conflitos;

vi) a definição de um plano de capacitação em localização de bens para a Justiça Federal.

24. Após esse trabalho, para o qual se propõe duração de 6 (seis) meses, deverá ser emitida nota técnica final para aprovação de conclusões pelo Grupo Decisório.