

UMA ANÁLISE SOBRE A APLICAÇÃO DA ECONOMETRIA NAS PROCURADORIAS DE EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS

AN ANALYSIS ON THE APPLICATION OF ECONOMETRY IN THE ATTORNEYS OF MUNICIPAL TAX EXECUTIONS

Richard Bassan¹

Renato Passos Ornelas²

Ricardo Augusto Bonotto Barboza³

Cristiana Carlos do Amaral Cantídio⁴

RESUMO

A pesquisa desenvolvida trata da análise do trabalho realizado pelas Procuradorias no trato das ações executivas fiscais e os mecanismos e ferramentas de auxílio na consecução e

¹ Mestrando em economia e mercados pela universidade Mackenzie e omma business school de Madrid. Master in business administration em tecnologia para negócios: AI, Data Science e Big Data, Mestre em direito na linha de empreendimentos econômicos, processualidade e relações jurídicas. Especialista (pós-graduação lato sensu) em finanças, investimentos e banking; em direito ambiental e em direito privado. Procurador do Município de Taboão da Serra.

² Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Especialista em Direito Administrativo, Direito Municipal Brasileiro e Direito Material e Processual do Trabalho pela Universidade de Araraquara. Graduado em Direito pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Professor na Graduação em Direito do Centro Universitário Amparense (UNIFIA), pertencente ao Grupo Educacional UNISEPE. Membro do Grupo de Pesquisa de Direito, Inovação, Empreendedorismo e Gestão de Conflitos a Universidade de Araraquara (UNIARA). Procurador Judicial da Prefeitura do Município de Amparo.

³ Pós-Doutor e Doutor pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Mestre pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Coordenador Adjunto e Professor no Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade de Araraquara (UNIARA). Coordenador do Curso de Ciências Contábeis e da Pós-Graduação a Distância em Administração Pública da (UNIARA). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia em Medicina Regenerativa e Química Medicinal (UNIARA), Ministra aulas no Departamento de Ciências da Administração e Tecnologia da Universidade de Araraquara (UNIARA).

⁴ Doutoranda em direito pela Unimar. Mestre em direito na linha de empreendimentos econômicos, processualidade e relações jurídicas pela Unimar. Oficiala de Registro no Ofício Único de Lagoa Nova/RN desde 2015; Diretora Institucional do IRTDPJ Brasil; Diretora Institucional da Confederação Nacional de Notários e Registradores - CNR; Membro do Grupo de Trabalho do CNJ para apresentar medidas voltadas à modernização e à efetividade nos processos de execução e cumprimento de sentença, excluídas as execuções fiscais, instituído pela Portaria CNJ Nº 6, de 14 de Janeiro de 2021; Mestra em Direito pela UNIMAR; É Pós-graduada: em Ministério Público, Direito e Cidadania; em Direito e Processo do Trabalho; em Direito Notarial e Registral; e em Direito Civil, Negocial e Imobiliário. Bacharela em Direito pela UFRN, em 2005, tendo atuado como advogada nas áreas trabalhista e cível.

acompanhamento dessas demandas. Nesse sentido, será analisada a utilização da econometria como forma de parametrizar os efeitos e prever possíveis impactos econômicos dessas demandas tanto na esfera administrativa quanto judicial. O ajuizamento das demandas provoca gargalo de processos que se avolumam ante a morosidade de sua tramitação e fazem com que outros prejuízos sejam causados. Com efeito, será analisada a possibilidade de aplicação da econometria jurídica como ferramenta auxiliar para as procuradorias. Não obstante, utilizou-se o método dedutivo e pesquisa bibliográfica, assim como legislação nacional.

Palavras-chave: Econometria. Execuções fiscais. Impacto econômico. Funções do Estado. Morosidade processual. Procuradorias municipais.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Fiscalização, arrecadação e cobrança de tributos e correlação com contencioso executivo fiscal. 3. Tramitação das execuções fiscais e a morosidade processual. 4. Impacto econômico do contencioso executivo fiscal para o poder público 5. Aplicação da econometria jurídica nas procuradorias. 6. Conclusão. 7. Referências.

ABSTRACT

The developed research deals with the analysis of the work carried out by the Public Prosecutors in dealing with fiscal executive actions and the mechanisms and tools to assist in achieving and monitoring these demands. In this sense, the use of econometrics will be analyzed as a way of parameterizing the effects and predicting possible economic impacts of these demands both in the administrative and judicial spheres. The filing of demands causes bottlenecks in processes that increase due to the length of their processing and cause other losses to be caused. Indeed, the possibility of applying legal econometrics as an auxiliary tool for prosecutors will be analyzed. Nevertheless, the deductive method and bibliographic research, as well as national legislation, were used.

Keywords: Econometrics. Tax foreclosures. Economic impact. State functions. Procedural delay. Municipal prosecutors.

SUMMARY

1. Introduction. 2. Inspection, collection and collection of taxes and correlation with tax executive litigation. 3. Processing of tax foreclosures and procedural delays. 4. Economic impact of fiscal executive litigation for public authorities 5. Application of legal econometrics in public prosecutors' offices. 6. Conclusion. 7. References.

1. INTRODUÇÃO

Uma das principais atividades e também objetivos da administração pública é a gestão equilibrada dos recursos oriundos de diversas fontes, dentre as quais a arrecadação de impostos e tributos, em parte responsáveis pela manutenção da máquina pública. É sabido que essa arrecadação é circundada de condições específicas de fiscalização e cobrança, por meio das quais o poder público imprime os poderes a ele inerentes e procura fazer com essas quantias devidas sejam recolhidas aos cofres públicos.

Nem sempre as atividades de fiscalização, arrecadação e cobrança administrativas dos valores devidos a serem pagos pelos contribuintes percorrem o caminho esperado. Quando isso não acontece, surge a necessidade de que esses valores sejam executados judicialmente, cujo processo percorre um caminho que envolve não apenas a tramitação judicial, mas possui reflexos de natureza econômica, haja vista o custo de tramitação dessas demandas.

O auxílio da econometria permite através da pesquisa quantitativa apresentar de forma quantificada a relevância de diversos dados que podem ser coletados no universo jurídico, cuja ferramenta se mostra importante para a compreensão dos dados através da análise matemática e estatística. Nesse sentido, quadra mencionar o contexto em que estão inseridas as condições de análise que serão feitas por meio deste trabalho, que tem por objetivo mostrar de forma teórica a observância dos impactos econômicos do contencioso fiscal na administração pública e de que modo a econometria pode ser uma ferramenta útil nesse processo.

Trata-se de um ensaio no qual não se busca investigar especificamente resultados entre uma ou mais variáveis, nem apoiar a especificação de um modelo econométrico apropriado.

Desse modo, foram propostos tópicos progressivos de compreensão da matéria a ser tratada, iniciando-se com a contextualização dos processos de fiscalização, arrecadação e cobrança do tributo no âmbito da administração pública e a estrutura necessária que ela tem que ter para se alcançar o objetivo.

Adiante, será traçado um panorama acerca da tramitação das execuções fiscais enquanto processos judiciais, bem como no seio das procuradorias municipais, e o que pode ser feito para reduzir o tempo de tramitação e em consequência os custos gerados.

Para tanto, os impactos econômicos da morosidade processual podem ser medidos pela econometria, assim como proceder à avaliação da eficácia do processo executivo fiscal na arrecadação de impostos mediante execução forçada do devedor. Por fim, esse impacto econômico que tem o contencioso nas finanças do Estado e o reflexo desse arroubo na sociedade serão contemplados no tópico final.

2. ARRECADAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA DE TRIBUTOS E CORRELAÇÃO COM CONTENCIOSO EXECUTIVO FISCAL

A manutenção do Estado, com todos os serviços que são prestados à população, que envolve a manutenção da estrutura de um modo geral. Para isso, os entes precisam gerir as ações de forma concatenada, a fim de que os diversos setores envolvidos trabalhem em conjunto e possam atingir seu objetivo comum.

Dentre as funções do Estado, “sabe-se que a administrativa caracteriza-se por prover de maneira imediata e concreta às exigências individuais ou coletivas para a satisfação dos interesses públicos preestabelecidos em lei.”³. Todas as nuances especulativas e concretas da relação existente entre o poder público e o contribuinte estão assentadas num espeque eminentemente econômico, de como que os impactos das falhas decorrentes tanto do não pagamento de tributos quanto da desorganização estatal possuem reflexos dentro e fora da administração pública.

Quando não se tem uma boa arrecadação, e a administração possui muitos títulos vencidos, de algum modo esses valores deverão ser arrecadados aos cofres públicos, e este deve se valer de meios expropriatórios para tanto. Atingir esses objetivos prescindem de um alcance arrecadatório cada vez mais amplo, e o papel das procuradorias, nesse sentido, precisa ser muito bem delineado.

Veja-se que “a gestão municipal tem como desafio buscar a eficiência e a transparência na oferta dos seus serviços. Ela deve aperfeiçoar a aplicação dos recursos públicos que visam o bem-estar da população, como escolas e hospitais.”⁴ (grifos do autor). Quando a fiscalização, arrecadação e cobrança de tributos não se mostra satisfatória, ou não atinge os objetivos desejados, é dever de o Estado promover a cobrança judicial desses títulos, momento em que o devedor será chamado a pagar. O espeque desse contexto está por conta de que os ajuizamentos

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 273.

⁴ INSAJ. Sistema de Automação da Justiça. *Como a má execução fiscal compromete a gestão municipal*. 03/01/2017. Disponível em: <https://www.insaj.com.br/gestao-municipal-execucao-fiscal/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

garantem que valores significativos, devidos por contribuintes inadimplentes, retornem aos cofres públicos.

A disponibilização desses recursos possibilita à administração pública a reversão desses valores em serviços à população, como também é por meio das execuções fiscais que os procuradores evitam a [renúncia de receita](#). Existem diversos princípios que dão suporte aos poderes fiscalizatório, arrecadatário e cobrança por parte do Estado, sendo que o corolário de todos eles é o princípio da legalidade. Mas é preciso considerar o que aponta Machado Segundo⁵:

“Tendo em vista a natureza plenamente vinculada da atividade administrativa tributária, e especialmente a exigência de respeito à legalidade (CF/88, arts. 5º, II, 37, caput, e 150, I), os “poderes de fiscalização” que se extraem dos princípios da personalidade e da capacidade contributiva devem ser exercidos nos estritos termos da lei. Não é correto invocar diretamente personalidade e capacidade contributiva para dar à fiscalização poderes não amparados por lei, sob pena de supressão do princípio da legalidade.”

Ainda que se mantenha organizado o contencioso executivo fiscal de um ente público, os custos de sua manutenção ainda serão sentidos, e pela sua própria natureza, gerará despesas tanto no ente originário quanto no Judiciário. A grande questão está no fato de que uma estrutura deficiente no seio administrativo reflete no contencioso executivo fiscal, que necessita de uma estrutura específica para acompanhamento das ações, e tudo isso demanda mais custos.

Scherer⁶ explica que “os operadores jurídicos envolvidos na execução fiscal podem facilmente perceber que a não solução das execuções fiscais decorre de múltiplos fatores.”. Há um contencioso enorme de processos tramitando pelos tribunais do país, cuja estimativa está entre trinta e quarenta por cento do total do acervo de processos do Judiciário brasileiro. Há uma exigência de trabalho daquela estrutura para fins da recuperação dos créditos públicos, e estes tangenciam as funções exercidas pelo Estado.

A má gestão desse contencioso pode torna a situação quase invencível, considerando que a execução fiscal não configura um modelo de máxima eficiência, tendo em vista que não é uma via eficaz de recuperação dos créditos fazendários. Mas nem sempre é por desídia dos órgãos envolvidos, muita dessa incapacidade de bem gerir o contencioso se dá por falta de estrutura

⁵ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Código Tributário Nacional: anotações à Constituição, ao Código Tributário Nacional e às Leis Complementares 87/1996 e 116/2003*. São Paulo: Atlas, 2017. p. 16.

⁶ SCHERER, Tiago. *Execução fiscal: novas perspectivas*. Revista de Doutrina da 4ª Região. Porto Alegre, n. 64, v. 01, p. 1-22, fev./fev. 2015. p. 05.

adequada para tanto. A arrecadação dos valores cobrados é lenta e ineficaz, atrasa possíveis investimentos que poderiam ser realizados com esses valores, tidos como praticamente perdidos dentro da administração pública.

A administração pública, para alcançar essa eficiência, tem se valido de conhecimentos desenvolvidos na gestão privada, tais como a gestão de processos, a gestão de estoques e a gestão de projetos, assim como a opção pelo uso da inteligência artificial, em diversas modalidades. Essas ferramentas estão sendo continuamente apontados como passíveis de satisfatória adaptação à realidade da gestão pública em promover o interesse público aliado à eficiência.⁷

Para que essa cobrança seja feita de modo mais organizado e se tenha alusão à recuperação desse crédito, a estrutura precisa ser feita para que os dados arrecadados e a organização das ações em todas as fases seja tenha o acompanhamento necessário tanto dentro das procuradorias quanto no órgão Judiciário.

A possível má gestão desse contencioso tem impactos econômicos fortes para a administração pública, do mesmo modo que “a ausência de órgãos de arrecadação estruturados gera também dificuldades no lançamento dos tributos, cadastros deficitários e fiscalização de evasão ausente.”⁸.

Portanto, o gestor que não investe na estrutura tributária de seu ente compromete a arrecadação e, conseqüentemente, a manutenção dos serviços básicos e a implementação de suas políticas. Não se trata apenas de inclusão de novas ferramentas nesse contexto, mas o impacto que a utilização que cada uma delas pode ter no sistema, que alude invariavelmente à questão dos custos de sua implementação.

⁷ MARTINS, Ana Paula Antunes; COLARES, Elisa Sardão. *Fordismo Judiciário: a administração do judiciário no Brasil e os impactos nos processos de execução fiscal*. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/35411310/gestao_judiciario.pdf?1415103627=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DFordismo_Judiciario_a_administracao_do.pdf&Expires=1598712701&Signature=aQP04~1cutv2DAX3Lr5Vw04sBALF53KtNrHq5XtEeXxShktM2axfSMIspLi20YWEiYlhTdnqakw0ivDHeWphkUf99kowOCtYAGh0Fu2RE~cE4IIW~fh0u7UIRO6ny9JA6lge0fJZK-dqrahTDaUf5EJTPkHhELt5AUA4~kE4IBBu-rbicJhuCPaOuDBrrN6p2NHNXmf06iDLqOllxB5~xbFhBl23EA1Kzs-8djsLFy5WZ7Eom~UYiFrmOUD1WwGtUT4rASlaSZrkmqutJuD47FNvJspspyo5JhYPBOBraTKjyAuhzBvXwrMnqmlStzu-V2q2pGukL6YnHvqvUG7rsw_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 29 ago. 2020.

⁸ SILVA, Hélio Augusto Teixeira. Procuradoria municipal como órgão arrecadador. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Belo Horizonte v. 36 n. 2 p. 42-54 jul./dez. 2018. p. 52.

A utilização de inteligência artificial e econometria podem significar grandes ganhos de eficiência para administração pública, e na promoção de condições melhores para fiscalizar, arrecadar e cobrar os valores devidos a título de tributos. Conforme observa Castro⁹:

“Frise-se que um sub-ramo da inteligência artificial diz respeito a como as máquinas aprendem (*machine learning* ou aprendizado de máquina) em um ambiente com uma quantidade grande de dados, sendo importante reconhecer que há diferenças neste processo em relação a como os humanos aprendem o que é a realidade. Alguns autores tentam estudar como conciliar Econometria e *Machine Learning*, enquanto outros alegam que o *Machine Learning* substitui a Econometria clássica. Aliás, referem que o conceito de “Ciência”, ao menos tradicional, não é útil ou suficiente para pesquisas modernas.”

É nesse contexto que diagnósticos de impacto econômicos devem ser realizados, a fim de que planejamentos em termos de fiscalização, arrecadação e cobrança tenham seus custos otimizados, e, em algumas medidas, tecer previsões de possíveis erros e acertos nos investimentos. No próximo tópico será tratado acerca da tramitação das execuções fiscais e a morosidade processual que as caleja.

3. TRAMITAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS E A MOROSIDADE PROCESSUAL

Seguindo o procedimento do arranjo legal que compõe a formalização da Certidão da Dívida Ativa, o ajuizamento da Ação Executiva Fiscal pressupõe a liquidez e certeza do título apresentado em juízo. Com efeito, os procedimentos que vem doravante determinam as possíveis expectativas sobre a eficácia da medida, que alcançará seu objetivo caso haja êxito no pagamento do débito executado.

A tramitação dos processos executivos fiscais, por si só, já pressupõem espera lenta e morosa, e que representam grande preocupação tanto para administração quanto para o Judiciário, pois para ambos, a geração de custos é alta e muitas vezes não produzem o retorno esperado. Nesse sentido, ponderam Martins e Colares¹⁰:

⁹ CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Direito, econometria e estatística*. Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação. Brasília: UnB, 2017.

¹⁰ MARTINS, Ana Paula Antunes; COLARES, Elisa Sardão. *Fordismo Judiciário: a administração do judiciário no Brasil e os impactos nos processos de execução fiscal*. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*. Brasília: Ipea, 2013. p. 288. Disponível em:

“A impactante demanda da execução fiscal no Judiciário brasileiro tem gerado alguns estudos com o objetivo de compreender diversas questões que podem contribuir para a melhoria da solução destes litígios. Neste sentido, tem-se buscado analisar o perfil da demanda, levantando-se quais são os litigantes mais comuns, qual o tempo médio de duração de um processo de execução fiscal, qual o custo deste processo para os cofres públicos, quais os gargalos no fluxo processual etc. Tais estudos pretendem contribuir para a tomada de decisões políticas e jurídicas, sendo fundamentais para instrumentalizar reformas legislativas ou administrativas.”

Algumas pesquisas têm sido realizadas com o intuito de entender porque a execução fiscal causa tamanho impacto no Judiciário brasileiro, como também nas Procuradorias, aqui compreendida como órgão representativo da administração pública. Estudos baseados em contextos de jurimetria, econometria, sociometria, cada qual na sua especialidade, têm sido relevantes para compreender diversas questões que podem contribuir para a melhoria da solução destes litígios.

A utilização pura da jurimetria enquanto ciência primitiva, em dados numéricos são analisados, sem que haja uma interdisciplinaridade, pode reduzir as chances de alcançar soluções dentro das ciências sociais aplicadas, como é o caso do direito. Desse modo, a econometria pode valer-se de fundamentos já utilizados pela jurimetria, ante a mesma base teórica e metodológica, para fazer o enfrentamento da questão, sem com isso descurá-las.

Desse modo, o sentido apontado por Couto e Oliveira¹¹ orienta para que esse seja o caminho a ser seguido, tendo em vista que, quanto maior a estrutura de recepção do Poder Judiciário, que caracterizaria a oferta, “[...] maior também seria a sua procura sem que houvesse reais condições de proporcionar a solução tempestiva dos conflitos, retardando-a por motivos de cunho operacional.”

Por isso, para evitar que o processo seja prolongado indevidamente, alterações pontuais devem ser realizadas com o objetivo de otimizar a entrega da prestação jurisdicional, envolvendo medidas que permitam ao Poder Judiciário lidar com o volume de processos existente mediante

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjV54L638HrAhUxI7kGHYLaBnUQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F988%2F1%2Flivro_Gest%25C3%25A3o%2520e%2520Jurisdi%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520-%2520o%2520caso%2520da%2520execu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520fiscal%2520na%2520Uni%25C3%25A3o.pdf&usq=A0vVaw04kpMjkGOoDjuiHu_w5_RT. Acesso em: 29 ago. 2020. p. 289.

¹¹ COUTO, Mônica Bonetti; OLIVEIRA, Simone Pereira. Gestão da justiça e do conhecimento: a contribuição da jurimetria para a administração da justiça. *Revista Jurídica*. Curitiba, v. 02, n. 43, pp.771-801, jan./jun. 2016.

reformas, no âmbito legislativo, atinentes ao processo e especialmente no que concerne à organização e à gestão judiciárias.

O campo de debate acerca da morosidade da tramitação das execuções fiscais possui um amplo espectro de interpretação, nos mais diversos setores em que ela tramita. Estima-se que internamente seja de 4 anos o tempo de tramitação do débito tributário na Fazenda Pública, até que ela se torne uma cártula consolidada e adentre o seio Judicial.

Chegando nos tribunais, a consoante se exponencia e amplia seu campo de incidência para muitos anos, dentre as várias possibilidades de tramitação regular e interrupção, legal ou não. De acordo com o Ipea¹²:

“A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Nem tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição.”

A situação costuma ser tratada, diante do extenso contencioso executivo fiscal, constitui um gargalo para o Judiciário, assim como também é a visão que se tem nas Procuradorias pelo país. Por ser constante preocupação, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mantém ativa pesquisa que dá origem ao Relatório Justiça em Números, que ano a ano divulga os dados de tramitação processual em todos os tribunais do país.

A utilização de ferramentas de análise contextual e de dados busca analisar o perfil da demanda, “[...] levantando-se quais são os litigantes mais comuns, qual o tempo médio de duração de um processo de execução fiscal, qual o custo deste processo para os cofres públicos, quais os gargalos no fluxo processual etc.”¹³. A percepção do cenário e como os processos podem

¹² IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicados do Ipea. *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal*. 31 de março de 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5279/1/Comunicados_n83_Custo_unit%20c3%a1rio.pdf. Acesso em: 31 ago. 2020.

¹³ MARTINS, Ana Paula Antunes; COLARES, Elisa Sardão. *Fordismo Judiciário: a administração do judiciário no Brasil e os impactos nos processos de execução fiscal*. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*. Brasília: Ipea, 2013. p. 289. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjV54L638HrAhUxI7kGHYLaBnUQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F988%2F1%2Flivro_Gest%25C3%25A3o%2520e%2520Jurisdi%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520-%2520o%2520caso%2520da%2520execu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520fiscal%2520na%2520Uni%25C3%25A3o.pdf&usq=AOvVaw04kpMjkGOoDjuiHu_w5_RT. Acesso em: 29 ago. 2020.

ter reduzidos os impactos que o compõem, principalmente econômicos, diante dos estudos realizados, pretendem contribuir para a tomada de decisões políticas e jurídicas, sendo fundamentais para instrumentalizar reformas legislativas ou administrativas.¹⁴

Acerca disso, o CNJ divulgou que, “apesar de as execuções fiscais terem impulsionado as receitas do Judiciário no ano passado, elas ainda são consideradas um gargalo na Justiça por representarem 70% do estoque em execução.”¹⁵. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes e congestionamento de 87% em 2019.

Possíveis falhas na gestão do contencioso tributário impede que as dívidas fiscais sejam saldadas no âmbito administrativo, e acabam chegando a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram, provocando sua inscrição na dívida ativa e posteriormente da origem a um processo judicial.¹⁶ Acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Desse modo, acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação.

Há quem sustente que, pelo dever funcional de ajuizamento de créditos tributários não pagos, a Fazenda Pública acaba por contribuir para aumentar ainda mais esse gargalo, como também, e por consequência, levando despesa desnecessária ao Judiciário. A movimentação da máquina pública judicial para o processamento de execuções cujos valores são irrisórios significam uma despesa que ultrapassa o valor dos próprios títulos cobrados. Abraham¹⁷, a respeito, comenta:

“Apesar de a sua função ser a de cobrar dívidas vencidas e não pagas e arrecadar forçadamente o que o contribuinte deveria ter pago espontaneamente, gerando acréscimo financeiro aos cofres públicos, percebe-se que as Fazendas Públicas, há décadas, vêm ignorando os princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade, ao ajuizarem milhares de execuções fiscais de valores irrisórios, cujo custo de movimentação do Poder Judiciário acaba sendo maior que o valor

¹⁴ Ibidem. p. 289.

¹⁵ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números: Execução fiscal eleva arrecadação do Judiciário*. 27/08/2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-execucao-fiscal-eleva-arrecadacao-do-judiciario/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ ABRAHAM, Marcos. *O Gasto Com as Execuções Fiscais Inúteis*. 21 fev. 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/02/21/o-gasto-com-as-execucoes-fiscais-inuteis/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

cobrado, ou mesmo de cobrança de valores razoáveis, porém sem que o devedor seja localizado ou sem que este possua bens suficientes para a quitação do débito.”

Alguns estados e municípios, a exemplo da União, fixam valores mínimos para ajuizamento de ações executivas fiscais, exatamente por conta do custo que elas demandam para serem movimentadas. Há em tramitação um projeto de lei em tramitação no Senado (Projeto de Lei do Senado nº 417, de 2018) que tem como proposta “[...] delegar ao Poder Executivo a atribuição de estabelecer o valor apto a permitir o arquivamento de execuções fiscais de débitos inscritos em Dívida Ativa da União, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.”¹⁸

Devido às estruturas física e humana não serem suficientes para contemplar um acompanhamento adequado dessas ações, além do fato de que envolve mais de um órgão e poder, a tramitação de ações de valores irrisórios ante a um custo real global prescinde de análise para seu ajuizamento. Desse modo, parte-se da premissa de que os custos necessários à tramitação do processo de execução fiscal superam o valor fixado em lei, forçando o Ministério da Fazenda a editar diversos atos para regulamentar o ajuizamento dessas ações.

Veja-se que a proposta citada altera a Lei 10.522, de 2002, que determina o arquivamento de execuções fiscais de débitos cobrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de valor igual ou inferior a R\$ 10 mil. Critérios como o da racionalidade, economicidade e eficiência e indicadores dos custos dessas demandas justificam, “a definição, pelo governo federal, de um piso para a cobrança desses débitos tributários evitaria que os custos dos processos de execução saiam mais caros para o erário do que a própria dívida cobrada.”¹⁹

Essa iniciativa de regulamentação disciplina a atuação das Procuradorias quanto à eventual acusação de renúncia de receita, além, é claro, de visar a diminuição dos custos em relação à essa cobrança. Como dito acima, procedimentos anteriores ao ajuizamento das ações de execução fiscal também demandam dispêndio de valores que envolvem as atividades principais arrecadatória e fiscalizatória. Quando se ajuíza uma ação é porque as tentativas de cobrança e recebimento na via administrativa foram frustradas, as vezes por uma estrutura ineficiente, outras pela impossibilidade financeira do devedor.

¹⁸ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 417, de 2018*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134379>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. *Projeto busca tornar mais eficiente cobrança da dívida ativa da União*. Senado notícias. 26/10/2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/26/projeto-busca-tornar-mais-eficiente-cobranca-da-divida-ativa-da-uniao>. Acesso em: 30 ago. 2020.

Modalidades processuais de interrupção da tramitação das demandas com baixa probabilidade de pagamento do crédito fiscal pelo devedor-executado, como a suspensão do processo com arrimo no art. 40 da Lei 6.830/80, por meio do qual ocorrerá a suspensão do processo. A suspensão do processo, portanto, é medida de rigor nos casos em que “[...] não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição”²⁰, nos termos do caput do citado artigo.

Após um ano sem que a situação primitiva tenha sido alterada, o processo passará de suspenso para arquivado, e nessa situação, permanece como existente, e, por consequência, configura morosidade processual. Assim, ainda que os custos de tramitação sejam suspensos, pelo menos temporariamente, o crédito ali cobrado deixa de ser arrecadado aos cofres públicos e o prejuízo à Fazenda permanece.

A questão não se resolve porque as ações não deixarão de ser ajuizadas, pela própria dinâmica que envolve o contexto desses débitos. Martins e Cavalcanti observam:

“O problema é que certamente o Judiciário não parará de receber novas execuções fiscais, o que mostra a dimensão do entrave. Aliás, a tendência é justamente um aumento constante no ajuizamento desse tipo de procedimento, tudo a depender dos incentivos dados aos devedores pelo ambiente institucional [...]. Em suma, [...] é possível afirmar que as execuções fiscais representam um enorme impasse atualmente vivido pelos diversos órgãos fazendários e pelo próprio Poder Judiciário, impasse esse de muito difícil superação.”²¹

As designações mostradas nesse tópico implicam uma tomada de decisão que demanda a busca por alternativas como a econometria, a fim de dimensionar os impactos econômicos de todo esse panorama. O estudo de índices econômicos que indiquem o impacto sobre as condições gerais de procedibilidade, assim como o modo como essas funções estatais devem ocorrer são fundamentais para constituição de todo o processo.

A seguir, esses custos serão analisados e em que medida se poderá reduzi-los, à luz de estudos econométricos e jurimétricos já existentes e aqueles que podem ainda ser realizados.

²⁰ BRASIL. *Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

²¹ MARTINS, Marcelo Guerra; CAVALCANTI, Ana Elizabeth Lapa Wanderley. Poder judiciário em números e o impasse das execuções fiscais no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro, a. 14, v. 21, n. 1, jan./abr. 2020.

4. IMPACTO ECONÔMICO DO CONTENCIOSO EXECUTIVO FISCAL PARA O PODER PÚBLICO

O impacto econômico do contencioso para as Fazendas Públicas é o principal objeto de toda a pesquisa que eventualmente seja realizada, pois objetivo de utilizar a econometria é que esses custos sejam reduzidos e o acompanhamento do contencioso fiscal seja mais eficaz. Entretanto, são muitos os questionamentos acerca de qual seria o caminho a ser percorrido para se alcançar esse objetivo, considerando as peculiaridades e realidades de cada uma das fazendas públicas.

Entretanto, um ponto é relevante para iniciar a discussão, e diz respeito ao fato de que, quando o controle de execuções é gerido por pessoas motivadas para fazer a cobrança com o auxílio das ferramentas corretas, é possível que a arrecadação dê um salto.²² Esse aumento pode fazer uma grande diferença nos cofres de prefeituras de pequeno porte. Quando se leva em consideração questões como controle de gastos, a execução fiscal é uma fonte de recursos disponível. Porém, ainda pouco explorada.

Esse impacto econômico, à luz da análise econômica do direito, cuja dimensão “[...] busca explicar o funcionamento do Direito e a eficácia de suas normas através de uma aproximação com a teoria dos preços da Economia, considerando-as como um sistema de incentivos e desincentivos que será aplicado sobre o sujeito.”²³ Assim, compreendem Costa e Daniel Neto que “[...] a AED possui alguns postulados básicos que devem ser compreendidos antes de avançar na análise: a) individualismo metodológico; b) escolha racional; c) preferências estáveis; e d) equilíbrio.”²⁴

No âmbito do objeto estudado neste trabalho, o equilíbrio deve ser a palavra de ordem, considerando a divisão tripartite do caminho percorrido pelo débito fiscal, e ainda, que por todo o caminho são revelados tipos de gastos públicos semelhantes. Nascida no seio da administração pública, o débito tributário percorre órgãos internos até sua formalização, levada à Procuradoria Jurídica e em seguida, formalizada a execução.

Nesse sentido, tal como se deseja sejam realizados os serviços públicos, o elemento equilíbrio mostra-se como uma tendência inerente ao mercado sem custos de transação, mas que

²² INSAJ. Sistema de Automação da Justiça. *Controle de execuções*: por que deve ser feito. 22/12/2016. Disponível em: <https://www.insaj.com.br/controle-de-execucoes/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²³ COSTA, Márcio Cesar Costa; DANIEL NETO, Carlos Augusto. Análise econômica da execução fiscal no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*. São Paulo, v. 04, n. 01, p. 177-200, jan./dez. 2017. p. 179.

²⁴ *Ibidem*. p. 179.

gera custos agregados a depender do seu funcionamento. Existem outros fatores que contribuem para que esse impacto econômico geral formalizado no contexto das execuções fiscais. Mas existem nuances, como aquelas colocadas por Cunha²⁵:

“E qual o motivo para, diante de uma ineficiência de 92% a Fazenda Pública ainda assim insistir no modelo atual? Simples, a quantidade de incentivos que o sistema legal e a jurisprudência dominante fixam em favor da atuação ineficiente da fazenda pública que acaba sendo a grande beneficiada por esta distorção do sistema, já que transfere para o Poder Judiciário praticamente a integralidade dos custos com a execução fiscal já que, na forma do art. 91 do CPC não possui sequer a necessidade de adiantar qualquer despesa, podendo, ademais, desistir da execução fiscal, antes da decisão de primeira instância, sem qualquer ônus (LEF, art. 26).”

Diante disso, evidente que os problemas que ocasionam a formação do atual cenário não são apenas de ordem econômica, mas a minimização das condicionantes, que venham a ser colocadas nesse contexto, contribuirão para que o custo dessa tramitação seja reduzido. Nesse panorama a tomada de decisões é algo primordial para essa mudança, que deve levar em consideração os contextos sociais e econômicos que tangenciam o processo executivo fiscal.

O desenvolvimento de teorias racionais apropriadas e que condigam com a realidade, considerando que o sujeito pode tomar decisões, pode valer-se das árvores de decisão, “[...] que consistem na representação gráfica das alternativas e de suas respectivas estimativas, de modo a permitir a escolha do caminho mais racional a ser tomado, em relação ao fim pretendido.”²⁶.

Essa teoria pode ser utilizada tanto pelos julgadores como pelos Procuradores, que embora estes últimos tenham deveres funcionais de ajuizamento das demandas do contencioso, a reflexão sobre a melhor forma de geri-lo pode ter impactos econômicos significativos dentro da administração pública.

Cunha²⁷ observa:

²⁵ CUNHA, Rogerio de Vidal. *Análise econômica da eficiência das execuções fiscais: uma revisão crítica*. 06/06/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pensando-direito/analise-economica-da-eficiencia-das-execucoes-fiscais-uma-revisao-critica-06062019>. Acesso em: 31 ago. 2020.

²⁶ COSTA, Márcio Cesar Costa; DANIEL NETO, Carlos Augusto. Análise econômica da execução fiscal no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*. São Paulo, v. 04, n. 01, p. 177-200, jan./dez. 2017. p. 179.

²⁷ CUNHA, Rogerio de Vidal. *Análise econômica da eficiência das execuções fiscais: uma revisão crítica*. 06/06/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pensando-direito/analise-economica-da-eficiencia-das-execucoes-fiscais-uma-revisao-critica-06062019>. Acesso em: 31 ago. 2020.

“Se dividirmos o custo total do judiciário (**R\$ 90,8 bilhões**) pelo acervo processual no ano de 2017 (**80,1 milhões**) chegamos à um custo por processo distribuído de **R\$ 1.133,58 (mil cento e trinta e três reais com cinquenta e oito centavos)**. Logo, a racionalização do uso do judiciário não é somente uma questão de eficiência, é elemento essencial de justiça social, já que o atual sistema processual ignora que não existe efetivamente gratuidade no uso do serviço público administração da justiça [...]” (grifos originais)

É possível, portanto, observar que as etapas precisam ser otimizadas para que o processo se torne mais célere e os custos sejam reduzidos. Ações internas como a organização do acervo por quantia executada, fase processual e principalmente aquelas que tem possibilidade real de êxito devem ter prioridade.

Lembrando que as ações executivas fiscais não constituem o único acerco do contencioso de uma Procuradoria, que, embora possa ter subdivisões, ainda acumulam funções administrativas inerentes e que igualmente precisam cuidado. Quando os serviços de cunho arrecadatório não conseguem atingir o objetivo esperado, faltam recursos para financiar despesas simples, como a implementação da tecnologia necessária à consecução de atividades dentro da administração.

Ante a isso, como os recursos são limitados e as necessidades são infinitas, à luz da análise econômica do direito, os indivíduos tendem a agir racionalmente, fazendo as escolhas que lhes sejam mais vantajosas, e em analogia ao que pode ser feito na administração pública, deve-se optar pela premissa racional. De acordo com ela, os indivíduos “[...] buscam maximizar sua utilidade: ao tomar uma decisão, consideram as possíveis alternativas, optando por aquela que melhor atenda seus fins pessoais, que lhe traga mais satisfação.”²⁸

A moderação desses argumentos está também relacionada à decisão o devedor pagar ou não o tributo, “[...] considerando a possibilidade de vir ou não a ser autuado pelo Fisco para pagar o tributo devido, até outras decisões como a de entrar em um parcelamento ou se manter litigando na execução fiscal.”²⁹. Diante da aplicação da teoria dos jogos implicada a essa decisão de pagar

²⁸ GONÇALVES, Oksandro Osdival; BONATI, Alan Luiz. Análise Econômica do Direito, incentivos fiscais e a redução das desigualdades regionais. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 20, n. 121, p. 381-407, jun./set. 2018.

²⁹ COSTA, Márcio Cesar Costa; DANIEL NETO, Carlos Augusto. Análise econômica da execução fiscal no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*. São Paulo, v. 04, n. 01, p. 177-200, jan./dez. 2017. p. 188.

ou não o tributo, a decisão que resultaria no resultado ótimo seria a de todos pagarem seus tributos, e, desse modo, a arrecadação e geração de bens públicos seriam maiores.

Essa condicionante estaria diretamente relacionada ao impacto econômico no seio do poder público, e permitiria eventualmente que a tributação per capita fosse diminuída. Entretanto, conforme mencionam Gonçalves e Bonati, isso não ocorre “[...] porque os indivíduos buscam racionalmente a situação que lhes traga a melhor recompensa, gerando o Equilíbrio de Nash, que é inferior à solução cooperativa, Kaldor-Hicks eficiente.”³⁰

A satisfação das necessidades públicas e o impacto da ineficiência na arrecadação são a dicotomia que compõe a relação entre o poder público e o contribuinte. A execução forçada desses débitos é cada vez mais horizontalizada porque o devedor já não tem intenção de pagar e permanece nessa condição, e se de algum modo tinha essa possibilidade, deixa de fazê-la em decorrência do diálogo encurtado pela administração.

Gonçalves e Bonati explicam:

“A relação entre a tributação e a ordem econômica brasileira apresenta uma dicotomia: por um lado, a tributação como custo de transação deve ser reduzida a fim de possibilitar uma maior eficiência das relações econômicas; por outro, pode ser utilizada pelo Poder Público como um instrumento para intervenção por indução, com o escopo de serem buscados determinados objetivos.”³¹

Alguns métodos podem ser utilizados para auxiliar no aumento da eficiência dessa arrecadação e a diminuição do impacto econômico dessa condicionante na administração pública. No tópico que segue, a análise se desloca para a compreensão da aplicação da econometria no seio jurídico, como ferramenta de adequação e auxílio na gestão dos passivos tributários e processuais que envolvem o contencioso das Fazenda Públicas e culminam no Judiciário.

5. APLICAÇÃO DA ECONOMETRIA JURÍDICA NAS PROCURADORIAS

As pesquisas quantitativas têm por objetivo apresentar de forma quantificada a relevância dos dados coletados em um estudo. Nessa modalidade de pesquisa são possíveis a quantificação

³⁰ Ibidem.

³¹ GONÇALVES, Oksandro Osdival; BONATI, Alan Luiz. Análise Econômica do Direito, incentivos fiscais e a redução das desigualdades regionais. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 20, n. 121, p. 381-407, jun./set. 2018.

e o tratamento estatístico do objeto de determinada investigação. De acordo com Castellan (2010) tem-se a pesquisa quantitativa quando possui uma perspectiva positivista, utilizando-se uma análise matemática e estatística. Appolinário (2004) acrescenta que a pesquisa quantitativa é modalidade de pesquisa na qual variáveis predeterminadas são mensuradas e expressas numericamente, onde os resultados também são analisados com o uso preponderante de métodos quantitativos, dando como exemplo a estatística.

A análise de regressão estuda o relacionamento entre uma variável chamada variável dependente e outras variáveis chamadas variáveis independentes. Este relacionamento é representado por um modelo matemático, isto é, uma equação que associa a variável dependente com as variáveis independentes.

Nesse campo da análise de dados, a econometria, uso da matemática aplicada à economia, pode ser vista como uma ferramenta que objetiva melhorar os modelos econômicos, sendo utilizada, por exemplo, para averiguar as relações econômicas na microeconomia e na macroeconomia.

Um importante nome da econometria é o de Trygve Haavelmo, ganhador do Nobel de Economia, no ano de 1989. Trata-se do economista norueguês que aplicava em suas pesquisas a econometria para testar teorias econômicas e explicar como algumas na realidade são enganosas.

No campo do direito, a junção de ciências jurídicas e econômicas possuem um importante ponto de convergência, uma vez que ambas fazem parte de um contexto social, e, desse modo, possuem um único campo de estudo.

Almeida³² explica que a utilização da econometria contribui para o entendimento e aplicação das leis descritivas e prescritivas, ao mesmo tempo em que analisa o comportamento dos homens. De acordo com o mesmo autor:

“A econometria do direito deve contribuir para a ciência jurídica entender os fatos e atos individuais e sociais, contribuindo na solução justa dos conflitos. Não podemos confundir econometria com **economismo**, porque este representa uma ideologia em que o homem é um *instrumento de produção*.” (grifos originais)

³² ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de. *Introdução ao direito econômico: direito da economia, economia do direito, direito econômico, law and economics, análise econômica do direito, direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 146.

É nas procuradorias que nascem os processos executivos fiscais após percorrerem o caminho específico da seara administrativa, e que muitas vezes culminam com cobranças judiciais de milhares de títulos constituídos. A econometria jurídica aplicada a essas situações pode compor condições de levantamento de dados internos quanto à tramitação desses débitos, como também apontar possíveis razões porque há perante algumas fazendas públicas um índice tão elevado de dívidas desta natureza.

A estatística, como um dos elementos a serviço da econometria, pode inclinar-se à ciência jurídica para formar um elo entre a teoria aplicada ao direito e a realidade dos fatos, compondo uma gama de possibilidades de utilização nas procuradorias. A eficiência dos órgãos que participam desse processo, incluindo as procuradorias, dependem dessa eficiência jurídica, e que podem ter como aliada a econometria do direito.

Mas é forçoso reconhecer que esta não é uma forma muito utilizada no seio jurídico, cujas pesquisas são baseadas em hipóteses confirmadas e desse modo relevam aquelas que não trazem resultados imediatos. Assim:

“[...] nas ciências jurídicas, há um preconceito latente em relação a hipóteses não confirmadas, e tradicionalmente não se utilizam técnicas econométricas ou padrões estatísticos, muitas vezes pela lacuna de conhecimento. Essa lacuna, todavia, é uma realidade presente em pesquisas de diversas áreas, que suprem as falhas a partir do apoio de outros saberes; afinal, nenhuma ciência é autoexauriente.”³³

Entretanto, cada vez mais esse auxílio está sendo utilizado em contextos jurídicos. Almeida assevera que “a estatística econômica busca principalmente a coleta, processamento e apresentação dos dados econômicos na forma de gráficos e tabelas. Essa é a tarefa do estatístico econômico.”. O Conselho Nacional de Justiça já se vale de métodos econométricos para parametrizar os contextos em torno da quantidade de processos em tramitação perante os tribunais de todo o país.

A proposta defendida neste trabalho é que nas procuradorias municipais, tal como se dá na elaboração do Relatório Justiça em Números, mais amplo e de modo a se adequar a realidade de cada uma das procuradorias. A econometria jurídica estaria destinada a coletar dados sobre as

³³ ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. A desnecessária separação entre abordagem qualitativa ou quantitativa para a pesquisa jurídica: repensando as vantagens do pluralismo metodológico para a pesquisa em Direito Processual Civil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro, a. 13, v. 20, n. 01, p. 384-402, jan./abr. 2019. p. 382.

causas da inadimplência, os procedimentos que estão sendo realizados e aqueles que, a exemplo de outras procuradorias, poderia ser implementada.

O principal foco de todo esse panorama que pode ser levantado por meio desses dados está centrado nos custos de todo o processo de realinhamento dos contextos em seu nascedouro. A econometria fornece esses elementos que, conforme ponderam Gujarati e Porter³⁴:

“Na econometria, quem modela muitas vezes se depara com dados provenientes de observações em oposição aos dados experimentais. Isso tem duas implicações importantes para a modelagem empírica na econometria. Primeiro quem modela deve dominar habilidades muito diferentes das necessárias à análise de dados experimentais [...]. Segundo, a diferença entre quem coleta dados e quem os analisa exige que quem modela esteja profundamente familiarizado com a natureza e a estrutura dos dados em questão.”

O grande e central problema no seio das Procuradorias é a redução dos gastos públicos para manutenção desses processos em tramitação dentro da administração e também nos tribunais. Por isso, é preciso compreender qual o impacto econômico que essas execuções fiscais municipais possuem em cada uma das suas realidades. A econometria aplicada a áreas afins, com fito social e econômico, algumas medidas podem ser tomadas para que haja uma cobrança mais efetiva dos tributos, conforme a realidade de cada procuradoria.

É possível que a constatação de que os gastos estejam sendo realizados e o retorno não é satisfatório, e que podem ser atenuados ao adotar medidas para tornar a cobrança mais eficiente. Uma delas é agrupar débitos do mesmo devedor (até então cada execução fazia referência a apenas um exercício de cada imposto) e também estabelecer um valor mínimo para execuções.³⁵

Essas questões podem ser levantadas visando analisar unir os diversos setores e apontar em que local está tendo déficit e o que pode ser feito para que os custos sejam reduzidos e a arrecadação aumente. Ao lado de questões de ordem econométrica, salutar a compreensão proporcionada pela jurimetria diante da sua capacidade de conhecer os números para discernir qual é a jurisprudência majoritária virou uma estratégia processual.³⁶

³⁴ GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. *Econometria básica*. Porto Alegre: AMGH Editora Ltda, 2011. p. 26.

³⁵ INSAJ. Sistema de Automação da Justiça. *Como a tecnologia pode apoiar na gestão e no aumento da arrecadação do município*. 09/04/2019. Disponível em: <https://www.insaj.com.br/tecnologia-apoia-aumento-arrecadacao-municipio/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

³⁶ LUVIZOTTO, Juliana Cristina; GARCIA, Gilson Piqueras. A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista Controle*. Fortaleza, v. 18, n.1, p. 46-73, jan./jun. 2020. p. 49.

Recorrer a recursos matemáticos para avaliar o impacto econômico de determinadas demandas, seja de ordem processual ou administrativa, que possam ser úteis à redução dos gastos públicos aliados ao aumento da efetividade do serviço são de fundamental importância. Essas condicionantes podem ser alcançadas por meio da utilização não apenas da econometria e jurimetria, como também da sociometria.

Valendo-se de meios econométricos aplicados à seara jurídica, a jurimetria “[...] permite olhar o direito por outro ângulo, ou seja, não pelo viés relativo ao que diz a lei ou a doutrina, hipóteses disciplinadas pela norma e exemplos dos pronunciamentos jurisprudenciais relativos à sua aplicação.”³⁷.

A grande questão é racionalizar as ações e promover um equilíbrio dentro da proposta de aumento da arrecadação, gestão processual e diminuição do contencioso fiscal das Procuradorias que, enquanto órgãos de representação judicial dos Municípios, realizam atividades de importância ímpar para o poder público.

Desse modo, é preciso destacar que a estruturação desses órgãos é medida de rigor, pois muitas vezes a aplicação de métodos econométricos e jurimétricos prescindem de uma estruturação mínima, mas que demandam uma discussão mais ampla, que será objeto de pesquisa futura, mais ampla e fundamentada.

6. CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida teceu diversos comentários e análises acerca dos elementos que compõe essa imbrincada relação do poder público com o contribuinte, que em algum momento sofre ruptura e enseja, ao final, execução forçada de tributos. Essa consecução expropriatória de bens dos devedores tributários faz com que diversos problemas reflexos se desenvolvam para além da mera arrecadação dos valores devidos aos cofres públicos, gerando assim um cenário insatisfatório em todas as esferas que eles percorrem.

Veja-se que não é apenas o fato de existir um contencioso executivo fiscal elevado, mas que essa condição revela diversos problemas agregados, tanto no seio administrativo quanto no judicial. É sabido que a maior parte dos tribunais, apesar dos incentivos legais promovidos ao

³⁷ LUVIZOTTO, Juliana Cristina; GARCIA, Gilson Piqueras. A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista Controle*. Fortaleza, v. 18, n.1, p. 46-73, jan./jun. 2020. p. 51.

longo dos anos, não conseguiu se alinhar às precisas diretrizes para acelerar a tramitação razoável dos processos, que de longe cumprem os prazos alocados legalmente.

Não obstante, o grande acervo processual de execuções fiscais une o poder público em duas esferas de incidência, pois são um problema para as Fazendas Públicas, representadas por suas Procuradorias, e também são uma chaga para o Judiciário, que até então não tem soluções concretas para esse gargalo.

Entretanto, soluções tecnológicas e de uso da econometria tem sido alternativas viáveis para atenuar o cenário apresentado, seja fazendo com que essas ações não cheguem a ser ajuizadas, seja no auxílio da tramitação mais saudável dessas demandas. O que se viu, portanto, que a escolha de aplicação da econometria aplicada ao direito como forma de diametrizar os dados existentes e reuni-los de modo racional representa um grande passo para condensar informações e eventualmente apontar em que medida os recursos podem ser recolhidos e melhor aproveitados.

Mas é preciso considerar que todas essas medidas precisam ser aplicadas conjuntamente e com o compromisso necessário para sua consecução. A aplicação de métodos econométricos a luz da análise econômica do direito não é suficiente para solucionar o problema. É preciso que os sujeitos estejam engajados, que haja mínima estrutura e principalmente que o poder público esteja disposto a filiar-se nesse compromisso, o que quase sempre não acontece.

7. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcos. *O Gasto Com as Execuções Fiscais Inúteis*. 21 fev. 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/02/21/o-gasto-com-as-execucoes-fiscais-inuteis/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de. *Introdução ao direito econômico: direito da economia, economia do direito, direito econômico, law and economics, análise econômica do direito, direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. A desnecessária separação entre abordagem qualitativa ou quantitativa para a pesquisa jurídica: repensando as vantagens do pluralismo metodológico para a pesquisa em Direito Processual Civil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro, a. 13, v. 20, n. 01, p. 384-402, jan./abr. 2019. p. 382.

APPOLINÁRIO, F. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. *Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto busca tornar mais eficiente cobrança da dívida ativa da União*. Senado notícias. 26/10/2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/26/projeto-busca-tornar-mais-eficiente-cobranca-da-divida-ativa-da-uniao>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 417, de 2018*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134379>. Acesso em: 30 ago. 2020.

CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Direito, econometria e estatística*. Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação. Brasília: UnB, 2017.

CASTELLAN, Catherine Marie. Quantitative and qualitative research: a view for clarity. *International Journal of Education*, Amsterdam, v. 2, n. 2, p. 1-14, 2010.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números: Execução fiscal eleva arrecadação do Judiciário*. 27/08/2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-execucao-fiscal-eleva-arrecadacao-do-judiciario/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

COUTO, Mônica Bonetti; OLIVEIRA, Simone Pereira. Gestão da justiça e do conhecimento: a contribuição da jurimetria para a administração da justiça. *Revista Jurídica*. Curitiba, v. 02, n. 43, p. 771-801, jan./jun. 2016.

CUNHA, Rogerio de Vidal. *Análise econômica da eficiência das execuções fiscais: uma revisão crítica*. 06/06/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/pensando-direito/analise-economica-da-eficiencia-das-execucoes-fiscais-uma-revisao-critica-06062019>. Acesso em: 31 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. *Econometria básica*. Porto Alegre: AMGH Editora Ltda, 2011.

INSAJ. Sistema de Automação da Justiça. *Como a má execução fiscal compromete a gestão municipal*. 03/01/2017. Disponível em: <https://www.insaj.com.br/gestao-municipal-execucao-fiscal/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

INSAJ. Sistema de Automação da Justiça. *Como a tecnologia pode apoiar na gestão e no aumento da arrecadação do município*. 09/04/2019. Disponível em: <https://www.insaj.com.br/tecnologia-apoia-aumento-arrecadacao-municipio/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

INSAJ. Sistema de Automação da Justiça. *Controle de execuções: por que deve ser feito*. 22/12/2016. Disponível em: <https://www.insaj.com.br/controle-de-execucoes/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicados do Ipea. *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal*. 31 de março de 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5279/1/Comunicados_n83_Custo_unit%c3%a1rio.pdf. Acesso em: 31 ago. 2020.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; BONATI, Alan Luiz. Análise Econômica do Direito, incentivos fiscais e a redução das desigualdades regionais. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 20, n. 121, p. 381-407, jun./set. 2018.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina; GARCIA, Gilson Piqueras. A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista Controle*. Fortaleza, v. 18, n.1, p. 46-73, jan./jun. 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Código Tributário Nacional: anotações à Constituição, ao Código Tributário Nacional e às Leis Complementares 87/1996 e 116/2003*. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Ana Paula Antunes; COLARES, Elisa Sardão. *Fordismo Judiciário: a administração do judiciário no Brasil e os impactos nos processos de execução fiscal*. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*. Brasília: Ipea, 2013. p. 288. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjV54L638HrAhUxI7kGHYLaBnUQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F988%2F1%2Flivro_Gest%25C3%25A3o%2520e%2520Jurisdi%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520-%2520o%2520caso%2520da%2520execu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520fiscal%2520na%2520Uni%25C3%25A3o.pdf&usg=AOvVaw04kpMjkGOoDjuiHu_w5_RT. Acesso em: 29 ago. 2020.

MARTINS, Marcelo Guerra; CAVALCANTI, Ana Elizabeth Lapa Wanderley. Poder judiciário em números e o impasse das execuções fiscais no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro, a. 14, v. 21, n. 1, jan./abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 417, de 2018*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134379>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SCHERER, Tiago. Execução fiscal: novas perspectivas. *Revista de Doutrina da 4ª Região*. Porto Alegre, n. 64, v. 01, p. 1-22, fev./fev. 2015.

SILVA, Hélio Augusto Teixeira. Procuradoria municipal como órgão arrecadador. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Belo Horizonte v. 36 n. 2 p. 42-54 jul./dez. 2018. p. 52.