

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO PROFISSIONAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MARCELLA AUGUSTO BORGES

**EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM
ESTUDO DE CASO DO IPTU NA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DE FORMOSA -
GO**

GOIÂNIA
2023

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MARCELLA AUGUSTO BORGES

**EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM
ESTUDO DE CASO DO IPTU NA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DE FORMOSA -
GO**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado Profissional Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) como parte do requisito para a obtenção do título de mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Arranjos Produtivos (Clusters), Territórios e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Profº. Doutor Rafael Henrique Dias Manzi.

GOIÂNIA
2023

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

B732e

Borges, Marcella Augusto.

Execução fiscal administrativa e desenvolvimento regional: um estudo de caso do IPTU na vara de execução fiscal de formosa. Marcella Augusto Borges. – 2023.

152 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Henrique Dias Manzi.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. – Goiânia, 2023.

1. Execução fiscal administrativa. 2. Desjudicialização. 3. Administração Pública. 4. Desenvolvimento Regional. I. Manzi, Rafael Henrique Dias. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 711.4:346

MARCELLA AUGUSTO BORGES

**EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM
ESTUDO DE CASO DO IPTU NA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DE FORMOSA -
GO**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado Profissional Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) como parte do requisito para a obtenção do título de mestre.

BANCA DE AVALIAÇÃO

Doutor Rafael Henrique Dias Manzi
Orientador: Profº.

Dr. Dr. Edson José de Souza Junior
Membro

Dr. Frederico Augusto de Oliveira Santos
Membro

GOIÂNIA
2023

DEDICATÓRIA

Dedico aos meus pais que me incentivaram no lado profissional e são referências como pessoa. Ao meu esposo pela parceria diária. A minha filha que é meu combustível para evoluir positivamente dia a dia.

AGRADECIMENTO

Primeiramente, à Deus por ser luz em minha vida e me conceder saúde. A todas as pessoas que ofereceram uma parte do tempo a me ensinar, os docentes do Centro Universitário Alves Faria, em especial meu orientador doutor Rafael Henrique Dias Manzi.

RESUMO

A temática relacionada a judicialização no Brasil tem ganhando importância no debate pública em virtude da necessidade de maior agilidade do Poder Judiciário. Além disso, projetos de lei ou de políticas públicas que visem reduzir a judicialização no Brasil tem impactos econômicos sobre a eficiência do próprio setor público incluso o Poder Judiciário. Esta pesquisa teve como objetivo geral mensurar, examinar e discutir em que medida a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 4.257/2019 altera o funcionamento da vara de execuções fiscais a partir do estudo de casa do município de Formosa-GO. As questões que nortearam a pesquisa foi saber em que medida a atual Lei n.º 6.830 atende as demandas da sociedade brasileira a partir do funcionamento do judiciário? É possível apresentar resultados objetivos sobre o impacto do judiciário em caso de alguma reforma da lei de execução fiscal a partir do Projeto de Lei n. 4.257 de 2019? A metodologia adotada foi de natureza exploratória com fonte de dados documental e pesquisa de campo por meio de dados coletados na vara de execução fiscal da referida cidade com aplicação de roteiros de entrevistas realizadas a partir de março de 2022, com juízes e servidores da Vara de Fazenda Pública de Formosa. Pode-se compreender que as principais conclusões destes estudos mostram que os processos de Execução Fiscal têm presença massiva na Justiça da cidade, sendo a maioria em tramitação na Comarca da Fazenda relacionados a cobrança de IPTU. Portanto, o PL tratado aqui, apresenta que a execução fiscal administrativa, tem histórico e bons resultados no direito comparado, consubstanciando um meio legislativo apto a equilibrar as forças entre os sujeitos da execução fiscal, respondendo a manobras de evasão fiscal e fraude a credores. Ter-se-ia a lei acompanhando as circunstâncias ou a realidade da sociedade, ou seja, que reconhece um grave problema social, a disciplina e traz melhorias.

Palavras-Chave: Execução fiscal administrativa. Desjudicialização. IPTU. Administração Pública. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The issue related to judicialization in Brazil has gained importance in the public debate due to the need for greater agility in the judiciary. In addition, bills or public policies aimed at reducing judicialization in Brazil have economic impacts on the efficiency of the public sector itself, including the judiciary. This research had the general objective of measuring, examining and discussing the extent to which the approval of Bill (PL) No. 4.257/2019 changes the functioning of the tax foreclosures branch based on the home study of the municipality of Formosa-GO. The questions that guided the research were to know to what extent the current Law No. 6,830 meets the demands of Brazilian society based on the functioning of the judiciary? It is possible to present objective results on the impact of the judiciary in the event of any reform of the tax enforcement law based on Bill n. 4,257 of 2019? The methodology adopted was of an exploratory nature with a source of documentary data and field research through data collected in the tax enforcement branch of the said city with the application of interview scripts carried out from March 2022, with judges and servants of the Court of Public Treasury of Formosa. It can be understood that the main conclusions of these studies show that the Tax Enforcement processes have a massive presence in the city's Justice, with the majority being processed in the Comarca da Fazenda related to the collection of IPTU. Therefore, the PL discussed here, shows that administrative tax enforcement has a history and good results in comparative law, consolidating a legislative means able to balance the forces between the subjects of tax enforcement, responding to tax evasion maneuvers and creditor fraud. The law would follow the circumstances or the reality of society, that is, it recognizes a serious social problem, discipline and brings improvements.

Keywords: Administrative tax execution. Dejudicialization. IPTU. Public administration. Regional development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fator, causas e condições dos riscos operacionais.....	43
Tabela 2 - Movimentação processual, 2020.	45
Tabela 3 - IPTU pelo PIB e pela receita corrente líquida, por classe populacional e grupo de Grande Região (2015) (Média das razões, em %).....	58
Tabela 4 – Variáveis de acordo com as populações.....	59
Tabela 5 – Numerário de execuções fiscais pendentes no Tribunal de Justiça de Goiás - Relatório justiça em números de 2019 e Sistema Restrito de Consulta do TJGO.....	64
Tabela 6 - Distribuição das variáveis em relação aos processos na Comarca de Formosa-GO.....	65
Tabela 7 - Distribuição das receitas e débitos de IPTU da prefeitura de Formosa.	73
Tabela 8 - Distribuição das receitas e débitos de ISSQ da prefeitura de Formosa....	73
Tabela 9 - Distribuição das 8 comarcas com mais processos de IPTU do Estado de Goiás.	85
Tabela 10 - Numerário total de processos em Formosa, representatividade do IPTU nesse montante.	85
Tabela 11 - Distribuição do número de processos por tipo na Vara de Fazendas Públicas de Formosa-GO.	86
Tabela 12 - Distribuição das Comarcas de entrância intermediária quanto aos processos de IPTU no estado de Goiás.	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição representada em percentual de Comarcas que tem o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.....	61
Gráfico 2 – Congestionamento do judiciário (%) do Estado de Goiás.....	62
Gráfico 3 – Congestionamento na execução fiscal (%)do Estado de Goiás.....	63
Gráfico 4 – Execução fiscal em órgão de justiça (%).	63
Gráfico 5 – Impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total do Poder Judiciário.	64
Gráfico 6 – Tempo médio de tramitação do processo.	66
Gráfico 7 – Número e entrada e saída dos processos de Formosa na Vara da Fazenda de 01/2017 a 11/2022.....	68
Gráfico 8 – Série histórica das despesas por habitante.	70
Gráfico 9 – Número de processos de IPTU por entrância.	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma da sequência dos procedimentos da pesquisa.	54
Figura 2 - Procedimento Lei n. 6.830/90.	76

LISTA DE SIGLAS

AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
AL	América Latina
AGU	Advocacia-Geral da União
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CC	Código Civil
CDA	Certidão da Dívida Ativa
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
Detran	Departamento de Trânsito do Estado
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
IES	Instituto do Ensino Superior
IRS	<i>Internal Revenue Service</i>
LEF	Lei de Execução Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Política Pública
RE	Recurso Extraordinário

REsp	Recurso Especial
RFB	Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJGO	Tribunal de Justiça de Goiás

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – ANÁLISE TEÓRICA DAS FONTES DISTINTAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	20
1.1 Conceito de Desenvolvimento Regional.....	20
1.2 Movimento jurídico e econômico	25
1.2.1 Instituições e transações de custos.....	27
1.3 A importância das leis no desenvolvimento do país	29
1.3.1 Características do sistema tributário brasileiro.....	30
1.3.1.1 Princípios de tributação	32
1.4 Conceito de impostos <i>propter rem</i>	34
1.5 Análise e característica do imposto sobre a propriedade urbana (iptu).....	36
CAPÍTULO II – O PROJETO DE LEI N. 4.257 (BRASIL, 2019) DE EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA	42
2.1 Risco tributário e a obrigação dos contribuintes em pagar impostos	42
2.2 Da lógica do processo de desjudicialização e a aprovação do Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019)	44
CAPÍTULO III - METODOLOGIA.....	54
3.1 Desenho da pesquisa.....	54
3.1.1 Procedimentos bibliográficos.....	55
3.1.2 Pesquisa documental	55
3.1.3 Pesquisa de campo e entrevistas.....	56
3.2 Local de pesquisa: município goiano de Formosa	57
3.3 População do estudo.....	59
3.4 Coleta e análise de dados	59
CAPÍTULO IV - EXECUÇÃO FISCAL POR VIA ADMINISTRATIVA DO IPTU EM FORMOSA: DISCUSSÃO E RESULTADOS	60
4.1 A Execução Fiscal como principal fator de congestionamento no Judiciário estadual de Goiás	60
4.2 Análise de dados de receita, despesas e processos de IPTU na Vara de Fazenda Pública e no município de Formosa-GO em face da aprovação do PL.....	72
4.2.1 Dados das receitas e despesas do IPTU	72
4.2.2 Rito da execução de iptu de acordo com o PL n. 4.257 (BRASIL, 2019)	76
4.2.3 Número de processos de IPTU	81
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	111

APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTA COM JUIZ SUBSTITUTO NO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	112
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O RESPONSÁVEL PELO SETOR DE ARRECADAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-GO	116
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE FINANÇAS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-GO	120
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O RESPONSÁVEL PELO SETOR DE ARRECADAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-GO	122
APÊNDICE F – ENTREVISTA PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-GO.....	125
APÊNDICE G – ENTREVISTA JUÍZA DE DIREITO DO TJGO (ENTRÂNCIA FINAL)	129
 ANEXO A – DECRETO JUDICIÁRIO Nº 1.757/2022	132
ANEXO B - PROJETO DE LEI Nº 4257, DE 2019	135

INTRODUÇÃO

A pesquisa versa sobre um tema com impactos políticos, econômicos e sociais no Estado de Goiás e no país, que é o congestionamento da justiça brasileira, em que Pereira (2010, p. 59) afirma que “[...] o mau funcionamento da justiça foi considerado o terceiro maior problema enfrentado pelas empresas, perdendo apenas para a carga tributária e encargos sociais elevados”.

Assim, o trabalho tem como tema central examinar a questão da desjudicialização da execução fiscal¹ de processos de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil a partir de um estudo de caso na cidade de Formosa – GO, e que pode ser replicado para municípios com características semelhantes. Portanto, como a execução fiscal é uma das principais causas de congestionamento do Judiciário o trabalho discute sobre novas formas de se obter resultado a partir da cobrança do crédito pela via administrativa.

Para tanto, deve-se investigar os principais pontos de morosidade do sistema jurídico e implantar formas paralelas de alcance da finalidade, daí a justificativa para estudar inovações nas atividades de cobrança do fisco. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), auferidos a partir da análise de acervo de Tribunais, indicam ser as execuções fiscais o principal fator de desaceleração do Poder Judiciário, com congestionamento² de 87% na área. Retirada às execuções de créditos públicos, a taxa de obstrução geral do Judiciário comprimiria 8,1%, saindo da casa dos 68,5% para 60,4% (CNJ, 2020, p.156).

O projeto de lei que vai se investigar nessa pesquisa preconiza uma utilização de alguns institutos, por exemplo, quanto a arbitragem. Arbitragem³ somente após a garantia da dívida e a execução administrativa em obrigação *propter rem*: contribuição de melhoria, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto

¹ A execução fiscal no Brasil é regida pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (BRASIL, 1980), que estabeleceu nova disciplina de cobrança da dívida ativa (tributária e não-tributária) da Fazenda Pública da União, Estados e Municípios, diferenciando-a da execução dos demais títulos executivos, que é regulada pelo Código de Processo Civil de 1973 (BRASIL, 2015).

² A taxa de congestionamento corresponde ao aumento percentual de processos pendentes de julgamento (no caso do processo de conhecimento) e dos processos em execução, anualmente considerados (ANAMATRA, 2005).

³ Preferimos, aqui, se referir à arbitragem como meio “complementar”, ao invés de meio “alternativo” ou meio “adequado” (DOMINGOS, 2016).

Predial e Territorial Urbano (IPTU), este último sendo objeto do estudo. Seu ato de disposições transitórias descreve que a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão desistir das ações de execução fiscal em curso, desde que atinente aos tributos elencados, no prazo de cinco anos contados a partir da data de publicação da alteração da Lei n. 6.830 (BRASIL, 1980).

O tema da pesquisa é de interesse nacional em virtude das demandas por alterações que aumentem a agilidade do Poder Judiciário por diversas razões.

A primeira decorre dos dados do relatório da *justiça em números* do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 5), indicam que magistrados e serventuários, atuam com eficiência e presteza no afã de levar ao jurisdicionado resultados satisfatórios. Contudo, tal finalidade não vem sendo amplamente cumprida, tendo em vista os 77,1 milhões de processos em tramitação em 2019, conforme *justiça em números* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020, p. 5).

A segunda razão de justificativa trata da escolha do imposto 'IPTU', que é um importante imposto com a maior demanda nas cidades brasileiras como a cidade de Formosa. Portanto, é necessária uma discussão deste aspecto fundamental para o desenvolvimento regional, tendo como interesse melhorar a "eficiência" da cobrança de um dos impostos que tem maior impacto positivo para as finanças públicas municipais.

Portanto, a terceira razão se concentra pelo alinhamento com o Mestrado de Desenvolvimento Regional, pois o IPTU se trata de um imposto de impacto econômico regional, estando assim, a pesquisa inserida dentro do campo do desenvolvimento regional. E ainda, a temática envolve a lógica do Desenvolvimento Regional Econômico a partir da logicidade do funcionamento do Poder Judiciário.

Então, se faz necessário apresentar o funcionamento moroso do Poder Judiciário como empecilho ao desenvolvimento econômico; a desatualização do Sistema Tributário Brasileiro no aspecto da execução fiscal por meio da Lei n. 6.830 (BRASIL, 1980); a importância das receitas de IPTU aos municípios; o imposto como fonte de custeio de necessidades básicas do cidadão; a taxa de congestionamento do Judiciário; o índice baixo de satisfatividade das execuções fiscais; o alto gasto processual do Município/Estado e aumento da despesa com o Judiciário que

atualmente compromete 1,5⁴ do PIB Brasileiro; poder extroverso da Administração Pública, ato administrativo dotado de legitimidade, imperatividade, autoexecutoriedade, etc; o direito de defesa ao contribuinte e respeito aos princípios constitucionais com a execução administrativa.

Assim, por último, a quarta razão é o estudo de caso realizado na cidade de Formosa-GO, poderá contribuir para outros municípios e unidades judiciárias do TJGO e de outros tribunais brasileiros, apresentando os possíveis impactos positivos com a entrada em vigor do referido projeto de lei.

A Organização das Nações Unidas (ONU) na agenda 2030 elencou a desjudicialização como fator contributivo ao progresso econômico e social de Países. A ideia de se retirar demandas do Poder Judiciário, seja por meio de prevenção de litígios ou através da inclusão de novas formas de resolução de conflitos, mostra-se alinhada ao princípio da eficiência. A Administração Pública no Brasil tem se pautado por critérios gerenciais, que com a flexibilização de alguns preceitos tem adequado as Organizações Públicas aos seus objetivos prioritários, que são os resultados.

No Brasil, se todos os litígios forem demandados ao Poder Judiciário, este submergirá sob o peso de um acúmulo insuportável de questões para julgar. Além disso, isso acarreta demora nas soluções, em detrimento das partes envolvidas. Portanto, nota-se a diferença do Brasil para outros países, e que, quase todos, desenvolvem sistemas e meios para reduzir o número de processos no Poder Judiciário, ou seja, tais países se preocupam com a inserção de um sistema de eliminação de forma rápida e célere de tais processos (FERRO JÚNIOR, SCHWARZER, 2019).

Encontrar alternativas que impactem positivamente a sociedade com garantia de princípios constitucionais é um promissor caminho. Diante desse cenário, esse trabalho pretende indagar algumas questões pertinentes sobre o debate do tema.

⁴ De acordo com o Senado Federal “os gastos para tentar vencer esse imenso volume de processos também são altíssimos. O Poder Judiciário custa cerca de 1,5% do PIB nacional, percentual bem mais alto do que o montante despendido por nações vizinhas como a Argentina e o Chile – que gastam 0,13% e 0,22%, respectivamente, bem como por países desenvolvidos como os Estados Unidos e Alemanha – 0,14% e 0,32% (PL, 2019).

A partir dessas observações, o trabalho possui algumas perguntas que serão contextualizadas e respondidas: Em que medida a atual Lei n.º 6.830 atende as demandas da sociedade brasileira a partir do funcionamento do judiciário?

É possível apresentar resultados objetivos sobre o impacto do judiciário em caso de alguma reforma da lei de execução fiscal a partir do Projeto de Lei n. 4.257 de 2019?

Nesse sentido, o principal objetivo do trabalho é mensurar, examinar e discutir em que medida a aprovação do Projeto de Lei (PL) n.º 4.257/2019 altera o funcionamento da vara de execuções fiscais, a partir do estudo de caso do município de Formosa-GO. Como objetivos específicos do trabalho, destacam-se:

- Analisar a relação entre o funcionamento do judiciário e o desenvolvimento econômico e regional.
- Discutir viabilidade constitucional da aprovação do projeto de Lei n. 4.257 que institui a execução fiscal administrativa no Brasil.
- Apresentar indicadores objetivos dos impactos do projeto sobre o Poder Judiciário a partir de um estudo de caso na vara de execução fiscal da Comarca de Formosa – GO.

O trabalho é de natureza exploratória. A metodologia é realizar a partir de estudo descritivo com abordagem quanti-qualitativa. As fontes de pesquisa incluem pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo com a realização de entrevista com operadores do direito em Formosa, a coleta de estatísticas junto a vara de execução fiscal do município e prefeitura. Portanto, a presente pesquisa é construída a partir de uma revisão da literatura sobre o tema e inclui também uma pesquisa de campo com operadores que trabalham com o tema do seu trabalho.

O trabalho é dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo introduz aspectos conceituais, teóricos e estabelece uma relação entre o desenvolvimento regional a partir da ótica do funcionamento das regras e leis do Estado brasileiro. A tributação é um instrumento fundamental para fornecer aos governos um fluxo estável de fundos, e melhorias na eficiência dos sistemas tributários podem aumentar seu potencial de geração de receita. No segundo capítulo são discutidas questões acerca dos princípios constitucionais e tributários no contexto do Projeto de Lei n. 4257 de 2019 (BRASIL, 2019). No terceiro capítulo estão descritos os métodos adotados em todo o percurso

metodológico da pesquisa empírica, instrumentos de pesquisa e análise de dados. E no quarto capítulo, trata-se da apresentação dos dados coletados e tratados estatisticamente sobre o congestionamento do judiciário de processo de IPTU no município de Formosa. E por fim segue a conclusão. Ainda integra o trabalho as referências bibliográficas, o apêndice – este com o modelo “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, bem como dos roteiros das entrevistas semiestruturada realizadas, além do Decreto Judiciário n. 1757 (ESTADO DE GOIÁS, 2022) e o PL nº 4.257/2019 (BRASIL, 2019)

CAPÍTULO I – ANÁLISE TEÓRICA DAS FONTES DISTINTAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este capítulo apresenta e discute aspectos teóricos e conceituais sobre o conceito de Desenvolvimento Regional; movimento jurídico e econômico; instituições e transações de custos; a importância das leis no desenvolvimento do país; características de um sistema tributário; princípios de tributação; conceito de impostos *propter rem* e análise e característica do IPTU, a fim de subsidiar os dados coletados junto a Vara da Fazenda Pública de Formosa-GO.

1.1 Conceito de Desenvolvimento Regional

O Desenvolvimento Regional é uma questão acadêmica, de política pública, cuja origem e difusão na América Latina (AL) surgiu no segundo pós-guerra: a) associada ao pensamento desenvolvimento-subdesenvolvimento, b) fundamentada em teorias desenvolvimentistas, estruturalistas e econômicas, difundido centralmente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e c) com base na desigualdade regional existente entre os diferentes espaços que compunham as nações latino-americanas (CARVALHO, 2014; MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

O Planejamento do Desenvolvimento Nacional e Regional funcionou como instrumento para enfrentar os problemas econômicos, regionais e sociais da América Latina, onde se reconheceram problemas recorrentes: a) concentração geográfica excessiva da população, b) desigualdades regionais (em relação à produção, produtividade e consumo) e c) “centralismo” político de uma área (que, em geral, era a região onde se concentravam as atividades e a população e que costumava ser o entorno das respectivas capitais nacionais) (CARLEIAL, 2014).

Naquele período, o objetivo era especificamente desenhar políticas de intervenção pública sob o argumento de que o mundo subdesenvolvido deveria superar sua condição de menor e/ou escasso crescimento e assemelhar-se em sua estrutura e modelo de funcionamento aos países considerados desenvolvidos e

identificados, mais adiante, como Primeiro Mundo (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

Os estudos, investigações e planos promovidos afirmavam que as nações latino-americanas possuíam uma configuração espacial desigualmente distribuída em termos de população, atividades produtivas e centralização política. Tal diagnóstico surgiu da análise que regionalizou os países, sob algum indicador significativo (geralmente baseado em categorias de homogeneidade regional – natural, produtiva, histórica, cultural–). A regionalização resultante levou em conta tanto as particularidades de cada região quanto suas diferenças em relação às demais (CARLEIAL, 2014).

A partir das desigualdades, explicava-se a impossibilidade de os países latino-americanos alcançarem um processo de crescimento virtuoso, para o qual foram postuladas ações e políticas voltadas a modificar a distribuição da renda regional e da sociedade em geral. É claro que se desenvolveram diferentes perspectivas e interpretações sobre como modificar as tendências históricas em direção à desigualdade (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

Todos os temas aqui apresentados mostram uma ligação explícita e específica entre desenvolvimento e território, além de ser uma questão de Política Pública (PP). As políticas públicas que vincularam território e desenvolvimento na América Latina aparecem em duas etapas históricas, uma associada ao período desenvolvimentista do planejamento nacional e regional (1950-1980) e outra baseada em uma renovada "ortodoxia" neoliberal (1990 à presente) que enfatizou o desenvolvimento endógeno (e que, dependendo do momento, sublinhou a perspectiva de desenvolvimento local, rural, territorial, o papel dos distritos ou clusters industrializou a importância das pequenas e médias empresas (MANZANAL, 2010).

As disparidades no desenvolvimento são geralmente estudadas de uma perspectiva global, entre províncias ou regiões, o que pode ocultar possíveis desequilíbrios em áreas menores. Assim, é necessário analisar a evolução do nível de desenvolvimento socioeconômico à escala territorial, preferencialmente com uma menor desagregação, como é o caso das localidades, para aprofundar o estudo dos problemas existentes nos territórios ou províncias (CARLEIAL, 2014).

Os benefícios derivados do crescimento devem ser distribuídos segundo padrões de equidade que evitem a marginalização de grupos e camadas da população. Isso implica toda uma concepção de desenvolvimento econômico e social (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

A ideia central enfatiza a necessidade de estabelecer uma ligação orgânica entre os aspectos econômicos e sociais do desenvolvimento, entendido como uma unidade integral com o objetivo de ajudar o ser humano tornando-o mais saudável, culto, participativo e solidário ao outro. Nessa concepção, observa-se um alto grau de convergência com a 'substituição' na década de 1990 do conceito de desenvolvimento pelo de desenvolvimento humano (CARVALHO, 2014).

Esse foi o resultado dos esforços do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Aqui, uma visão de desenvolvimento voltada para a produção material é substituída por outra, voltada para a expansão das capacidades humanas. Junto com isso, surgiu uma nova forma de mensurar o desenvolvimento conhecida como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Essa chamada dimensão humana do desenvolvimento foi publicada em sucessivos relatórios do PNUD, sendo o primeiro publicado em 1990. Coincidentemente, nesse mesmo ano foi publicado o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, dedicado à pobreza. (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

Nas próprias Nações Unidas, a ideia de desenvolvimento foi proposta como um conceito composto por cinco elementos, a economia como motor de crescimento; a paz como fundamento do desenvolvimento; a justiça como pilar da sociedade; o meio ambiente como base para a sustentabilidade e a democracia como base para a boa governança. Contribuições mais recentes também incorporam alguns desses elementos. O desenvolvimento econômico, distinto do mero crescimento econômico, deve combinar cinco elementos: (1) crescimento autossustentável; (2) mudança estrutural nos padrões de produção; (3) atualização tecnológica; (4) modernização social, política e institucional; e melhoria generalizada na condição humana (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

Carleial (2014) reafirmou que precisamos ter objetivos claramente definidos. Não se trata simplesmente de obter um aumento de renda, mas de criar um crescimento econômico equitativo, estável e democrático. É importante que o bem-estar material aumente, mas isso é apenas parte do objetivo. Precisamos nos

preocupar com a solidariedade social, a justiça, a qualidade de vida e a educação, porque a educação não pode ser vista como um meio de aumentar a renda, mas também como um elemento que enriquece a qualidade de vida (CARVALHO, 2014).

O conceito de desenvolvimento obviamente perde seu caráter estritamente quantitativo para se tornar um conceito mais qualitativo e, conseqüentemente, mais complexo, multidimensional e intangível. A integridade buscada surge como uma necessidade de compatibilizar os aspectos econômicos, sociais e ambientais, sem comprometer as possibilidades de desenvolvimento das novas gerações e a vida futura do planeta. Dessa forma, surgiram os conceitos de desenvolvimento 'sustentável' e 'sustentado', que focam na proteção, conservação e uso racional dos recursos naturais (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

Paralelamente à emergência do conceito de desenvolvimento, surge o de desigualdades regionais e, com ele, países e regiões começam a se conscientizar das desigualdades espaciais existentes em seus territórios. Estas desigualdades, quer inter ou intra-regionais, e os diferentes níveis de desenvolvimento são, em última análise, a verdadeira justificação da atuação no território e constituem o aspecto definidor das políticas regionais, que constituem parte indissociável da questão das desigualdades ou desequilíbrios regionais (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

Sabe-se que o crescimento não aparece em todos os lugares ao mesmo tempo, mas se manifesta em pontos ou pólos de crescimento com intensidades variadas. A análise das dinâmicas territoriais de desenvolvimento mostra que não é coincidência um processo de desenvolvimento que se espalhou simultaneamente por todo o território nacional, ou um processo de desenvolvimento que, vindo de baixo, se espalhou de forma instantânea e uniforme. É por isso que essas desigualdades começam a ser corrigidas por meio de diferentes mecanismos, fundamentalmente por meio da intervenção direta do Estado (CARLEIAL, 2014).

Desde a sua criação, as políticas regionais em sua abordagem redistributiva ou compensatória, tiveram como razão de ser a eliminação, redução ou redução dos desequilíbrios regionais e a necessidade de aplicar medidas favoráveis ao desenvolvimento econômico dos mais tardios. Dois problemas surgem: o primeiro, associado à necessidade de desenvolver métodos de pesquisa que permitam quantificar as desigualdades em termos de níveis de desenvolvimento ou qualidade

de vida dos habitantes de uma região e, o segundo, relacionado ao papel dos atores dos grupos sociais envolvidos na implementação de medidas corretivas que permitam mitigar tais desigualdades (MOULAERT, JESSOP, MEHMOOD, 2015).

Em relação à mensuração, já existe um consenso sobre a necessidade de considerar, além das condições materiais, as imateriais ou intangíveis para o desenvolvimento dos indivíduos sociais. Mas se é difícil medir os aspectos quantitativos, é ainda mais difícil medir os qualitativos. Por isso, as diferentes abordagens para medir os níveis de desenvolvimento utilizam indicadores objetivos, por trás dos quais existem aproximações de medidas na ordem qualitativa (CARLEIAL, 2014).

Cabe aqui lembrar da relação entre desenvolvimento regional e políticas públicas, pois, o Desenvolvimento Regional é um termo amplo que pode ser considerado como um esforço geral para reduzir as disparidades regionais e promover o crescimento equilibrado e inclusivo em um país, uma região individual ou uma área metropolitana, urbana ou rural. Desde a sua introdução como área estratégica nas décadas de 1950 e 1960, o principal objetivo da política regional tem sido maior equidade e desenvolvimento equilibrado (TEIXEIRA, 2002; FIGUEIREDO, 2009).

Com o tempo, isso evoluiu de intervenções de cima para baixo, baseadas em subsídios, projetadas para reduzir as disparidades regionais para uma abordagem muito mais ampla, projetada para melhorar a competitividade regional, muitas vezes adotando uma estratégia que promove o “lugar”. Isso se traduz em focar em ativos regionais específicos, em vez de investimentos e transferências de cima para baixo, e abrange uma ampla gama de fatores diretos e indiretos que afetam o desempenho (SOUZA, 2006).

Uma estratégia de desenvolvimento regional é um plano de longo prazo para atingir um objetivo ou objetivos territoriais especificados. Reúne as estratégias de diversos setores políticos para apoiar a sua implementação coerente e contribuição para a produtividade, crescimento, bem-estar e atratividade de um território. Essa estratégia depende da união de vários outros elementos, incluindo várias políticas setoriais (por exemplo, educação, desenvolvimento econômico, emprego, habitação, inovação, uso da terra, transporte, bem-estar, etc.), os governos regionais e locais

com os quais as responsabilidades políticas públicas são compartilhados, e o setor privado e os cidadãos (TEIXEIRA, 2002; FIGUEIREDO, 2009).

Uma política de desenvolvimento regional representa uma abordagem de ação acordada, traçando um curso de ação consistente para alcançar o(s) objetivo(s) articulado(s) na estratégia de desenvolvimento regional. As políticas podem mudar com as novas administrações governamentais e, portanto, tendem a ter horizontes de tempo mais curtos do que as estratégias.

Os termos estratégia e política são frequentemente usados de forma intercambiável, mas diferem em propósito (visão e definição de objetivos versus ação orientadora e tomada de decisão) e prazos (longo prazo versus curto ou médio prazo) (SOUZA, 2006).

Uma estratégia de desenvolvimento regional bem articulada e de longo prazo pode promover a coerência das políticas entre setores, entre jurisdições - melhorar o uso de recursos escassos. Em essência, é a estrutura de ação que permite que diferentes atores e interesses assumam a responsabilidade de implementar as iniciativas necessárias para realizar a visão de desenvolvimento de longo prazo de uma sociedade (TEIXEIRA, 2002; FIGUEIREDO, 2009).

Portanto, no Brasil a estrutura atual de apoio à tomada de decisões para o desenvolvimento regional no País é abrangente, mas fragmentada entre setores políticos e departamentos governamentais. Isso coloca em risco a coerência das políticas e torna a implementação integrada e coesa potencialmente difícil (SOUZA, 2006).

1.2 Movimento jurídico e econômico

O movimento jurídico e econômico aplica a teoria econômica e o método à prática do direito. Afirmar que os instrumentos de raciocínio econômico oferecem a melhor possibilidade para uma prática jurídica justificada e consistente. É sem dúvida uma das teorias dominantes. O movimento de direito e economia oferece uma teoria geral do direito, bem como ferramentas conceituais para o esclarecimento e o aprimoramento de suas práticas (STEPHEN, 1993).

A teoria geral é que o direito é mais bem visto como uma ferramenta social que promove a eficiência econômica, que a análise econômica e a eficiência como um ideal podem orientar a prática jurídica. Ele também considera como a legislação

deve ser usada para melhorar as condições de mercado em troca. Direito e economia oferecem uma estrutura para modelar resultados jurídicos e objetivos comuns para unificar áreas díspares da atividade jurídica (STEPHEN, 1993).

A união da teoria jurídica e do raciocínio econômico também criou novas agendas de pesquisa nos campos da economia comportamental: como a racionalidade afeta o comportamento das pessoas dentro de cenários jurídicos; teoria da escolha pública e como o comportamento coletivo deve ter um efeito sobre a legislação; e teoria dos jogos: entendendo a ação estratégica em um contexto jurídico (ESTEVES, 2010).

A maioria das teorias tradicionais procuram desvendar os aspectos essenciais ou definitivos da instituição do direito. Dois dos mais influentes são o positivismo jurídico⁵ e a Lei de Dworkin⁶ como integridade. Embora esses dois difiram quanto à definição de lei e raciocínio jurídico, eles concordam com alguns pressupostos centrais básicos, determinando as conclusões que duas investigações filosóficas com basicamente os mesmos objetivos podem chegar. Por isso, é importante reconhecer algumas das premissas comuns a essas posturas jurisprudenciais (VELJANOVSKI, 1994).

Primeiro, ambas as teorias concordam com a natureza conceitual da jurisprudência. Ambos concordam que é importante para uma teoria filosófica do direito definir os aspectos essenciais da prática jurídica. Na verdade, grande parte da discussão filosófica do direito assume que tal caracterização é o objetivo essencial da jurisprudência.

Em segundo lugar, para chegar a um conceito de direito devidamente analisado, tanto o positivismo jurídico quanto o direito como integridade são melhor construídos a partir de técnicas específicas de filosofia analítica e linguística. Essas

⁵ O positivismo jurídico é uma filosofia do direito que enfatiza a natureza convencional do direito – que é socialmente construído. De acordo com o positivismo jurídico, direito é sinônimo de normas positivas, ou seja, normas elaboradas pelo legislador ou consideradas como direito consuetudinário ou jurisprudência. Critérios formais de origem da lei, aplicação da lei e eficácia jurídica são suficientes para que as normas sociais sejam consideradas leis. O positivismo jurídico não baseia a lei em mandamentos divinos, razão ou direitos humanos. Como questão histórica, o positivismo surgiu em oposição à teoria clássica do direito natural, segundo a qual existem restrições morais necessárias ao conteúdo do direito.

⁶ A concepção de Dworkin do direito como interpretação fornece uma descrição mais consistente de (a) o processo de adjudicação, especialmente em casos difíceis; e (b) as obrigações internas dos profissionais do direito, especialmente os juizes. Além disso, a concepção interpretativa do direito permite a Dworkin oferecer uma melhor explicação da conexão entre o direito e os princípios e convicções morais e políticos. A avaliação crítica da teoria de Dworkin revela dois problemas sérios.

técnicas incluem a investigação e o esclarecimento da maneira como as pessoas geralmente falam sobre direito e uma análise cuidadosa da prática social que separa o jurídico do não jurídico. A terceira suposição comum é que a melhor maneira de entender a prática jurídica é entender as qualidades necessárias e suficientes que transformam alguma regra ou declaração em lei (ESTEVES, 2010).

Assim, em vez de buscar as características únicas e definidoras do direito, o advogado e o economista vêem o direito como uma ferramenta social e tenta avaliá-lo funcionalmente. O que é enfatizado não é sua singularidade como instituição, mas seu lugar na estrutura econômica geral e comum da sociedade. A alegação descritiva mais frequentemente associada ao direito e a economia é que as práticas jurídicas são mais bem caracterizadas como ferramentas para encorajar relações sociais economicamente eficientes. Para entender essa afirmação, é importante examinar alguns dos conceitos básicos usados em modelos de raciocínio econômico (ESTEVES, 2010; VELJANOVSKI, 1994).

1.2.1 Instituições e transações de custos

O movimento *law and economics* afirma que a lei é melhor entendida como uma ferramenta para promover a eficiência econômica. Mas como a instituição da lei pode ajudar a encorajar transações eficientes? Uma maneira é ajudar a evitar situações que levam ao fracasso do mercado. Um exemplo de falha de mercado é a existência de monopólios: uma situação em que uma parte é capaz de extrair mais lucro de um bem, do que um mercado saudável permitiria (ESTEVES, 2010).

A lei pode ser usada como uma ferramenta para garantir que situações de monopólio sejam difíceis de criar e manter. Outra maneira pela qual os sistemas jurídicos podem ser usados para garantir transações economicamente eficientes é por meio da aplicação de contratos válidos. Ao garantir o cumprimento dos termos contratuais, os tribunais podem dar às partes de um contrato a confiança de que a outra parte cumprirá as obrigações acordadas (VELJANOVSKI, 1994).

O interesse de North (1973) pelas instituições originou-se de seu extenso trabalho em história econômica, como fica evidente em seus dois principais livros sobre história econômica europeia: *The Rise of the Western World – A New Economic History* (1973) e *Structure and Change in Economic History* (1981) (*apud*

GALA, 2003). A principal lição que ele tira desse trabalho é que o crescimento econômico sustentado requer um sistema eficiente de direitos de propriedade para que os indivíduos possam canalizar seus esforços em atividades que tragam retornos privados próximos à taxa de retorno social. A forma como as economias se movem para alcançar melhores instituições é através de um processo de eficiência adaptativa. O foco da eficiência adaptativa está nas regras que moldam a evolução econômica ao longo do tempo e na disposição de seus atores em adquirir conhecimentos e habilidades para desenvolver soluções inovadoras para a resolução de problemas.

A eficiência adaptativa traz melhorias para a estrutura institucional geral, mas também é condicionada por ela. O teste que North (1973 *apud* GALA, 2003) propõe para determinar se uma economia está se movendo em uma direção adaptativamente eficiente é se suas instituições fornecem “os incentivos para encorajar o desenvolvimento de processos decisórios descentralizados que permitirão às sociedades maximizar os esforços necessários para explorar formas alternativas de resolver problemas”.

A ilustração mais importante da eficiência adaptativa é a transição do feudalismo para o capitalismo, que ocorreu no final da Idade Média e início da Europa moderna. Em termos históricos, a eficiência adaptativa é incremental e consiste em mudanças cumulativas provocadas por indivíduos que encorajam outros indivíduos a lutar por uma maior produtividade que eventualmente produz uma mudança social positiva. Esse foi o tipo de transformação institucional que trouxe a prevalência das relações de mercado e a Revolução Industrial no norte da Europa.

Um dos objetivos das proposições legislativas e das políticas públicas, portanto, é aumentar a eficiência da economia, levando a maior bem-estar. Um dos mais conhecidos é o de Eficiência de Kaldor-Hicks, que é definido como a confrontação dos benefícios e custos sociais de determinada norma. A introdução de uma norma jurídica gera benefícios para alguns agentes e custos para outros agentes. Caso o benefício total seja maior que o custo total da introdução de determinada norma, essa é eficiente no sentido de Kaldor-Hicks. Assim, a noção de eficiência está intimamente relacionada à maximização de bem-estar da sociedade. Quando uma determinada proposição legislativa é eficiente, ela proporciona um aumento de bem-estar para a sociedade (NORTH, 1973, *apud* GALA, 2003).

Se a situação é eficiente no sentido de Kaldor-Hicks, os benefícios sociais são maiores que os custos sociais. Assim, os ganhos dos consumidores são maiores que as perdas da população que vivia naquela localidade. Em geral, é possível utilizar a teoria econômica para analisar proposições legislativas e políticas públicas. Caso essas aumentem o bem-estar e promovam a eficiência, então deveriam ser adotadas pela sociedade (NORTH, 1973 *apud* GALA, 2003).

Ao analisar determinado projeto de lei, por exemplo, a questão, do projeto de lei estudado, é se essa norma é mais eficiente do que a situação no *status quo*. Caso a norma seja eficiente, então ela deve ser introduzida, uma vez que é possível aumentar o bem-estar da sociedade.

Tendo por base o Decreto Federal nº 4.176, de 28 de março de 2002⁷, “estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 2012). Em seu anexo, o decreto apresenta questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo.

O texto é claro em enfatizar a importância de se realizar uma análise de custo-benefício para se avaliar a pertinência dos projetos de atos normativos. Em particular, busca-se avaliar diferentes alternativas para que a de melhor custo-benefício seja efetivamente introduzida. Esse problema nos remete ao argumento de Arrow (1963) de que qualquer função de escolha de bem-estar social baseada em preferências individuais deveria possuir a característica de ser independente de alternativas irrelevantes.

1.3 A importância das leis no desenvolvimento do país

Direito e Economia não são subconjuntos mutuamente exclusivos. Nenhum deles pode ser praticado isoladamente. No entanto, a interação entre direito e crescimento econômico sempre foi um assunto intrigante para pesquisadores e aqueles associados ao setor jurídico. Com o aumento do número de oportunidades

⁷ Revogado pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017).

disponíveis para crescimento, especialmente nas economias em desenvolvimento (ISHIKAWA, 2015).

A integração da fraternidade jurídica com outros setores da indústria facilita a troca de conhecimento para o benefício mútuo de ambos. O compartilhamento de conhecimento entre diversos setores, inclusive o jurídico, beneficia a todos, pois são capazes de abraçar as melhores práticas seguidas entre si. Isso é especialmente verdadeiro para economias em desenvolvimento e dinâmicas, que estão, por um lado, testemunhando um rápido desenvolvimento comercial, mas, por outro, precisam gerenciar as incertezas relacionadas aos ambientes regulatórios dinâmicos que enfrentam. Nessas economias, o setor jurídico costuma estar em estado de metamorfose e se revigorando constantemente. O conhecimento das implicações legais permite que os altos executivos projetem os aspectos comerciais dentro das quatro paredes da permissibilidade legal (BEATTY, 2014).

O setor jurídico tem amplos impactos econômicos, pois possui estreitas conexões com a arquitetura institucional e do comércio. O desempenho econômico e o funcionamento de uma arquitetura institucional comercial são estreitamente interdependentes. Uma estrutura institucional estável, apoiada pelo setor jurídico, é o principal facilitador do desenvolvimento econômico por meio da promoção de atividades econômicas mais sofisticadas (ISHIKAWA, 2015).

1.3.1 Características do sistema tributário brasileiro

A tributação consiste em transferir dinheiro de indivíduos para governos que devem arcar com os impostos como meio de custear as funções governamentais. Os impostos podem ser definidos de diferentes formas e por diferentes níveis de governo para atingir seus objetivos. De acordo com Afonso (1994) um sistema tributário ótimo deve seguir a equidade de princípios e de eficiência. Em outras palavras, o sistema deve tratar os indivíduos de forma justa e, ao mesmo tempo, deve minimizar a interferência na economia e deve minimizar a custos administrativos para os contribuintes e administradores. Portanto, uma combinação ideal desses três elementos é essencial para constituir um sistema tributário bem projetado e bem operado.

Na sequência do debate dos princípios da tributação, esta secção irá fornecer uma visão geral das quatro principais categorias de impostos descritos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico OCDE (2008, 2015) imposto sobre o rendimento, contribuições sociais, imposto sobre bens e serviços e imposto sobre propriedade.

Mudanças sociais e uma busca coerente pelo funcionamento e desenvolvimento das instituições, tem feito surgir novas formas de se evitar ou resolver conflitos, sobretudo porque uma alteração normativa não significa a ruptura da operante no passado, mas um passo à frente.

O sistema normativo brasileiro, dessa forma, no esforço de acompanhar esse descompasso, a obtenção de resultados, as vezes em detrimento ao cumprimento de algumas tarefas. Exemplo disso, é a reforma de 2015 do Código de Processo Civil, que atualizou seu processo de execução, deixando a execução fiscal ainda mais defasada, veja-se:

a) o credor poderá indicar na petição inicial os bens a serem penhorados; b) o devedor tem a obrigação de informar quais os bens passíveis de penhora; c) autoriza a realização de penhora online; d) os embargos do devedor não têm efeitos suspensivos imediatos; e) possibilita o parcelamento do valor executado.

A administração pública, hoje, apesar dos atributos de presunção de legalidade, imperatividade (coercibilidade ou poder extroverso), autoexecutoriedade, executa seus créditos igual ao particular. Na atual sistemática, há ordem e autonomia para administração formar o crédito público, todavia desabilitação para cobrar e liquidar a dívida formada.

Embora a entidade pública seja dotada de imparcialidade, siga normas, ainda não desfruta de mecanismos eficientes de cobrança indireta como o particular. Existem causas de extinção do crédito tributário, prescrição e decadência que hoje são diretivos da secretaria e procuradoria municipal de Formosa-GO. Com o enorme número de inadimplência, o objetivo torna não deixar a dívida de IPTU decair, à medida que o crédito tributário deva ser lançado e constituído antes do prazo (atos praticados pela secretaria), ou prescrita, perda da ação de cobrança do crédito lançado (atos praticados pela procuradoria do município). Se passar mais de cinco anos entre o período da constituição da certidão de dívida ativa e o ajuizamento da

Execução Fiscal, há prescrição. Por isso, encaminhamento das dívidas de 2017 e 2018 de IPTU foram priorizada para a execução judicial.

Devido a demanda, percebe-se que o risco de perda do direito da ação de cobrar o IPTU apresenta um risco considerável de ocorrer na prefeitura de Formosa-GO. Diante da ausência de recursos recebidos por IPTU, grande carga de trabalho, a mudança da consciência fiscal do formosense através da lei seria uma importante ferramenta para o desenvolvimento da região, racionalização da atividade jurídica da procuradoria (que pode se preocupar com ações que realmente dependem de parecer técnico) e do judiciário local que pode oferecer uma prestação jurisdicional a população com prazo baixo e pouco custo.

Dentro deste quadro, este estudo poderá então abordar a tributação da propriedade.

1.3.1.1 Princípios de tributação

Segundo Stiglitz (2000) existem quatro finalidades principais da tributação: a) gerar receita para despesas públicas; b) redistribuição geral de renda e riqueza; c) corrigir as ineficiências do mercado na alocação de recursos; e d) controle de dinheiro, crédito e liquidez para estabilizar a economia.

Assim, considerando um imposto sistema projetado para financiar governos, Stiglitz (2000) destaca que um sistema tributário desejável deve ter estes quatro atributos: a) eficiência econômica; b) simplicidade administrativa; c) responsabilidade política; e d) patrimônio líquido.

Um sistema tributário pode ser considerado eficiente se causar pouca interferência em uma economia, já que em uma economia competitiva sem impostos distorcidos, conforme a alocação de recursos eficientes de Pareto. A alocação eficiente de Pareto ocorre quando não há rearranjos de recursos que melhoram a situação de uma pessoa piorando a de outra (STIGLITZ, 2000).

Assim, com exceção do imposto sobre o valor da terra ou impostos de montante fixo, a maioria das formas de tributação afeta o comportamento econômico do contribuinte de várias maneiras. Os economistas geralmente concordam que muitas vezes um sistema tributário ou um tipo de imposto é distorcido, pois as ineficiências econômicas geradas fazem com que os recursos não sejam usados.

Em outras palavras, a perda econômica será maior do que a receita arrecadada pelo imposto.

Os principais custos administrativos são aqueles relacionadas com a identificação da base tributável e dos contribuintes, a gestão dos registros fiscais, a atribuição valor à base tributável ou gerir e fiscalizar as autodeclarações dos contribuintes e cálculos e faturamento da obrigação tributária. Os custos de conformidade são aqueles relacionados ao tempo gasto no preenchimento de formulários fiscais, custos de manutenção de registros e pagamento a contadores e advogados, entre outras tarefas. Por fim, os custos de fiscalização são aqueles relacionados à identificação, cobrança e processos aos contribuintes inadimplentes, bem como apreender propriedades para aumentar recursos para recuperar os atrasados (STIGLITZ, 2000).

O princípio da responsabilidade política significa que, embora os cidadãos tenham a obrigação de pagar impostos, os governos devem trabalhar de forma transparente para esclarecer quais as despesas estão sendo financiadas pelos impostos pagos. Os contribuintes devem conhecer a relação entre suas contribuições e o fornecimento de bens públicos. Um grande desafio em qualquer imposto consiste em, saber exatamente que tipo de bens públicos e em que quantidade eles são exigidos pelos contribuintes (STIGLITZ, 2000).

Antes da discussão dos princípios de equidade tributária, é importante discutir a incidência tributária. Segundo Stiglitz (2000), a incidência tributária está intimamente ligada à equidade na tributação, uma vez que essa questão deve ser considerada como a base de quem efetivamente arca com a carga tributária. Então, a incidência de tributação descreve quem finalmente arca com a carga tributária, uma vez que os contribuintes podem transferir parcial ou totalmente o imposto cobrado a outros indivíduos.

Existem dois tipos de incidência: a incidência formal e a incidência em quem efetivamente tem sua riqueza reduzida pela tributação. A incidência formal é facilmente identificável, enquanto a incidência efetiva é geralmente um grande desafio. A efetiva incidência resulta do contribuinte (total ou parcialmente) transferir a carga tributária para outra pessoa, que se torna o portador final do verdadeiro peso econômico de um imposto. Por exemplo, impostos indiretos podem ser transferidos

para trás para os trabalhadores, resultando em queda de salários, ou podem ser transferido para os consumidores, causando um aumento nos preços.

Um dos princípios da "boa" tributação é onerar aqueles que tem maior renda e patrimônio. A maior parte dos estudiosos tipificam o Princípio da Capacidade Contributiva como a aplicação do Princípio Constitucional da Igualdade, previsto no art. 5º, *caput* da Constituição Federal, dentro do âmbito do Direito Tributário. O Princípio da Igualdade ultrapassa as fronteiras de um simples Princípio constitucional. (...) A idéia de igualdade está vinculada à justiça. A igualdade é o sistema nuclear de todo o nosso sistema constitucional. É princípio básico do regime democrático e do Estado de Direito, de acordo com Afonso (1994). Ou seja, o IPTU⁸ é justamente um imposto que pode contribuir com a progressividade ao cobrar valores mais altos daqueles que possuem maior renda e patrimônio.

1.4 Conceito de impostos *propter rem*

Resumidamente, as competências tributárias das esferas da Federação Brasileira (federal, estadual, municipal e Distrito Federal) são integralmente estabelecidas pela Constituição Federal, não havendo sobreposições. Quanto à espécie estudada, a saber, os impostos. As controvérsias tributárias geralmente se iniciam na esfera administrativa, em resposta a fiscalização e lançamento de tributos, e são julgadas por conselhos constituídos na estrutura do poder executivo de cada entidade gestora. As decisões proferidas por esses conselhos são passíveis de contestação judicial se desfavoráveis aos contribuintes ou definitivas se favoráveis a eles. Existe um modelo híbrido tributário no Brasil, sob a regra constitucional da garantia de acesso ao Judiciário para pessoas físicas e jurídicas (AZEVEDO, 2007).

Embora sujeitos aos mesmos comandos legais gerais – (conforme art. 24, I da CF/88) principalmente o Código Tributário Nacional e as leis nacionais sobre tributos como o imposto de renda (federal), ICMS (imposto sobre valor agregado estadual) e Imposto Sobre Serviços Municipais (ISS) – com entidade autônoma e

⁸ No caso dos impostos que oneram o patrimônio, como por exemplo, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto Territorial Rural (ITR) Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) muito se questiona acerca da possibilidade de aplicação da progressividade como forma de alcançar a capacidade contributiva do contribuinte, proprietário do bem.

orgânica - à luz de suas particularidades, para estabelecer as regras processuais do contencioso administrativo e o funcionamento de suas estruturas de apuração de tributos e fiscalização do cumprimento (AZEVEDO, 2007).

Da mesma forma, os órgãos Judiciários (tribunais estaduais com jurisdição sobre controvérsias envolvendo tributos estaduais e municipais; tribunais federais, responsáveis pelo julgamento de ações relativas a tributos federais; e tribunais superiores, STJ e STF), apesar de estarem sujeitos às normas gerais, são também capazes de estabelecer as suas próprias regras de organização interna e procedimentos para o tratamento dos seus respectivos processos (AZEVEDO, 2007).

Devido à complexidade do ordenamento jurídico brasileiro, as controvérsias tributárias costumam ser levadas ao STJ (tribunal superior para questões não constitucionais, com a responsabilidade de harmonizar a interpretação das leis federais pelos tribunais federais estaduais e regionais), e ao STF (responsável pela análise de questões constitucionais consideradas de relevante repercussão jurídica, econômica ou social).

Acerca do conceito do tema *propter rem*, Gonçalves (2011, p. 56), comenta que a obrigação *propter rem* pode ser conceituada da seguinte forma:

É uma obrigação real, que decorre da relação entre o devedor e a coisa. Difere das obrigações comuns especialmente pelos modos de transmissão. *Propter rem* significa “por causa da coisa. Assim, se o direito de que se origina é transmitido, a obrigação o segue, seja qual for o título translativo. A transmissão é automática, independente da intenção específica do transmitente, e o adquirente do direito real não pode recusar-se a assumi-la. São exemplos da obrigação, que pode ser identificada em vários dispositivos esparsos do Código Civil, já que não a disciplinou isoladamente: a obrigação imposta ao condômino de concorrer para as despesas de conservação da coisa comum (artigo 1.315); a do condômino, no condomínio em edificações, de não alterar a fachada do prédio (artigo 1.336, III); a obrigação que tem o dono da coisa perdida de recompensar e indenizar o descobridor (artigo 1.234); a dos donos de imóveis confinantes, de concorrerem para as despesas de construção e conservação de tapumes divisórios (artigo 1.297, § 1º) ou de demarcação entre os prédios (artigo 1.297); a obrigação de dar caução pelo dano iminente (dano infecto) quando o prédio vizinho estiver ameaçado de ruína (artigo 1.280); e a obrigação de indenizar benfeitorias (artigo 1.219).

Complementando o conceito, Gonçalves (2011, p. 28) nos ensina que “Obrigação *propter rem* é a que recai sobre uma pessoa, por força de determinado

direito real. Só existe em razão da situação jurídica do obrigado, de titular do domínio ou de detentor de determinada coisa”.

A Lei n. 10.406 (BRASI, 2002) trouxe que esta obrigação no artigo 1.345 que dita que “O adquirente de unidade responde pelos débitos do alienante, em relação ao condomínio, inclusive multas e juros moratórios. Para que se extinga a obrigação faz-se necessário a desvinculação da titularidade da coisa”.

O IPTU possui característica *propter rem*, isto é, tem caráter híbrido: não decorre da vontade do titular do direito, mas decorre coisa. Para complementar o ensinamento doutrinário, vale dizer que o art. 130, também do CTN – Lei n. 5.172 (BRASIL, 1966), confirma esta responsabilidade:

Art. 130. Os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis, e bem assim os relativos a taxas pela prestação de serviços referentes a tais bens, ou a contribuições de melhoria, sub-rogam-se na pessoa dos respectivos adquirentes, salvo quando conste do título a prova de sua quitação.

Desta forma, é forçoso concluir que na hipótese de débitos de IPTU referente à imóvel objeto de compra e venda, as cobranças deverão ser direcionadas ao Adquirente, que ficou sub-rogado como sujeito passivo das obrigações tributárias do alienante.

Vale dizer que o art. 32 do CTN que dispõe sobre a competência dos Municípios para instituição de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, afirma que o fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, de acordo com a definição na lei civil, localizado na zona urbana. Ainda, o art. 34, também do CTN, determina que qualidade de proprietário, possuidor ou titular do domínio útil do imóvel é pressuposto elementar para o enquadramento de sujeição passiva.

1.5 Análise e característica do imposto sobre a propriedade urbana (IPTU)

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) confere aos municípios do Brasil o poder de arrecadar impostos sobre imóveis urbanos dentro de seus limites

de cidade. No caso de áreas rurais, o imposto sobre a propriedade do imóvel é o "Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural" conhecido como ITR⁹.

O referido imposto é fundamental na arrecadação dos municípios e para a prestação de serviços públicos, dentre eles os de educação, saúde, infraestrutura e meio ambiente, competência concorrente, exclusiva ou comum, mas de execução dos municípios. Além desses aspectos econômicos, uma melhora da "eficiência"¹⁰ dos processos, bem como a margem de aumento de adimplência do município com a aprovação do projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019) que prevê execução administrativa em relação ao IPTU, trará uma amostra de ganho econômico do município analisado que pode ser estendida a outros entes Federativos que possuem população semelhante, menor ou maior, tendo por base sua fração.

De acordo com Leôncio (2019) o IPTU ocupa a segunda posição entre as principais fontes de arrecadação própria, ficando atrás do imposto que incide sobre os serviços, sendo perceptível a redução de sua contribuição ao longo dos anos nos municípios brasileiros. Ainda, afirma que o Brasil tem uma longa tradição em tributação imobiliária, os municípios brasileiros têm uma arrecadação do IPTU abaixo do seu potencial, o que pode ser explicado pelo elevado grau de informalidade na cobrança do imposto, dificultando a atualização dos cadastros de imóveis e limitando a base de imóveis tributados pelos municípios.

O IPTU é calculado por cada município e a alíquota pode variar drasticamente de cidade para cidade, e até mesmo de prédio para prédio. Apesar da crescente demanda por infraestrutura e serviços sociais decorrente da urbanização e descentralização, muitos governos locais em países em desenvolvimento não estão a gerar receitas próprias suficientes para satisfazer esta procura. Os impostos sobre a propriedade são muitas vezes identificados como uma das principais fontes de receitas locais, pois são economicamente não distorcidas e têm bases tributárias grandes, imóveis, progressivas e crescentes.

Essa pesquisa serve de referência, pois identificando um problema que assola grande parte dos municípios brasileiros, que é arrecadação de IPTU, traz a análise de viabilidade de uma medida legislativa capaz de garantir a adimplência e

⁹ É de competência da União, de repartição tributária de 50% para o município onde se encontra o imóvel rural, com possibilidade de convênio com a União, caso o município assuma a arrecadação de 100% para o município.

¹⁰ Parte-se do conceito de eficiência econômica, na forma como ele é entendido por autores clássicos como Pareto (1971) e Kaldor-Hicks (1939).

educar fiscalmente o contribuinte com base na eficiência de sua aplicação. Além disso, os números obtidos de arrecadação e inadimplência no município de Formosa-GO evidenciam aos gestores da unidade que um bom trabalho na cobrança pode gerar melhoria financeira ao município.

As cidades tornaram-se cada vez mais as provedoras de dinamismo econômico. Elas criam economias de aglomeração e rede para indivíduos e empresas, que geram externalidades que facilitam as atividades de transações, produção e distribuição. No entanto, o grau de sucesso nesta tarefa depende de sua capacidade de garantir o fornecimento sustentado de uma ampla gama de serviços públicos urbanos que promovem o ambiente para as atividades empresariais e produtividade e qualidade de vida dos trabalhadores (GAIO, 2012).

O rápido aumento da urbanização em muitas áreas metropolitanas ocorreu de forma desorganizada, devido à falta de regulamentação local, e até mesmo como resultado de uma forma de pensar liberal à não interferência nos mercados imobiliários. Isso levou a externalidades negativas e sobrecarga da capacidade das cidades de (baixo) orçamento para desempenhar suas funções. Essas funções incluem fornecer escolas primárias, clínicas básicas de saúde, proteção, abastecimento de água, sistemas de esgoto, coleta e destinação de lixo, limpeza pública serviços, sistemas de trânsito, transporte público e cuidados com animais de rua, entre muitas outras funções normalmente atribuídas aos governos locais (MACHADO, 2013).

A importância da tributação predial envolve o crescimento urbano e a crescente demanda por infraestrutura pública em um cenário mundial de crescente descentralização, restrições orçamentárias na transferência de receitas para governos subnacionais e, portanto, a urgência da necessidade de aumentar as fontes locais de receitas (GAIO, 2012).

O imposto predial anual é naturalmente o principal candidato a assumir este protagonismo, pois tem potencial para fornecer resultados de receitas se bem administrados. Segundo Norregaard (2013) uma questão particularmente urgente em muitos países em desenvolvimento é a necessidade de melhor capturar a base fortemente crescente da propriedade urbana para financiar a infraestrutura. De acordo com a ONU projeções, a população urbana da África mais do que dobrará entre 2000 e 2030, criando uma pressão sobre as estruturas fiscais locais que

possam crescer paralelamente e necessidade de expansão da infraestrutura urbana. Os impostos sobre a propriedade são considerados uma estratégia natural de arrecadação, uma vez que são progressivas, administrativamente viáveis e extensivos automaticamente com a expansão urbana.

Machado (2013) afirma que a população urbana mundial dobrará de 3 bilhões em 2000 para 9,7 bilhões em 2050, com quase todos os aumentos ocorrendo nos países em desenvolvimento. Portanto, as cidades precisam planejar a expansão futura e preordenar as fontes de receitas para financiar essa demanda por infraestrutura urbana básica.

O debate sobre a tributação da propriedade também está se tornando cada vez mais importante, dada a nova responsabilidade dos governos centrais para com a governância local. A descentralização promove decisões fiscais mais eficientes devido a um melhor conhecimento do demanda local. No entanto, os governos aumentam os impostos imóveis, não distorcidos e estáveis também encorajou descentralização, considerando que a tributação predial é tradicionalmente uma competência governos (MACHADO, 2013).

Portanto, pode-se concluir que as reformas do imposto predial estão sendo realizadas para múltiplas razões, incluindo: a) crescente descentralização; b) a demanda por fontes de receitas estáveis e não distorcidas; c) a privatização da terra e o crescimento e desenvolvimento de mercados imobiliários; e d) a necessidade de melhorar a administração tributária e a equidade (PAULSEN, MELO, 2015).

Os impostos sobre a propriedade nos países em desenvolvimento continuam sendo um dos poucos difundidos como contrapartida aos seus sistemas fiscais muitas vezes altamente centralizados. Embora os governos centrais ofereçam um sistema de equalização de transferências governamentais, os valores envolvidos estão longe de atender plenamente a demanda local por receitas. Além disso, esses esquemas geralmente se enquadram nas regras, políticas e políticas do governo central, discrição que restringem a estabilidade dos recursos arrecadados e uma melhor alocação.

No Brasil, o processo de descentralização é um processo mais maduro que começou com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que reintroduziu um sistema democrático após 24 anos de ditadura militar. A Constituição Brasileira,

de 1988, concedeu autonomia para todos os 26 estados, 1 Distrito Federal e mais de 4.000 governos municipais em 1988 (PAULSEN, MELO, 2015).

Para custear essas novas responsabilidades municipais, o montante de verbas federais e as transferências do governo estadual para os governos municipais foram aumentadas. Subsequentemente, fundos nacionais adicionais ligados aos serviços descentralizados de saúde, assistência social e educação foram criadas (PAULSEN, MELO, 2015).

Apesar de prediziado, a maioria dos sistemas locais de impostos sobre a propriedade requer reformas urgentes. O nível de arrecadação do IPTU tem sido muito baixo na maioria dos 5.570 municípios brasileiros municípios, uma vez que a razão mediana (comum) das receitas totais municipais e receitas fiscais próprias foi de aproximadamente 1 por cento e 10 por cento, respectivamente, nos últimos anos. Mesmo considerando os 16 maiores municípios brasileiros (população superior a 1.000.000), essas proporções aproximadas foram, respectivamente, 7% e 22%, o que indica que há muito espaço para melhorar a tributação da propriedade. Além disso, 116 municípios forneceram 60% por cento do PIB nacional; no entanto, apenas 22 municípios forneceram 60 por cento da arrecadação do IPTU em 2012 (IBGE, 2015). Portanto, há uma grande possível concentração de receita no Brasil e até mesmo uma pequena amostra de municípios é avaliar a evolução do desempenho do IPTU no Brasil.

No Brasil, quando surge o debate sobre a administração do IPTU, se concentra sobre os cadastros e sistemas de avaliação desatualizados (AFONSO et al., 2013). De fato, essas defasagens de dados serão um importante desafio em quase todos os municípios. Os estudos se limitam apenas aos casos de grandes municípios que geralmente possuem sistemas de coleta mais eficientes e grandes bases fiscais não residenciais. No entanto, os casos de baixas taxas de arrecadação verificadas em municípios menores cujas causas vão desde insenções discricionárias até depreciação dos valores cobrados, são outras questões que não foram devidamente discutidas.

O imposto predial é certamente um instituto adequado para amortecer o impacto da crise fiscal nos municípios brasileiros. A fim de garantir que as receitas sejam mobilizadas com sucesso, o elevado número de municípios exige uma maior base tributária imóvel para evitar a evasão fiscal por outro lado, a crise exige mais

impostos não distorcidos para afetar menos a recuperação econômica, o aumento do desemprego e da desigualdade de renda por meio de uma tributação mais progressiva. A necessidade de aumentos, como questão sensível de impostos exige mais transparência dos sistemas e melhor administração tributária (MACHADO, 2013).

O IPTU por ter seu fato gerador renovado ano a ano complica o processo de gestão pelo executivo local da inadimplência. Não é um imposto fácil de se administrar, tendo em vista a própria natureza de seu lançamento. Depende em Formosa-GO de um banco de dados que alimenta informação de endereço do contribuinte, registra e lança boletos de débitos e dá baixa aos pagamentos. Para que condutas mais gravosas, aquelas que afetam o nome do contribuinte sejam alavancadas é necessário que esse sistema seja abastecido de maneira correta e que evidenciem a regularidade das quitações.

No município de Formosa-GO o enfrentamento da inadimplência é a inscrição na dívida ativa, se o valor de crédito suplantar R\$ 500,00 (quinhentos reais). Na cidade de Formosa-GO, além das normas gerais do CTN aplica se a Lei Complementar n. 03 de 2009.

Portanto, a normatividade e a diminuição da burocracia em seu cumprimento é indicativo de aumento de arrecadação, visto que o contribuinte ao avaliar as desvantagens de um não pagamento acaba por cumprir seu dever fiscal, a isonomia que existia na indexação da obrigação passa a surgir em seu pagamento, causando um equilíbrio social na formação de riqueza.

CAPÍTULO II – O PROJETO DE LEI N. 4.257 (BRASIL, 2019) DE EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA

Após compreendermos no capítulo anterior a lógica do imposto e sua relação com a legislação voltada para o Desenvolvimento Regional, neste, pretendemos tratar primeiramente do risco tributário e a obrigação dos contribuintes em pagar seus impostos aos Estados; da lógica do processo de desjudicialização e a aprovação do Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019); Direito fundamental à boa administração de acordo; e por fim os princípios constitucionais e tributários aplicados ao Projeto Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019).

2.1 Risco tributário e a obrigação dos contribuintes em pagar impostos

Os entes estatais sobrevivem de principalmente arrecadações, sendo a principal fonte os impostos (receita derivada), mas também de suas receitas originárias. A lei define os fatos gerados e prescreve o sujeito passivo da obrigação tributária - art. 121 do CTN da Lei n. 5.172 (BRASIL, 1966). A ele compete pagar ou não, sob pena de encargos cíveis. Tais ônus que afetam o nome, a imagem, o bolso da pessoa natural ou jurídica devem ser determinados ou cobrados por meio judicial, que observa o procedimento descrito na Lei de Execuções Fiscais, qual seja, Lei n. 6.830 (BRASIL, 1990).

Observe que a lei quando cumpre a sua finalidade resolve problemas sociais. No caso de cobrança do IPTU, a lei efetiva, deve fazer com que o Estado receba as suas receitas em tempo hábil, com baixo custo e alto índice de assertividade. Assim, o cenário normativo brasileiro atual, aquele enredado pela Lei n. 6.830 (BRASIL, 1990), tem dado frutos diferentes ao esperado, sendo: varas de execuções fiscais abarrotadas, Judiciário congestionado, entes federativos sem receitas e com despesa acima do caixa (BRASIL, 1980).

A questão surge como os contribuintes respondem a essas informações e se diferentes descrições de uma autoridade fiscal afetam as crenças dos contribuintes sobre o poder da autoridade fiscal (poder coercitivo ou poder legítimo), e mais interessante evasão fiscal (MALDONADO, 2020).

Ferreira *et al.* (2021, p. 178), apresenta que os:

[...] riscos operacionais podem ser de natureza interna ou de natureza externa. Entendem-se por riscos de natureza interna as deficiências nos controles internos decorrentes de falhas pessoais, tecnológicas ou de processos; e, de natureza externa, os riscos associados a eventos não controláveis pelos gestores, entretanto, que podem ser gerenciáveis.

As crenças subjetivas dos contribuintes sobre o poder coercitivo ou legítimo da autoridade tributária podem até superar os principais determinantes econômicos. Enquanto, o poder coercitivo se baseia em auditorias frequentes e multas severas em caso de evasão fiscal, o poder repousa sobre a legitimidade da posição da autoridade, sua expertise, sua disseminação de informações e sua capacidade de ser um modelo de identificação.

Tabela 1 - Fator, causas e condições dos riscos operacionais.

FATOR	CAUSAS	CONDIÇÕES
Humano	Falha humana	Esquecimento, descuido, negligência e falta de atenção, motivação, habilidade ou conhecimento (REASON, 2016).
Técnico	O humano e a falha de sistema	Falta de habilidade técnica para lidar e testar as tecnologias empregadas (REASON, 2016).
Organização	Falha de processo	Processos inadequados, conflitos de interesses e falta de investimentos em capacitações (REASON, 2016).
Tecnológico	Falha de sistema	Falta de inovação tecnológica, emprego de tecnologias ultrapassadas ou que não tem suporte adequado e apropriado (LALLY, 2002).

Fonte: Ferreira et al. (2021, p. 179-180).

Seguindo o modelo econômico clássico de evasão fiscal¹¹, os contribuintes baseiam suas decisões fiscais em determinantes econômicos, como alíquota de multa e probabilidade de auditoria. As descobertas empíricas sobre a relação entre os principais determinantes econômicos e a evasão fiscal são inconsistentes e

¹¹ A elisão fiscal é definida como medidas legais para usar o regime tributário para encontrar formas de pagar a menor taxa de imposto, por exemplo, colocando economias em nome de seu parceiro para aproveitar sua faixa de imposto mais baixa. A evasão fiscal é tomar medidas ilegais para evitar o pagamento de impostos, por exemplo, não declarar renda ao fisco. Em termos jurídicos, há uma grande diferença entre elisão fiscal e evasão fiscal. Na prática, o resultado da redução da carga tributária pode ser semelhante, mas a evasão fiscal pode levar a penalidades previstas em lei. Algumas formas de evasão fiscal são consideradas moralmente duvidosas e podem levar celebridades a sofrer má publicidade – mesmo que não infrinjam a lei (MALDONADO, 2020).

sugerem que os contribuintes podem confiar em suas crenças sobre o poder da autoridade tributária. As descrições do poder da autoridade tributária podem afetar as crenças dos contribuintes e, como tal, a evasão fiscal, a seguir apresenta-se estudos que trazem essa realidade.

O modelo econômico clássico de evasão fiscal é o modelo teórico dominante na pesquisa sobre *compliance* fiscal. Neste modelo, os contribuintes são tratados como maximizadores da utilidade esperada, confrontados com uma decisão sob risco. Basicamente, os indivíduos decidem se evadem impostos correndo o risco de serem auditados e multados, ficando com menos dinheiro do que se tivessem declarado toda a renda honestamente, ou se pagam honestamente, o que resulta em um prejuízo certo (ALM, et al. 2012; MALDONADO, 2020).

Portanto, o Projeto de Lei em referência possui a alteração normativa no sentido de aumentar o poder inibitório da lei, e que é possível notar que o contribuinte possui dificuldades na compreensão da importância dos impostos devidos ao Estado, pois, países que tem um alto índice de adimplência fiscal, usam a força das medidas normativas como álibi ao alcance de sua finalidade. Havendo assim, a necessidade de uma mudança em relação a consciência fiscal.

2.2 Da lógica do processo de desjudicialização e a aprovação do Projeto¹² de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019)

A fim de compreender a importância da criação do referido PL, tem-se neste item a definição de desjudicialização, que a literatura sobre judicialização retrata o processo como uma espécie de catraca de mão única. Em um mundo cada vez mais legalizado, os juízes foram solicitados a assumir papéis mais importantes na governança global e parecem estar fazendo isso com desenvoltura.

Até 2007, o legislador ensaiou alguns movimentos pontuais de desjudicialização, o que podemos exemplificar com a Lei Federal nº 6015/1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei Federal nº 8.951/1994 (consignação em pagamento

¹² Convencionada essa via para a resolução da controvérsia, as partes afastam consensualmente a intervenção do Poder Judiciário. Destaque-se que esse consenso das partes visando ao afastamento da intervenção estatal para a resolução do litígio não esbarra na garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As partes apenas abdicarão de uma decisão estatal, submetendo ao julgador privado justamente aqueles casos em que a intervenção estatal sequer seria necessária [...] (AMARAL, 2008).

extrajudicial, com a inserção do § 1º no art. 890 do CPC/73) e a Lei Federal nº 9.514/1997 (alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel), dentre outros.

Para Hill (2021, p. 385):

O Código de Processo Civil de 2015 contribuiu, por sua vez, para o avanço da desjudicialização, ao prever a usucapião extrajudicial (artigo 1071 do CPC/15 que inseriu o artigo 216-A na Lei Federal nº 6.015/1973 e Resolução nº 65/2017 do CNJ), a consignação em pagamento extrajudicial (artigo 539, §§ 1º a 4º, CPC/2015), a homologação do penhor legal extrajudicial (artigo 703, §2º, CPC/2015), a divisão e demarcação de terras particulares extrajudicial (artigo 571, CPC/15), a dispensa de homologação, pelo Superior Tribunal de Justiça, de sentença estrangeira de separação e divórcio puros (artigo 961, §5º, CPC/2015 e Provimento 53/2016 do CNJ), assim como ao deixar clara a importância das atividades extrajudiciais para o processo judicial, ao prever, ad exemplum tantum, a Ata Notarial como meio de prova típico (artigo 384, CPC/15), a possibilidade de averbação premonitória (artigo 828, CPC/15), o protesto de decisão judicial transitada em julgado (artigo 517, CPC/15), e a penhora de imóvel devidamente matriculado por termo nos autos (artigo 845, §1º, CPC/15).

Isso, por sua vez, incentiva indivíduos e grupos de interesse a enquadrar suas reivindicações de políticas em termos legais, fornecendo cada vez mais combustível para a governança judicial. No entanto, muitos tribunais e outras instituições jurídicas, tanto nacionais quanto internacionais, tiveram sua jurisdição limitada, com algumas áreas do direito removidas do alcance judicial.

Atualmente, a taxa de congestionamento (total de casos novos, mais os casos baixados e o estoque pendente de um ano para o outro), no processo de execução fiscal, cresce frequentemente, desde o início de colheita de dados pelo CNJ em 2021.

Tabela 2 - Movimentação processual, 2020.

-
- > Ano atípico de atividade da Justiça devido à pandemia de Covid-19, com trabalho remoto e virtual, em regime de plantão extraordinário no Judiciário e suspensão dos prazos processuais por quase 60 dias (Resolução 313/2020).
 - > Número de processos pendentes em dezembro de 2020: 75,4 milhões, o que representa queda de 2,7% ou 2,1 milhões de processos a menos em relação a 2019.
 - > Total de casos novos ingressados em 12 meses: 25,8 milhões (redução de 14,5% em relação a 2019). > 21,8 milhões de processos ingressaram na Justiça pela via eletrônica, o que representa 96,9% do total. Em 2019, esse percentual foi de 90%.
 - > Em 2020, 48 tribunais alcançaram 100% de processos eletrônicos nos dois graus de jurisdição. Destacam-se os órgãos da Justiça do Trabalho, com 100% de casos novos virtuais no 1º grau de todos os TRTs e no TST e 99,8% no 2º grau dos TRTs, e os da Justiça Eleitoral, com 99,5% de casos novos virtuais.
 - > Total de processos baixados: 27,9 milhões (redução de 21% em relação a 2019), ainda acima do total de novos processos, representando a capacidade da Justiça em atuar com um superávit positivo de julgamentos no ano, mesmo na pandemia.
-

Fonte: adaptado de CNJ (2021).

As Justiças Estaduais concentram 85% dos processos de execuções fiscais, sendo que representam 43% do acervo total de 1º grau (conhecimento e execução). O Tribunal de Justiça de Goiás a partir da base de dados do CNJ no ano-base 2019 tinha 381.158 execuções pendentes, com taxa de congestionamento de 80%, com tempo médio de baixa de ação de sete anos e dez meses (2020, p.161).

O índice de desempenho pessoal no Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) é ideal, o seu cálculo leva em consideração o número de casos baixados e a quantidade de membros em atividade. No ano de 2019 conforme o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a produtividade foi de 2.010 processos por magistrado e 136 por servidor (CNJ, 2020, p.108).

O modelo brasileiro de execução fiscal é exageradamente burocrático, conta na hipótese de não pagamento com a necessidade de atuação de três órgãos: fisco, procuradoria e juiz. Todavia, o processo só se inicia após a inscrição na dívida ativa e o protocolo da inicial. A partir desse marco, todos os atos processuais dependem de manifestações dessas partes por força do contraditório, atividades das escritanias e magistrado. Procedimento repetido sucessivamente até o arquivamento da ação.

A República Federativa do Brasil está estruturada em três poderes (art. 2º da Constituição de 1988). Dentre eles, existe o Judiciário, via garantidora de direito e pacificadora de conflito social. O texto CF prescreve um poder aberto a lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV da CF) e efetivo (art. 5º, LXXVIII da CF), à medida que orienta uma duração razoável do processo e celeridade na tramitação.

Sobre o argumento da separação de Poderes, convém trazer texto constitucional: Artigo 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa distribuição de competência dos órgãos citados acima, é relativizada, de modo que os poderes exercem funções típicas. Embora ao executivo caiba administrar, a ele é incumbido novas missões, baseadas nos atributos que detém, como: imparcialidade, legitimidade, autoexecutoriedade etc.

A constituição cede competência para o município de desapropriar a propriedade (que cumpre sua função social, está em dia com tributos) por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (CF – BRASIL, 1988, art. 5º inciso XXIV). Ora se o constituinte autoriza a administração de assim agir em

detrimento do particular de boa-fé, irrazoável pensar na legalidade de conduta semelhante, porém destinada ao devedor contumaz de tributo.

Existe pensamentos apositivos no sentido de que a constrição por ser ato privativo do Judiciário, não poderia ser cedida ao Executivo, por força do princípio do devido processo legal. Não basta dar direito de acesso à justiça, tem que haver a promoção de paz social, com o mínimo de dispêndio possível. O relatório *justiça em números* do CNJ (2020) trouxe um diagnóstico do Judiciário brasileiro, registrando o número de 77,1 milhões de processos em tramitação nos vinte e seis Estados da federação e o Distrito Federal (DF), com despesa operacional em 2019 de R\$ 100,2 bilhões, 1,5% do Produto Interno Bruto nacional, com custo pelo serviço de R\$ 479,16 por habitante (CNJ, 2020, p.5). Assim, trazer ferramentas que diminuam as demandas judiciais e reduzam tempo de duração processual com economicidade e fomentar o desenvolvimento econômico.

No Brasil, a Lei de Execução Fiscal (LEF) n. 6.830 (BRASIL, 1980) – rege a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública e tem por objetivo tornar o processo mais célere, dispondo de regras específicas, como requisitos, procedimentos e prazos. A interpretação da LEF pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) é o mais novo tema disponibilizado pela ferramenta legislação aplicada, que permite ao usuário conhecer de forma sistemática e organizada a jurisprudência sobre o assunto, dispositivo por dispositivo, com base nos julgamentos da corte. Desenvolvida pela Secretaria de Jurisprudência, a ferramenta apresenta uma seleção organizada de informativos, súmulas e acórdãos que permitem a visualização rápida da interpretação conferida pelo STJ ao direito infraconstitucional (BRASIL, 1980), “Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil”. A melhor interpretação dessa súmula está contida no seguinte precedente:

1. A Súmula 239/STF, segundo a qual ‘decisão que declara indevida a cobrança do imposto em determinado exercício, não faz coisa julgada em relação aos posteriores’, aplica-se tão-somente no plano do direito tributário formal porque são independentes os lançamentos em cada exercício financeiro. Não se aplica, entretanto, se a decisão tratou da relação de direito material, declarando a inexistência de relação jurídico-tributária. 2. A coisa julgada afastando a cobrança do tributo produz efeitos até que sobrevenha legislação a estabelecer nova relação jurídico-tributária (STJ, 2007, p. 301).

Esse cenário resulta em mais de 10 tributos federais arrecadados pelo governo central, dois tributos estaduais arrecadados por cada um dos 26 Estados (e um Distrito Federal) e dois tributos municipais arrecadados por cada um dos 5.570 Municípios.

A execução não necessariamente precisa ser efetivada pelo juiz, mas por um terceiro imparcial, independente e equidistante de ambas as partes, garantindo-se assim que os atos de constrição sejam realizados de forma justa, honesta e destacada de qualquer interesse ou influência. Não se vislumbra nos projetos de lei de desjudicialização da execução fiscal esse distanciamento ou afastamento dos Procuradores da Fazenda dos interesses da causa. O relatório "Justiça em Números" do CNJ demonstra que o combate à morosidade judicial no Brasil deve envolver necessariamente o debate específico sobre a temática dos procedimentos de execução fiscal, já que o enfrentamento dessa questão tem potencial de solucionar um dos principais gargalos da justiça brasileira (RIBEIRO, 2021).

A Constituição Federal de 1988 prescreveu os Poderes do Estado em seu artigo terceiro, a saber: Legislativo, Executivo e Judiciário, ressaltando a autonomia, independência de cada um, porém estabelecendo o espírito de cooperação entre ambos para o propósito de fazer valer as normas constitucionais. Dentro da Constituição há também título destinado a tributação e orçamento, como também objetivos de garantia do desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais e promoção do bem-estar de todos. Os órgãos criados na Constituição, portanto, constituem instrumentos de alcance da vontade do legislador constituinte. Para o desejo de se obter recursos, foram criados tributos e suas hipóteses de incidência, definidos os contribuintes e as instituições competentes.

Nessa pesquisa se analisa o Imposto Predial Territorial Urbano, de alçada municipal, que tem como fato gerador a propriedade de imóvel urbano, sendo parte fundamental o lançamento, destinatário da cobrança o cidadão e meio de cobrança o judicial, conforme Lei de Execução Fiscal.

A execução fiscal é um meio coercitivo para os Entes Federativos receberem suas dívidas, se a lei de execução fiscal funciona o governo consegue obrigar todos a pagarem tributos, se de outro lado ela não é eficiente, algumas pessoas se tornam inadimplentes e quem paga a conta é o contribuinte adimplente. Dessa forma,

verifica-se que a Lei n. 6.830 (BRASIL, 1980) é essencial para a saúde do Estado e competitividade do mercado (HARADA, 2016).

Em relação aos aspectos da lei anterior, nota-se que itens do referido Projeto, seja pela própria natureza do procedimento arbitral, não nos parece que a promoção da arbitragem tributária nos termos propostos seja uma medida destinada ou suficiente à promoção de expressiva redução das execuções fiscais levadas ao Poder Judiciário. Diante da morosidade da tutela jurisdicional dos cidadãos, a desjudicialização surge como instrumento de redução do número de processos na justiça, e como meio alternativo de alcançar a efetividade dos direitos.

De acordo com Figueira Junior (2019) o tema da *desjudicialização* tão em voga nos dias atuais, não é uma novidade na ciência processual, pois há décadas os estudiosos da matéria procuram definir os seus contornos e equacionar os respectivos mecanismos procedimentais em sintonia com os limites e poderes definidos para jurisdição exercida pelo Estado-juiz. Até poucas décadas atrás, tínhamos como praticamente absoluto o princípio da inafastabilidade da jurisdição estatal, chancelada como direito e garantia fundamental, “dogma” cultivado no sentido de que as resoluções de conflitos e a satisfação de pretensões resistidas ou insatisfeitas somente seriam obtidas através da atuação onipotente do mítico juiz togado.

Ao longo dos anos, o Estado enfrentou muitos desafios para oferecer uma prestação jurisdicional eficiente à sociedade. A crescente judicialização dos direitos desencadeada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, fez com que aumentassem as demandas processuais, nos recursos a serem julgados, elevando também o custo do processo para as partes (HARADA, 2016).

De acordo com Figueira Junior (2019) é notória a crise em que o Judiciário está submerso, com as demandas de ações judiciais crescendo dia após dia, superexigentes e, portanto, demoradas, às vezes ineficientes. A prestação de tutela jurisdicional ineficaz, por vezes, contribui para gerar insegurança para a sociedade, que fica insatisfeita quando depende do Estado para solucionar os conflitos. Nesse contexto, a desjudicialização surge como uma forma alternativa de resolução de conflitos. Este capítulo abordará a esfera extrajudicial como solução de controvérsias.

Por muito tempo o Estado esteve envolvido para oferecer uma solução para os conflitos das pessoas. O poder de dizer o direito era exercido pelas partes conflitantes por meio da autotutela. No século XVII, após a teoria da divisão das funções dos poderes, o Estado invocou esse poder para si, tornando-se exclusivamente titular do poder de aplicar e dizer a lei (HARADA, 2016).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e com as mudanças trazidas ao ordenamento jurídico, especialmente os princípios constitucionais fundamentais inseridos no artigo 5º da Texto Magno, a garantia do acesso à justiça ganhou força, conforme consagrado no artigo 5º. , inciso XXXV da Constituição Federal (BRASIL, 1988) veja:

Arte. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

XXXV - a lei não excluirá da avaliação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à lei.

Essa disposição consagrou no ordenamento jurídico o princípio da exceção de jurisdição. Sobre esse importante princípio, Moraes (1998, p. 197) explica:

O Poder Judiciário, desde que haja plausibilidade de ameaça ao direito, é obrigado a efetivar regularmente o pedido de benefício judicial requerido pela parte, pois a indeclinação da prestação jurisdicional é princípio básico que rege a jurisdição, uma vez que toda violação de um direito responde a uma ação correlata, independentemente de lei especial que a disponha.

Este princípio prevê o direito à proteção legal através dos tribunais de forma ampla. Canotilho defende que a garantia do acesso à justiça representa um princípio fundamental do Estado de Direito (CANOTILHO, 2003). Com este apelo exclusivo ao estado de tutela jurisdicional, todo aquele que se sentir lesado tem o direito de obter o direito de ação do Judiciário de forma adequada. Com essa garantia do direito de ação, houve um incentivo à judicialização das demandas. Aqueles que antes tinham medo de litigar, agora com a garantia do Estado e por meio do Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019), buscam a retomada de seus direitos.

Para Figueira Junior (2019) com essa conquista do Estado Democrático de Direito em 1988, percebe-se que houve um aumento das demandas judiciais. Agora o Estado enfrenta desafios em como gerenciar essas demandas crescentes para que o Judiciário tenha celeridade e eficácia. A Emenda Constitucional n. 45

(BRASIL, 2004), acrescentou ao artigo 5º da CF (BRASIL, 1988) o inciso LXXVIII, consagrando em nosso ordenamento jurídico o princípio da celeridade processual, vejamos todos, na esfera judicial e administrativa, serem assegurados o prazo razoável de o processo e os meios que asseguram a celeridade do seu processamento, este princípio remete-nos para a ideia de economicidade.

Este princípio relaciona-se com o princípio da jurisdição imóvel. Se por um lado o Estado invocou para si a exclusividade de dizer o direito, agora não basta oferecer à sociedade apenas o acesso à justiça, mas é preciso oferecer a justiça de forma rápida e oportuna. Nesse sentido, Marinoni (1999, p. 218), escreve:

Uma leitura mais moderna, no entanto, faz surgir a ideia de que essa norma constitucional garante não apenas o direito de ação, mas a possibilidade de acesso efetivo à justiça e, assim, o direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva. Não caberia entender, de fato, que a Constituição da República garante ao cidadão, que pode afirmar lesão ou ameaça ao direito, uma única e única resposta, independentemente de ser efetiva e tempestiva.

Diante da celeridade processual, vemos a necessidade de se pensar em novos paradigmas para o Judiciário, e acredita-se que a partir do Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019). Assim, entendemos que a obrigação de oferecer uma tutela jurisdicional eficiente à sociedade recai sobre o Estado, e que este deve criar mecanismos que garantam esse direito fundamental às jurisdições.

Para melhor compreensão da situação do Judiciário, vejamos um trecho do relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2016, p. 3):

Esses fatores ajudam a entender por que, embora haja um número de processos baixados quase sempre equivalente ao número de processos novos, o estoque de processos no Judiciário (74 milhões) continua aumentando desde 2009. O crescimento acumulado deste período foi de 19,4%, ou seja, 9,6 milhões de processos a mais em relação àquele ano. Assim, mesmo que o Judiciário ficasse paralisado sem novas demandas, com a atual produtividade de magistrados e servidores, seriam necessários aproximadamente 3 anos de trabalho para zerar o estoque.

Essa é a situação em que se encontra o Judiciário. O relatório afirma que mesmo que a Justiça ficasse sem novas demandas, levaria aproximadamente três anos para resolver os processos em que o Judiciário se encontra. Diante desse cenário de tamanha morosidade na tutela jurisdicional, exploraremos, uma forma de solucionar esse problema, visando uma tutela que possa efetivar os direitos.

São várias as questões acerca deste projeto de lei, uma primeira questão a ser discutida é se a desjudicialização executiva ou, mais precisamente, a instituição de execução fiscal na entrância administrativa para cobrança de IPTU, ITR, IPVA, contribuição de melhoria e taxas devidas em função de propriedade, posse ou usufruto, encontraria assento constitucional. Araújo e Franco (2021, p. 3) na exposição de motivos, consta que:

[...] não há motivo para que a cobrança desses tributos se dê exclusivamente por meio da execução fiscal, uma vez que a edição de lei autorizando a execução administrativa desses tributos não ofende ou retira qualquer direito ou garantia fundamental do cidadão.

Destaca-se procedimentos similares, como o previsto no Decreto Lei (DL) n.º 70 (BRASIL, 1966) - que institui a cédula hipotecária — já declarado pelo STF no RE 408224 — e na Lei n.º 9.514 (BRASIL, 1997) - que dispõe sobre a alienação fiduciária de imóveis. De acordo com o STF, em relação ao referido DL o órgão já declarou anteriormente como sendo compatível com a CF (BRASIL, 1988), como também a Lei n. 9.514 (BRASIL, 1997), adotando o rito executivo extrajudicial. Portanto, o projeto foi pensando e dividido em dois momentos, tendo o Senado a intenção dividir a Lei de Execução, encaminhando a disciplina ao Decreto Lei n. 70 (BRASIL, 1960).

Contudo, o referido projeto ainda contém regra que autoriza a extinção imediata de execuções fiscais em curso e a adoção do procedimento extrajudicial. É importante lembrar que não há violação à reserva de lei complementar, na medida em que a prescrição executória dessas ações já foi interrompida com o despacho que determina a citação após ao ajuizamento das execuções fiscais. Araújo e Franco (2021, p. 5) afirmam ainda:

A indagação a ser feita se dirige à constitucionalidade da condução administrativa da execução de tais créditos fiscais, à semelhança de outras previsões já existentes no ordenamento jurídico. Não se pode esquecer que o projeto de lei, ao incluir vários dispositivos à Lei de Execução Fiscal, pretende permitir penhora, avaliação e atos de expropriação pela Administração Pública, ficando o Poder Judiciário com atuação apenas secundária ou supletiva (como, v.g., no processamento e julgamento de embargos à penhora — proposta de acréscimo do artigo 41-F à Lei nº 6.830/1980 — e no pedido de imissão na posse do imóvel ou do veículo após a averbação da carta de arrematação — proposta de acréscimo do artigo 41-O à Lei nº 6.830/1980). (ARAÚJO; FRANCO, 2021, p. 5).

Araújo e Franco (2021, p. 3) finalmente, comentam uma possível crítica ao projeto de lei é se ele, de fato e resolverá o "gargalo" das execuções fiscais. Ao que parece, a proposição legislativa se limita a "transferir o problema", isto é, apenas a deslocar parcela da problemática execução fiscal para a seara administrativa, mantendo o espaço da atuação judicial para julgamento de embargos e determinação de imissão possessória. Ademais, a proposição legislativa é tímida ao prever somente a penhora administrativa de imóvel ou veículo, deixando de avançar para a possibilidade de constrição extrajudicial de dinheiro ou outros bens e direitos.

Portanto, corroborando com a pertinência da fala dos autores, o referido projeto de lei em si depende também da criação de estruturas nas secretarias de finanças voltadas a atenderem essas demandas. Ou seja, ademais da criação do PL, é necessário haver uma organização dos de Estados e Municípios para atenderem essas novas demandas de maneira eficiente e menos morosa.

A ideia desse trabalho é trazer à exemplo de outras nações, uma forma diferente, mais eficaz e de baixo custo de se executar o crédito tributário, sem a intervenção inicial do Poder Judiciário e com atendimento das garantias do cidadão. O PL n. 4.257 (BRASIL, 2019) de autoria do então senador o Senhor Antonio Anastasia, portanto, é utilizado como diretivo a essa pesquisa. Isso porque, o seu conteúdo traz sugestões viáveis de alteração dos artigos da Lei número 6.830 (BRASIL, 1980) e impõe os limites de utilização do instituto em âmbito nacional.

A Lei de Execução Fiscal Brasileira bem como o Código Tributário Nacional, este publicado em 1966 (BRASIL, 1966), aquele em 1980, vem sofrendo pressões de atualização, sobretudo porque a realidade de sua insurgência não mais vigora hodiernamente. A lei de execução fiscal disciplina a cobrança da dívida ativa (tributaria ou não tributária) da fazenda pública, diferenciando-a da execução dos demais títulos executivos, que é regulada pelo CPC. A seguir tem se o percurso de toda a coleta de dados da pesquisa empírica.

CAPÍTULO III - METODOLOGIA

O capítulo apresenta o desenho da pesquisa, apresentando os procedimentos de pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Apresentando o Município de Formosa no interior de Goiás, a população de estudos e os procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 Desenho da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa, exploratória realizada a partir de um estudo observacional. Estudos observacionais têm por finalidade ver e registrar, sistematicamente e fielmente, fatos e circunstâncias em situações concretas que foram definidas de antemão e que estejam ligados ao problema de estudo. Usa-se uma relação de dados e comportamentos que devem ser adotadas quanto à sua frequência e às circunstâncias em que acontecem (LAKATOS, MARCONI, 2019).

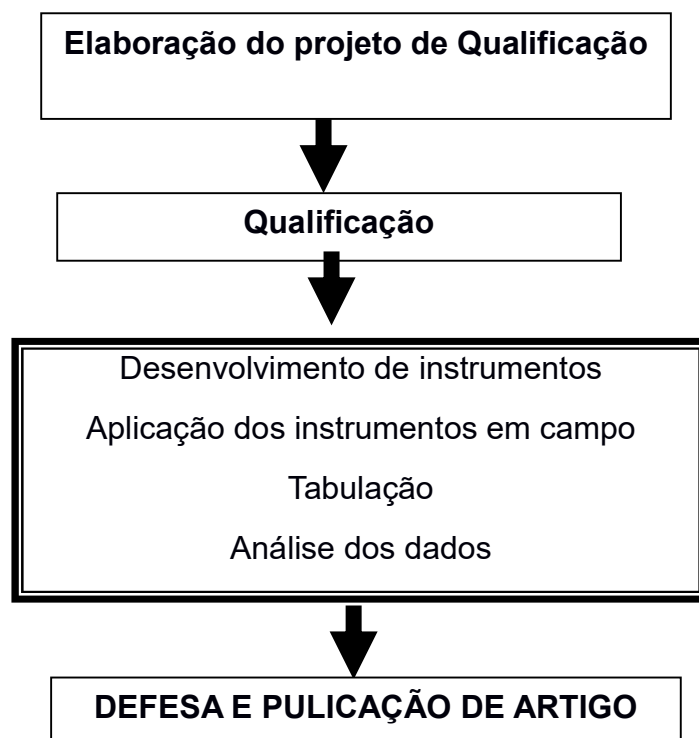


Figura 1 - Fluxograma da sequência dos procedimentos da pesquisa.
Fonte: autora (2022).

3.1.1 Procedimentos bibliográficos

No primeiro momento, foi realizada pesquisa bibliográfica em diversas fontes, como: livros, leis, artigos científicos identificados e selecionados em plataformas *online*, são elas: *Scielo*, Capes, entre os meses de outubro de 2021 até meados de março de 2022.

Os conceitos para definição de uma Execução Fiscal Administrativa, conforme o Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019), com descrição das obrigações tributárias *propter rem* vão ser retirados de manuais de direito e processo tributário, bem como normativos números Lei n. 6.830 (BRASIL, 1980) e Lei n. 13.105 CPC (BRASIL, 2015). Aspectos de constitucionalidade foram enfrentados nesse trabalho através de exame de doutrinas constitucionais, tributárias e administrativas, havendo enfoque nesse ramo aos atributos do ato administrativo como a autoexecutoriedade. Julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) foram citados com a intenção de dar definição as garantias do devido processo legal e acesso à justiça.

Os dados bibliográficos permitiram a confecção acertada de roteiros de pesquisa, que foram realizados presencialmente aos procuradores da Comarca do município de Formosa, Juízes, secretários, tentando contemplar as consequências práticas dessa medida e a questão burocrática da atual lei de execução fiscal.

3.1.2 Pesquisa documental

Pesquisa documental em manuais, normativos, sobretudo, do Estado de Goiás, ajudaram a dar embasamento a uma pesquisa de campo, sendo o *manual de defesa fiscal mínima no processo administrativo tributário de Goiás* da Secretaria do Estado e da Economia exemplo de abordagem local da matéria. O Manual Execução Fiscal '*Eficiência e Experiência Comparada* da Câmara dos Deputados' (BRASIL, 2016) é uma importante fonte de pesquisa do direito comparado.

Exemplos mais comedidos de Execução Fiscal Administrativa, a citar o Chileno que é semijudicial, judicialização só ocorre pela impugnação à cobrança, pode ser uma alternativa mais adaptável a transição do sistema tributário Brasileiro. O reflexo da aprovação da Execução Fiscal Administrativa tal como descrita no Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019), isto é, em relação a Imposto Predial e

Territorial Urbana (IPTU) vai ser medido no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) por meio de uma análise empírica documental do acervo de varas de execuções fiscais do Estado.

O exame de relatórios quantitativos de processos, aliado aos de produtividade de juiz, escrivania e taxa de congestionamento emitido pelo Sistema de Controle da Corregedoria-Geral da Justiça de Goiás, fornecerão itens para pesquisa aplicada.

Dados do Poder Judiciário foram fornecidos em caráter nacional e estadual pelo CNJ através de seu departamento de pesquisa judiciária. Anualmente, por meio do projeto *justiça em números* há a atualização de estatísticas, que diagnosticam os problemas judiciais e induzem estudos de melhoria. O relatório citado, aliado aos *100 maiores litigantes* e outros, mostraram imprescindibilidade de projetos de automação como o *Resolve execução fiscal*.

A Diretoria Financeira de Planejamento Estratégico e Informática do Tribunal de Justiça de Goiás, colaborou com a pesquisa de impacto econômico no universo do Judiciário, informando sobre o implemento de tecnologias e gestão de projetos.

O Ipea por sua vez, tem estudos que apresentam o *custo e o tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional* e *indicadores básicos de desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil*, fontes para uma pesquisa documental e explicativa. Outrossim, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) tem apuramentos que elucidam a razão de concentração de processos nas mãos de poucos litigantes, como *uso da justiça e o litígio no Brasil*. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), trará coleta de dados à nível mundial, que enriquece o conteúdo da pesquisa.

Portanto, a pesquisa exploratória almejou contribuir com indicadores de antes e depois da aprovação do projeto de lei em relação à Execução Fiscal, mediante informações quantitativas que serão alcançados por cálculos amostrais.

3.1.3 Pesquisa de campo e entrevistas

A entrevista com o Juiz do Estado de Santa Catarina (SC), precisamente da Comarca de Abelardo Luz, realizada presencialmente no dia 20 de maio de 2022,

serviu para demonstrar que os problemas levantados nessa pesquisa são vivenciados não só dentro da cidade de Formosa-GO, ou mais amplamente nas Comarcas do TJGO, mas em grande parte das Varas Judiciais no Brasil. Além disso, o magistrado Catarinense registrou sua opinião no sentido da desnecessidade de intervenção judiciária nesse setor de cobrança de IPTU, sendo que na sua visão a Lei burocrática exponencia o número de ações no Judiciário o que ocasiona o aumento da taxa de congestionamento.

Foi realizada entrevista com a Juíza do Estado de Goiás no dia 1 de agosto de 2022 em Formosa-GO, sendo que ela, por anos, foi a magistrada responsável pela Vara objeto de estudo desse trabalho. Atualmente, está respondendo por uma Vara Cível Municipal em Goiânia e por uma Vara única em Rubiataba. Sua experiência de baixa satisfatividade das demandas de cobrança de IPTU em Formosa, Goiânia e Rubiataba demonstra a importância de se avaliar o PL em exame.

No dia 07 de março de 2022 foi realizada entrevista no átrio do Fórum de Formosa-GO, com o servidor responsável pela Vara de Execução Fiscal, onde houve a apresentação de dados estatísticos da unidade em estudo.

No âmbito da municipalidade, foi entrevistado em seu gabinete no dia 30 de junho de 2022, o procurador do município de Formosa-GO, chefe do departamento jurídico, que apresentou o número de processos da unidade, explicou quais medidas legais para forçar o pagamento de IPTU são viáveis considerando a estrutura Do município.

Realizou-se no dia 05 de dezembro de 2022 entrevista na prefeitura de Formosa-GO com o superintendente de procedimentos fiscais, sendo este responsável pelos atos de confecção de boletos, cobrança e isenção de IPTU.

E, no dia 05 de dezembro de 2022 foi realizada entrevista com o Controlador Geral do Município de Formosa-GO dentro da prefeitura, sendo que por este passam todos os atos, ações, receitas, despesas da prefeitura, que posteriormente alimentam o sistema com dados para publicidade e transparência.

3.2 Local de pesquisa: município goiano de Formosa

Perante o contexto apresentado, esse estudo terá como unidade de análise o município de Formosa-GO, que é considerado um dos 5.570 municípios do Brasil

segundo o IBGE (2010), sua população de acordo com esse órgão está estimada em 125.705 mil pessoas. Existem 326 municípios no país com mais de 100 mil habitantes, sendo que esses locais (cerca de 123,0 milhões de habitantes) representam 57,7% da população brasileira. O Estado de Goiás tem cidades populosas, pelo menos 14 com mais de 100 mil habitantes. Formosa ocupa a nona colocação de cidade mais habitada do Estado.

Goiás, um dos 26 estados da federação, acrescido do DF, tem 14 municípios com mais de 100.000 habitantes. Formosa está dentro dessa lista e representa a nona maior cidade da região. O município vem apresentando um crescimento diante da instalação do exército, o aumento em Instituto do Ensino Superior (IES) e a crescente demanda imobiliária, o que vem ocasionando um maior recolhimento de tributos para o município (IBGE, 2010).

De acordo com a Tabela 3, a arrecadação de IPTU no Brasil, a região Sul, Sudeste e Centro-Oeste é maior que Norte e Nordeste, e também apresenta que a arrecadação de IPTU em cidades que tem mais de 70 a 600 mil habitantes é bem maior do que as cidades menores. Então a cidade possui uma maioria representatividade de estudo, diante da quantidade de população e arrecadação de IPTU.

Tabela 3 - IPTU pelo PIB e pela receita corrente líquida, por classe populacional e grupo de Grande Região (2015) (Média das razões, em %)

Classe populacional	Número de municípios		IPTU pelo PIB		IPTU pela receita	
	N/NE	S/SE/CO	N/NE	S/SE/CO	N/NE	S/SE/CO
Até 20 mil	1.410	2.337	0,03	0,18	0,1	1,1
Entre 20 mil e 70 mil	673	626	0,07	0,35	0,4	3,3
Entre 70 mil e 600 mil	136	287	0,14	0,49	1,3	5,5
Acima de 600 mil	13	21	0,45	0,58	5,0	8,0

Fonte: Carvalho Junior (2018).

Notou-se que mesmo o IPTU ser uma fonte de financiamento, alguns estudos demonstram que tal imposto só possui maior potencial de arrecadação em municípios de grande e médio porte (FARINA, et al. 2007).

3.3 População do estudo

As populações dentro do universo foram:

1ª Grupo – Judiciário da cidade de Formosa;

2º Grupo - Secretaria de finanças e procuradoria do município.

3.4 Coleta e análise de dados

Na coleta de dados foram desenvolvidos Roteiros Semiestruturados (Apêndices). A pesquisa foi conduzida de acordo com as diretrizes éticas estabelecidas pela Resolução CNS/MS nº 466 (BRASIL, 2012). Após a qualificação e autorização de ir à campo, foram entregues aos participantes o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) conforme Apêndice.

A partir da delimitação extensiva e das variáveis de quantidade de processos, obtida por relatório geral da corregedoria e assunto das demandas, verificados em inspeção as escritanias, foi realizado cálculo amostral que evidencie a viabilidade ou não desse projeto de lei.

Portanto, as variáveis de coleta de dados para as populações foram:

Tabela 4 – Variáveis de acordo com as populações.

1ª Grupo – Judiciário da cidade de Formosa	2º Grupo - Secretaria de finanças e procuradoria do município
Quantidade de processos de IPTU que estão em curso na Vara de Execução Fiscal de Formosa-GO	Taxa de arrecadação do município de Formosa-GO com IPTU no período de 2021
Análise do grau de satisfação dessas demandas judiciais de IPTU	Quantidade de débitos de IPTU que foram/estão na Dívida Ativa
Tempo de duração processual e gasto estimado pelo judiciário	

Fonte: Autora (2022)

Após a coleta de dados, os mesmos foram tabulados em Excel, e em seguida analisados de acordo com categorias já definidas na qualificação para comparativo com a literatura nacional e internacional sobre o objeto de estudo.

CAPÍTULO IV - EXECUÇÃO FISCAL POR VIA ADMINISTRATIVA DO IPTU EM FORMOSA: DISCUSSÃO E RESULTADOS

O presente capítulo apresenta o cenário de arrecadação e cobrança de IPTU e discute os resultados dos efeitos da utilização do Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019) na cidade de Formosa-GO e no TJGO, a fim de alcançar o objetivo de mensurar os impactos da execução fiscal administrativa do IPTU sobre o judiciário estadual e no município. Portanto, foi abordada neste capítulo, primeiramente, dados referentes à Execução Fiscal como principal fator de congestionamento no Judiciário estadual de Goiás, em seguida dados referentes ao IPTU, para melhoria da taxa de congestionamento do Judiciário da cidade do Estado de Goiás, Formosa e seu impacto econômico na cidade.

4.1 A Execução Fiscal como principal fator de congestionamento no Judiciário estadual de Goiás

Atualmente, o congestionamento da justiça brasileira está no patamar de 68,5%, em 2019 existiam 77 milhões de processos pendentes. São 14.792 unidades judiciárias, a maior parte pertence à Justiça Estadual (9.545), vale dizer, 8.303 varas e 1.242 juizados especiais, distribuídas nas 2.677 Comarcas (CNJ). Em 2019 48,1% dos Municípios brasileiros eram sede da Justiça Estadual.

Levantamento feito pelo Datafolha (2021) apontou que a maioria da Advocacia considera o Judiciário regular ou ruim na garantia de direitos. Numa porção de 100%, 51% avaliaram como regular, 33 % ruim/péssimo, 15% ótimo/bom.¹³ A principal dificuldade narrada pelos profissionais dentro dessa avaliação foi a morosidade da justiça e dos poderes.

Com efeito, a justiça caminha lado a lado com a economia, segue texto:

De fato, é crescente o reconhecimento de que a qualidade das instituições explica uma parcela importante das elevadas diferenças de renda entre

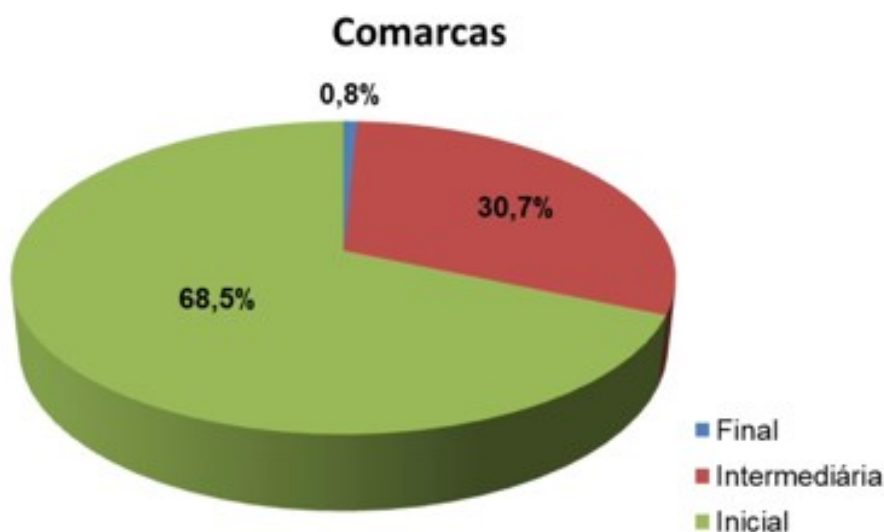
¹³ Pesquisa Datafolha realizada por telefone entre 26 de fevereiro e 8 de março de 2021, com 303 advogados brasileiros adultos que possuem telefone no cadastro geral da classe, em todas as regiões e estados do país.

países. Os problemas com que se defronta o Judiciário na maior parte dos países em desenvolvimento e em transição prejudicam o seu desempenho econômico de várias maneiras: estreita a abrangência da atividade econômica, desestimulando a especialização e dificultando a exploração de economias de escala; desencoraja investimentos e a utilização do capital disponível; distorce o sistema de preços, ao introduzir fontes de risco adicionais nos negócios; e diminui a qualidade da política econômica (PINHEIRO, 2003, p. 4).

Nesse sentido, a Execução Fiscal Brasileira é o principal fator hoje de congestionamento da justiça, talvez porque seu procedimento é burocrático e totalmente judicial. A legislação vigente que disciplina a cobrança do crédito público, isto é, Lei n. 6.830 (BRASIL, 1980) não atende aos anseios da meta 09 do CNJ que integrando os seus objetivos a agenda 2030 da ONU está adotando ações de prevenção ou desjudicialização de litígios.

O TJGO tem ao todo 127 Comarcas ou Municípios-Sede, sendo Goiânia de entrância inicial, no Gráfico 1 mostra que 68,5% entrância inicial, 30,7% de entrância intermediária e 0,8% de entrância final. Notou-se que embora as Comarcas de entrância intermediária que no caso é Formosa consubstancie só 30,7% do TJGO, elas detêm a maior parte de ações de IPTU, cerca de 183.334 processos. A taxa de congestionamento do Tribunal de Justiça Goiano é de 68,5%, levando-se em conta as 392 unidades judiciárias (CNJ).

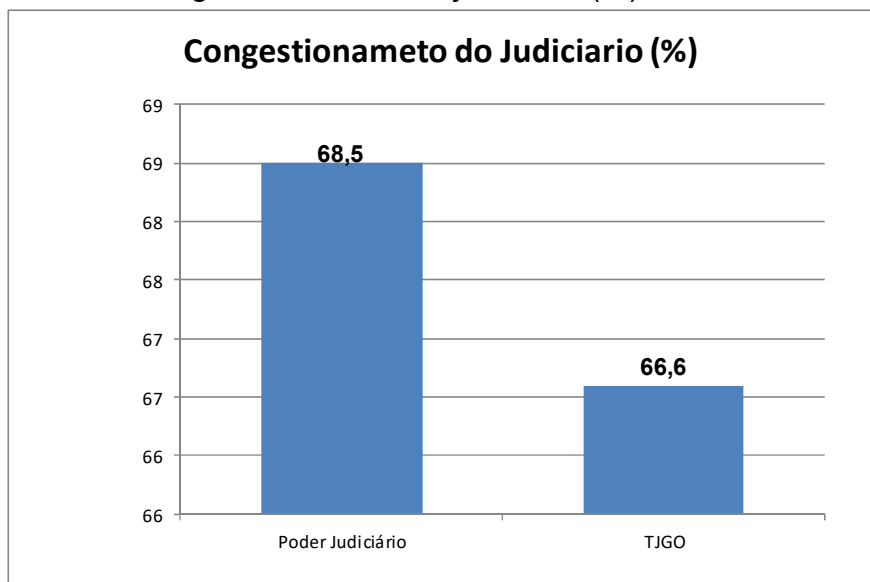
Gráfico 1 – Distribuição representada em percentual de Comarcas que tem o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.



Fonte: dados da pesquisa (2022).

Conforme Gráfico 2, o Poder Judiciário possui índice de congestionamento em seus processos de 68,5% enquanto o TJGO tem 66,6%.

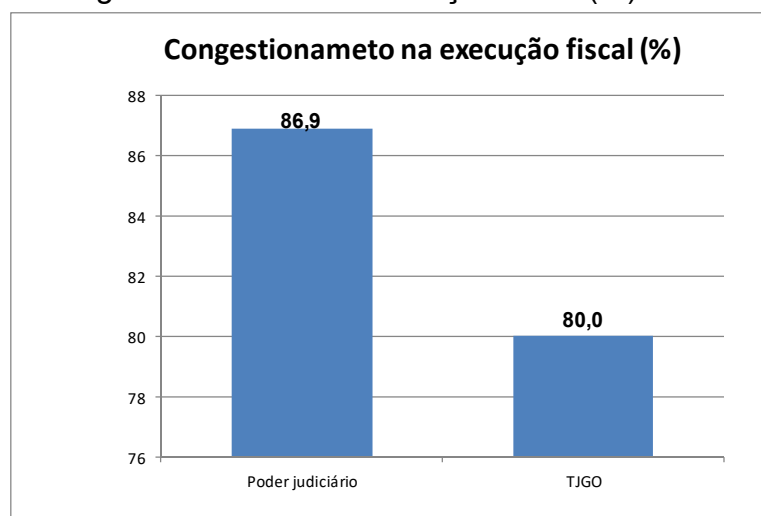
Gráfico 2 – Congestionamento do judiciário (%) do Estado de Goiás.



Fonte: Relatório Justiça do CNJ, 2020.

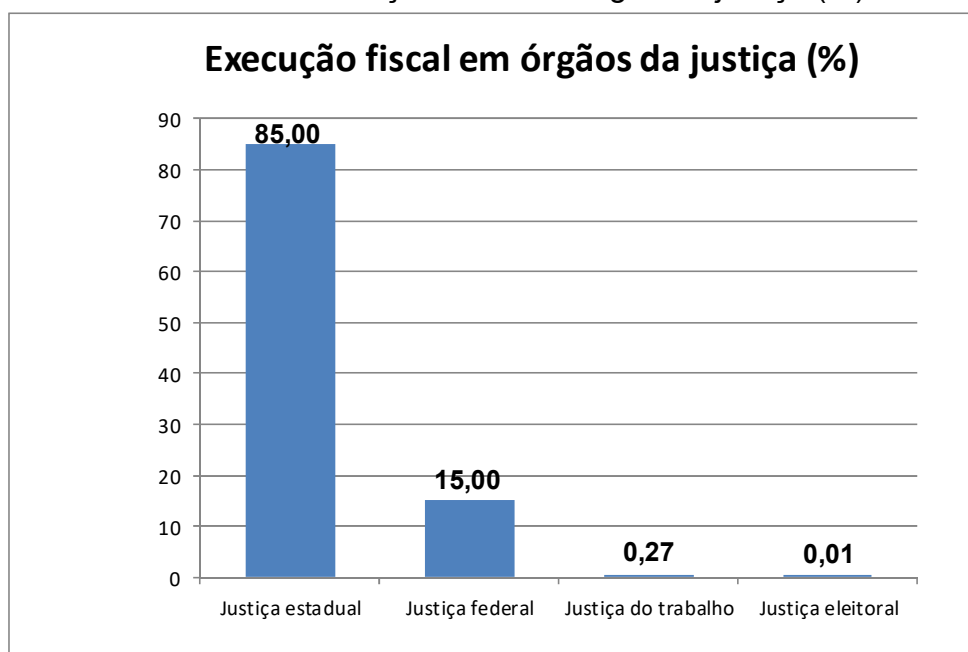
Em relação ao congestionamento nas execuções fiscais, o Poder Judiciário possui 86,9% de congestionamento, enquanto o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás tem 80% de taxa de congestionamento (Gráfico 3).

O projeto de Lei número 4.257 (BRASIL, 2019) é uma interferência legislativa que tende a minimizar problema de excesso de processos nas instituições judiciárias, bem como, auxiliar o executivo na arrecadação de fundos para execução de suas políticas públicas. Não só os órgãos narrados gastariam menos no alcance de sua finalidade, a população com essa maior adimplência também seria menos onerada e mais beneficiada com serviços que proporcionam qualidade de vida.

Gráfico 3 – Congestionamento na execução fiscal (%) do Estado de Goiás.

Fonte: Relatório Justiça do CNJ, 2019.

Conforme Gráfico 4, em relação a Execução fiscal em órgão de justiça (%), na Justiça Estadual são 85%, na Justiça Federal 15%, Justiça do Trabalho 0,27% e na Justiça Eleitoral 0,01%. Percebe-se que um maior volume de receitas públicas são levadas a Justiça dos 26 Estados e o Distrito Federal.

Gráfico 4 – Execução fiscal em órgão de justiça (%).

Fonte: Relatório de justiça em números - 2019

Na Tabela 5 fica evidenciado que o total de processos de IPTU no Estado de Goiás é de 283.771 representando 74,5% do acervo de execuções fiscais. Ele também é o principal responsável pela ampla gama de processos das Varas de Fazendas Públicas Municipais do Judiciário de Goiás (VARAS DE EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS DO JUDICIÁRIO DE GOIÁS, 2022).

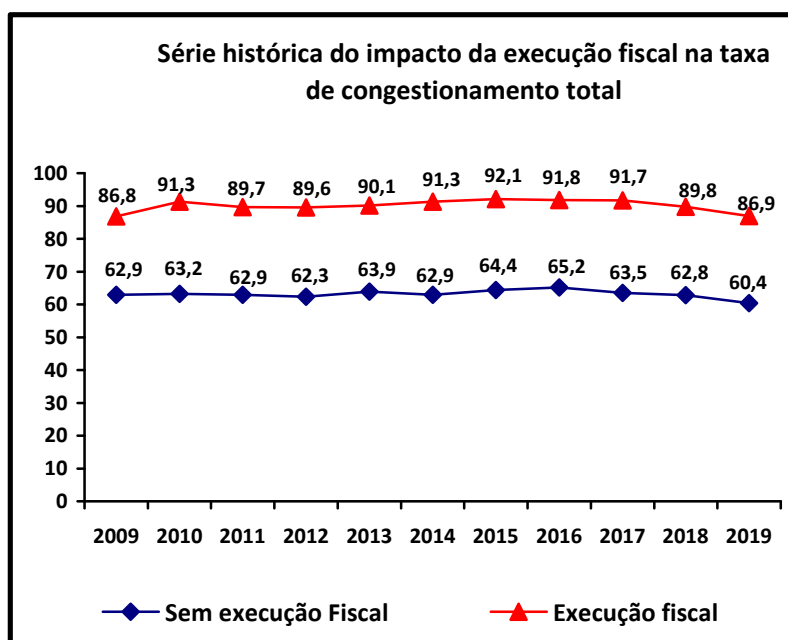
Tabela 5 – Numerário de execuções fiscais pendentes no Tribunal de Justiça de Goiás - Relatório justiça em números de 2019 e Sistema Restrito de Consulta do TJGO.

	Número de processos de IPTU	
	f	% do total de processos
Total de IPTU	283.771	74,5
Outros títulos	97.387	25,5
Total de execuções pendentes	381.158	100,0

Fonte: dados empíricos (2022).

No Gráfico 5 é apresentada a evolução da taxa de congestionamento do Poder Judiciário com ou sem as execuções fiscais, e notou-se que em 2019 as execuções fiscais fizeram a taxa de obstrução processual elevar em 26,5%.

Gráfico 5 – Impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total do Poder Judiciário.



Fonte: Relatório Justiça do CNJ, 2020.

Na Tabela 6, a Vara de Fazendas Públicas, Registros Públicos e Ambiental obteve maior número de congestionamento 77,38%; seguida da 2ª Vara Cível e Família Sucessões 72,93% e 1ª Vara (Cível e da infância e juventude 71,43%. Notou-se que a Vara que mais julga processos é a Vara de Fazendas Públicas (objeto do estudo), porém continua sendo a vara com maior congestionamento, é a vara que mais baixa processos, julga casos, porém é a que tem a maior taxa de obstrução processual e o mais elevado tempo médio de tramitação.

No período de 30.04.2022 foi encontrado uma taxa de 5,88% a mais de casos novos em relação aos baixados na Vara das Fazendas Publicas de Formosa-GO. Isso indica que, mesmo diante de uma grande produtividade do magistrado e servidores o numerário de ações tende a crescer.

Tabela 6 - Distribuição das variáveis em relação aos processos na Comarca de Formosa-GO.

Serventia	Baixados	Casos novos	Julgados	Tempo Médio (dias)	Taxa Congest.
1ª Vara (Cível e da infância e juventude	676	723	496	925	71,43%
2ª Vara Cível e Família Sucessões	1043	980	774	1268	72,93%
3ª Vara Cível e Família e Sucessões	1278	1043	852	1504	68,97%
Juizado especial Cível e Criminal	2721	1579	1684	985	48,1%
Vara de fazendas públicas, Registros Públicos e Ambiental	2941	3114	2004	1554	77,38%

Fonte: dados empíricos da pesquisa (2022).

Mesmo com um número de baixa maior do que as outras unidades cíveis de Formosa, a Vara de Fazendas Públicas é a que mais sofre com a celeridade, pois em média os processos duram 1554 dias. Meta de produtividade que vise aumentar baixa, ou número de demandas julgadas influencia no congestionamento, porém não impacta tanto a prestação jurisdicional da unidade tendo em vista o número grande de casos novos.

O PL n. 4.257 (BRASIL, 2019) viria para conter o número de ações que ingressam na Vara de Fazendas Públicas. Tal medida legislativa, aliada a boa produtividade da Vara de Fazendas Públicas, impactaria o judiciário de Formosa-GO, que poderia concentrar seus esforços em outros tipos de demanda, ou dar ao jurisdicionado resposta em tempo mais hábil de seus direitos. Além disso, a taxa de

congestionamento seria reduzida com a possibilidade de execução fiscal na via administrativa, já que para aferição do índice segundo o Conselho Nacional de Justiça se leva em conta: casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior a base.

Tem-se no Gráfico 6 uma análise do tempo médio de tramitação do processo no Poder Judiciário feita pelo CNJ em seu relatório justiça em números, uma média de 5 anos e dois meses. Em Formosa, em dias, a média de duração do processo é de 1.554, ou seja, quatro anos, três meses.

Percebe-se que as demandas fiscais em Formosa por ter duração superior há quatro anos correm risco de serem objetos de prescrição intercorrente. Sobre o assunto, o procurador municipal registrou que atualmente o sistema do município “é interligado com o TJGO, e assim evita que ocorra a prescrição. Mas eventualmente ocorre a prescrição intercorrente em processos judiciais mais antigos”.

Gráfico 6 – Tempo médio de tramitação do processo.



Fonte: dados empíricos da pesquisa (2022).

O acervo total de execuções pendentes no TJGO é de 381.158 (trezentos e oitenta e um, cento e cinqüenta e oito) e o total de processos de IPTU no estado de Goiás é de 283.771 (duzentos e oitenta e três, setecentos e setenta e um), representando 74,4%. (TJGO, 2022). Levando-se em conta o custo unitário da execução fiscal apurado pelo IPEA que é de R\$ 4.368,00 (quatro mil, trezentos e

sessenta e oito reais), o valor da execução fiscal de IPTU para o TJGO é de R\$ 123.951.172,80, (cento e vinte e três milhões, novecentos e cinqüenta mil, cento e setenta e dois reais e oitenta centavos), já para o judiciário de Formosa é de R\$ 27.623.232,00 (vinte e sete milhões, seiscentos e vinte e três mil, duzentos e trinta e dois reais).

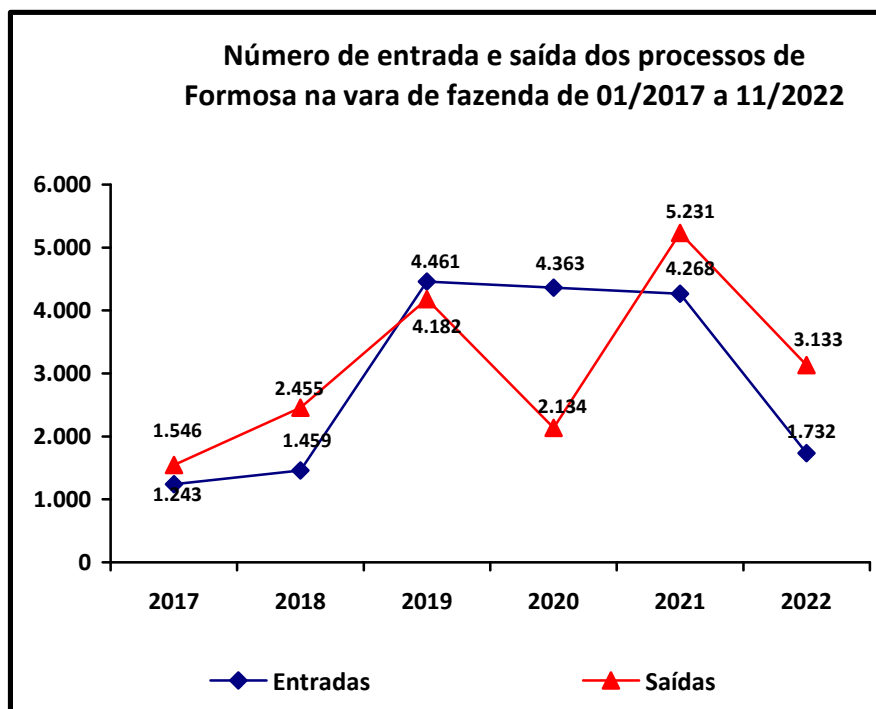
Depreende-se do gráfico abaixo, que o volume de entrada de processos na Vara de Fazendas Públicas de Formosa nos anos de 2019 e 2020 foi muito superior ao fluxo de saída. Em 2020 a proporção foi de 4.363 novos cadastros, para 2.134 arquivamentos. Tendo por base o valor da ação de execução fiscal apurada pelo o IPEA, os processos novos desse ano custariam R\$ 19.057.584,00 (dezenove milhões, cinqüenta e sete mil, quinhentos e oitenta e quatro reais). Com a aprovação da ideia de se executar administrativamente, o montante citado poderia ser reduzido.

Em relação ao cadastro, de acordo com a fala do responsável pela arrecadação do imposto pelo Município de Formosa, em que afirma que:

A maior dificuldade hoje é a falta de atualização de alguns cadastros. Como alguns cadastros de contribuintes são muito antigos, essas informações vêm sendo migrada de um sistema para outro, as vezes sem a devida atualização. Por exemplo, tem contribuinte que possui vários imóveis e muitas vezes o endereço para cobrança se encontra desatualizado.

Importa anotar dado obtido da procuradoria de Formosa-GO de que somente as certidões de dívida ativa até 2018 foram ajuizadas, ou seja, esse numerário de entrada tende a aumentar na Vara de Fazendas Públicas.

Gráfico 7 – Número e entrada e saída dos processos de Formosa na Vara da Fazenda de 01/2017 a 11/2022.



Fonte: dados empíricos da pesquisa (2022).

A taxa de congestionamento do TJGO na execução fiscal é de 80% (CNJ). Perguntada se essa porcentagem de obstrução do Judiciário goiano em relação a execução fiscal impacta a sua atividade judicante, a juíza do TJGO respondeu: “Acho que sim. E favorece o inadimplemento. Todos sabem que os executivos fiscais “demoram” e, por vezes, não surtem efeito prático. Além de ser desmotivador para um juiz trabalhar numa Vara em que muito se faz e pouco se arquivam.”

Os processos de execução fiscal são morosos e custosos para a administração tributária municipal executá-los nos tribunais de justiça estaduais, principalmente quando o valor da dívida é baixo. Cunha, Klin e Pessoa (2011) estimaram em R\$ 6.000,00 (seis mil reais) o custo da execução fiscal federal, com uma taxa de sucesso na recuperação total do crédito de apenas 25%.

A falta de burocracia no procedimento do fisco deve ser transformada em economia e a garantia do recebimento devido ao bem no caso do IPTU tende a fazer com que as pessoas se preocupem em estar em dia com a municipalidade. Em Formosa-GO, por exemplo, não se leva a frente o protesto de dívidas, tampouco a inscrição do nome do devedor nas instituições como SERASA, SPG, seja por falta de convênio, ou por riscos na ação.

Então os efeitos desse PL caso seja aprovado, serão consideráveis e possibilitaram a melhoria da prestação jurisdicional, já que o número de ações de IPTU e IPVA nos municípios goianos é bastante significativo. Além de um impacto positivo no número de ações que são intentadas dentro do Estado de Goiás, haveria uma melhoria no número de baixas do Judiciário.

Uma ação do legislativo de atualizar a lei, isto é, de fazê-la reger eficazmente sobre uma realidade de baixa consciência fiscal brasileira, como se viu, pode ajudar o judiciário do Estado não só na diminuição de serviço, mas na redução de custos. O relatório justiça em números do CNJ apontou que em 2019 as despesas com o judiciário cresceram em proporção ao volume processual.

As despesas com o Judiciário Estadual no ano de 2019 foi estimada em R\$ 53.330,927 (cinquenta e três milhões, trezentos e trinta mil, novecentos e vinte e sete reais), que abrange 79% dos processos em tramitação, isto é, corresponde a 57,2% da despesa total do Poder Judiciário que foi de R\$ 100,2 bilhões (cento e dois bilhões), 1,5% do PIB.

O TJGO segundo o relatório justiça em números 2020 do CNJ gera para o habitante do Estado uma despesa de R\$ 320,50 (trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) - Gráfico 8. Portanto, para a sobrevivência do Poder Judiciário goiano, para melhoria dos resultados que esse produz a sociedade local, bem como para redução da despesa que gera a cada habitante, permitindo que o valor cobrado seja revestido ao cidadão contribuinte de uma outra forma, necessário se faz diminuir o número de ações.

Gráfico 8 – Série histórica das despesas por habitante.



Fonte: CNJ (2021)

Os atos de disposições transitórias do Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019) diz respeito aos processos já intentados, concedendo aos Entes Federativos a possibilidade de desistir de processos de execução no prazo de cinco anos contados da publicação da alteração normativa que inseriu o dispositivo.

A possibilidade de se incentivar ou de se alcançar o pagamento do tributo por outra via é interessante, pois o gasto com a manutenção do processo nas Varas vai ser cortado e o índice de satisfatividade da exação ampliado. Sobre o gasto com o judiciário goiano, viu-se que a quantidade de despesa é proporcional ao numerário processual, ou seja, o aumento no número de processos segundo o CNJ indica a majoração de custo da unidade.

A satisfatividade hoje das execuções fiscais é um grave problema no Brasil e não é diferente no Estado de Goiás, a juíza do TJGO pontou em entrevista que:

De um modo geral, a satisfatividade é extremamente baixa. Os processos se arrastam por anos, com diligências infrutíferas ou de pouca efetividade, utilizando-se apenas dos meios de busca de bens mais tradicionais, com excessivos pedidos de suspensão pelo período de um ano e pouca diligência do credor. Além da demora atribuída ao próprio Poder Judiciário diante do volume de executivos fiscais.

A crescente preocupação com a eficiência fez com que fossem criadas, em 2009, por meio do CNJ, as metas de nivelamento do Poder Judiciário. No que diz

respeito ao âmbito dos processos de execução fiscal, uma meta específica permeou a pesquisa sobre o custo unitário do processo de execução fiscal: a redução em pelo menos 20% do acervo de execuções fiscais - a meta 3 de 2010 - (CNJ, 2021).

O projeto de lei, portanto, harmoniza com o objetivo do CNJ, se mostrando uma importante alternativa para o Poder Judiciário do Estado de Goiás controlar e diminuir a taxa de congestionamento, bem como elevar índice de produtividade.

Indagada se a participação do juiz na execução fiscal seria imprescindível a magistrada do Estado de Goiás argumentou:

Acredito que intervenção judicial e o ajuizamento da execução fiscal deveria ser a última medida a ser adotada, impondo-se a obrigatoriedade da utilização de um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania das Execuções Fiscais (Cejusc¹⁴/Fiscal) -como ocorre em Goiânia para a tentativa de localização de devedores e parcelamento de débitos de maneira interessante para ambas as partes.

Vale dizer que os mecanismos de defesa presentes na execução fiscal são pouco utilizados pelos devedores. Na maioria dos casos ou se paga, ou se aguarda a extinção do processo. Logo, esse meio de garantir a celeridade na cobrança de imposto não iria de encontro as garantias de defesa do executado, ocasionando ao Estado um aumento na recuperação do valor que lhe é devido.

Às vezes, a norma precisa ser coesa para manter a ordem social, tal como buscou o legislador constituinte. O direito penal, assim como o tributário focam em garantir a vida do cidadão. Aquele através da proteção da integridade corporal, por exemplo, este através da arrecadação de verba para custear, saúde, educação, e políticas públicas em geral. Embora todos os ramos se destinem a população, o direito tributário que arrecada para agir e não para inibir como o direito penal, não tem normas de imposição de seu conteúdo, o que faz alavancar o grau de inadimplência e conseqüentemente diminuir os recursos financeiros do entre tributado.

O novo procedimento que traz outra forma de se alcançar verba pública atualizaria as formas de obter a satisfação do crédito tributário deixando-o em consonância com o sistema jurídico que regulamenta as relações privadas, corporificando *modus operandi* mais adequado a receber uma verba que é

¹⁴ Dedicado à conciliação fiscal.

extremamente necessária a custear a infraestrutura, tão importante para conceder dignidade aos membros da sociedade.

4.2 Análise de dados de receita, despesas e processos de IPTU na Vara de Fazenda Pública e no município de Formosa-GO em face da aprovação do PL

4.2.1 Dados das receitas e despesas do IPTU

Formosa-GO é uma das 127 Comarcas Judiciárias do Estado de Goiás. Está classificada no rol de Comarcas de Entrância Intermediária desde a Lei Complementar Estadual. Para a aferição de qual entrância está inserida a cidade polo da justiça estadual, leva-se em conta diversos fatores, a citar: população, fluxo de entrada de processos, dentre outros.

O IPTU hoje no município de Formosa, é regulamentado pela Constituição Federal, Código Tributário Municipal, Código Tributário Nacional, Lei Orgânica Municipal. O lançamento do tributo ocorre em maio, a alíquota para os imóveis edificados é de 0,15% e os não edificados 0,30%, conforme o artigo 119 da Lei Complementar n. 3 (MUNICÍPIO DE FORMOSA, 2022).

Os casos de isenção estão elencados nos artigos 123 e seguintes da lei municipal citada. Existe programa de incentivo ao pagamento de IPTU atrasado com desconto nos juros e nas multas. Em 2022, o chamado Refis em Formosa-GO concedeu desconto de 98% das adições devido a antecipação do pagamento a vista, de 85%, para parcelamento em até 24 meses, 75% para parcelamento em até 36 meses.

No aspecto populacional, Formosa-GO tem notado crescimento. Segundo o IBGE a população que era de 100.085 pessoas em 2010, foi para 125.705 pessoas em 2021, um aumento de 25.6% nesse período (IBGE, 2010). Os cidadãos formosenses usufruem dos serviços públicos, mas também contribuem com impostos, seja em razão de bens ou exercício de atividade.

Esse PL desjudicializa a cobrança de tributos que derivam da aquisição de bens móveis e imóveis, a citar: IPTU, ITR, IPVA, dentre outros. Principalmente, nos dois primeiros impostos, isto é, aqueles em que o fato gerador é detenção da propriedade ou posse de imóvel, a inadimplência deveria ser mínima, pois a coisa

pode ser a garantia, mas não é essa a realidade. Nas Tabelas 7 e 8 são apresentadas as receitas e débitos de IPTU e ISS do município de Formosa, referentes aos anos de 2018 a 2022.

Tabela 7 - Distribuição das receitas e débitos de IPTU da prefeitura de Formosa.

Ano	IPTU	
	Receitas Brutas	Débitos (inadimplências)
2018	10.032.510,37	12.386.846,16
2019	8.465.461,82	13.050.499,46
2020	10.024.322,85	
2021	13.397.380,00	

Fonte: dados da pesquisa (2022).

De outro lado, municípios mais populosos e ricos auferem mais dinheiro na cobrança de IPTU, sobretudo, pelo fato desse imposto ser obrigação principal decorrente da titularidade do imóvel quando não há hipótese de imunidade, isenção ou alíquota zero.

A arrecadação tende a acompanhar o PIB per capita da localidade. Os indicadores de inadimplência são bastante heterogêneos no Brasil, estando geralmente abaixo de 20%, em cidades maiores e de alta renda, e acima de 50% em cidades pequenas e de baixa renda (IPEA, 2019).

Um sistema arrecadatário eficiente deve sempre combinar políticas que não só encorajem a adimplência voluntária dos contribuintes, mas que também punam eficazmente a inadimplência. Essa tem sido a principal política para aumentar as receitas do imposto imobiliário em países em desenvolvimento, bem como em jurisdições pequenas e mais pobres (BAHL, MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007; BAHL, WALLACE, 2010; CARVALHO JUNIOR, 2017; KELLY, 2013).

Tabela 8 - Distribuição das receitas e débitos de ISS do município de Formosa.

Ano	ISS	
	Receitas Brutas	Débitos (inadimplências)
2018	15.440.072,05	444.874,20
2019	18.273.622,60	28.017,74
2020	18.679.958,39	81.586,00
2021	23.752.617,81	78.740,50
2022		77.815,65

Fonte: dados da pesquisa (2022).

Conforme as Tabelas se percebe que o valor auferido pelo Município de Formosa-GO com ISS é maior que com o IPTU. Isso se dá por conta do índice de inadimplência o IPTU ser muito grande. Para se ter uma ideia em Formosa o valor deixado de arrecadar com o IPTU supera o arrecadado.

Em 2018, a receita do município com IPTU já citada foi de R\$ 10.032.510,37 (dez milhões, trinta dois mil, quinhentos e dez reais e trinta e sete centavos), já de ISS foi de R\$ 15.440.072,05 (quinze milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, setenta e dois reais e cinco centavos). Em contrapartida a inadimplência do primeiro foi apurada em: R\$ 12.386.846,16 (doze milhões, trezentos e oitenta e seis mil, oitocentos e quarenta e seis reais e dezesseis centavos); já do segundo: R\$ 444.874,20 (quatrocentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e setenta e quatro reais e vinte centavos). Juntando o que se recebeu com o que deveria se receber, a título de exemplo, o valor de IPTU deveria ser maior e não é. Em 2019, de sua vez, o número de contribuintes inadimplentes de IPTU cresceu, foi para: 19.040, sendo que o montante deixado de arrecadar foi de R\$ 13.050.499,46 (treze milhões, cinqüenta mil, quatrocentos e noventa e nove reais e quarenta e seis centavos). Novamente o valor de inadimplência foi maior que adimplência.

Hoje o valor auferido de ISS é relativamente maior do que o de IPTU em Formosa. Em 2018, foi auferido R\$ 15.440.072,05 (quinze milhões, quatrocentos e quarenta mil, setenta e dois reais e cinco centavos) daquele e R\$ 10.032.510,37 (dez milhões, trinta e dois mil, quinhentos e dez reais e trinta e sete centavos) deste, mas isso se deve ao fato de que existe pouca inadimplência e bom índice de arrecadação no imposto sobre os serviços e muita inadimplência e baixa arrecadação no imposto sobre propriedade.

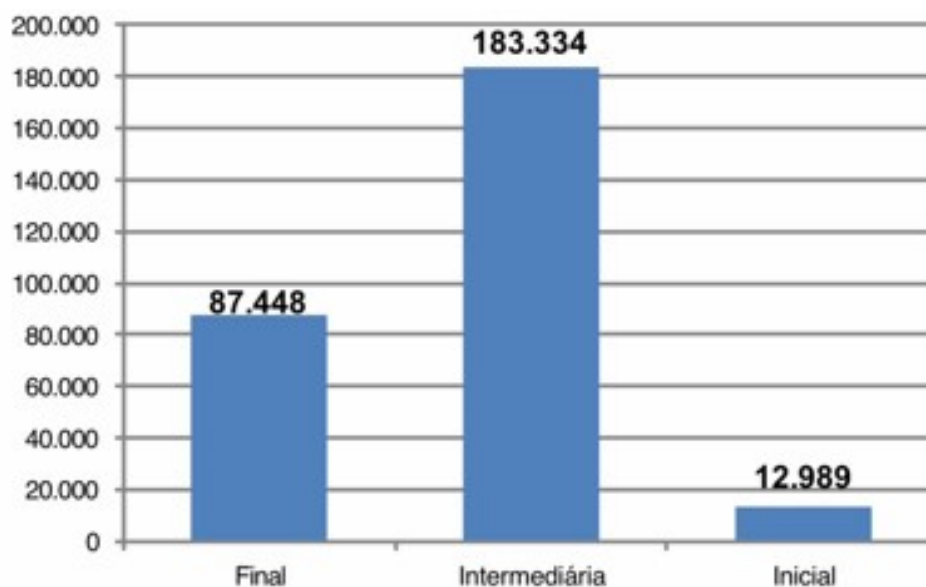
A inadimplência de ISS em 2018 foi cifrada em: R\$ 5.661.379,20 (cinco milhões, seiscentos e sessenta e um mil, trezentos e setenta e nove reais e vinte centavos). Se o valor do IPTU não pago fosse juntado ao pago e isso fizesse também com o ISS a prefeitura de Formosa teria mais receita do imposto sobre as propriedades do município do que com o imposto sobre os serviços.

Conforme as Tabelas 7 e 8, o índice de inadimplência está muito alto, ou seja, a mudança de lei permitirá que esses índices diminuam. Portanto, o IPTU mesmo com maior número de inadimplência possibilita uma receita maior para o município estudado.

O IPTU é uma das principais fontes de custeio de políticas públicas para desenvolvimento da sociedade e região. Em Formosa-GO a arrecadação de IPTU em 2021 foi de: R\$ 13.397.380,00 (treze milhões, trezentos e noventa e sete mil, trezentos e oitenta reais); em 2020: R\$ 10.024.322,85 (dez milhões, vinte e quatro mil, trezentos e vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos); em 2019: R\$ 8.468.461,82 (oito milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e sessenta um reais, e oitenta e dois centavos); em 2018: R\$ 10.032.510,37 (dez milhões, trinta e dois mil, quinhentos e dez reais e trinta e sete centavos). Em quatro anos esse imposto abasteceu o caixa municipal com: R\$ 41.922.674,17 (quarenta e um milhões, novecentos e vinte e dois mil, seiscentos e setenta e quatro reais e dezessete centavos) (MUNÍCIO DE FORMOSA, 2022).

Os processos com cobrança de IPTU que poderiam ser alvo de nova forma de execução, totalizam 283.771, sendo 87.448 de entrância final, 183.334 das Comarcas Intermediárias e 12.989 das Iniciais (dados obtidos através de consulta de acervo de cada Comarca realizada em 13 de junho de 2022) (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Número de processos de IPTU por entrância.



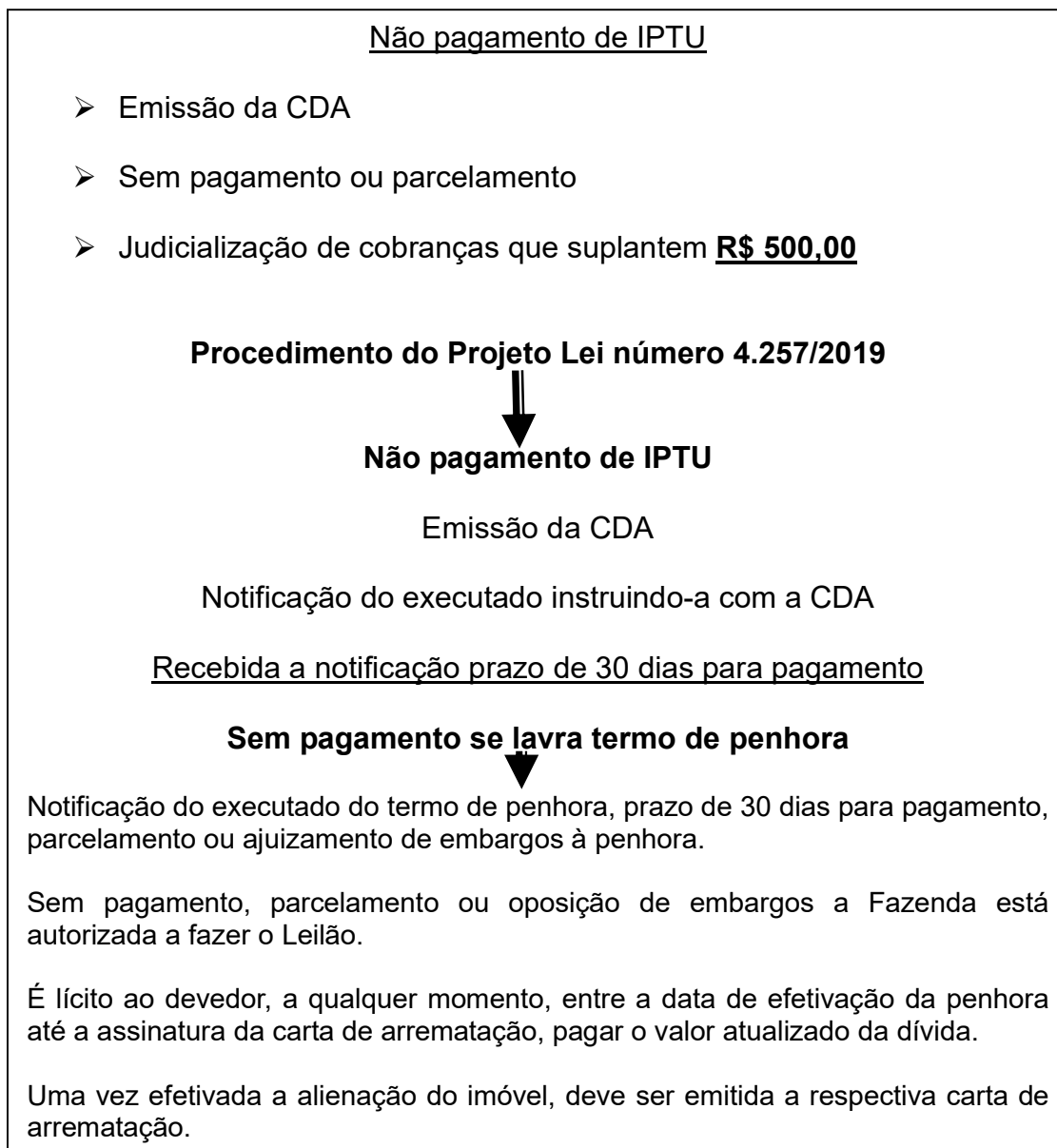
Fonte: dados da pesquisa (2022).

O PL então, possibilitaria a desobstrução nas execuções fiscais das 127 Comarcas, sendo que o numerário apontado acima só diz respeito ao imposto sobre a propriedade.

4.2.2 Rito da execução de IPTU de acordo com o PL n. 4.257 (BRASIL, 2019)

O PL n. 4.257 (BRASIL, 2019) propõe a adição de artigos a lei de Execução Fiscal para dar a faculdade a Administração Pública de executar seus créditos que dizem respeito à propriedade, na via extrajudicial. Para dar início a execução administrativa, deve o sujeito ativo da obrigação tributária, segundo o projeto, notificar o sujeito passivo enviando a certidão de dívida ativa com valor do débito. A seguir tem-se na Figura 2 o fluxograma da execução do procedimento da Lei n. 6.830/90, em que caso da não aprovação da PL tratada, esta em acordo com a referida proposta, no sentido de desafogar o sistema da execução do IPTU.

Figura 2 - Procedimento Lei n. 6.830/90.



Após compreender o fluxograma do rito do projeto, nota-se que tal comunicação pode se dar na forma do artigo 246 Código de Processo Civil (CPC) ou por meio do cartório de títulos e documentos, sendo utilizado o endereço constante na matrícula do imóvel. Em caso de devolução por não residência no local, publica-se edital para conhecimento, divulgado no sítio oficial da credora pelo período de trinta dias. Após a notificação, concede-se um prazo de trinta dias para o pagamento integral do valor ou parcelamento quando possível.

Sem pagamento, a Fazenda Pública deve lavrar termo de penhora, com número da certidão de dívida ativa, requerendo do cartório de registro de imóveis a averbação da matrícula. Novamente há notificação do sujeito passivo tributário, porém agora informando sobre o termo de penhora, que deve conter o valor de avaliação do bem (podendo ser o mesmo montante indicado na escritura), reassegurando o prazo de trinta dias para o pagamento, contados da data de recebimento da notificação.

Nesse mesmo prazo, a parte devedora pode ajuizar embargos à penhora, impugnando a validade da dívida, aduzindo que a avaliação do bem não corresponde ao valor de mercado, devendo aqui alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de até três testemunhas.

O imóvel penhorado serve como garantia para os embargos. O ajuizamento de embargos suspende o prazo prescricional. Sem pagamento, sem manifestação de interesse no parcelamento da dívida, sem a oposição de embargos a penhora por parte do devedor notificado, ficaria autorizada a fazenda pública a realizar leilão do imóvel através de instituição financeira ou entidade da administração.

Se o valor do arremate do bem imóvel em leilão for menor do que a quantia devida a título de imposto e encargos legais, o município após deságio do valor gasto com o leiloeiro, pode novamente cobrar o remanescente através de execução fiscal. Caso o valor seja maior do que o da dívida, a administração devolve o restante ao sujeito até então chamado de devedor.

O devedor pode a qualquer momento, desde a penhora até a assinatura da carta de arrematação pagar o valor atualizado da dívida retirando a averbação do bem. Findado o procedimento, assina-se a carta de arrematação cinco pessoas físicas idôneas como testemunha, mais o agente fiduciário, servido esse como título de propriedade que gera transferência em cartório de imóveis, que dá legitimidade

ao adquirente judicialmente a exercer a posse de maneira legítima do bem imóvel.

Hoje a alíquota de IPTU em Formosa para imóveis edificados é de 0,15, não edificados de segundo o Código Tributário do Município, Lei Complementar (LC) n. 03. Dívidas com valor menor do que R\$ 500,00 (quinhentos reais) não são executadas judicialmente, tendo por base permissivo legal municipal referido. Por ser o IPTU um imposto anual e recorrente, a cobrança que vai dar ensejo a uma averbação na matrícula do imóvel através do cartório de registro de imóveis, após, sem êxito, todo o procedimento de notificação do devedor para pagamento, vai ser cumulativa de vários fatos geradores, incidindo despesas com cobrança, índice de atualização monetária, dentre outros (MUNICÍPIO DE FORMOSA, 2022).

A questão da penhora, só vai existir, após o desinteresse corriqueiro, de não pagar IPTU por anos, do detentor do imóvel. A Constituição estabelece em seu artigo quinto, inciso XXIII, que: "a propriedade deve atender as suas funções sociais." Tal direito, em sentido lato, pode ser compreendido como a função do proprietário não só de dar destinação de uso correta ao bem de acordo com plano diretor municipal, mas também de o manter em alinhamento com a norma, sendo o pagamento de imposto, portanto, *conditio sine qua non*.

Ao proprietário é concedido os direitos de acordo com o artigo 1228 do Código Civil de usar, gozar, dispor da coisa e reavê-la, todavia, este só consegue alienar o imóvel mediante a quitação do IPTU em Formosa, demonstrativo de que o pagamento de tributo legitima a propriedade. Não é plausível, hodiernamente, a alegação do devedor de que desconhecia a existência do imposto diante da informatização maciça, conhecimento levado à casa do leitor e ouvinte, notificações endereçadas ao endereço informado.

Se o devedor consta como proprietário no cadastro de imóveis do município é porque levou a frente negociações de aquisição onerosa ou não onerosa, situação que exhibe grau de instrução adequado, que o da capacidade para ser sujeito da obrigação tributária de IPTU.

Essa medida gravosa normativa idealizada pelo PL n. 4.257 (BRASIL, 2019), a possibilidade de penhora por agente da municipalidade, isso após o cumprimento do devido processo legal, vai mudar a consciência fiscal do brasileiro e formosense, que vai passar a se preocupar em pagar o imposto e manter alimentado o sistema com dados reais de localização pessoal.

O Secretário de Transparência, Fiscalização e Controle de Formosa, Goiás em entrevista mencionou que é:

[...] uma questão cultural, ninguém gosta de pagar IPTU ou qualquer imposto, mas quando mexe no bolso a pessoa paga. Muitas empresas grandes costumam não pagar IPTU e deixar inadimplente. Nós temos um mecanismo há dois anos de refinanciamento (REFIS) e muitos já vieram e resolveram essa situação do débito aqui no Município. Ações estão sendo tomadas, a fiscalização está sendo feita, mas é uma questão cultural, ninguém paga IPTU, e o que pode ser feito é ajuizar as ações, cobrar, arrecadar, bloquear bens, bloquear contas, que daí vai pagar.

Dentro dos créditos que o Estado pode ter, o IPTU tem registrado grande índice de inadimplência, sendo diminuta a consciência fiscal do cidadão em relação a esse imposto. Como visto, impostos como o IPVA, ITBI, ISS, são adimplidos com prioridade ao IPTU, razão pela qual é necessário o fortalecimento normativo de atos de coerção para pagamento desse tributo.

O PL n. 4.257 (BRASIL, 2019) apresenta um novo caminho a ser seguido pela a Administração Pública caso ela queira, ou se apresente necessário. Como visto, já é um método de cobrança legitimado pelo Supremo Tribunal Federal através dos recursos extraordinários n. 556.520 e 627.106 (RIBEIRO, s/d).

Embora exista recepção pela Constituição Federal de 1988 do Decreto Lei n. 70/1966 que traz a execução administrativa pelo STF, existem críticos ao PL número 4.257 (BRASIL, 2019). Machado (2013) comenta que é um opositor à execução fiscal administrativa, pois manifesta contra a viabilidade constitucional do anteprojeto de lei, lançando os seguintes argumentos: Viola o princípio da separação de poderes, posto que atribui ao Executivo função típica do Judiciário, não podendo ser sequer objeto de emenda constitucional (CF/88, artigos 2º e 60, § 4º, inciso III).

Na medida em que atribui ao Poder Executivo, que já é titular do poder de constituir unilateralmente o crédito tributário, o poder de cobrar esse crédito coativamente, viola flagrantemente direitos fundamentais do contribuinte, entre os quais: a) o direito à propriedade (CF/88, art. 5º, inciso XXII); b) direito à jurisdição (CF/88, art. 5º, inciso XXXV); c) o direito ao devido processo legal (CF/88, art. 5º, inciso LIV); d) o direito ao contraditório e ampla defesa (CF/88, art. 5º inciso LV).

Viola os princípios da razoabilidade e da isonomia, na medida em que entrega à Fazenda Pública, enquanto parte credora, que já tem o poder de constituir

unilateralmente o seu título de crédito, o poder de constranger o devedor com a correspondente cobrança forçada, enquanto todos os demais credores (que só o são por título outorgado pelo devedor, ou constituído em juízo) dependem da execução judicial.

Refuta-se, portanto, o falacioso argumento dos que defendem o anteprojeto em questão, de que o Judiciário não é cobrador. Na verdade, a participação do Judiciário na cobrança tem por fim evitar o arbítrio nesta se faz inevitável quando praticada pelo próprio credor, em verdadeira autotutela que significa um retorno aos primórdios da civilização.

Sobre o argumento da separação de poderes, convém trazer texto constitucional: Artigo 2º São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa distribuição de competência dos órgãos citados acima, é relativizada, de modo que os poderes exercem funções típicas e atípicas. Embora ao executivo caiba administrar, a ele é incumbido novas missões, baseadas nos atributos que detém, como: imparcialidade, legitimidade, autoexecutoriedade e etc. Por exemplo: A constituição cede competência para o município de desapropriar a propriedade (que cumpre sua função social, está em dia com tributos) por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (CF/88, art. 5º inciso XXIV).

Ora se o constituinte autoriza a administração de assim agir em detrimento do particular de boa-fé, irrazoável pensar na legalidade de conduta semelhante, porém destinada ao devedor contumaz de tributo. Existe pensamentos apositivos no sentido de que a constrição por ser ato privativo do judiciário, não poderia ser cedida ao executivo, por força do princípio do devido processo legal.

Conforme lembra Melo (2012) há casos, como o da desapropriação, em que o patrimônio do administrado pode ser expropriado pelo Estado inclusive sem a participação direta do Poder Judiciário.

Dos comportamentos das sociedades, tem-se verificado, a existência de três funções básicas: a) uma, geradora do ato geral; b) outra, geradora do ato especial e, c) uma terceira, solucionadora de conflitos. Os países que adotam a execução fiscal administrativa, não deixam de seguir essa diferenciação, pois grande parte dos aderentes a extrajudicialidade fiscal submetem as exações de lide contestada, ou de pretensão discutida ao crivo do judiciário.

O sistema de freios e contrapesos, de outro lado, legitima qualquer poder a rever os atos praticados pelo outro, quando em matéria de legalidade. Tal controle está vigente no PL n. 4.257 (BRASIL, 2019) e qualquer questionamento do conteúdo das notificações pode perpassar pelo judiciário através de embargos a penhora.

Essa possibilidade de julgamento por judicante, tanto pelo município, quanto pela parte executada, através de embargos a penhora, exceção de pré-executividade, demonstra o caráter reversivo da atitude de penhora alavancada pela administração, tendo em vista a previsão de pós análise do ato administrativo, através de acesso a jurisdição.

4.2.3 Número de processos de IPTU

Como demonstrado, a quantidade de execuções em curso somente de IPTU no Estado de Goiás é expressiva, sendo que a possibilidade de ser utilizada a via judicial como uma alternativa e não a única, partindo da análise compensatória, vai ajudar o TJGO a alcançar a meta do CNJ.

O procurador do município de Formosa registrou em entrevista que o índice de inadimplência de IPTU:

Deveria ser nulo. Porém entendemos que de certa forma, é um problema cultural, não só em nosso Município, mas em muitos outros. Ainda que façamos campanhas publicitárias, programas de desconto em juros e multa, com parcelamento, como é o caso do REFIS, ainda sim, a maioria não efetua o pagamento do imposto devido sobre seu imóvel.

Ao todo são 57.150 imóveis cadastrados no banco de dados da Prefeitura de Formosa, ou seja, são fatos geradores do tributo IPTU. A cobrança do IPTU em Formosa-GO é pautada, geralmente, pelo o combo normativo: Constituição Federal, Código Tributário Nacional e a Lei Complementar de número 03, conhecida como Código Tributário Municipal.

Dados como os de alíquotas, base de cálculo, lançamentos e isenções são encontrados na citada Lei complementar, que disciplina, outrossim, hipótese em que o valor da dívida por ser irrisório, R\$ 500,00 (quinhentos reais) (MUNICÍPIO DE FORMOSA, 2009), quando cotejado aos gastos de sua cobrança, pode não ser executado pela procuradoria sem a responsabilização do procurador, que faz, portanto, uma avaliação de viabilidade financeira do ato que pode vir a dar vazão.

O PL em estudo caminha nessa mesma linha de raciocínio, porém em forma mais contida. Seria a lei autorizando o agente municipal a avaliar qual via compensa mais para o alcance da finalidade que é receber IPTU, a judicial ou a administrativa. Tal avaliação redutiva de gastos é constantemente feita no campo privado, todavia no terreno da execução fiscal inexistente, uma vez que hoje (sem a aprovação do PL) a única forma de resolver é a judicial. Percebe-se que a lei complementar municipal de Formosa-GO autoriza não se executar crédito baixo, ou seja, não receber.

O IPTU em Formosa-GO é de arrecadação multifacetada, visto que não tem um sistema padronizado, informação dada em entrevista pelo Secretário de Transparência, Fiscalização e Controle deste Município, podendo a ampliação do recebimento desse tributo ser positiva a diversos setores ou classes formosenses.

O IPTU como bem lembrou o Secretário de Transparência, Fiscalização e Controle do município de Formosa é um tributo não vinculado, o que significa que o produto de sua arrecadação não está vinculada a nenhum grupo de despesas públicas específicas, no que a eficiência em sua arrecadação pode ser benéfica a diversos setores ou classes formosenses, que contaram com mais recursos públicos para custear políticas públicas visando a realização de direitos fundamentais.

Então esse numerário de processos judicializados de IPTU que representa a maior parte do serviço da procuradoria de Formosa-GO diz respeito apenas a fatos geradores antigos, vale dizer, os de 2019 a 2022 não foram levados ao judiciário, sendo que o volume de entrada de processos novos esperado na Vara de Execução Fiscal de Formosa é grande. Mas se os outros municípios fizerem o mesmo (ou como estão as respectivas situações) Formosa poderia até cair no ranking. A única coisa que dá para afirmar é que ajuizando mais ações a taxa de congestionamento aumentaria exponencialmente.

Atentos a isso, o TJGO visando contornar a taxa de congestionamento, bem como aumentar o índice de satisfatividade retirou da Vara de Execução Fiscal de Formosa a competência cível em relação a demandas envolvendo os Entes Públicos, sendo responsável apenas por matérias fiscais, vide resolução número 166 de 13 de outubro de 2021.

Mesmo doravante a essa ação do TJGO a taxa de congestionamento dessa unidade judiciária hoje é a mais alta em Formosa e tende a aumentar, pois há fatos gerados vencidos ainda não judicializados. Assim, utilizar metas produtivistas para a

contenção da morosidade e acúmulo de processos na Vara de Fazendas Públicas de Formosa não é a melhor alternativa, seja por conta da ausência de pessoal, seja pelo gasto elevado que se tem com o judiciário goiano, seja porque a vara é a que mais tem produtividade, isto é, mais julga e baixa processos.

O PL n. 4.257 (BRASIL, 2019) viria para ajudar a desafogar a Vara de Execução Fiscal de Formosa e, como visto, seria instrumento hábil para aumentar a celeridade de processos fiscais e não fiscais. Não só isso, impactaria o índice de satisfatividade no recebimento de IPTU, já que o fortalecimento das unidades locais, da prefeitura através dos meios legais de coerção que passaria a deter, do Judiciário que com a redução de ações daria a população e Estado respostas mais rápidas em imbrólios, traria resultados positivos à curto prazo a prefeitura e a longo prazo a população formosense.

Segundo o procurador do município o índice de satisfação das demandas judiciais de IPTU em Formosa está “entre 20 a 30% dos processos ajuizados”. Isso significa dizer que apenas 1.500 das cerca de 5.000 mil ações em curso cobrando IPTU conseguem alcançar sua finalidade que é receber o tributo. Noutras palavras, aproximadamente 70% dos processos, que tem custo unitário apurado pelo IPEA de R\$ 4.368,00 (quatro mil, trezentos e sessenta e oito reais), não conseguem dar a resposta que se espera pelo Município, ou seja, além de não receber o imposto, gasta-se na cobrança.

Fator que contribui para grande inadimplência em Formosa é a dificuldade no:

[...] cadastro do contribuinte, que em muitos casos a base de dados do Município está incompleta ou desatualizada. Isso dificulta a evolução dos processos judiciais, uma vez que, centenas de processos não prosseguem por falta de citação dos contribuintes/executados (entrevista com o procurador do município, 2022).

Mesmo diante das falhas de sistema, acrescidas das manobras empregadas pelo contribuinte que não quer pagar, segundo o procurador não há margem para a discricionariedade na cobrança, haja vista a possibilidade de responsabilização pela omissão. Ou seja, se o valor é superior a R\$ 500,00 (quinhentos reais), mesmo pouco excedente, a ordem é se executar, embora se saiba que a satisfatividade é baixíssima.

A juíza assessora da presidência do TJGO expôs que em Goiás de um modo geral,

[...] a satisfatividade é extremamente baixa. Os processos se arrastam por anos, com diligências infrutíferas ou de pouca efetividade, utilizando-se apenas dos meios de busca de bens mais tradicionais, com excessivos pedidos de suspensão pelo período de um ano e pouca diligência do credor. Além da demora atribuída ao próprio Poder Judiciário diante do volume de executivos fiscais.

Questionado se a aprovação do projeto de lei iria contribuir para a situação atual da prefeitura de Formosa o procurador do município opinou:

Certamente sim. A possibilidade de Execução Administrativa seria sem sombra de dúvidas um procedimento mais célere para a arrecadação de receitas, além de desafogar o judiciário de centenas ou milhares de ações de execuções fiscais.

Acrescentou a opinião de que *“[...] se houvessem medidas extrajudiciais para penhora de bens, certamente o procedimento seria mais célere, e o contribuinte teria uma mentalidade voltada a adimplir os débitos e evitar penhora de seu patrimônio”*.

Em uma entrevista realizada com o servidor responsável pela Vara da Fazenda Pública de Formosa, no dia 06 de março de 2022. O mesmo informou que existem 5.593 demandas de IPTU em curso na vara de fazenda públicas. Há uma demanda de 41 processos tributários (além dos descritas acima) e que estes processos mais antigos são de 2014. Sobre a margem de arquivamento das demandas de IPTU, o entrevistado respondeu que 2.251 processos arquivados nos últimos 12 meses. E que a taxa de congestionamento da Vara de Fazenda Públicas de Formosa é de 81.01%.

Portanto, o estudo empírico de uma unidade judiciária como Formosa-GO, classificada no TJGO como intermediária, traz referências de como a inadimplência traz impactos ao judiciário e executivo local, bem como, de acordo com a população qual seria a margem de processos de IPTU afetados por essa cobrança extrajudicial e possivelmente retirados do Poder Judiciário.

O Magistrado catarinense registrou que definitivamente não seria necessária a participação do juiz no recebimento de IPTU *“[...] a participação do juiz, nesse caso, limita-se a homologação do acordo. Contudo, as partes, administrativamente,*

poderiam pactuar entre si, sendo desnecessária a intervenção do juízo". Já, a Magistrada goiana, de sua vez, também coadunou com o raciocínio:

[...] acredito que intervenção judicial e o ajuizamento da execução fiscal deveria ser a última medida a ser adotada, impondo-se a obrigatoriedade da utilização de um Cejusc Fiscal (como ocorre em Goiânia) para a tentativa de localização de devedores e parcelamento de débitos de maneira interessante a ambas as partes.

Tem-se na Tabela 9, dados que mostram a distribuição das comarcas quanto ao IPTU do Estado de Goiás, e fica evidenciado que Formosa fica em 8º lugar no Estado com mais processos de IPTU, justificando o estudo, em sétimo está Cidade Ocidental com 6.592 ações, sexto Luziânia com 7.697, quinto Caldas Novas com 7.957, quarto com Trindade 9.145, terceiro Aparecida de Goiânia com 49.033, segundo Anápolis com 66.328, primeiro Goiânia com 87.448, dados retirados em 2022 do sistema de base de dados do TJGO. Sendo Goiânia a única comarca de entrância final, Formosa classificada como entrância intermediária representa uma unidade de estudo maior, quando cotejada as Comarcas de entrância inicial, que tem menos processos, menos litígio e taxa de congestionamento.

Tabela 9 - Distribuição das 8 comarcas com mais processos de IPTU do Estado de Goiás.

Comarcas	Número de processos de IPTU	
	f	% do total de processos
Goiânia	87.448	30,8
Anápolis	66.328	23,4
Aparecida de Goiânia	49.033	17,3
Trindade	9.145	3,2
Caldas novas	7.957	2,8
Luziânia	7.697	2,7
Cidade Ocidental	6.592	2,3
Formosa	6.324	2,2

Fonte: dados da pesquisa (2022).

A Tabela 10 consigna a quantidade de 6.324 processos de IPTU em tramitação na Vara das Fazendas Públicas de Formosa. Importa mencionar, que esse numerário pode ser alvo de impactos após a insurgência do PL n. 4.257 (BRASIL, 2019). Essa alteração normativa tem aplicação não só para as execuções

de IPTU novas, mas para já judicializadas, conforme ato de disposição transitória do PL.

Tabela 10 - Numerário total de processos em Formosa, representatividade do IPTU nesse montante.

Processo	Número de processos	
	f	% do total de processos
IPTU	6.324	21,8
Outros	22.699	78,2
Total	29.023	100,0

Fonte: dados da pesquisa (2022).

Ademais, os dados do acervo da Vara das Fazendas Públicas de Formosa traz um diagnóstico apontando ser o IPTU a principal causa do elevado número de ações em trâmite, isso porque de 7.196 processos em curso, 6.324 são de IPTU, sendo 221 ICMS e 139 ISS. Ou seja, 94,6% do acervo é de IPTU, sendo a cobrança desse imposto um dos elementos que evidenciam a alta de congestionamento dessa Comarca. Esse cenário não é diferente nos 5.569 municípios do Brasil, afinal segundo o CNJ a execução fiscal é hoje um contratempo no Poder Judiciário do país (Tabela 10 e 11).

Tabela 11 - Distribuição do número de processos por tipo na Vara de Fazendas Públicas de Formosa-GO.

Tipo de processo	Número de processos	
	f	% do total de processos
IPTU	6.324	94,6
ISS	139	2,1
ICMS	221	3,3

Fonte: dados da pesquisa (2022).

A meta de número 05 do Conselho Nacional de Justiça consubstancia reduzir a taxa de congestionamento da Justiça dos Estados em 0,5% (CNJ, 2022), para tanto, faz-se necessário controlar o fluxo de entrada das ações. No campo de cobrança de tributo para que tal objetivo seja alcançado, necessário é o estímulo para que o contribuinte quite voluntariamente a parcela que lhe compete. Tal incentivo pode ser alcançado no campo do IPTU, por exemplo, por meio de melhoria

de condições de pagamento, ou pelo mecanismo da lei que fortalece os métodos de coerção.

Assim, a Execução Fiscal Administrativa do PL em análise atua com medida a estancar a quantidade expressiva de inadimplência de tributo. Em relação a cidade de Formosa-GO, viu-se que o IPTU tem 6.324 de processos em Formosa, E que corresponde ao imposto não adimplido espontaneamente pelos munícipes e que foram ajuizados ações de execução, fora os débitos a baixo do valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), bem como as ações de execução fiscais ainda não ajuizadas (Tabela 12).

Assim, o Decreto Judiciário n. 1757/2022 (Anexo A) do Tribunal de Justiça de Goiás é fonte entusiasta da pesquisa, isso porque estampa a preocupação da Justiça Goiana com os executivos fiscais. Uma das metas de seu texto é fazer a diagnose do perfil do acervo processual da unidade interessada, sendo que nesse trabalho houve o monitoramento da natureza e da quantidade de processos da Vara de Fazendas Públicas de Formosa, como também levantamento de montante de IPTU nas 127 Comarcas do TJGO.

Outro objetivo do artigo 3º, especificadamente do inciso III é “identificação do custo médio do processo com vistas à definição de um valor de alçada”. Para ajudar a calcular tal montante foram colhidas informações de duração média do processo na Vara de Fazendas Públicas em Formosa e levantamento de produtividade. Esse último dado se apresenta como importante ao atendimento de outra intenção do Decreto, vale dizer: “mapeamento dos procedimentos e rotinas de trabalho das Varas de Execução Fiscal Municipal”.

Além disso, houve na pesquisa, à medida que se colheu dados e pontos de vistas do Executivo e Judiciário de Formosa, a disponibilização de elementos para “promover a interlocução com os Chefes do Poder Executivo e Legislativo Municipal, com o propósito de criar uma lei fixando um valor mínimo para fins de cobrança judicial ou facultando acordos até determinada alçada”.

Tabela 12 - Distribuição das Comarcas de entrância intermediária quanto aos processos de IPTU no estado de Goiás.

Comarcas	Número de processos de IPTU	
	f	% do total de processos
Anápolis	66.328	23,374
Aparecida de Goiânia	49.033	17,279
Trindade	9.145	3,223
Caldas novas	7.957	2,804
Luziânia	7.697	2,712
Cidade Ocidental	6.592	2,323
Formosa	6.324	2,229
Rio Verde	4.579	1,614
Aguaí lindas	3.173	1,118
Itumbiara	2.761	0,973
Valparaíso de Goiás	2.721	0,959
Santa Helena de Goiás	2.639	0,930
Goianésia	2.541	0,895
Inhumas	1.823	0,642
Minaçu	1.425	0,502
Mineiros	1.416	0,499
Santo Antônio do descoberto	1.076	0,379
Uruaçu	956	0,337
Cristalina	940	0,331
Planaltina	883	0,311
Morrinhos	787	0,277
Catalão	637	0,224
Iporá	522	0,184
Goiatuba	310	0,109
Niquelândia	225	0,079
Pirenópolis	207	0,073
Novo gama	206	0,073
Jaraguá	142	0,050
Itaberaí	120	0,042
Ceres	70	0,025
Jataí	49	0,017
Ipameri	28	0,010
Palmeiras de goiás	20	0,007
Porangatu	2	0,001
Crixas	0	0,000

Goiás	0	0,000
Jussara	0	0,000
Posse	0	0,000
Quirinópolis	0	0,000

Fonte: dados da pesquisa (2022).

O município de Formosa-GO só de IPTU possui judicialmente intentadas mais de cinco mil cobranças (dados obtidos do Projudi do procurador do município em maio de 2022), isso só de dívidas antigas, vale dizer, dos anos de 2017 e 2018. Como o IPTU é um imposto em que o fato gerador renova ano a ano, as cobranças judiciais citadas não consubstanciam procedimento válido de exação do imposto vencido em 2019, 2020, 2021, o que mostra ser complexo o processo de cobrança de IPTU em Formosa.

Como o IPTU é um imposto que gera cobrança ano a ano, as cobranças judiciais citadas anteriormente, não consubstanciam procedimento válido de cobrança do imposto vencido em 2019, 2020, 2021, o que classifica como infundável o processo de cobrança da municipalidade de Formosa-GO. Contudo, no que diz respeito aos devedores que gozam de condições financeiras favoráveis e que podem realmente pagar a dívida existem meios de dificultar a ocultação de bens e até mesmo meios de coerção indireta para que os mesmos efetuem espontaneamente a liquidação.

No município de Formosa-GO a solução ao não pagamento de IPTU, vide entrevista realizada com procurador do município, é a inscrição na dívida ativa se o débito suplantar R\$ 500,00 (quinhentos reais), conforme artigo 348 da Lei Complementar n. 03/2009 (CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE FORMOSA, 2009).

Após a inscrição na dívida ativa, tem-se um título executivo extrajudicial. Passado 60 dias da dívida emitida sem pagamento do devedor, a Fazenda entra com uma execução judicial no Poder Judiciário e segue todo o trâmite descrito na Lei 6.830 de 1980. O prazo médio de duração de uma execução fiscal junto a Justiça Federal segundo estudo do IPEA é de 9 anos, 9 meses e 16 dias.

As outras ações de execução fiscal, aquelas que não são promovidas pela PGFN teve custo unitário médio apurado em: “R\$ 4.368,00, e a probabilidade que um executivo fiscal em geral tem de resultar em pagamento integral do crédito, que é

de 33,9%, tem-se que o *breaking even point* das ações de execução fiscal em geral é de R\$ 12.885,60” (MENDONÇA, 2019, p. 55).

Diante de tudo o que foi exposto, é perceptível que mesmo após anos de evolução legislativa a Execução Fiscal, hoje se encontra ineficaz, repleta de lacunas e falhas que abrem a possibilidade para que os seus devedores não cumpram com as suas obrigações e não se importem com tal situação, haja vista o pequeno poder de coerção da atual legislação (LIMA, 2017).

Cabe a lei, portanto, através de suas consequências legais exequíveis, incentivar o contribuinte a fornecer dados para notificação, procurar a secretaria do município para sanar antecipadamente o débito, dentre outros modos de se ajudar no recolhimento desse tributo.

Contudo, no que diz respeito aos devedores que gozam de condições financeiras favoráveis e que podem realmente pagar a dívida existem meios de dificultar a ocultação de bens e até mesmo meios de coerção indireta para que os mesmos efetuem espontaneamente a liquidação. Diante de tudo o que foi exposto, é perceptível que mesmo após anos de evolução legislativa a execução fiscal hoje se encontra ineficaz, repleta de lacunas e falhas que abrem a possibilidade para que os seus devedores não cumpram com as suas obrigações e não se importem com tal situação, haja vista o pequeno poder de coerção da atual legislação (LIMA, 2017, p. 55-56).

Em 2018 existiram 14.885 contribuintes inadimplentes em Formosa-GO no pagamento de IPTU, conforme relatório do município. O valor deixado de ser arrecadado foi apurado em: R\$ 12.386.846,16 (doze milhões, trezentos e oitenta e seis mil, oitocentos e quarenta e seis reais e dezesseis centavos), ou seja, suplantou o total que foi efetivamente recolhido pela municipalidade no mesmo ano.

Embora o PL n. 4.257 (BRASIL, 2019) abarque outros impostos, como: o Territorial Rural e de Propriedade de Veículo Automotor, este Estadual, aquele Federal, o maior impacto dessa nova forma de cobrança vai ser presenciado nas justiças municipais por meio do IPTU, pois este representa a principal ou uma das principais fontes de arrecadação das prefeituras do Brasil. Além disso, o IPVA por ser relativo a bem móvel é com mais frequência adimplido, não só pela regularização da locomoção que sofre fiscalização dos órgãos de trânsito, mas também por ser objeto de mais alienação e transferência.

Assim, a partir das informações descritas acima, nota-se acerca da

viabilidade¹⁵ constitucional da adoção da execução fiscal administrativa no Brasil, temos embasamento na pesquisa de Melo (2010), em que o autor afirma que a redefinição do modelo de cobrança forçada do crédito público é um tema atual e necessário, pois, com efeito, a execução fiscal administrativa constituiria mudança significativa no modelo executório vigente. No entanto, diante dos inúmeros problemas enfrentados na atualidade, a opção pelo modelo de execução fiscal administrativa, mostra-se viável, do ponto de vista constitucional.

Dos comportamentos das sociedades, tem-se verificado a existência de três funções básicas: a) uma geradora do ato geral; b) outra, geradora do ato especial e, c) uma terceira, solucionadora de conflitos. Os países que adotam a execução fiscal administrativa, não deixam de seguir essa diferenciação, pois grande parte dos aderentes a extrajudicialidade fiscal submetem as exações de lide contestada, ou de pretensão discutida ao crivo do Judiciário.

O sistema de freios e contrapesos, de outro lado, legitima qualquer poder a rever os atos praticados pelo outro, quando em matéria de legalidade. Tal controle está vigente no PL n. 4.256 (BRASIL, 2019) e qualquer questionamento do conteúdo das notificações pode perpassar pelo Judiciário através de embargos a penhora. Essa possibilidade de julgamento por julgante, tanto pelo município, quanto pela parte executada, através de embargos a penhora, exceção de pré-executividade, demonstra o caráter reversivo da atitude de penhora alavancada pela administração, tendo em vista a previsão de pós análise do ato administrativo, através de acesso a jurisdição.

A Lei n. 6.830 (BRASIL, 1980) - Lei de Execuções Fiscais posiciona o Poder Judiciário como única, não última *ratio*, vez que o procedimento executivo é todo judicializado. Qualquer quantia, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades federativas pode ser inscrito em dívida ativa e levado ao conhecimento do magistrado, artigo 2º, § 1º da norma citada. Algumas vezes, por inexistirem filtros de cobrança, são intentadas ações nada vantajosas, quando avaliados os custos de sua tramitação (BRASIL, 1980).

¹⁵ Ressalte-se, ainda, que a retirada das execuções fiscais do âmbito do Poder Judiciário terá importante impacto positivo na velocidade da própria prestação jurisdicional. Como já salientado, o Poder Judiciário vive momento de grave congestionamento a impedir uma prestação jurisdicional célere. A adoção da via administrativa para a execução fiscal aliviará o Poder Judiciário de pesado fardo, liberando importantes recursos materiais e humanos que poderão ser empregados na rápida solução de lides que, hoje, levam anos para serem julgadas (PGFN, 2007).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio de um estudo feito em 2011 sobre o *custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*, constatou que o valor unitário médio total de uma ação de execução fiscal intentada junto à Justiça Federal é de R\$ 5.606,67 (cinco mil e seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos). O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter a recuperação integral do crédito é de apenas 25,8% (IPEA, 2011, p.14)

A Constituição Federal (CF) declara que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, entretanto há uma considerável percentagem de execuções fiscais em que sequer existe pretensão resistida do executado.

O direito de se valer da justiça na óptica do Projeto¹⁶ de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019) de autoria do senador Antônio Anastásia seria uma opção, tendo em vista a existência de métodos administrativos de satisfatividade. Na realidade, a administração pública¹⁷ com base em seu atributo de autoexecutoriedade exerceria no campo tributário um mister inerente ao seu poder extroverso, com garantia ao contribuinte de retorno ao *status quo ante*, direitos de ampla defesa e devido processo legal (BRASIL, 2019).

De acordo com Pasinatto (2018) o maior incentivo para a feitura desse projeto foi, justamente, o congestionamento do Poder Judiciário e o reflexo nas arrecadações fiscais. Ainda o autor comenta que (2018, p. 4):

Mas, infelizmente, “a recuperação do crédito tributário passou a ser o grande desafio para os governos de todos os níveis da federação”. Não defendemos, aqui, que a arbitragem tributária descongestionaria o Poder Judiciário. Acreditamos não ser essa a proposta. Conforme o estudo anual feito pelo Conselho Nacional de Justiça, denominado *Justiça*

¹⁶ A partir da aprovação do referido projeto, servirá como ferramenta que diminuirá as demandas judiciais e reduzir o tempo de duração processual com economicidade é fomentar o desenvolvimento econômico da cidade de Formosa. Portanto, o Projeto de Lei N. 4.257 (BRASIL, 2019), diminuirá consideravelmente as demandas, pelo fato da retirada da obrigatoriedade de resoluções pela via judiciária, assim, contribuindo de forma efetiva e eficiente no desenvolvimento regional e nacional.

¹⁷ Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos (MEIRELES, 2013, p. 2).

em Números, a movimentação processual deixa clara a dificuldade para a diminuição da taxa de congestionamento. A arbitragem tributária seria, em realidade, uma via complementar de resolução das controvérsias tributárias, uma solução “à desjudicialização de demandas”, retirando “alguns assuntos que hoje, em virtude da legislação vigente, estão desnecessariamente sendo processadas pelo Poder Judiciário”, visando maior efetividade na cobrança da dívida ativa e, conseqüentemente, aumentando a arrecadação fiscal. Dentro dessa perspectiva, frisamos que a arbitragem tributária é — e deve ser — facultativa, não interferindo, de forma alguma, no princípio da inafastabilidade de jurisdição.

Concordamos com o Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019) ao afirmar que a via judicial apenas seria acionada se “a intervenção do juiz for considerada imprescindível para garantir a proteção a um direito fundamental do cidadão”. Para o PL, o caráter de imprescindibilidade não está nos casos da execução fiscal “dos tributos que são devidos em razão da propriedade, posse ou usufruto de bens imóveis passíveis de alienação ou da propriedade de veículos” (BRASIL, 2019).

Em relação ao processo de cobrança em sistema sincréticos¹⁸ com predomínio da instância administrativa, mas com momento processual excepcional na seara judicial, temos o Chile, neste país as lides de pretensão são discutidas no Tribunal Tributário com a possibilidade de recurso à Corte de Apelação, ou seja, o processo de execução fiscal é realizada na seara administrativa, cabendo o protagonismo do Estado-Administração, em que este prática quase todos os atos processuais executivos do referido país.

Em relação ao sistema sincrético com predomínio da entrância judicial, temos a Argentina, possui um sistema amplamente administrativo de execução, após a Corte Suprema julgar inconstitucional o poder conferido à administração ativa para decretar unilateralmente medidas de constrição patrimonial.

Nesse sentido, Nunes (2019, p. 933-934):

No tocante ao processo judicial tributário, sem dúvida, a Execução Fiscal é a modalidade processual que demonstra mais cuidado, exatamente porque se responsabiliza pela cobrança judicial da dívida ativa. Os indicadores brasileiros expõem uma realidade difícil e preocupante: quase um terço da máquina judiciária está a serviço da Fazenda para receber seus ativos fiscais. Contudo, dados recentes expõem um estoque de dívida ativa, somente da União, que ultrapassa a casa de trilhão de reais, praticamente empatando com as estimativas de receita fiscal da União nos últimos anos. De um modo geral, a baixa efetividade do sistema de processo judicial reflete nas causas tributárias e em todas as outras discussões que aportam nos fóruns brasileiros. No entanto, se o processo tributário puder ser

¹⁸ Ações sincréticas e embargos de retenção por benfeitorias no atual sistema e no 13º anteprojeto de reforma do Código de Processo Civil.

resolvido em outra esfera de poder com a devida segurança jurídica, talvez auxiliasse na construção de um sistema processual mais eficiente.

Junto com as tecnologias de automação, essa inovação legislativa pode gerar impacto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e os demais órgãos da justiça, já que a maioria das demandas fiscais em curso nos estados versam sobre os tributos objeto dessa reforma. O que se almeja nessa pesquisa é mensurar o quantitativo de redução processual das varas de execução fiscal de Goiás, índice de desobstrução Judiciário, economicidade e efetividade no recebimento de recursos.

O congestionamento, a título de conhecimento, tem ocasionado na cidade de Formosa-GO, segundo entrevista realizada com o procurador deste município, uma força-tarefa da procuradoria de tentativa de ingresso de ação de IPTU antes do prazo citado como limite para prescrição, vale dizer, cinco anos conforme o artigo 174 do CTN.

A prescrição ordinária é aquela que decorre da inércia do Estado em formalizar a cobrança judicial do débito tributário. Noutras palavras, se desde a constituição do crédito tributário até o ajuizamento da execução fiscal houver transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, sem qualquer causa suspensiva ou interruptiva da prescrição, ocorre a perda do direito do Estado de exercer a sua pretensão de cobrança judicial do tributo, extinguindo-se o crédito tributário.

Já a prescrição intercorrente se consuma quando, já ajuizada a demanda¹⁹ executiva dentro do prazo prescricional, o Estado mantém-se inerte, redundando na paralisação do processo por período superior a 5 (cinco) anos. Na prática, ocorre o seguinte: quando ajuizada uma demanda executiva e não localizados bens do devedor, o processo fica suspenso por 1 (um) ano, em atenção ao disposto no art. 40, §§1º e 2º, da Lei n. 6.830 (BRASIL, 1980), e após o decurso desse ano inicia-se a contagem do prazo prescricional intercorrente.

Após anos de julgamento, finalmente o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o REsp 1.340.553/RS, enfrentou as questões e consolidou importantes entendimentos que serão aplicados em milhões de processos em tramitação. São eles: a) o prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo, em virtude da não localização de bens do devedor, tem início automaticamente da data de ciência do

¹⁹ Segundo o IPEA (2019), “[...] cumpre frisar que o aperfeiçoamento da demanda é um dos pontos mais críticos no processamento de execução fiscal. Segundo a Nota Técnica do IEA, a etapa de citação das execuções em tramite na Justiça Federal dura em média 1.540 dias”.

Estado acerca da não localização do devedor, ou não localização de bens penhoráveis; b) ao final do prazo de suspensão, inicia-se automaticamente o prazo prescricional; c) a mera manifestação do Estado, no sentido de requerer a penhora de novos bens, não é suficiente para suspender a contagem do prazo prescricional, o que só ocorre com a efetiva penhora de bens ou localização do devedor; e d) caso seja reconhecida a prescrição intercorrente de ofício, o Estado deve se insurgir na primeira oportunidade, alegando ausência de sua intimação, no entanto, deverá comprovar também o efeito prejuízo da ausência de intimação, como por exemplo, a existência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

Tal decisão da Corte Superior inquestionavelmente tem o efeito de reprimir a postura passiva e de inércia da Fazenda Pública nos litígios executivos, buscando, dessa forma, evitar a perpetuação de processos judiciais que se arrastam ao longo do tempo, impondo altos custos à máquina judiciária. Não há dúvidas que o precedente do STJ é bastante favorável ao contribuinte, que, com a assessoria jurídica adequada, deve buscar identificar as situações nas quais, a prescrição intercorrente tenha se consumado, com a consequente extinção do débito tributário e término do processo judicial.

Embora o montante arrecadado anualmente com IPTU pela prefeitura de Formosa-GO seja expressivo, este também é o imposto com maior inadimplência municipal hodiernamente, conforme pesquisa realizada entre os servidores da prefeitura, balanço anual financeiro e o relatório de sistema de débitos.

O IPTU na cidade de Formosa segundo entrevista com o superintendente de procedimentos fiscais não tem destinação carimbada, ou seja, o valor apurado com o imposto ou a estimativa de arrecadação feita por meio da lei orçamentária anual pode custear qualquer ação do município local.

Portanto, o IPTU, assim, é instrumento de desenvolvimento municipal, sendo que a melhoria na arrecadação habilita o município na criação de novas políticas públicas e faz com que deslanche as já existentes, proporcionando ao formosense uma maior contrapartida ao que desembolsa.

CONCLUSÃO

No contexto atual, as políticas de recuperação do crédito tributário são mais importantes do que nunca, uma vez que apoiam o desenvolvimento regional que é um processo de mudança socioeconômica e ambiental de tipo estrutural, cujo objetivo principal é a melhoria do bem-estar da população de um território e a redução das desigualdades sociais e econômicas sob uma abordagem de sustentabilidade; é um processo que envolve a ampliação das capacidades e oportunidades produtivas, socioculturais e políticas da sociedade.

Direito e economia são dois campos que estão intimamente ligados. Notou-se que a lei é um corpo de regras de ação ou conduta com força impositiva e obrigatória e prescrita por uma autoridade controladora; e os sistemas jurídicos são formados pelas instituições sobre as quais as leis são construídas. Os sistemas jurídicos podem significar um conjunto de princípios que regem a autoridade da lei ou podem ser uma manifestação sistematizada dos órgãos governamentais. Crescimento e desenvolvimento econômico significam, de maneira ampla, melhorar o bem-estar econômico tornando o país mais próspero. Enquanto o crescimento econômico se restringe aos resultados quantificáveis, como o aumento do PIB, o desenvolvimento econômico também incluiria fatores que contribuem para o bem-estar da sociedade e práticas ambientalmente sustentáveis.

No contexto democrático brasileiro, por um lado, a desjudicialização pode expressar reivindicações legítimas, que visam em última instância a distribuição de justiça para além do Poder Judiciário nas sob as balizas do devido processo legal. Por outro lado, o processo judicial tradicional pode ser usado de forma a reforçar o desequilíbrio de direitos ao conceder o privilégio de obtê-los a grupos de pessoas que têm conhecimento dos processos judiciais e recursos financeiros para recorrer à justiça.

A pesquisa logrou êxito e alcançou o objetivo e mensurou como a execução fiscal administrativa do IPTU altera os impactos do Judiciário em Formosa-GO. A pesquisa realizada nesse trabalho, embora esteja fincada no PL n. 4.257-(BRASIL, 2019) para fins de respeito ao devido processo legal, logrou a trazer identificação de cenários que impedem o desenvolvimento de poderes e de unidades federativas. O

resultado, portanto, não se vincula a aprovação do projeto lei, tanto que este não é o primeiro a sinalizar esse novo caminho para a melhoria no alcance de um recurso que é de extremo interesse público.

Acontece que a população formosense, como a população de todos os outros municípios semelhantes, conhece e vivencia a realidade do município como sujeito de cobrança. O procurador do município de Formosa-GO em entrevista mencionou que existem fragilidades no sistema de banco de dados de IPTU e falta de mão de obra frente a expressiva inadimplência. Hoje as ações do município em curso e as contabilizadas no acervo processual da Vara de Execução Fiscal de Formosa são apenas as que tiveram fato gerador até 2018. Ou seja, os não pagamentos de IPTU de 2018 a 2022 ainda vão demandar força de trabalho da procuradoria de Formosa, mais gastos da municipalidade e justiça estadual na Comarca de Formosa com trâmite processual, além da ampliação de índice de congestionamento e prejuízo a prestação do serviço judicial ao jurisdicionado.

Como diminuir a taxa de congestionamento é objetivo dos órgãos reguladores da atividade jurisdicional e o número de ações tende a ampliar em Formosa, analisar um meio legal proposto pelo legislativo para ajuda de sobrevivência do Judiciário e Executivo local tornar-se imprescindível para o desenvolvimento econômico e para a melhoria da condição de vida dos habitantes de Formosa.

Os dados empíricos obtidos da produtividade da Vara de Execução Fiscal de Formosa evidenciam a necessidade de novos artefatos para controle e melhoria de taxa congestionamento, isto é, medidas que ultrapassem a atuação dos servidores públicos, pois como apresentado, os lotados no cartório em estudo, são os que mais produzem e dão baixa aos processos intentados.

Foi visto que a tríade: lei, amplamente o conjunto normativo, bem como o Judiciário são agudamente importantes a economia. São atrativos ou egressão a investimentos e empreendedorismo no Brasil. Como não se aborda apenas a necessidade de atualização normativa e se espera um aumento de arrecadação aos cofres públicos, as benesses a esse endurecimento legal a inadimplência também ajuda na promoção de uma gestão municipal e estadual com vistas ao desenvolvimento, melhoria de infraestrutura e melhor cumprimento dos direitos sociais do cidadão.

Quanto à questão da morosidade da justiça, sabe-se que os empresários têm uma relação ambígua com este fator de análise, porquanto, por vezes, consideram que a morosidade atrapalha o desenvolvimento de suas atividades empresariais, e, outras vezes, entendem que a morosidade auxilia a adiar o cumprimento de determinadas obrigações, beneficiando assim suas atividades.

O que se percebe da avaliação acima é que uma característica negativa do judiciário, a morosidade, já tem sido utilizada como escape e avaliada como positiva por quem não tem o interesse ou não ver incômodo devido o almejo de mais lucros na atividade que explora em descumprir obrigação normativa. O fato de se estar em débito em relação ao imposto ao patrimônio, a maioria das vezes com a propriedade vinculada ao CPF do proprietário, não faz com o exercício de atividade empresarial deste, vale dizer, uso do CNPJ, em regra, esteja comprometido, tendo em vista o artigo 50 do Código Civil que prescreve que as pessoas jurídicas têm existência distinta de seus membros.

Há aqueles que questionam, como um órgão administrativo, que timbra pela morosidade de seus atos, poderia agilizar a execução fiscal?

Em Formosa-GO a maioria dos processos da administração cuidam do IPTU. Hoje, portanto, nesse município, a cobrança de imposto sobre propriedade é grande responsável por sobrecarregamento da procuradoria e sua morosidade.

Toda força empreendida por agentes públicos na obtenção de um resultado que pode ser facilmente alcançado com mudança normativa e seus efeitos, como conscientização fiscal por receio de ato construtivo, faz aumentar a despesa, mesmo diante da ausência de receita. Assim, se boa parte da inadimplência deixasse de existir, haveria uma melhora de produtividade da procuradoria municipal, bem como existiria mais recursos para se contratar mão de obra e investir em tecnologia de automatização como exemplo.

A questão da morosidade da municipalidade não parece ser um gargalo irreversível, que pode ser guinado através de um meio menos burocrático de agir. Importante mencionar que esse trabalho não se pende a analisar o Projeto de Lei 4.257 (2019) detidamente, artigo por artigo, tendo em vista que o que se propõe é justamente verificar os efeitos da implantação da execução fiscal administrativa em imposto cujo bem existe como garantia.

O projeto de lei aludido, não traz a implantação maciça da execução fiscal administrativa. Essa ideia pode ser classificada, portanto, como cautelosa, vez que só fundada em impostos *propter rem*, o que permite a administração, bem como os legisladores irem se esmerando, seja em aparatos para ação, ou até mesmo na consecução de uma adequada norma.

O Judiciário desempenha um papel significativo, pois o sistema legal de uma sociedade é estruturado sobre essa organização e seu desempenho pode determinar o grau de eficiência do sistema de governança da sociedade. Há evidências empíricas persuasivas de que sistemas judiciais bem-estruturados contribuem para o crescimento econômico. Em relação à Execução Fiscal, em que pese haja uma independência do judiciário, a falta de instrumentos viáveis a fomentar o pagamento de impostos, tendo em vista o excesso de formalidade e publicidade dos atos, bem como o congestionamento das varas que processam as cobranças fazem com que a via judicial não seja considerada boa ou melhor opção para recebimento de créditos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **Direito administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 14.

AFONSO, J. R. R. **Descentralização fiscal na América Latina**: estudo de caso do Brasil. Rio de Janeiro: Cepal/CEPP, 1994, p.71 (Relatório de Pesquisa, 4).

AFONSO, J. R. R; ARAÚJO, E. A; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil um diagnóstico abrangente**. (2013). Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/iptu_no_brasil_um_diagnostico_abrangente_0.pdf Acesso em: 02 abr. 2022

AZEVEDO, Á. V. **Bem de família internacional – necessidade de unificação**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2007.

ALMEIDA, L. F. C.; MACHADO, M. R. R.; MACHADO, L. S.; ZANOLLA, E. Análise Bibliométrica da Produção Científica Brasileira em Contabilidade Tributária. **Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS**, v. 17, n. 35, p. 36-54, 2017.

AMARAL, P. O. Cláusula Compromissória em Título Executivo Extrajudicial: Tentativa de Compatibilização. **Curitiba: Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, nº. 17, jul., 2008. p. 1. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?l=pt&informativo=17&artigo=819#>>. Acesso em: 25 de mar. 2022

ARAÚJO, J. H. M; FRANCO, M. V. **A desjudicialização da execução fiscal**: reflexões sobre o PL nº 4.257/2019. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-09/araujo-franco-reflexoes-projeto-lei-42572019> Acesso em: 02 abr. 2022

ARROW, K. J. **Social choice and Individual values**. New Haven and London: Yale University Press, 1963.

ALM, J. Medindo, explicando e controlando a evasão fiscal: lições da teoria, experimentos e estudos de campo. **Impostos internacionais e finanças públicas** 19: 54–77, 2012.

BARBOSA, L. F. R. Reforma tributária e justiça social. In: SIMAS, Endrillo Santos. **Reforma tributária**: Ipea-OAB/DF2018. Rio de Janeiro: Ipea, OAB/DF, 2018.

BARROSO, L. R. **Prefacio à obra interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2ª tiragem. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2007.

BATISTA, E. O. **Sistema de informação**: o uso consciente da tecnologia para o gerenciamento. São Paulo: Saraiva, 2004.

BAHL, R. W.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. **The property tax in developing countries: current practice and prospects**. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. (Working paper)

BAHL, R. W.; WALLACE, S. A new paradigm for property taxation in developing countries. In: BAH, R. W.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; YOUNGMAN, J. (Ed.). **Challenging the conventional wisdom on the property tax**. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2010

BEATTY, M. D. **A essência do estado de direito**. (trad) COTRIM, Ana Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

BOMFIM, G. P. O redirecionamento da execução fiscal e o incidente de desconconsideração da personalidade jurídica previsto pelo novo Código de Processo Civil. In: **A LEF e o novo CPC**: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BRASIL. Lei nº 6.830 de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda pública e dá outras providências**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=6830&ano=1980&ato=6e3lzZE9UMrRVT437> Acesso em: 02 abr. 2022

_____. **Projeto de Lei nº 4257, de 2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914> Acesso em: 02 abr. 2022

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 03 set. 2020.

_____. Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Brasília, DF, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm Acesso em: 03 set. 2020.

_____. **Resolução CNS/MS Nº 466/ 2012**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html

BRASÍLIA. Senado Federal. Projeto de Lei 4257/2019. **Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica**. Disponível

em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>> Acesso em: 28 ago. 2020.

BOER, Y. **A última e única grande reforma tributária ocorreu em 1965.**

Impostômetro, 2018. Disponível em: <<https://impostometro.com.br/Noticias/Internacional?idNticia=215>>. Acesso em: 02 set. 2020.

CARDOSO, G. V. O direito comparado na jurisdição constitucional. **Rev. direito GV** 6 (2), Dez, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200006> Acesso em: 02 abr. 2022

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, J S. **Manual de direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

CARVALHO, Ricardo Cintra Torres de. A obrigação **propter rem**, uma figura frequente no Direito Ambiental. 2018. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-25/ambiente-juridico-obrigacao-propter-rem-figura-frequente-direito-ambiental>

CARLEIAL, L. M. F. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional**, 1 (1), p. 1-21, 2014

CARVALHO, O. **Desenvolvimento regional: um problema político**. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. Property tax performance and potential in Brazil. 2017. Tese (Doutorado) – Faculty of Economic and Management Sciences, University of Pretoria, South Africa, 2017.

CUNHA, A. E.; KLIN, I. V.; PESSOA, O. A. G. Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Brasília: Ipea, 2011. (Nota Técnica).

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica** 4, p. 386-405, 1937.

_____. Rowland hill and the penny post. **Economica**, v. 6, p. 423, 1939.

_____. The problem of social cost. **Journal of law and economics** 3, p. 1-44, 1960.

Código Tributário do Município de Formosa. 2009. Disponível em: <https://sapl.formosa.go.leg.br/ta/85/text?>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp->

content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf Acesso em: 01 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Os 100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 01 set. 2020.

CNJ.Eficiente e modernização. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficienciamodernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>.

CNJ. Metas Nacionais do Poder Judiciário 2022. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/glossario-metas-nacionais-do-poder-judiciario-2021-justica-do-trabalho-versao-6.pdf>

CONTI, J. M. **Princípio tributários da capacidade contributiva e da progressividade**. São Paulo: Dialética, 1997. p. 25

COÊLHO, S. Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 391.

DATAFOLHA. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/amp/poder/2021/07/datafolha-pesquisa-mostra-avaliacao-da-advocacia-sobre-judiciario-e-principais-leis.shtml>> Acesso em: nov. 2022.

DESLAURIERS, J-P; KÉRISIT, M. **O delineamento de pesquisa qualitativa**. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos, v. 2, p. 127-53, 2008.

DELGADO, M. **Que impostos pagamos?** Valor Econômico Globo, 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/reforma-tributaria/tributos/?>>. Acesso em: 02 set. 2020.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 27ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

ESTEVES, E. B. B. **Economia e direito: Um Diálogo Possível**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (2010). Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2010/Heloisa%20Borges%20Esteves.p> Acesso em: 02 abr. 2022

FALCÃO, M. A. **Desenvolvimento econômico e expansão dos sistemas tributários**. (2013). Disponível em: <http://www.idtl.com.br/artigos/83.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2021.

FARINA, M. C.; GOUVEA, M. A.; VARELA, P. S. Transferências Constitucionais e Receitas Tributárias versus Desempenho Econômico e Social de Alguns Municípios

do Estado de São Paulo. In: **SEMEAD – Seminários Em Administração FEAUSP, São Paulo – SP, 2007.**

FARIA, M. G. S. Interações entre o novo CPC e a LEF: a teoria do diálogo das fontes no processo de execução fiscal. In: **A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FERREIRA, J. C; FEITOSA, M. O; CESCION, J. A; MARTINS, V. A. Compreendendo os riscos operacionais fiscais: uma análise à luz da teoria da contingência. **Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 20, n. 38 / pgs. 175 - 192; 2021.

FELIX, R. **Estado congestionando o Judiciário no país.** Quem perde é o cidadão. Gazeta do Povo, 2017. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/estado-congestionando-o-judiciario-no-pais-quem-perde-e-o-cidadao-bkyvzc1ylmckd5cnu9zuqz13/>>. Acesso em: 02 set. 2020.

FERRO JÚNIOR, I, G; SCHWARZER, M. R. Tabelionato de notas. Salvador: Juspodivm, 2019.

FIGUEIRA JÚNIOR, J. D. **Da constitucionalidade da execução civil extrajudicial – análise dogmática do PL 6.204/2019.** 2020. Disponível em: <https://www.abdireitocivil.com.br/artigos/page/7/> Acesso em: 02 abr. 2022 2019

FORMOSA. **Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro** de 2009. Disponível em: <https://www.formosa.go.leg.br/leis/mais-acessadas/codigo-tributario-1>

FUKITA, S. A. **Análise da cobrança administrativa fiscal federal problemas e soluções.** Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Tributário, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5097/1/Sergio%20Akira%20Fujita.pdf>
Acesso em: 10 fev. 2022

FIGUEIREDO, A M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. In: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas.** v. 1. Coimbra: Principia, 2009

FRANCO, C. C. A. Execução fiscal nos estados unidos da américa – uma abordagem comparativa com o direito brasileiro. **RVMD**, Brasília, V. 13, nº 1, p. 178-193, Jan.-Jun, 2019

FREITAS, J. **Direito fundamental à boa administração pública.** 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

GAIO, D. A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. **Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, Chaco**, v. 12, n. 12, p. 27-42, 2012.

GAZETA DO POVO. Estado congestionando o Judiciário no país. Quem perde é o cidadão. União, Caixa e o INSS são os maiores litigantes do Brasil, em diferentes instâncias judiciais. Para eles, é como jogar na Mega-Sena sem precisar pagar a aposta. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/estado-congestionando-o-judiciario-no-pais-quem-perde-e-o-cidadao-bkyvzc1ylmckd5cnu9zuqz13/> Acesso em: 02 abr. 2022

GODOY, A. S. M. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2009.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GLOBO. **Brasil é o país com o menor índice de retorno de bem-estar à sociedade; pesquisa foi feita com 30 países de maior carga tributária no mundo**. Globo, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/07/04/brasil-e-o-pais-com-o-menor-indice-de-retorno-de-bem-estar-a-sociedade-pesquisa-foi-feita-com-30-paises-de-maior-carga-tributaria-no-mundo.ghtml>. Acesso em: 03 set. 2020.

G1. **Estado de Goiás no ano de 2019 tinha quatro milhões de veículos registrados em seu Departamento de Trânsito do Estado (Detran)**. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2019/09/14/goias-dobra-a-frota-em-10-anos-e-atinge-4-milhoes-de-veiculos-registrados-diz-detran.ghtml> Acesso em: 02 abr. 2022

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HILL, F. P. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual** – REDP Rio de Janeiro. Ano 15. Volume 22. Número 1. Janeiro a Abril de 2021.

IBGE. Cidades e Estados. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/formosa> Acesso em: 05 set. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4460/1/Comunicados_n127_Custo.pdf > Acesso em: 05 set. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Indicadores básicos desempenho da justiça estadual de primeiro grau do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td_1609.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA IPEA. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf

ISHIKAWA, L. **A constitucionalização do direito: seus reflexos e o acesso à justiça**. Birigui-SP: Editora Boreal, 2015.

KALDOR, N. Welfare propositions in Economics and interpersonal comparisons of utility. **The Economic journal**, v. 49, n. 195, p. 549-552, 1939.

KELLY, R. Property tax collection and enforcement. In: MCCLUSKEY, W. J.; CORNIA, G. C.; WALTERS, L. C. (Ed.). *A primer on property tax: administration and policy*. Oxford: Blackwell Publishing, 2013. p. 141-170.

LAKATOS, E M; MARCONI, M A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 337 p.

LEÔNICIO, É. M. C. G. **O tributo da cidade: O IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN**. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/26876/1/TributocidadeIPTU_Le%C3%B4ncio_2019.pdf Acesso em: 02 abr. 2022

LIMA, B. P.; GERBELLI, L.G. **Estado e contribuintes disputam quase R\$ 5 trilhões em tributos, mostra estudo**. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/01/estado-e-contribuintes-disputam-quase-r-5-trilhoes-em-tributos-mostra-estudo.ghtml>>. Acesso em: 02 set. 2020.

LIMA, P. M. F. **Execução fiscal no âmbito federal: problemas e possíveis alternativas para cobrança dos créditos**. Disponível em: [LIMAhttp://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/16021/1/PEDRO%20MA%20THEUS%20FREITAS%20LIMA%20-%20TCC%20DIREITO%202017.pdf](http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/16021/1/PEDRO%20MA%20THEUS%20FREITAS%20LIMA%20-%20TCC%20DIREITO%202017.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2020.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARINONI, L. G. Garantia da tempestividade da tutela jurisdicional e duplo grau de jurisdição. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Garantias constitucionais do processo civil**. São Paulo: RT, 1999. p. 218

MACHADO, H. B. **Execução fiscal administrativa - Sínteses dos argumentos utilizados na defesa do anteprojeto e da correspondente refutação**. 2020. Disponível em: <http://www.abance.com.br/site/arquivos/jornal/20070/_encarte.pdt> Acesso em: 02 abr. 2022

_____. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARTINEZ, A. L; COELHO, M. L. B. Moral tributária e o cidadão brasileiro: estudo empírico. **Cad. EBAPE**, 17 (3), Jul-Sep 2019.

MALDONADO, L. B. **Limites do poder de fiscalização**: identificação e controle. 2020. Disponível em: <https://ibdt.org.br/RDTA/limites-do-poder-de-fiscalizacao-identificacao-e-controle/> Acesso em: 10 de abril de 2022.

MELO FILHO, J. A. **Racionalidade legislativa do sistema de resolução de conflitos tributários**: desjudicialização e democratização [execução fiscal administrativa, harmonização de instâncias, transação e arbitragem tributária] como fundamentos de um sistema racional [jurídico, lógico, eficiente e ético] de resolução de conflitos tributários. Dissertação [Mestrado] – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26a. ed., rev e atual. até a EC 57 de 18.12.2008. Editora Malheiros, 2010, página 380.

MÉNARD, C; SHIRLEY, M. **Economics**. Introduction.- the domain of new institutional economics: Institutions and the Performance of Economies, 2005.

MENDONÇA, P. B. H. **Execuções Fiscais: Uma Análise Crítica**. Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação “Stricto Sensu” em Direito na Universidade Católica de Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2707/2/PauloBernardesHonoriodeMendoncaDissertacao2019.pdf> Acesso em: 10 de abril de 2022.

MORAES, A. **Direitos humanos fundamentais**. Teoria Geral. Comentários aos arts. 1o à 5o da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1998, p. 197.

MOULAERT, F; JESSOP, Bob; MEHMOOD, A. Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development. **International Journal of Urban Sciences**, 20 (2), p. 167-187, 2016.

MUÑOZ, J R-A. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NOGUEIRA, A. **O devido processo legal tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NORTH, D. C. **A ascensão do mundo ocidental**: uma nova história econômica. Imprensa da Universidade de Cambridge, Cambridge, 1973.

NORREGAARD, J. **Taxing immovable property**: revenue potential and implementation challenges. Washington: IMF, 2013.

NUNES, C. S. N. **Curso completo de direito processual tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

_____. **Princípios do processo administrativo e judicial tributário.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ORAIR, R. O.; ALBUQUERQUE, P. H. M. Capacidade de arrecadação do IPTU: um exercício de estimação por fronteira estocástica com dados em painel dos municípios brasileiros no período 2002-2014. In: **Encontro Nacional De Economia**, 44., 2016, Foz do Iguaçu, Paraná. Anais... Foz do Iguaçu: Anpec, 2016.

_____. **Capacidade de arrecadação do IPTU:** estimação por fronteira estocástica com dados em painel. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2.309).

PASINATTO, A. P. **A arbitrabilidade da matéria tributária no Brasil frente ao exemplo vigente da arbitragem tributária em Portugal:** a superação paradigmática do dogma da indisponibilidade do crédito tributário brasileiro. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de PósGraduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB), 2021. Disponível em: [//repositorio.unb.br/bitstream/10482/43394/1/2021_AnaPaulaPasinatto.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/43394/1/2021_AnaPaulaPasinatto.pdf) Acesso em: 02 mai. 2022

PARETO, V. **Manual of Political Economy.** London: Augustus M. Kelley 1971.

PASINATTO, A P. Arbitrabilidade da matéria tributária: Seria a arbitragem a ferramenta necessária para cortar a última cabeça da Hidra de Lerna? In.: DOMINGOS, Francisco Nicolau (org.). **Justiça Tributária: Um Novo Roteiro.** Lisboa: Rei dos Livros, 2018.

PEREIRA, M. O mau funcionamento do Poder Judiciário como empecilho ao desenvolvimento econômico brasileiro. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional.** Curitiba, vol. 2, n. 2, Jan-Jun. p. 52-85, 2010.

PINHEIRO, A Cr. Magistrados, Judiciário e Economia no Brasil. In: Zylbersztajn, D.; Sztajn, Raquel. **Direito e Economia:** análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

PINHEIRO, A. C. **Direito e economia num mundo globalizado:** cooperação ou confronto, 2003, p. 4.

PINHEIRO, A. C. **Judicial System Performance and Economic Development.** Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 1996.

PINTO, A. G. G. Os Princípios mais relevantes do Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, nº 42, 2008.

PONTICELLI, J; ALENCAR, L. S. Court Enforcement, Bank Loans and Firm Investment: evidence from a bankruptcy reform in Brazil. **Working Paper Series.** Brasília n. 425 April 2016 p. 1-45. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps425.pdf> Acesso em: 02 abr. 2022

RESENDE, P. **Goiás dobra a frota em 10 anos e atinge 4 milhões de veículos registrados, diz DETRAN. G1 Goiás**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2019/09/14/goias-dobra-a-frota-em-10-anos-e-atinge-4-milhoes-de-veiculos-registrados-diz-detran.ghtml>>. Acesso em: 02 set. 2020.

RIBEIRO, D. V. H. Judicialização e Desjudicialização: entre a deficiência do legislativo e a insuficiência do Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 199, p. 25-33, 2013.

RIBEIRO, F. **Decreto-lei nº 70/66 é constitucional (tema 249 do STF)**. <https://flaviaribeiro.adv.br/decreto-lei-no-70-66-e-constitucional-tema-249-do-stf/>

RIBEIRO, F. P. **Análise dos projetos de lei - Também o PL 4.257/19 - Para a desjudicialização da execução fiscal**: a execução administrativa sueca e a imparcialidade. (2021) Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/355880/analise-dos-projetos-de-lei-para-desjudicializacao-da-execucao-fiscal> Acesso em: 02 set. 2020.

RITTNER, D. **Custo Brasil consome 22% do PIB e ganha nova estratégia de combate. Valor Econômico**, 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/28/custo-brasil-consome-22-do-pib-e-ganha-nova-estrategia-de-combate.ghtml>>. Acesso em: 02 set. 2020.

RIBEIRO, F. P. **Análise dos projetos de lei - Também o PL 4.257/19 - Para a desjudicialização da execução fiscal**: a execução administrativa sueca e a imparcialidade. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/355880/analise-dos-projetos-de-lei-para-desjudicializacao-da-execucao-fiscal> Acesso em: 10 de abril de 2022.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

STEPHEN, F. H. **Teoria econômica do direito**. São Paulo, Makron Books, 1993.

STIGLITZ, J. E. **Introdução à Macroeconomia**. Editora Campus 2003. 2000

STJ, REsp 731.250/PE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17.04.2007, DJ 30.04.2007 p. 301 Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1168316057/recurso-extraordinario-com-agravo-are-1297582-ac-0010750-8820074058100> Acesso em: 10 de abril de 2022.

STF. **Execução extrajudicial de dívidas hipotecárias é constitucional**. Por maioria, o STF validou regras que autorizam, nas hipotecas, a execução extrajudicial pelo credor diante da falta de pagamento de prestações.. 2011. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463955&ori=1> Acesso em: 10 de abril de 2022.

SHERWOOD, R. M.; SHEPHERD, G.; SOUZA, C. M. Judicial systems and economic performance. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, Supplement 1, p. 101-116, 1994.

VALLE, V. R. L. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VELJANOVSKI, C. **A Economia do direito e da Lei**: uma introdução. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1994.

VENOSA, S. S. **Direito civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TABAK, B. M. A Análise Econômica do Direito Proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 52 Número 205 jan./mar. 2015 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2022.

TARTUCE, F. **Manual de direito civil**: volume único. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TJAP. **Os conceitos e diferenças entre comarca, vara, entrância e instância** (2016). Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/5206-os-conceitos-e-diferen%C3%A7as-entre-comarca,-vara,-entr%C3%A2ncia-e-inst%C3%A2ncia.html> Acesso em: 02 abr. 2022

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em: 06 de agosto de 2022.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o(a) senhor(a) para participar da pesquisa com o Título: **“EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO DE CASO DO IPTU NA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DE FORMOSA - GO”**, sob a responsabilidade do(a) pesquisador(a) Marcella Augusto Borges, o(a) qual pretende atingir os seguintes objetivos: Mensurar os impactos econômicos da cobrança via administrativa do IPTU no desenvolvimento regional do município de Formosa-GO caso aprovado o Projeto de Lei n. 4.257 (BRASIL, 2019).

Sua participação será voluntária e se dará por meio de entrevista semiestruturada. As perguntas serão instrumentalizadas de modo que nos responda, ou traga um claro entendimento quanto ao objeto de pesquisa, as perguntas norteadoras. Os riscos decorrentes de sua participação na pesquisa não ocasionarão danos, pois a responsabilidade recairá sob o(a) pesquisador(a). Se o(a) senhor(a) aceitar participar, estará contribuindo para esclarecer a todos aqueles que lidam com a execução fiscal na Comarca de Formosa.

Se, por alguma razão o(a) senhor(a), após consentir em participar sem qualquer ônus, resolver desistir de continuar participando, terá o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.

Consentimento pós-informação:

Eu, devidamente nominado no formulário eletrônico, marco a opção aceito os termos de uso, ocasião em que declaro que fui informado(a) sobre o que o(a) pesquisador(a) pretende realizar e porque precisa de minha colaboração, e entendi as explicações. Por isso, concordo em participar do Projeto de Pesquisa.

APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTA COM JUIZ SUBSTITUTO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Convidamos o(a) senhor(a) para participar da pesquisa com o Título: **“EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO DE CASO DO IPTU NA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DE FORMOSA - GO”**, sob a responsabilidade do(a) pesquisador(a) Marcella Augusto Borges.

1) Você atua ou atuou com execução fiscal?

Sim. Atualmente estou respondendo pela Vara Única da Comarca de Abelardo Luz, com competência para todas as matérias.

2) O que você pode dizer sobre o índice de satisfatividade das demandas do fisco local?

As execuções fiscais ajuizadas pelo município tratam-se, em sua grande maioria, de cobranças referentes a IPTU. Nesse cenário, via de regra, não são executados valores exorbitantes, o que facilita a obtenção de acordos, que são alcançados em proporção relevante das ações ajuizadas.

3 – Você acredita que seria, de fato, necessária a intervenção judicial para se alcançar esse resultado?

Definitivamente não. A participação do juiz, nesse caso, limita-se a homologação do acordo. Contudo, as partes, administrativamente, poderiam pactuar entre si, sendo desnecessária a intervenção do juízo.

4 – E nos casos em que não há acordo?

Nessas situações, por se tratar de execução, segue-se o rito legalmente previsto, com possibilidade de expropriação de bens, sendo mais comum a penhora online de valores depositados em instituições financeiras.

5 - Na sua opinião, a execução fiscal é célere?

Via de regra não. Por mais que se trate de rito simples, tais ações, somadas as diversas demandas que existem no juízo, requerem tempo relevante para o cumprimento das diligências expropriatórias. Isso ocorre por conta, sobretudo, da ausência de servidores em número proporcional à demanda.

6 – O relatório Justiça em Números indica ser a execução fiscal o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, inclusive no Estado de Santa Catarina. Por que você acha que isso acontece?

Certamente pelo grande número de ações ajuizadas.

7 – Você acha que a LEF por trazer a obrigatoriedade de judicialização da execução contribui para reforçar esse cenário?

Sim. Deveria haver métodos de resolução extrajudicial para adimplemento dos débitos fiscais.

8 – O Projeto de Lei n. 4257/2019 prevê a instituição da execução fiscal administrativa do IPTU. Você concorda com essa possibilidade?

Sim. Imagino que a execução fiscal administrativa possibilitaria um procedimento mais célere e menos custoso, beneficiando a todos.

9 – Você acredita que essa nova forma de executar o IPTU pode impactar o número de novas ações ajuizadas na sua Comarca?

Sim. É interesse do ente público receber, de forma mais simples e rápida, o valor que lhe é devido. Por certo, preferira optar pela execução extrajudicial.

10 – O CNJ menciona no relatório Justiça em Números que a taxa de congestionamento do Poder Judiciário Nacional em execução é de 87%. No Estado de Santa Catarina esse índice é de 82%. Você acha que esse número prejudica a prestação jurisdicional?

Sim. As numerosas ações de execução fiscal demandam relevante tempo de trabalho para sua análise e cumprimento das diligências necessárias. Tais esforços poderiam ser concentrados em demandas que, de fato, necessitam da intervenção judicial.

11 – Você acha que esse índice de congestionamento de 82% em seu Estado influi no tempo de tramitação do processo, estimado pelo CNJ, em 2020, em 6 anos e 6 meses?

Sim. A quantidade de processos, via de regra, é proporcional ao tempo de tramitação, ou seja, quanto mais processos em andamento, mais demorada será a sua resolução.

12 – Você acha que a execução fiscal administrativa de IPTU afronta a Constituição Federal?

Desde que respeitado o acesso à Justiça em caso de eventuais impugnações, entendo preservados os princípios constitucionais.

13 – Qual a importância da receita do IPTU no seu município?

Entendo que seja importante fonte de receita, ainda mais por se tratar de município pequeno, com pouco mais de 20 mil habitantes.

14 – Você acredita que quanto maior o município em população maiores seriam os impactos no Judiciário local?

Sim. Dependendo do numero de habitantes, há tendência, inclusive, de se haver Vara Especializada em execuções fiscais, a qual seria positivamente impactada pela possibilidade de execução fiscal administrativa.

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O RESPONSÁVEL PELO
SETOR DE ARRECADAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-
GO**

NOME: **K. R. M. C**

CARGO: **SUPERITENDETE DE PROCEDIMENTOS FISCAIS**

LOCAL DE EXERCÍCIO: **PREFEITURA MUNICIPAL DE FORMOSA**

1) Qual o cargo que o senhor ocupa na Prefeitura de Formosa-GO?

Superintendente de Procedimentos Fiscais.

2) Seu setor é o responsável pela arrecadação de quais verbas para o município?

Nós somos responsáveis pelos processos administrativos, tais como: impugnação, revisão, isenção, compensação e imunidade de todos os impostos, inclusive o IPTU.

3) Como é o procedimento do IPTU em Formosa-GO? Avaliação para base de cálculo, Data de lançamento, isenções, etc.

O procedimento de lançamento de IPTU em Formosa é automatizado, tem o cadastro dos imóveis que é mantido no município. Esse cadastro foi feito há bastante tempo e vem migrando de um sistema para outro toda vez que muda. E o setor responsável por alimentar esse sistema de informação é o Departamento de Receita Tributária. A LC90/2013 que institui a planta de valores de cobrança do IPTU. Nos imóveis que não possuem construção é cobrado 0,3% sobre o valor venal, e os imóveis com construção é cobrado 0,15%. Essa tabela sofre atualização do INPC. Toda atualização é feita no sistema por aquele departamento em meados do mês de março.

4) Qual o procedimento que os senhores realizam nesta unidade em relação ao IPTU?

Processos de isenções, imunidade, revisão e impugnação do IPTU. Anualmente os beneficiários de isenção, por exemplo, tem que renovar o pedido administrativo neste setor. Foi montado um sistema simplificado em nosso setor para renovar as isenções e imunidade de IPTU.

5) Quais são as principais dificuldades que os senhores enfrentam na cobrança e recebimento de IPTU em Formosa-GO?

A maior dificuldade hoje é a falta de atualização de alguns cadastros. Como alguns cadastros de contribuintes são muito antigos, essas informações vêm sendo migrada de um sistema para outro, as vezes sem a devida atualização. Por exemplo, tem contribuinte que possui vários imóveis e muitas vezes o endereço para cobrança se encontra desatualizado.

6) Como é o sistema que alimenta dados de endereço dos contribuintes de IPTU nessa prefeitura, vocês têm algum problema na utilização dele?

Os endereços dos contribuintes são atualizados gradualmente conforme os processos administrativos vem chegando no nosso setor. O problema é com a migração dos dados cadastrais de um sistema para o outro. Pois os contratos da prefeitura com a empresa que criou o sistema são feitos por um período de 12 meses podendo ser prorrogado por mais 12 meses e quando finaliza é aberto uma licitação para empresas desse setor fornecer esse sistema. Normalmente a cada 2 anos esse sistema é trocado e o problema é na migração de um sistema para outro e alguns dados acabam sendo perdidos. O sistema usado hoje é o dacent.

7) Qual a quantidade de imóveis cadastrados na prefeitura de Formosa-GO, isto é, fatos geradores de IPTU? Se não tiver a quantidade de imóveis, qual a quantidade de contribuintes de IPTU no município?

De acordo com os dados do sistema o município de Formosa/GO possui 65.186 imóveis cadastrados.

8) Quais as legislações que embasam o trabalho dos senhores em relação ao IPTU?

CF que prevê a competência do município com relação a cobrança de IPTU, o CTN e Código Tributário Municipal que é a lei complementar 0013/2009.

CF, CTN, CTMU?

9) Quantas pessoas trabalham na sua unidade?

Hoje trabalhamos com 5 pessoas.

10) Qual o imposto que você acredita que tenha mais inadimplência na cidade de Formosa-GO, IPTU ou ISS?

Por conta do número de imóveis e pela natureza do tributo, até pela aquela questão dos cadastros desatualizados, hoje a maior inadimplência é do IPTU. Porque o ISSQN obriga as empresas a manter o pagamento em dia, pois depende da certidão negativa para receber pelos serviços prestados.

11) Visualizando os relatórios emitidos por esse setor se verifica durante os anos de 2018 a 2022 um índice muito alto de inadimplência, o que você acha que ocasiona isso?

A maioria das inadimplências, até mesmo depois dos programas de REFIS que teve uma boa adesão, são desses imóveis mais antigos por falta de atualização de cadastro e até mesmo por falta de interesse dos contribuintes que não tem mais nenhuma ligação com o município.

12) Você sabe se o valor arrecadado com IPTU no município tem alguma destinação específica?

Como a natureza do IPTU é de imposto, ele não tem uma destinação vinculada e específica. O imposto no geral é para manutenção administrativa. Por lei uma porcentagem é obrigatória a destinação para saúde e educação.

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE FINANÇAS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-GO

CARGO: Secretário de Transparência Fiscalização e Controle

LOCAL DE EXERCÍCIO: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORMOSA

1) Qual o cargo que o senhor ocupa na Prefeitura de Formosa-GO?

Secretário de Transparência Fiscalização e Controle

2) Seu setor é o responsável por qual serviço aqui na prefeitura? Controladoria Geral do município.

Todos os atos, todas as receitas, todas as solicitações de secretários e prefeito tem que passar pelo Controlador Geral, é ele que define as ações. Desde folha de pagamento, contabilidade, ações do prefeito tem que passar pelo controle interno para certificação.

3) O senhor que dá publicidade aos valores arrecadados e deixados de arrecadar pela prefeitura de formosa? Como funciona?

Tem uma secretaria chamada Secretaria de Comunicação dentro da prefeitura que automaticamente com aval e certificação do controle interno que faz todas essas ações de chegar no site da prefeitura e faz toda essa publicidade da arrecadação.

4) Qual a maior dificuldade de vocês nessa unidade?

A gente está na controladoria geral desde 2005 e a gente se adaptou bem as normas de todos os gestores. Sempre temos dificuldades, mas todas elas são sanadas de acordo com o andamento do serviço.

5) Você sabe se o valor arrecadado com IPTU no município tem alguma destinação específica?

O IPTU como as outras receitas que não têm uma receita específica, que a gente de chama de RECEITA CARIMBADA, ela pode ser utilizada por todas as ações da prefeitura.

6) Quais as legislações que embasam o trabalho do senhor em relação ao IPTU?

LDO e PPA. A administração não trabalha se não tiver embasada na lei orçamentária anual.

7) Quantas pessoas trabalham na sua unidade?

Nos temos aproximadamente 15 pessoas. De acordo efetivo são aproximadamente 7 pessoas.

8) Visualizando os relatórios emitidos por esse setor se verifica durante os anos de 2018 a 2022 um índice muito alto de inadimplência, o que você acha que ocasiona isso?

Formosa é uma questão cultural como todo o país, ninguém gosta de pagar IPTU ou qualquer imposto, mas quando mexe no bolso a pessoa paga. Muitas empresas grandes costumam não pagar o IPTU e deixar inadimplente. Nos temos um mecanismo há dois anos de refinanciamento (REFIS) e muitos já vieram e resolveram essa situação de débito aqui no Município. Ações estão sendo tomadas, a fiscalização está sendo feita, mas é uma questão cultural, ninguém paga o IPTU, e o que pode ser feito é ajuizar as ações, cobrar, e arrecadar, bloquear bens, bloquear contas, que daí vai pagar.

**APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O RESPONSÁVEL PELO
SETOR DE ARRECADAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-
GO**

CARGO: SUPERINTENDETE DE PROCEDIMENTOS FISCAIS

LOCAL DE EXERCÍCIO: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORMOSA

1) Qual o cargo que o senhor ocupa na Prefeitura de Formosa-GO?

Superintendente de Procedimentos Fiscais.

2) Seu setor é o responsável pela arrecadação de quais verbas para o município?

Nós somos responsáveis pelos processos administrativos, tais como: impugnação, revisão, isenção, compensação e imunidade de todos os impostos, inclusive o IPTU.

3) Como é o procedimento do IPTU em Formosa-GO? Avaliação para base de cálculo, Data de lançamento, isenções, etc.

O procedimento de lançamento de IPTU em Formosa é automatizado, tem o cadastro dos imóveis que é mantido no município. Esse cadastro foi feito há bastante tempo e vem migrando de um sistema para outro toda vez que muda. E o setor responsável por alimentar esse sistema de informação é o Departamento de Receita Tributária. A LC90/2013 que institui a planta de valores de cobrança do IPTU. Nos imóveis que não possuem construção é cobrado 0,3% sobre o valor venal, e os imóveis com construção é cobrado 0,15%. Essa tabela sofre atualização do INPC. Toda atualização é feita no sistema por aquele departamento em meados do mês de março.

4) Qual o procedimento que os senhores realizam nesta unidade em relação ao IPTU?

Processos de isenções, imunidade, revisão e impugnação do IPTU. Anualmente os beneficiários de isenção por exemplo tem que renovar o pedido administrativo neste setor. Foi montado um sistema simplificado em nosso setor para renovar as isenções e imunidade de IPTU.

5) Quais são as principais dificuldades que os senhores enfrentam na cobrança e recebimento de IPTU em Formosa-GO?

A maior dificuldade hoje é a falta de atualização de alguns cadastros. Como alguns cadastros de contribuintes são muito antigos, essas informações vêm sendo migrada de um sistema para outro, as vezes sem a devida atualização. Por exemplo, tem contribuinte que possui vários imóveis e muitas vezes o endereço para cobrança se encontra desatualizado.

6) Como é o sistema que alimenta dados de endereço dos contribuintes de IPTU nessa prefeitura, vocês têm algum problema na utilização dele?

Os endereços dos contribuintes são atualizados gradualmente conforme os processos administrativos vem chegando no nosso setor. O problema é com a migração dos dados cadastrais de um sistema para o outro. Pois os contratos da prefeitura com a empresa que criou o sistema são feitos por um período de 12 meses podendo ser prorrogado por mais 12 meses e quando finaliza é aberto uma licitação para empresas desse setor fornecer esse sistema. Normalmente a cada 2 anos esse sistema é trocado e o problema é na migração de um sistema para outro e alguns dados acabam sendo perdidos. O sistema usado hoje é o dacent.

7) Qual a quantidade de imóveis cadastrados na prefeitura de Formosa-GO, isto é. fatos geradores de IPTU? Se não tiver a quantidade de imóveis, qual a quantidade de contribuintes de IPTU no município?

De acordo com os dados do sistema o município de Formosa/GO possui 65.186 imóveis cadastrados.

8) Quais as legislações que embasam o trabalho dos senhores em relação ao IPTU?

CF que prevê a competência do município com relação a cobrança de IPTU, o CTN e Código Tributário Municipal que é a lei complementar 0013/2009.

CF , CTN, CTMU?

9) Quantas pessoas trabalham na sua unidade?

Hoje trabalhamos com 5 pessoas.

10) Qual o imposto que você acredita que tenha mais inadimplência na cidade de Formosa-GO, IPTU ou ISS?

Por conta do número de imóveis e pela natureza do tributo, até pela aquela questão dos cadastros desatualizados, hoje a maior inadimplência é do IPTU. Porque o ISSQN obriga as empresas a manter o pagamento em dia, pois depende da certidão negativa para receber pelos serviços prestados.

11) Visualizando os relatórios emitidos por esse setor se verifica durante os anos de 2018 a 2022 um índice muito alto de inadimplência, o que você acha que ocasiona isso?

A maioria das inadimplências, até mesmo depois dos programas de REFIS que teve uma boa adesão, são desses imóveis mais antigos por falta de atualização de cadastro e até mesmo por falta de interesse dos contribuintes que não tem mais nenhuma ligação com o município.

12) Você sabe se o valor arrecadado com IPTU no município tem alguma destinação específica?

Como a natureza do IPTU é imposto, ele não tem uma destinação vinculada e específica. O imposto no geral é para manutenção administrativa. Por lei uma porcentagem é obrigatória a destinação para saúde e educação.

APÊNDICE F – ENTREVISTA PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE FORMOSA-GO

CARGO: PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE FORMOSA

LOCAL DE EXERCÍCIO: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORMOSA

1) A MAIORIA DAS AÇÕES JUDICIALIZADAS DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA SÃO DE EXECUÇÕES FISCAIS? CONSEGUE ESTIMAR A PORCENTAGEM?

Sim. As ações judicializadas pela Procuradoria são em sua maioria execuções fiscais. Não temos um número exato, mas estimamos que 99% das ações ajuizadas são decorrentes de débitos fiscais, dentre eles IPTU, Autos de Infração e ISS.

2) DENTRO DESSAS AÇÕES DE EXECUÇÃO FISCAL JUDICIALIZADAS, QUAIS DESSES IMPOSTOS MUNICIPAIS (IPTU, ISS OU ITBI) GERAM MAIS INADIMPLÊNCIA E, PORTANTO, PROCESSOS DE COBRANÇA?

IPTU

3) CONSEGUE PRECISAR O NÚMERO DE COBRANÇAS DE IPTU JUDICIALIZADAS QUE TEM O MUNICÍPIO DE FORMOSA?

Atualmente estão em trâmite cerca de 5.000 processos em andamento relacionado a execução de IPTUs.

4) A PROCURADORIA, POR CONTA DA DEMANDA, SOFRE NO CAMPO DA EXECUÇÃO FISCAL COM A PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA?

A maior dificuldade da Procuradoria no recebimento dos débitos está na localização dos executados. Antes da informatização do sistema da Prefeitura, e até mesmo dos processos judiciais, havia bastante prescrição antes mesmo do ajuizamento das ações, considerando a dificuldade e falta de pessoal, para organização de documentos e protocolo das ações. Atualmente o sistema é interligado com o Tribunal de Justiça de Goiás, e assim evita que ocorra a prescrição. Mas eventualmente ocorre a prescrição intercorrente em processos judiciais mais antigos.

5) APÓS O LANÇAMENTO, QUAL O PROCEDIMENTO ADOTADO PELA PROCURADORIA ATÉ A PROPOSIÇÃO DA AÇÃO DE COBRANÇA E APÓS ESTA ATÉ CULMINAR EM SUA EXTINÇÃO?

Após o lançamento é feito o envio da notificação ao contribuinte, e posteriormente a emissão da Certidão da Dívida Ativa, para posterior ajuizamento.

6) ACHA QUE A EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA DO PROJETO DE LEI 4.257/19 PODE SER VANTAJOSA AO MUNICÍPIO?

Certamente sim. A possibilidade de Execução Administrativa seria sem sombra de dúvidas um procedimento mais célere para a arrecadação de receitas, além de desafogar o judiciário de centenas ou milhares de ações de execuções fiscais.

7) CONSEGUE PRECISAR O ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DAS DEMANDAS JUDICIAIS DE IPTU DO MUNICÍPIO DE FORMOSA?

Entre 20 a 30% dos processos ajuizados.

8) POR SER O IMÓVEL O FATO GERADOR DO IPTU, ACREDITA QUE O ÍNDICE DE INADIMPLÊNCIA DEVERIA SER QUASE NULO, TENDO EM VISTA SER O BEM GARANTIA DA DÍVIDA?

Acreditamos que sim. Deveria ser nulo. Porém entendemos que de certa forma, é um problema cultural, não só em nosso Município mas em muitos outros. Ainda que façamos campanhas publicitárias, programas de desconto em juros e multa, com parcelamento, como é o caso do REFIS, ainda assim, a maioria não efetua o pagamento do imposto devido sobre seu imóvel.

9) ACREDITA QUE UMA MEDIDA NORMATIVA QUE POSSIBILITE A PENHORA DOS BENS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, PODE MELHORAR A CONSCIÊNCIA FISCAL DO FORMOSENSE?

Sim. Se houvessem medidas extrajudiciais para penhora de bens, certamente o procedimento seria mais célere, e o contribuinte teria uma mentalidade voltada a adimplir os débitos e evitar penhora de seu patrimônio.

10) ACHA QUE O IPTU É UMA IMPORTANTE FONTE DE RECEITA DO MUNICÍPIO DE FORMOSA? FORMOSA É UMA CIDADE QUE PROSPERA NO SETOR IMOBILIÁRIO?

Sem dúvidas, é uma receita extremamente importante para que o Município possa aplicar em diversos setores do Município, visando o retorno dessa receita em benefício aos Munícipes. Atualmente Formosa vem crescendo muito no ramo imobiliário, com Mercado de venda de Imóveis aquecido, implantação de diversos empreendimentos e loteamentos. Com certeza prospera no setor imobiliário, e certamente continuará a crescer.

11) QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES NORMATIVAS UTILIZADAS PELA PROCURADORIA PARA COBRANÇA DO IPTU?

Código Tributário Municipal, Código Tributário Nacional, Lei de Execução Fiscal, Código de Processo Civil, Lei do refis (quando em vigor).

12) QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS VIVENCIADOS PELA PROCURADORIA DE FORMOSA NA COBRANÇA DO IPTU?

A principal dificuldade é no cadastro do Contribuinte, que em muitos casos a base de dados do Município está incompleta ou desatualizada. Isso dificulta a evolução dos processos judiciais, um vez que, centenas de processos não prosseguem por falta de citação dos contribuintes/executados.

13) DIANTE DOS APARATOS QUE A PREFEITURA DETÉM, ACHA VIÁVEL O PROTESTO DE DÍVIDA DE IPTU OU O PEDIDO DE INSCRIÇÃO DO NOME DO CONTRIBUINTE NOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO, COMO SPC E SERASA?

Na época do prefeito Itamar Barreto a prefeitura fez um convênio com o CDL para inclusão dos nomes no SPC. Não deu certo por existir muitos erros nos cadastros da prefeitura, exemplo: imóveis cadastrados em duplicidade, imóvel que já vendeu mas consta em nome do anterior proprietário, imóvel que nunca foi da pessoa mas a dívida está em seu nome, etc. Por isso, naquela época, houve o ingresso de várias ações de indenização contra a prefeitura, arcando esta com muitos prejuízos. A

mesma dificuldade existe no campo do protesto, sendo que ficou decidido com o atual gestor que por conta das inconsistências do sistema não se correria esse risco.

14) A PREFEITURA NO ANO DE 2022 AJUIZOU AÇÕES DE COBRANÇA DE IPTU LANÇADAS OU VENCIDAS EM QUAL ANO?

Até esse momento, foram ajuizadas todas as dívidas até 2018.

APÊNDICE G – ENTREVISTA JUÍZA DE DIREITO DO TJGO (ENTRÂNCIA FINAL)

Cargo: Juíza de Direito do TJGO (entrância final)

1 – Você atua ou atuou com execução fiscal?

Sim. Trabalhei por quase sete anos como titular da então 2ª Vara Cível, das Fazendas Públicas, Registros Públicos e Ambiental da Comarca de Formosa/GO e, atualmente (desde setembro de 2021), sou Juíza Respondente da Comarca de Rubiataba/GO. Além disso, minha titularidade é a 2ª Vara Municipal da Comarca de Goiânia, do que decorre que sou substituta automática da 1ª Vara Municipal da Capital (que é exclusiva de executivos fiscais municipais).

2 – O que você pode dizer sobre o índice de satisfatividade das demandas do fisco local?

De um modo geral, a satisfatividade é extremamente baixa. Os processos se arrastam por anos, com diligências infrutíferas ou de pouca efetividade, utilizando-se apenas dos meios de busca de bens mais tradicionais, com excessivos pedidos de suspensão pelo período de um ano e pouca diligência do credor. Além da demora atribuída ao próprio Poder Judiciário diante do volume de executivos fiscais.

3 – Você acredita que seria, de fato, necessária a intervenção judicial para se alcançar esse resultado?

Acredito que intervenção judicial e o ajuizamento da execução fiscal deveria ser a última medida a ser adotada, impondo-se a obrigatoriedade da utilização de um Cejusc Fiscal (como ocorre em Goiânia) para a tentativa de localização de devedores e parcelamento de débitos de maneira interessante para ambas as partes.

4 - Na sua opinião, a execução fiscal é célere?

Penso que não é.

5 – O relatório Justiça em Números indica ser a execução fiscal o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, inclusive no Estado de Goiás. Por que você acha que isso acontece?

Por vários fatores, dos quais podem ser elencados especialmente: I) ausência de cadastros adequados ou sistemas de buscas eficientes e atualizados para localização dos devedores; II) volume excessivo de processos que permanecem em tramitação sem efetividade e sem a utilização de procedimentos preparatórios para a tentativa de composição patrimonial entre as partes (como o Cejusc Fiscal); III) forma de condução dos executivos fiscais pelo próprio credor, com requerimentos constantes de suspensão do feito após o uso limitado de meios tradicionais de busca de bens; IV) falhas no processo administrativo tributário que ensejam questionamentos e recursos excessivos.

6 – Você acha que a LEF por trazer a obrigatoriedade de judicialização da execução contribui para reforçar esse cenário?

Acredito que neste aspecto sim.

7 – O Projeto de Lei n. 4257/2019 prevê a instituição da execução fiscal administrativa do IPTU. Você concorda com essa possibilidade?

Em verdade, concordo com a execução fiscal administrativa, mas acredito que a maioria dos Municípios não têm estrutura para fazê-la de forma adequada. Goiânia tem. Rubiataba, por exemplo, no momento não.

8 – Você acredita que essa nova forma de executar o IPTU pode impactar o número de novas ações ajuizadas na sua Comarca?

Com certeza sim.

9 – O CNJ menciona no relatório Justiça em Números que a taxa de congestionamento do Poder Judiciário Nacional em execução fiscal é de 87%. No Estado de Goiás esse índice é de 80%. Você acha que esse número prejudica a prestação jurisdicional?

Acho que sim. E favorece o inadimplemento. Todos sabem que os executivos fiscais “demoram” e, por vezes, não surtem efeito prático. Além de ser desmotivador para

um juiz trabalhar numa Vara em que muito se faz e pouco se arquiva.

10 – Você acha que esse índice de congestionamento de 80% em seu Estado influi no tempo de tramitação do processo, estimado pelo CNJ, em 2020, em 6 anos e 11 meses?

Acredito que sim. Não como único fator, mas como um deles.

11 – Você acha que a execução fiscal administrativa de IPTU afronta a Constituição Federal?

A meu ver, não.

12 – Qual a importância da receita do IPTU no seu município?

Enorme. É uma das principais fontes de renda do Executivo local.

13 – Você acredita que quanto maior o município em população, maiores seriam os impactos no Judiciário local do projeto de Lei n. 4257/2019?

Acredito que sim.

14 – Você acredita que a aprovação desse projeto de Lei geraria uma mudança na consciência fiscal do contribuinte, tal qual acontece com os sujeitos abrangidos pelo Decreto Lei número 70 de 1966?

Apenas se a mudança trouxer um executivo fiscal mais célere e efetivo. Se for implantada da forma adequada e com resultados rápidos, penso que vai refletir na mentalidade do contribuinte.

ANEXO A – DECRETO JUDICIÁRIO Nº 1.757/2022**PODER JUDICIÁRIO**
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás Gabinete da Presidência**DECRETO JUDICIÁRIO Nº 1.757/2022.**

Institucionaliza o Projeto Execução Fiscal Eficiente no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás.

O DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, no exercício de suas atribuições legais regimentais,

CONSIDERANDO a necessidade de estimular a difusão de ações visando à construção de um método eficiente e eficaz para gestão processual dos executivos fiscais municipais;

CONSIDERANDO a importância de promover a definição de um fluxo de trabalho, a capacitação de pessoas e o planejamento de ações visando aprimorar a celeridade do julgamento das execuções fiscais dos Municípiosgoianos;

CONSIDERANDO a prioridade de estabelecer uma interlocução institucional com as autoridades municipais, especialmente na concepção de ações, ideias e ferramentas para uma exitosa e efetiva política de recuperação de créditos;

CONSIDERANDO a necessidade de materializar a duração razoável do processo e garantir a agilidade e efetividade da prestação jurisdicional;

CONSIDERANDO as diretrizes traçadas na Estratégia Nacional do Poder Judiciário vigente (Resolução CNJ nº 325/2020);

CONSIDERANDO a necessidade de entrega de ferramentas que possibilitem a realização de uma melhor gestão por parte das Procuradorias dos Municípios e das unidades judiciárias aderentes;

CONSIDERANDO
202002000212100.

RESOLVE: o que consta dos autos Proad n.º

Art. 1º Fica institucionalizado o Projeto Execução Fiscal Eficiente no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás.

Art. 2º O projeto Execução Fiscal Eficiente é uma iniciativa estratégica que visa construir um método eficaz de gestão do acervo processual dos executivos fiscais dos Municípios goianos.

Art. 3º A execução do Projeto Execução Fiscal Eficiente, cuja coordenação compete a Presidência, por meio do Juiz Auxiliar competente e da Diretoria de Planejamento e Inovação, é consubstanciada nas seguintes etapas:

- I – Elaboração do Painel Gerencial de Business Intelligence (BI);
- II – Diagnose do perfil do acervo processual da unidade judiciária interessada;
- III – Identificação do custo médio do processo com vistas à definição de um valor de alçada;
- IV – Promover a interlocução com os Chefes do Poder Executivo e Legislativo Municipal, com o propósito de criar uma lei fixando um valor mínimo para fins de cobrança judicial ou facultando acordos até determinada alçada;
- V – Mapeamento dos procedimentos e rotinas de trabalho das Varas de Execução Fiscal Municipal;
- VI – Criação de Fluxos de Trabalho e capacitação de magistrados e servidores para aperfeiçoar o julgamento dos executivos fiscais municipais;
- VII – Agrupamento de autos para decisão ou movimentação em lote.

Art. 4º As unidades judiciárias serão incluídas no Projeto por estudo estratégico da gestão em conjunto com a Diretoria de Planejamento e Inovação ou poderão aderir mediante requerimento enviado, por meio de PROAD, à Presidência do Tribunal de Justiça, ficando a sua implantação, neste caso, reservada à discricionariedade administrativa.

§ 1º O PROAD será encaminhado ao Juiz Auxiliar da Presidência responsável pelo Projeto, que consultará a Diretoria de Planejamento e Inovação, bem como realizará reunião sumária de apresentação das especificações do Projeto e do Painel de BI.

§ 2º Fixadas as premissas do trabalho e amadurecida a primeira etapa em conjunto com o Juízo aderente, será iniciada a fase de contatos institucionais.

§ 3º A fase de contatos institucionais com os Poderes Executivo e Legislativo municipal em torno da criação de leis locais e iniciativas para o sucesso do projeto (art. 3º, inciso IV) será intermediada pela Corregedoria-Geral de Justiça, com auxílio do Juízo Aderente.

§ 4º Caso editada lei municipal autorizando acordo em executivos fiscais, caberá ao NUPEMEC a gestão da fase de realização de mutirões e fomento à conciliação, com apoio do Juiz Auxiliar da Presidência responsável pela área.

Art. 5º O Projeto Execução Fiscal Eficiente utilizará, preferencialmente, os mecanismos de solução adequada de conflitos, contando-se com todo suporte técnico e jurídico para aprimorar a gestão processual da unidade judiciária.

Art. 6º Todas as áreas da Presidência cooperarão para o sucesso do Projeto prioritário previsto neste ato normativo.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor a partir da publicação.

Goiânia, *datado e assinado digitalmente*.

Desembargador CARLOS ALBERTO FRANÇA
Presidente

ANEXO B - PROJETO DE LEI Nº 4257, DE 2019**SENADO FEDERAL****PROJETO DE LEI
Nº 4257, DE 2019**

Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica.

AUTORIA: Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG)



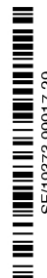
[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica.



SF/19373.99917-29

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“CAPÍTULO I DA EXECUÇÃO JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA

Art. 1º
.....”

“**Art. 16-A.** Se o executado garantir a execução por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, pode optar pela adoção de juízo arbitral para julgar os embargos ofertados, respeitados os requisitos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e os a seguir definidos, na forma do regulamento de cada entidade da Federação.”

“**Art. 16-B.** Nenhum árbitro pode decidir mais de um processo do mesmo particular ou do grupo econômico do qual este faça parte o particular por ano.”

“**Art. 16-C.** O processo arbitral é público, de direito, e conduzido por órgão arbitral institucional, de reconhecida idoneidade, competência e experiência na administração de procedimentos arbitrais.”



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

“**Art. 16-D.** A fixação dos honorários advocatícios no processo arbitral obedece aos critérios do art. 85 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil

Parágrafo único. O valor final dos honorários advocatícios não pode ser superior à metade do que seria arbitrado no processo judicial.”

“**Art. 16-E.** As despesas do processo arbitral devem ser adiantadas pelo executado e não podem exceder o montante fixado a título de honorários advocatícios.”

“**Art. 16-F.** Qualquer das partes pode pleitear ao órgão do Poder Judiciário competente a declaração de nulidade caso a sentença arbitral contrarie enunciado de súmula vinculante, decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade ou acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de repercussão geral.

.....”

“CAPÍTULO II

DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA

Art. 41-A. Para proceder à cobrança da dívida ativa de tributos instituídos com fundamento nos arts. 145, III, 153, VI, 155, III, e 156, I, da Constituição Federal, além taxas devidas em função da propriedade, do usufruto ou da posse de bem imóvel passível de alienação ou em razão da propriedade de veículo, a Fazenda Pública pode optar pela execução extrajudicial, na forma dos arts. 31 a 38 do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, observadas as regras específicas definidas nesta Lei.”

“**Art. 41-B.** A Fazenda Pública deve formalizar administrativamente a execução da dívida mediante notificação do executado, instruindo-a com a Certidão da Dívida Ativa, que dela faz parte integrante, como se estivesse transcrita, e deve indicar o total da dívida com o principal, os juros, a multa de mora e os encargos, se aplicáveis.

§ 1º A notificação administrativa e a Certidão de Dívida Ativa podem constituir um único documento.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

§ 2º A notificação do devedor deve ser feita na forma do art. 246 do Código de Processo Civil, ou por intermédio de Cartório de Títulos e Documentos.

§ 3º A notificação deve ser feita no endereço constante da matrícula do imóvel ou do registro do veículo, sendo considerada aperfeiçoada inclusive se, registrado o comparecimento ao endereço, for recusada.

§ 4º Se a notificação for devolvida com a informação de que o notificado não reside no local, aperfeiçoa-se por edital publicado no diário oficial ou no sítio oficial da Fazenda Pública credora, pelo prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da divulgação ou publicação.”

“**Art. 41-C.** Recebida a notificação, o devedor dispõe de trinta dias para pagar o valor total indicado na notificação administrativa, além, se for o caso, da despesa de cartório.”

“**Art. 41-D.** Não ocorrendo o pagamento, a Fazenda Pública deve lavrar termo de penhora, com o número da Certidão da Dívida Ativa e o valor integral do débito devidamente atualizado, e requerer ao Cartório de Registro de Imóveis ou ao Departamento de Trânsito a averbação da penhora na matrícula do imóvel ou no registro do veículo, respectivamente.”

“**Art. 41-E.** A Fazenda Pública deve promover a notificação do devedor do termo de penhora, indicando a avaliação do bem penhorado e conceder novo prazo de 30 (trinta) dias para quitação da dívida, contado da data do recebimento da notificação.

§ 1º A avaliação do bem imóvel penhorado pode corresponder ao valor indicado na escritura registrada na matrícula do imóvel, devidamente atualizado pelo índice oficial de atualização de tributos adotado pelo ente federativo.

§ 2º A avaliação do veículo pode corresponder à estimativa apresentada pela Tabela da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE ou qualquer outra Tabela que, de credibilidade notória, seja indicada em ato específico do órgão fazendário do ente federativo.

§ 3º A notificação da penhora deve seguir as regras e critérios dos §§ 2º a 4º do art. 41-B.”



SF/19373 99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

“**Art. 41-F.** No prazo a que se refere o art. 41-E, o devedor pode ajuizar embargos à penhora, impugnando a validade da dívida ou aduzindo que a avaliação do bem não corresponde ao valor de mercado, devendo alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de até três testemunhas.

§ 1º O imóvel ou o veículo penhorado serve de garantia para os embargos.

§ 2º O ajuizamento dos embargos suspende a contagem do prazo prescricional de que trata o art. 41-S, que é retomado com o trânsito em julgado de decisão favorável à Fazenda na ação.”

“**Art. 41-G.** Não efetuando o devedor o pagamento ou o parcelamento do valor integral da dívida, nem ajuizando os embargos à penhora, a Fazenda Pública está autorizada a efetuar imediatamente o primeiro leilão do imóvel ou do veículo penhorado.

§ 1º O leilão do imóvel será feito por agente fiduciário que seja:

I - instituição financeira, inclusive sociedade de crédito imobiliário, qualificada nos termos do art. 30, II, do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, selecionada por meio de concurso simplificado regido por critérios objetivos e previamente definidos;

II - órgão ou entidade da Administração Pública com competência para a execução de atividades imobiliárias.

§ 2º O ente federativo que não possuir em sua estrutura administrativa órgão ou entidade que detenha competência para a execução das atividades imobiliárias pode celebrar convênio com órgão ou entidade de outro ente federativo.

§ 3º O leilão de veículo deve ser feito por agente fiduciário, nos termos do § 1º, I, deste artigo ou por órgão executivo de trânsito da Administração Pública à qual faz parte a Fazenda Pública credora.

§ 4º O órgão ou entidade referidos nos §§ 1º a 3º deste artigo exerce a função de agente fiduciário, com os deveres e responsabilidades a ela inerentes, na forma dos arts. 40 e 41 do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966.

§ 5º Os leilões devem ser preferencialmente feitos de forma eletrônica, e os editais devem ser divulgados com antecedência mínima de 5 (cinco) dias no sítio eletrônico do agente fiduciário, em



SF/19373.99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

duas datas distintas, com intervalo de no mínimo 3 (três) dias, e no sítio eletrônico da Fazenda Pública credora.

§ 6º O agente fiduciário tem direito a receber o maior percentual fixado pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis local para operações de comercialização de imóveis, desde que não ultrapasse 5% do valor do bem, ou, no caso de alienação de veículo, 5% do valor do bem.”

“Art. 41-H. Se, no primeiro leilão público, o maior lance obtido for inferior ao valor atualizado da dívida e das despesas indicadas no artigo 41-B, acrescido da despesa prevista no § 6º do art. 41-G, deve ser realizado o segundo leilão público, no qual deve ser aceito o maior lance apurado, ainda que inferior à soma das aludidas quantias.”

“Art. 41-I. Se o maior lance do segundo leilão público for inferior ao valor referido no art. 41-H, deve ser paga inicialmente a remuneração do agente fiduciário e a diferença deve ser entregue à Fazenda Pública, que pode cobrar do devedor, por via executiva, o valor remanescente de seu crédito, sem direito de retenção ou indenização sobre o imóvel alienado.”

“Art. 41-J. Se o lance de alienação do imóvel, em qualquer dos dois leilões públicos, for superior ao total das importâncias referidas no art. 41-H deste artigo, a diferença final apurada deve entregue ao devedor.”

“Art. 41-L. Antes de expirado o prazo do art. 41-E, o devedor pode alienar o imóvel ou o veículo cuja penhora tenha sido averbada, ficando o registro da alienação condicionado à comprovação de quitação dos tributos e despesas que incidem sobre o bem.”

“Art. 41-M. É lícito ao devedor, a qualquer momento, entre a data de efetivação da penhora até a assinatura da carta de arrematação, pagar o valor atualizado da dívida, acrescido da despesa estipulada no § 6º do art. 41-G.”

“Art. 41-N. O agente fiduciário é autorizado, independentemente de mandato do credor ou do devedor, a receber as quantias que resultarem da purgação da dívida ou do primeiro ou



SF/19373.99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

segundo leilões públicos, devendo entregá-las ao credor ou ao devedor, conforme o caso, deduzida a sua própria remuneração.

§ 1º A entrega a que se refere o *caput* será feita até 5 (cinco) dias após o recebimento da quantia pelo agente fiduciário, sob pena de cobrança, contra este último, pela parte que tiver direito à quantia, por ação executiva.

§ 2º Em caso de falência ou recuperação judicial do agente fiduciário, os créditos previstos neste artigo que não forem repassados ao credor ou ao devedor devem ser considerados privilegiados.”

“**Art. 41-O.** Uma vez efetivada a alienação do imóvel, de acordo com os artigos 41-G a 41-J, deve ser emitida a respectiva carta de arrematação, assinada pelo agente fiduciário e por cinco pessoas físicas idôneas e capazes, como testemunhas.

§ 1º A carta de arrematação serve como título de propriedade para a transcrição no Cartório de Registro de Imóveis ou no Departamento de Trânsito.

§ 2º Averbada a carta de arrematação no Cartório de Registro de Imóveis ou no órgão do Departamento de Trânsito, o adquirente pode requerer ao Juízo competente a imissão na posse do imóvel ou do veículo, que lhe deve ser concedida liminarmente, após o prazo do § 3º, sem prejuízo de se prosseguir no feito, em rito ordinário, para o debate das alegações que o devedor porventura aduzir em contestação.

§ 3º A concessão da medida liminar prevista no § 2º só deve ser negada se o devedor, citado, comprovar, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, que resgatou ou consignou judicialmente o valor de sua dívida, nos moldes previstos no art. 41-M.”

“**Art. 41-P.** Se, após iniciado o procedimento a que se refere este capítulo, for constatado que a propriedade, a posse ou o usufruto do imóvel ou do veículo foi transferido sem comunicação ao Cartório de Registro de Imóveis ou ao Departamento de Trânsito, ou que o devedor faleceu antes de ser notificado, a Fazenda Pública pode, com fundamento nos arts. 130 e 131 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, emendar a Certidão de Dívida Ativa e incluir o adquirente, o novo possuidor, o novo usufrutuário, o espólio ou os sucessores como corresponsáveis da dívida, retomando a cobrança integral da dívida a partir da fase



SF/19373 99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

prevista no art. 41-B, notificando o novo proprietário, possuidor, usufrutuário, o espólio ou os sucessores.”

“**Art. 41-Q.** A morte, falência, recuperação judicial ou dissolução do devedor não impedem a aplicação do procedimento previsto neste capítulo.”

“**Art. 41-R.** Aplicam-se as regras constantes do art. 174 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, quanto ao prazo de exercício do direito de cobrança da Fazenda Pública por meio do procedimento previsto neste Capítulo II.”

“CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41-S. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem desistir de processos de execução fiscal em tramitação e que visem à cobrança da dívida ativa dos tributos referidos no art. 41-A e executar os créditos cobrados nestas ações por meio do procedimento regulado no Capítulo II, no prazo de cinco anos contados da publicação da Lei que inseriu esse dispositivo.”

“**Art. 41-T.** O executado pode optar pelo procedimento arbitral previsto nos arts. 16-A a 16-F caso, ao ajuizar a ação prevista no art. 164 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, ou a ação anulatória do ato declarativo da dívida, prevista no art. 38 desta lei, garanta o juízo por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia.

.....”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A recuperação do crédito público passou a ser o grande desafio para os governos de todos os níveis da federação. O enorme desequilíbrio das contas públicas da maioria dos entes federados torna urgente a



SF/19373 99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

necessidade de que sejam pensadas soluções que desburocratizem os procedimentos atualmente previstos na legislação para a cobrança da dívida ativa, tornando-a mais efetiva.

A recuperação do crédito público, da mesma maneira, é o maior desafio do Poder Judiciário brasileiro. No último relatório *Justiça em Números*, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ em 2018, ano-base 2017, o Poder Judiciário contava com um acervo de 80,1 milhões de processos pendentes de baixa, sendo que mais da metade desses processos (53%) estava em fase de execução (p. 121).

As execuções fiscais representavam 74% desse estoque, correspondendo a aproximadamente 31.4 milhões de processos ou 39% dos casos pendentes (*Id.*). A taxa de congestionamento das execuções fiscais foi de 92% em 2017, a maior taxa entre os tipos de processos (*Id.*). Esse dado significa que, em média, de cada 100 processos de execução fiscal que iniciaram o ano tramitando, apenas 8 tinham sido extintos ao final do ano.

O número efetivo de processos judiciais, de fato, é alarmante e revela a dimensão do problema. Somente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP finalizou o ano de 2017 com 12 milhões de execuções fiscais em curso. Se comparado ao número de execuções fiscais que tramitavam em 2016, o aumento foi de cerca de 5,4% (cf. *Justiça em Números*, 2017, ano-base 2016, p. 114). O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro também sofreu um acréscimo de acervo nesses dois anos: de 6.390.552, em 2016, foi para 6.539.992, em 2017, crescimento de 2,3% (*Id.*). Percebe-se, assim, que o problema é grave e crescente.



SF/19373 99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Os gastos para tentar vencer esse imenso volume de processos também são altíssimos. O Poder Judiciário custa cerca de 1,3% do PIB nacional, percentual bem mais alto do que o montante despendido por nações vizinhas como a Argentina e o Chile — que gastam 0,13% e 0,22%, respectivamente —, bem como por países desenvolvidos como os Estados Unidos e a Alemanha — 0,14% e 0,32%.

É certo que as execuções fiscais correspondem a percentual relevante desse custo. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), feito em 2011, concluiu que o custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto à Justiça Federal é de R\$ 5.606,67. O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito é de apenas 25,8%.

Diante desse cenário, é extremamente relevante que o Congresso Nacional passe a discutir soluções que levem à desjudicialização de demandas, ou seja, soluções que retirem alguns assuntos que hoje, em virtude da legislação vigente, estão desnecessariamente sendo processados pelo Poder Judiciário.

A necessidade ou não de participação do Poder Judiciário deve ser refletida levando em conta se há necessidade de intervenção do juiz para proteger direitos fundamentais do cidadão. Ou seja, a legislação só deve prever o processamento de uma ação, se a intervenção do juiz for considerada imprescindível para garantir a proteção a um direito fundamental do cidadão.



SF/19373.99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Esse não é o caso da execução fiscal dos tributos que são devidos em razão da propriedade, posse ou usufruto de bens imóveis passíveis de alienação ou da propriedade de veículos, cuja instituição se encontra prevista nos arts. 145, II e III, 153, VI, 155, III, 156, I, da Constituição Federal. Esses tributos são comumente referidos nas legislações locais instituidoras pelas siglas IPTU, ITR e IPVA. Além deles, incluem-se no escopo desse projeto a cobrança de contribuições de melhoria e de taxas devidas pela propriedade, posse ou usufruto de imóvel.

Como se demonstrará abaixo, não há motivo para que a cobrança desses tributos se dê exclusivamente por meio da execução fiscal. A edição de lei autorizando a execução administrativa desses tributos não ofende ou retira qualquer direito ou garantia fundamental do cidadão e procedimento similar, previsto no Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, adotado por instituições financeiras, já foi declarado compatível com a Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal no RE 408224 AgR (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJe de 30.08.2007). A Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, também prevê um rito executivo extrajudicial.

Com efeito, é cediço que a execução por quantia certa é um processo no qual o credor busca localizar bens de um devedor inadimplente para satisfazer a obrigação. No caso dos tributos acima referidos, o processo de execução possui uma peculiaridade: não há necessidade de se localizar um bem do devedor, já que a obrigação tributária surge pelo fato de o devedor ser proprietário, usufrutuário ou possuidor de certo bem.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Pela legislação atual, se um contribuinte não quita quaisquer desses tributos que incidem justamente pela sua condição de proprietário, possuidor ou usufrutuário, a Fazenda Pública é obrigada a ajuizar uma execução fiscal, citar tal contribuinte, aguardar a realização do pagamento e, se a dívida não for quitada ou garantida, requerer ao Judiciário que aliene o bem em leilão judicial.

A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que o bem gerador do tributo pode ser escolhido pela Fazenda para satisfazer a dívida, porquanto a execução é feita no interesse do credor de maneira a proporcionar a efetiva satisfação da obrigação (cf. STJ, REsp 1.695.032/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 19.12.2017).

Além disso, a Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, expressamente afasta a impenhorabilidade do bem de família nos processos de execução fiscal movidos para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar (art. 3º, IV). Da mesma maneira, exclui da natureza de bem de família os veículos de transporte.

A razão pela qual esse projeto se restringe a instituir um procedimento de execução fiscal administrativa para a cobrança do IPTU, do IPVA, do ITR, da contribuição de melhoria e das taxas incidentes em razão da propriedade é justamente porque, nesses casos, não há, em virtude de previsão legal expressa, possibilidade de se invocar a garantia do bem de família. Assim, se o devedor não quitar os tributos, a solução legal, a qual não pode ser afastada pelo magistrado consoante a jurisprudência pátria à luz da legislação, é justamente a alienação dos imóveis ou veículo para quitação.



SF/19373.99917-29

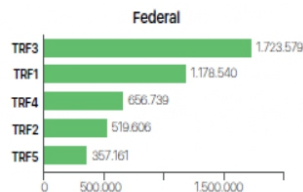
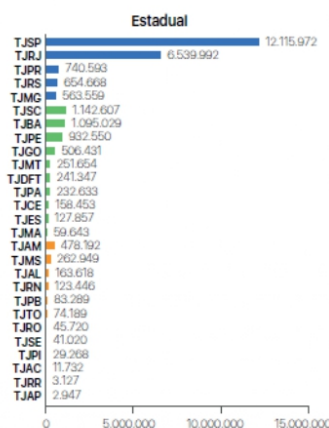


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

É importante reiterar que o projeto não representa novidade alguma no ordenamento jurídico brasileiro. Pelo contrário, o que se pretende é apenas autorizar a Fazenda Pública a optar pelo procedimento regulado nos arts. 31 a 38 do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, do qual há tempos já se valem as instituições financeiras para cobrar dívidas hipotecárias. A impenhorabilidade de imóvel também, por força do art. 3º, V, da Lei nº 8.009/1990, não é oponível em execuções de hipoteca sobre o imóvel oferecido como garantia real por entidade familiar. E esse procedimento já foi inclusive, como mencionado, declarado compatível com a Constituição Federal de 1988 em diversos julgamentos do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: 1. Execução extrajudicial: firme o entendimento do Tribunal no sentido de que o Decreto-lei 70/66 é compatível com a atual Constituição. (cf. RE 287453, Moreira, DJ 26.10.2001; RE 223075, Galvão, DJ 23.06.98). [...] (RE 408224 AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJe de 30.08.2007).”

A relevância de um procedimento dessa natureza como mecanismo de desjudicialização de demandas é inegável. A maior parte das execuções fiscais pendentes de apreciação está concentrada na Justiça Estadual, de acordo com o relatório Justiça em Números do CNJ, 2018:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Estando em tramitação na Justiça Estadual, é fácil perceber que a maioria das demandas em curso cobram justamente os tributos objeto da proposta ora apresentada.

Para se ter ideia de números concretos de um ente da Federação, no Distrito Federal, nada menos que 65% das Certidões da Dívida Ativa inscritas cobram IPTU e TLP em atraso (dados de janeiro de 2019).

Na Justiça Estadual de Mato Grosso do Sul, existem duas varas para processar as execuções fiscais, sendo que uma competente para tributos municipais e outra para tributos estaduais. Os números de processos em tramitação em cada uma das Varas revelam o tamanho do problema da cobrança de tributos municipais:

	Vara de Tributos Estaduais	Vara de Tributos Municipais
Em andamento	4.218	126.751
Suspensas	4.212	43.693

Dados de Junho de 2019.

Sendo assim, inegável a relevância desse projeto, ainda que vise apenas a solucionar parte do problema relativo à execução fiscal, eis que apenas autoriza a cobrança administrativa de créditos de tributos *propter rem*, dada a limitada necessidade de intervenção do magistrado.

Em relação às disposições do projeto, propõe-se a separação da Lei de Execuções Fiscais em dois capítulos, sendo que os atuais dispositivos que regulam a execução judicial da dívida ativa integram o Capítulo I e os



SF/19373.99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

preceitos ora incluídos que visam a disciplinar a execução extrajudicial da dívida ativa passam a pertencer ao Capítulo II.

O procedimento estabelecido é baseado nos arts. 31 a 38 do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, apresentando apenas algumas especificidades.

Propõe-se regra relativa à notificação do executado (art. 41-B), sendo que o endereço do imóvel ou de registro do veículo deve ser o local de comunicação do início do procedimento. Como o proprietário tem a obrigação de conferir as correspondências no seu imóvel e é lá que ele recebe os avisos de lançamento do IPTU, IPVA, entre outros, a notificação apenas não será considerada aperfeiçoada se o notificado não mais residir no local, não podendo ser injustificadamente recusada. Cumpre frisar que o aperfeiçoamento da demanda é um dos pontos mais críticos no processamento de execução fiscal. Segundo a Nota Técnica do IPEA, a etapa de citação das execuções em trâmite na Justiça Federal dura em média 1.540 dias (fl. 12).

O projeto também prevê regra de avaliação do imóvel e do veículo (art. 41-E), fornecendo assim critério objetivo para definição do valor dos referidos bens. Caso o devedor discorde do valor, terá o ônus de provar que não corresponde o valor de mercado, por meio de embargos à penhora.

Aliás, a defesa do devedor é garantida mediante a previsão de que ele sempre pode recorrer ao ajuizamento de embargos, sendo que o imóvel ou o veículo objeto da dívida servirão como garantia para a ação. Ao assim dispor, o projeto assegura que o devedor terá amplo recurso a meio de



SF/19373 99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

defesa, da mesma forma que atualmente faz jus na execução fiscal, seja por meio da apresentação de exceção de pré-executividade ou de ajuizamento de embargos, não havendo qualquer restrição de direito ou de acesso ao Poder Judiciário.

Na linha do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, a alienação do imóvel ou do veículo será feita por agente fiduciário, sendo que o projeto assim qualifica tanto as instituições financeiras, como entidades da Administração Pública que executem atividades de administração imobiliária ou que sejam competentes para o registro de veículos. Contém também regra com o percentual de remuneração pela alienação, sendo este baseado na tabela dos Conselhos de Corretagem locais.

O projeto contém, ainda, regra que autoriza a extinção imediata de execuções fiscais em curso e a adoção do procedimento extrajudicial. Ressalta-se que não há violação à reserva de lei complementar, na medida em que a prescrição executória dessas ações já foi interrompida com o despacho que determina a citação após o ajuizamento das execuções fiscais (art. 174, I, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - cf. STJ, REsp 865.266/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 5.11.2007; REsp 1.165.458/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 29.6.2010; REsp 1.239.002/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/04/2011; REsp 729.149/MG, Primeira Turma, DJ 06/06/2005; REsp 231.314/RS; Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ de 16/12/2002; AGREsp 439.052/RJ; Rel. Min. Nancy Andrighi, DJ de 04/11/2002; e REsp 238.222/SP; Rel. Min. Castro Filho, DJ de 13/08/2001).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Inserir-se tal preceito legal para ter ciência de que, eventuais extinções não implicarão renúncia ao direito de cobrar o tributo, atualmente executado, na via administrativa, na linha da jurisprudência dos Tribunais pátrios.

Por fim, o projeto também insere uma regra de procedimento arbitral para processamento de embargos à execução. Para ser interessante para a Fazenda Pública, o procedimento arbitral, após julgar o embargos, deve permitir a imediata satisfação do crédito. A circunstância de o devedor garantir a execução por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, permite que, se a Fazenda vencer o julgamento, poderá logo levantar o valor, extinguir a execução e não terá o ônus de procurar bens ou se submeter aos procedimentos de alienação de bens imóveis ou de outras modalidades de garantia.

Por outro lado, para que não haja ônus adicional à Fazenda Pública, o projeto prevê que, caso o executado opte pelo procedimento arbitral, procedimento que deverá ser autorizado por lei de cada ente federado, ele deverá antecipar as custas. Se a Fazenda for vencida, ressarcirá tais despesas na forma da legislação local, e arcará com honorários advocatícios arbitrados consoante previsão do CPC, os quais serão, após definidos, reduzidos pela metade. Os custos com o procedimento arbitral não poderão exceder esse valor. Tem-se, assim, critério que não implica ônus adicional para a Fazenda, caso opte pelo procedimento arbitral e fique vencida.

Deve-se frisar que tal procedimento pode ser interessante para empresas que desejem ter os embargos apreciados de maneira célere. De



SF/19373.99917-29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

acordo com a Nota Técnica do IPEA, o ajuizamento de embargos de devedor demanda 1.791 dias, em média, para o seu processamento na Justiça Federal, ou seja, quase 5 (cinco) anos (fl. 12).

O presente projeto é resultado do trabalho realizado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, pela Consultoria do Senado Federal e pela assessoria legislativa do meu gabinete. Registro, portanto, a importante contribuição dos Procuradores Flávio Jaime de Moraes Jardim, Mariana Pessoa de Mello Peixoto Khouri, Bruno Paiva da Fonseca e Djacyr Cavalcanti de Arruda Filho; e dos professores João Trindade Cavalcante Filho e Flavio Henrique Unes Pereira.

Dada a relevância do tema, rogamos a adesão dos nobres congressistas a favor da aprovação desta Iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador ANTONIO ANASTASIA



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Decreto-Lei nº 70, de 21 de Novembro de 1966 - Lei de Associações de Poupança e Empréstimo - 70/66
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:lei:1966;70>
 - artigo 40
 - artigo 41
- Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 - Código Tributário Nacional - 5172/66
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1966;5172>
 - artigo 130
 - artigo 131
 - artigo 164
 - artigo 174
- Lei nº 6.830, de 22 de Setembro de 1980 - Lei de Execução Fiscal - 6830/80
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1980;6830>
- Lei nº 8.009, de 29 de Março de 1990 - Lei do Bem de Família - 8009/90
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8009>
- Lei nº 9.307, de 23 de Setembro de 1996 - Lei da Arbitragem ; Lei Marco Maciel - 9307/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9307>
- Lei nº 9.514, de 20 de Novembro de 1997 - Lei do Sistema de Financiamento Imobiliário - 9514/97
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9514>
- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>
 - artigo 85