

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL**

LÍVIA ALVES RIBEIRO

**EXECUÇÃO FISCAL EFICIENTE: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM COMUM DO
JUDICIÁRIO E DO EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA À LUZ DAS
CAPACIDADES POLÍTICAS**

**UBERLÂNDIA
2022**

LÍVIA ALVES RIBEIRO

**EXECUÇÃO FISCAL EFICIENTE: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM COMUM DO
JUDICIÁRIO E DO EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA À LUZ DAS
CAPACIDADES POLÍTICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a conclusão do curso.

Orientação: Prof. Dr. Peterson Elizandro Gandolfi

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

UBERLÂNDIA
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

R484e
2022 Ribeiro, Lívia Alves, 1987-
 Execução fiscal eficiente [recurso eletrônico] : uma política pública
 em comum do judiciário e do executivo do município de Uberlândia à
 luz das capacidades políticas / Lívia Alves Ribeiro. - 2022.

 Orientador: Peterson Elizandro Gandolfi.
 Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional.
 Modo de acesso: Internet.
 Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.7089>
 Inclui bibliografia.
 Inclui ilustrações.

 1. Administração. I. Gandolfi, Peterson Elizandro, 1973-, (Orient.).
 II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em
 Gestão Organizacional. III. Título.

CDU: 658

Glória Aparecida
Bibliotecária Documentalista - CRB-6/2047



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 5M, Sala 108 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4525 - www.ppggo.fagen.ufu.br - ppggo@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Gestão Organizacional				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Profissional, 93, PPGGO				
Data:	Treze de julho de dois mil e vinte e três	Hora de início:	14:30	Hora de encerramento:	16:30
Matrícula do Discente:	12112GOM019				
Nome do Discente:	Lívia Alves Ribeiro				
Título do Trabalho:	EXECUÇÃO FISCAL EFICIENTE: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM COMUM DO JUDICIÁRIO E DO EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, À LUZ DAS CAPACIDADES POLÍTICAS				
Área de concentração:	Gestão Organizacional				
Linha de pesquisa:	Gestão Pública				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	-				

Reuniu-se, por meio de webconferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional, assim composta: Professores Doutores: Cristiane Betanho (UFU), Carlos Eduardo Artiaga Paula (UFV); e Peterson Elizandro Gandolfi, orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Peterson Elizandro Gandolfi, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Peterson Elizandro Gandolfi, Professor(a) do Magistério Superior**, em 13/07/2023, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Betanho, Professor(a) do Magistério Superior**, em 13/07/2023, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Artiaga Paula, Usuário Externo**, em 14/07/2023, às 08:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4602567** e o código CRC **B507197E**.

AGRADECIMENTOS

A todos que me incentivaram, de algum modo, a persistir até o fim.

Ao meu esposo, familiares e amigos pelo encorajamento constante e pela compreensão com as minhas ausências.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Peterson Gandolfi, pela confiança em mim depositada, quando eu já não a possuía.

A Deus pela oportunidade de vencer obstáculos, realizar sonhos e construir minha história.

Dedico este trabalho à memória da minha amada mãe: minha primeira mestra,
melhor amiga e maior incentivadora.

RESUMO

Na divisão clássica de funções entre os três Poderes, incumbe ao Poder Executivo, em tese, gerenciar a sociedade em prol do bem comum; competindo-lhe zelar pelo erário, inclusive, por meio da recuperação do crédito público. Desse modo, independentemente da via em que realizada, administrativa ou judicial, a cobrança fiscal deve ser o mais eficiente possível, em prestígio ao princípio constitucional da eficiência. Entretanto, o que se observa é que após a inscrição em dívida ativa o crédito dos entes públicos é enviado, como regra, à cobrança judicial, denominada execução fiscal (BRASIL, 1980), que representa 87% da taxa de congestionamento do Judiciário no país (CNJ, 2021). Logo, o trabalho pretendeu analisar como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia têm colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas. A pesquisa foi fundamentada nos pressupostos de abordagem mista qualitativa quantitativa e, quanto aos fins, apresenta características de pesquisa descritiva e exploratória. A estratégia de investigação utilizada foi a revisão documental, enquanto a coleta de dados se deu a partir de pesquisa documental. Os dados foram interpretados a partir das técnicas de análise de conteúdo e análise estatística descritiva de dados secundários. Os resultados apontam que houve o impacto positivo na tramitação das execuções fiscais no Município de Uberlândia, desde a implantação do “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” pelo Conselho Nacional de Justiça, tendo o Índice de Atendimento à Demanda nesta Comarca alcançado percentual superior a 3000%; além do julgamento das execuções fiscais no Município em referência ter superado em mais de 1500% o quantitativo de processos julgados de outras classes. Acerca do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, os dados comprovam o atendimento parcial dos objetivos do projeto, uma vez que, apesar da redução no ingresso de novas execuções fiscais e do acréscimo, no ano de 2022, em 35% no número de processos dessa natureza baixados, totalizando mais de 77.500 extinções apenas naquele ano; a taxa de congestionamento permanece no elevado percentual de 90,59% no tribunal mineiro. Por outro lado, as medidas adotadas pelo Município de Uberlândia alcançaram a finalidade almejada no auxílio à diminuição da taxa de congestionamento das execuções fiscais de sua autoria, com a redução em 1000% no número desses processos entre os anos de 2015 a 2022, mostrando-se eficazes as vias alternativas utilizadas para a desjudicialização das cobranças fiscais previsivelmente inexitosas, sem que houvesse prejuízo ao erário, haja vista que cerca de 80% da dívida ativa do Município permanece em cobrança judicial e os 20% remanescentes são cobrados, a custo inferior, na via administrativa. Ao final, observou-se o preenchimento da maior parte das categorias de análise vislumbradas por Simão e Silveira (2022), sendo possível confirmar-se a efetividade da capacidade política das soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência da execução fiscal. Em decorrência das análises, elaborou-se como produto tecnológico uma proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal, a partir da experiência exitosa no Município de Uberlândia.

PALAVRAS-CHAVES: Execução Fiscal; Recuperação Fiscal, Eficiência; Políticas Públicas; Capacidades Políticas; Judiciário; Desjudicialização.

ABSTRACT

In the classic division of functions among the three Branches, the Executive Branch is responsible, in theory, for managing society for the common good; it is responsible for looking after the treasury, including through the recovery of public credit. Thus, regardless of how it is carried out, administrative or judicial, tax collection should be as efficient as possible, in prestige to the constitutional principle of efficiency. However, what is observed is that after the registration in active debt, the credit of public entities is sent, as a rule, to judicial collection, called tax enforcement (BRASIL, 1980), which represents 87% of the judicial congestion rate in the country. Therefore, the work intended to analyze how the solutions implemented by the Judiciary and by the Executive of the Municipality of Uberlândia have collaborated for a more efficient tax enforcement, in the light of policy capacity. The research was based on the assumptions of a mixed qualitative and quantitative approach and, as to the purposes, it presents characteristics of descriptive and exploratory research. The research strategy used was document review, while data collection was based on documentary research. The data were interpreted using the techniques of content analysis and descriptive statistical analysis of secondary data. The results conclude that there has been a positive impact on the processing of tax foreclosures in the city of Uberlândia since the implementation of the "Resolve Tax Enforcement Project - Automation and Governance" by the National Council of Justice, with the Demand Response Index in this District reaching a percentage of more than 3000%; in addition to the judgment of tax foreclosures in the Municipality in reference having exceeded by more than 1500% the number of cases judged in other classes. Regarding the "Efficient Tax Enforcement Project", of the Court of Justice of the State of Minas Gerais, the data prove the partial fulfillment of the project's objectives, since, despite the reduction in the entry of new tax foreclosures and the increase, in 2022, by 35% in cases of this nature dismissed, totaling more than 77,500 extinctions just in that year, the congestion rate remains at the high percentage of 90.59% in the Minas Gerais court. On the other hand, the measures adopted by the Municipality of Uberlândia achieved the desired purpose in helping to reduce the congestion rate of tax foreclosures of its authorship, with a 1000% reduction in the number of these processes between the years 2015 to 2022, proving to be effective the alternative ways used to dejudicialize the predictably unsuccessful tax enforcement, without prejudice to the treasury, given that about 80% of the active debt of the Municipality remains in judicial collection and the remaining 20% are collected, at a lower cost, in the administrative route. At the end, it was observed that most of the analysis categories envisaged by Simão and Silveira (2022) were fulfilled, and it is possible to confirm the effectiveness of the political capacity of the solutions implemented by the Judiciary and the Executive of the City of Uberlândia, in favor of greater efficiency in tax enforcement. As a result of the analyses, a technological product was developed as a course proposal for the efficient management of municipal tax collection, based on the successful experience in the Municipality of Uberlândia.

KEYWORDS: Tax Foreclosure; Tax Recovery; Efficiency; Public Policies; Policy Capacity; Judiciary; De-Judicialization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Capacidades necessárias para o adequado gerenciamento do Estado.....	35
Figura 2 - Quadro conceitual de <i>policy capacity</i>	37
Figura 3 - <i>Policy capacity</i> : perspectiva, enfoque e resultado	38
Figura 4-Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal	53
Figura 5-Tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal, por tribunal.....	54
Figura 6 - Atribuições do Conselho Nacional de Justiça.....	55
Figura 7 - Pilares Gerais - Relatório Inicial “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”	56
Figura 8 - Fluxo Ferramenta de correspondência E-Carta	57
Figura 9 - Fluxo Execução Fiscal: Consulta aos Convênios	58
Figura 10 - Linha do tempo – “Projeto Resolve Execução Fiscal - Automação e Governança”	60
Figura 11 - Quantidade de execuções fiscais julgadas na Comarca de Uberlândia, no ano de 2023 (até fevereiro) por formato de tramitação.....	61
Figura 12 - Quantidade de execuções fiscais baixadas na Comarca de Uberlândia, no ano de 2023 (até fevereiro) por formato de tramitação.....	61
Figura 13 - Série histórica do Índice de Atendimento à Demanda por mês, quantos às execuções fiscais, na Comarca de Uberlândia	62
Figura 14 - Quantidade de casos julgados por ano pelas Varas de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia para as cinco maiores classes por casos novos (atualizado até julho de 2022).....	63
Figura 15 - Quantidade de execuções fiscais julgadas por ano (2023 até fevereiro) na Comarca de Uberlândia	63
Figura 16 - Percepção dos(as) magistrados(as) entrevistados(as) pelo CNJ sobre as causas do elevado contencioso tributário brasileiro.....	66
Figura 17 - Percepção dos(as) magistrados(as) entrevistados pelo CNJ sobre os impactos negativos do elevado contencioso tributário brasileiro ao país	66
Figura 18 - Objetivos Estratégicos do "Projeto Execução Fiscal Eficiente”	67
Figura 19 - Fluxograma - papel dos Municípios aderentes ao "Projeto Execução Fiscal Eficiente"	69

Figura 20 - Papel do TJMG no "Projeto Execução Fiscal Eficiente"	70
Figura 21 - Quantidade de casos novos por ano no TJMG para as cinco maiores classes por casos novos (atualizado até julho de 2022).....	71
Figura 22 - Quantidade de casos baixados por ano no TJMG para as cinco maiores classes por casos novos (atualizado até julho de 2022).....	72
Figura 23 - Série histórica da taxa de congestionamento líquida por mês das execuções fiscais no TJMG (até janeiro de 2023).....	73
Figura 24 - Maiores Exequentes da Justiça Estadual a partir de 2017	75
Figura 25 - Panorama Execuções Fiscais na Comarca de Uberlândia até fevereiro de 2023.....	77
Figura 26 - Acervo de execuções fiscais abaixo de R\$ 4 mil, no ano de 2015	78
Figura 27 - Evolução das balizas para o ajuizamento de execuções fiscais no Município de Uberlândia	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Devedores do Município de Uberlândia com valor total de créditos abertos menor ou maior que R\$ 4 mil	82
Tabela 2 – Devedores do Município de Uberlândia com valor total de créditos abertos menor ou maior que R\$ 10 mil	82
Tabela 3 - Créditos protestados no Município de Uberlândia por ano de protesto	83
Tabela 4 - Acervo Total de Execuções Fiscais – Comarca Uberlândia – Origem do feito Municipal	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas (policy cycle).....	16
Quadro 2 - Modelos gerenciais brasileiros.....	30
Quadro 3 - Principais resultados da Reforma gerencial.....	32
Quadro 4 - Entrecruzamento do quadro conceito de <i>Policy capacity</i>	40
Quadro 5 - Evolução do conceito de <i>Policy capacity</i>	42
Quadro 6 - Matriz de Amarração.....	50
Quadro 7 - Soluções de Tecnologia da Informação do CNJ utilizadas nas execuções fiscais....	58
Quadro 8 - Capacidade Política do Projeto "Resolve Execução Fiscal - Automação e Governança"	65
Quadro 9 - Capacidade Política do Projeto "Execução Fiscal Eficiente" - TJMG.....	74
Quadro 10 - Capacidade Política das medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais.....	85
Quadro 11 - Relatório de medidas para gestão eficiente da cobrança fiscal municipal.....	112

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CTN – Código Tributário Nacional

DPP – Direito e Políticas Públicas

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FGTS – Fundo de garantia por tempo de serviço

IA – Inteligência Artificial

ICP -Brasil - Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LEF – Lei de Execuções Fiscais

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

OCDE – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento

PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

PGM – Procuradoria Geral do Município

PJe – Processo Judicial eletrônico

RDCC – Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos

SIJUD – Sistema de Informações Estratégicas do Judiciário

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Importância e delimitação do tema.....	5
1.2	Problema de Pesquisa	7
1.3	Objetivo Geral.....	7
1.4	Objetivos específicos	8
1.5	Justificativa	8
1.6	Estrutura do trabalho.....	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO	11
2.1	Considerações sobre políticas públicas.....	11
2.2	Política fiscal de recuperação do crédito público	18
2.2.1	Cobrança judicial do débito inscrito em dívida ativa: Execução Fiscal em linhas gerais	19
2.2.2	Inovação, tecnologia e gestão administrativa na execução fiscal	22
2.3	Contextualização histórica: reforma gerencial do Estado e elevação da eficiência a princípio constitucional	29
2.4	Capacidades Políticas	33
2.4.1	Capacidades estatais – conceito abrangente	33
2.4.2	Capacidade estatal para a produção de políticas públicas: <i>Policy Capacity</i> /Capacidade Política	36
2.4.3	Capacidades Políticas no contexto brasileiro.....	42
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	45
3.1	Classificação da pesquisa: abordagem, estratégia e objetivos.....	45
3.2	Coleta de dados	47
3.3	Técnica de Análise de Dados.....	49
4	ANÁLISE DE RESULTADOS	52
4.1	Poder Judiciário e a gestão eficiente das execuções fiscais, sob o viés das capacidades políticas	52
4.1.1	Projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”	54

4.1.2	Projeto Execução Fiscal Eficiente elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.....	65
4.2	Medidas implementadas no Município de Uberlândia -MG em prol da maior eficiência das execuções fiscais, à luz das capacidades políticas	75
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
6	REFERÊNCIAS	96
7	APÊNDICE	107
7.1	Proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal.....	107

1 INTRODUÇÃO

Na divisão clássica de funções estabelecida entre os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – estão à disposição do Poder Executivo os meios concretos para agir, respeitados os estritos termos legais fixados pelo Poder Legislativo, com a salvaguarda do Poder Judiciário, que visa coibir o cometimento de excessos (DALLARI, 1998).

Nessa linha, ao Poder Executivo incumbe, em tese, gerenciar a sociedade em prol do bem comum; o que realiza por inúmeras atividades, inclusive pela defesa jurídica de seus interesses através de suas procuradorias públicas (BRASIL, 1988); preservando, em última medida, os interesses da própria coletividade.

Por esta razão, compete ao Poder Executivo, dentre outros, o dever de zelar pelo erário, através da recuperação da dívida ativa, a qual, nos termos do art. 201, do Código Tributário Nacional – CTN – é “a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.” (BRASIL, 1966).

Desse modo, mesmo não sendo usual, é possível enquadrar-se a cobrança do crédito tributário pelos entes públicos entre o rol de políticas públicas fiscais, uma vez que é capaz de municiar as políticas finalísticas, responsáveis pelo fornecimento de direitos fundamentais à sociedade (DINIZ; MOTTA, 2021).

Quanto a este ponto, William Clune (1993) elucida que as políticas públicas, tais como conhecidas na atualidade, se originaram do Welfare State e da sociedade moderna capitalista. Logo, a mudança ocasionada por esta forma de organização social, por meio da qual o Estado assumiu a função de prestador de serviços e, por conseguinte, de implementador de direitos sociais, demandou um fortalecimento daquelas políticas.

Assim, explana Secchi (2012) que o Estado moderno exerce o papel central quanto às políticas públicas, pois dentre outros fatores “controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente” (SECCHI, 2012, p. 4-5); o que torna o manejo dos recursos tarefa primordial dos entes públicos, pois dele emana a prestação de múltiplos serviços colocados à disposição de todos, indistintamente.

Nesse sentido, para além do viés econômico, é possível relacionar-se a estipulação de políticas públicas fiscais – enquanto expressão de capacidade política – e o modo como a cobrança fiscal é conduzido pelo aparato estatal; razão pela qual Diniz, Motta (2021) abordam as execuções fiscais sob a perspectiva da interdisciplinaridade distinguindo, para fins didáticos, entre políticas públicas finalísticas, que seriam aquelas voltadas à realização dos direitos fundamentais propriamente ditos e as políticas instrumentais ou estruturais, que seriam meios para efetivação das primeiras; e, em qualquer caso, derivadas da escolha política entre as prioridades de governo.

Logo, as políticas fiscais, das quais decorrem a cobrança fiscal como um dos meios concretos de arrecadação, cumpririam o papel estrutural de suprir os gastos públicos, bem como auxiliar no controle e na estruturação da conduta dos agentes econômicos, enquadrando-se, pois, como políticas instrumentais (DINIZ; MOTTA, 2021).

Assim, independentemente da via em que realizada, administrativa ou judicial, a cobrança fiscal deve ser o mais eficiente possível, especialmente considerado o contexto pós-reforma gerencial do Estado brasileiro, em que a eficiência fora alçada a princípio constitucional (BRASIL, 1988).

Entretanto, o que se observa é que após a inscrição em dívida ativa o crédito da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, bem como de suas respectivas autarquias e fundações públicas, é enviado, como regra, à cobrança judicial, denominada execução fiscal (BRASIL, 1980).

Ocorre que, esse procedimento tem corroborado para o contingente expressivo de demandas dessa natureza, representando verdadeira macrolitigância, compreendida como “fenômeno da submissão massificada de determinado tema à apreciação judicial, considerados os efeitos em escala tanto em decorrência das decisões judiciais quanto das estratégias de condução dos litígios.” (DINIZ; MOTTA, 2021, p. 123)

Por essas razões, a cobrança judicial eficiente tornou-se um objetivo tanto para o Poder Judiciário quanto para o Poder Executivo, uma vez que diretamente relacionados com a condução desses litígios, o que o presente trabalho visa explorar.

1.1 Importância e delimitação do tema

É sabido que a ausência de pagamento da dívida tributária em seu vencimento impacta a coletividade de modo negativo, pois o planejamento do gestor público é forçadamente alterado (BORGES; RECH, 2021). Todavia, é necessário igualmente avaliar-se em que medida a cobrança judicial não seletiva desses débitos, que abarrotam o Poder Judiciário, também não prejudica a sociedade.

Em estudo realizado no âmbito da Justiça Federal, em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – o custo médio total provável de um processo de execução fiscal era de R\$ 4.685,39; enquanto o custo médio provável baseado no valor médio da mão de obra empregada nas execuções fiscais correspondia a R\$ 1.854,23. Reproduzindo a metodologia aplicada no estudo anterior, a Procuradoria Geral do Distrito Federal em cooperação interinstitucional com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios encomendou estudo, no ano de 2019, que apurou o custo médio total provável de uma execução fiscal no Distrito Federal em R\$ 28.964,00 e o custo baseado em atividades em R\$8.763 (USP/FDRP, 2021).

Além disso, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – tem identificado em seus relatórios anuais “Justiça em Números” (CNJ, 2021) que as execuções fiscais representam 87% da taxa de congestionamento em todo o país, ou seja, a cada cem processos de execução fiscal ativos, no ano 2020, somente treze foram encerrados e baixados.

Nesse particular, registra-se que no fim do ano de 2020 o Poder Judiciário de primeira instância, incluídos os Juizados Especiais, possuía cerca de 75 milhões de processos cuja baixa se encontrava pendente, dos quais 36% eram compostos por execuções fiscais, que representavam, ainda, 68% de todas as execuções (fiscais ou não) pendentes no Judiciário (CNJ, 2021).

Sob a perspectiva do Poder Executivo não é diferente, tendo sido constatado há tempo (ROCHA, 2012) que o mero cumprimento dos requisitos legais, autorizadores da inscrição do débito em dívida ativa, e o conseqüente ajuizamento de execuções fiscais de modo inadvertido não tem alcançado o fim arrecadatório pretendido; porque, em muitos casos, mesmo após a utilização de todos os meios permitidos em lei, não são encontrados bens suficientes para saldar os débitos, permanecendo esses processos como pendentes (CNJ, 2021).

Ademais, consoante ressaltam Elias, Ruiz (2019), o trâmite judicial das execuções fiscais muitas vezes reitera fases e procedimentos de busca do devedor e/ou de seu patrimônio, que em

alguns casos já restaram frustradas na via administrativa, o que segundo os autores alimenta a sensação de frustração acerca do procedimento, que se origina:

pela não adoção de soluções alternativas à jurisdição em matéria fiscal, culminando com o descalabro vivido hoje pelo contribuinte e pela Administração Pública, gerando falta de celeridade na prestação jurisdicional, bem como ineficiência da administração tributária, que, ao final da execução fiscal, não consegue ver satisfeito o seu crédito, premiando aquele que pratica atos de sonegação, de crimes contra a ordem tributária, em detrimento do bom contribuinte (ELIAS; RUIZ, 2019, p.54).

Logo, por ser a cooperação entre os sujeitos - autor, réu e Poder Judiciário - uma das premissas no trâmite judicial, para que a demanda perdure por tempo razoável e tenha resolução justa e efetiva (BRASIL, 2015) faz-se necessário que as partes diretamente envolvidas nas execuções fiscais: Poder Executivo, instituidor do crédito, e Poder Judiciário, responsável pela condução e julgamento das ações, adotem medidas a fim de propiciar a maior celeridade na tramitação e eficiência no resultado atingido por estes processos.

Assim, a capacidade política das ações promovidas por estes Poderes, em prol da maior eficiência das execuções fiscais, emana das capacidades estatais empregadas para a elaboração de políticas públicas e, por conseguinte, do aparato estatal que se mobiliza para este fim (ENAP, 2018). Ou, ainda, conforme Painter e Pierre (2005), da habilidade de reunir os recursos necessários para realizar escolhas inteligentes em prol da coletividade e definir metas estratégicas para a alocação entre os escassos recursos e as finalidades públicas.

Nesse sentido, quanto Poder Judiciário a busca por maior eficiência na prestação da atividade jurisdicional tem se dado por frentes diversas desde a implantação do Processo Judicial eletrônico – PJe – (TEIXEIRA; REGO, 2017), bem como por projetos desenvolvidos pelo CNJ como o “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, com o objetivo de acelerar a tramitação das execuções fiscais e reduzir o seu volume (CNJ, 2019), além do “Justiça 4.0”, que visa propiciar maior agilidade na prestação jurisdicional por meio da utilização de tecnologias disruptivas e inteligência artificial – IA – (CNJ, 2021).

No que se destaca o aparelhamento do Poder Judiciária por tecnologias de IA, que realizam a triagem e o peticionamento no Processo Judicial eletrônico – PJe – de forma automatizada, com a aceleração significativa do tempo médio de retorno das manifestações processuais e, por conseguinte, da tramitação dos processos (BASSAN; OLIVEIRA, 2020).

No Poder Executivo, por sua vez, parte das Fazendas Públicas dos entes federados têm se dedicado à triagem e ajuizamento das execuções fiscais que efetivamente possuam chance de êxito, ou seja, de recebimento do crédito na via judicial (PGFN, 2022); diferenciando-os, por conseguinte, do seu oposto – neste trabalho identificado como crédito inexitoso.

Nesse sentido, destaca-se o Município de Uberlândia-MG, no qual foi promulgada a Lei Municipal nº 12.654, de 25 de abril de 2017 (UBERLÂNDIA, 2017), que dispõe sobre o procedimento de cobrança administrativa de débitos inscritos, a partir da qual se estabeleceu, após sucessivas adequações legislativas, um teto mínimo de R\$ 10 mil para que a dívida ativa seja cobrada na via judicial.

Assim, observa-se que diversas iniciativas têm sido adotadas com o intuito de incrementar a eficiência da recuperação judicial do crédito público, e sobre estas o trabalho pretende se debruçar.

Nesse ponto, ressalta-se que, a despeito de não ser o foco do estudo, não se olvida que as medidas adotadas pelos Poderes Judiciário e Executivo buscam resultados imediatos frente ao cenário caótico das execuções fiscais, mas não se destinam a sanar questões como a cultura da inadimplência e a injustiça fiscal advinda da baixa progressividade dos impostos no país (CARVALHO JUNIOR, 2021), cujo enfrentamento se mostra indispensável para a solução ampla do problema, configurando relevante tema para estudos futuros.

1.2 Problema de Pesquisa

Diante do exposto, a pergunta que este estudo se propõe a responder é: como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas?

1.3 Objetivo Geral

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas.

1.4 Objetivos específicos

- a) Delinear o Projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, do Conselho Nacional de Justiça, bem como o “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; com a avaliação de sua capacidade política;
- b) Identificar as medidas implementadas pelo Poder Executivo, no Município de Uberlândia, em prol da eficiência da execução fiscal, sob o viés das capacidades políticas;
- c) Elaborar uma proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal (apêndice).

1.5 Justificativa

A pesquisa será desenvolvida como pré-requisito do Mestrado Profissional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, cujos objetivos, nos termos do inciso II, do art. 4º, do regimento do PPGGO (Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional) são:

Art. 4º O PPGGO tem os seguintes objetivos:

[...] II - Atuar com foco em problemas práticos na produção de material intelectual/tecnológico, no âmbito da gestão organizacional de modo a contribuir com o desenvolvimento das organizações em suas diversas funções. (UFU, 2014, p. 2).

No exercício do cargo de Procuradora do Município de Uberlândia, atuante no Núcleo de ações judiciais, verificou-se, desde a virtualização, com a implantação do PJe pelos Tribunais brasileiros (TEIXEIRA; RÊGO, 2017), a mudança progressiva no trâmite dos processos com sua finalização em tempo inferior ao antes observado quando processados exclusivamente por meio físico.

Esta observação foi intensificada, a partir de janeiro de 2020, com a lotação na Procuradoria Adjunta Fiscal, núcleo específico de acompanhamento de execuções fiscais na Procuradoria Geral do Município de Uberlândia (UBERLÂNDIA, 2014), tendo sido constatada a adoção de tecnologias de automação pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, a escolha teórica se dá pela escassez de trabalhos que abordem a execução fiscal para além da via estreita jurídico-tributária ou contábil, como o presente trabalho se propõe, tendo sido localizados poucos trabalhos em buscas nos repositórios *Web os Science*, *Spell Scientific Periodicals Electronic Library*, Scielo Brasil e Google Acadêmico.

Ademais, a recuperação do crédito fiscal, tributário ou não, representa um papel essencial na proteção ao erário, pois devolve aos cofres públicos valores não adimplidos de modo voluntário, permitindo sua destinação a favor da coletividade, tal como devido.

Sobretudo, porque o manejo dos recursos é tarefa primordial dos entes públicos, pois é a partir destes que as políticas de maior ou menor porte são implementadas e retornam à população por meio da prestação de serviços colocados à disposição de todos.

Destarte, a justificativa prática e social da pesquisa consiste no fornecimento de elementos aos gestores públicos para a análise e escolha de melhores práticas – no exercício de sua capacidade política – para a maior eficiência na cobrança judicial do crédito público, a fim de melhor subsidiar as políticas públicas que atingem diretamente a população.

1.6 Estrutura do trabalho

Com o intuito de solucionar o problema de pesquisa proposto e atingir os objetivos geral e específicos, o trabalho está disposto em cinco seções, nas quais o desenvolvimento do tema ocorreu conforme demonstrado:

Na primeira seção tem-se a introdução, com a apresentação da importância e delimitação do tema; problema de pesquisa; objetivos geral e específico, além da justificativa.

Na segunda seção foi abordado o referencial teórico, pautado nos constructos correlatos ao tema. Assim, o estudo partiu das políticas públicas, enquanto tema macro, discorrendo-se após sobre a política fiscal de recuperação do crédito público, seu modo de cobrança judicial – as execuções fiscais – e em seguida foram apontadas possíveis soluções para a maior eficiência na recuperação fiscal, quais sejam: inovação, tecnologia e gestão administrativa na recuperação.

Procedeu-se, ainda, à contextualização histórica da eficiência enquanto princípio constitucional e, ao final, foi apresentado um breve apanhado sobre as capacidades políticas, cujas categorias de análise permearão os resultados.

A terceira seção é composta pelos procedimentos metodológicos, segundo os quais, a pesquisa foi fundamentada nos pressupostos de abordagem mista qualitativa quantitativa e, quanto aos fins, apresenta características de pesquisa descritiva e exploratória. A estratégia de investigação utilizada foi a revisão documental, com a coleta de dados a partir de pesquisa documental. Os dados foram interpretados a partir das técnicas de análise de conteúdo e análise estatística descritiva de dados secundários.

Na quarta seção os resultados são discutidos e, por fim, apresentados.

Ao final, na quinta seção são trazidas as conclusões do trabalho com as contribuições acadêmicas e empíricas, limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

No Apêndice é apresentado o Produto Tecnológico oriundo da pesquisa: uma proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal a ser ministrado para gestores de municipalidades diversas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

2.1 Considerações sobre políticas públicas

Antes de adentrarmos na análise sobre a eficiência da política pública de recuperação judicial do crédito fiscal, é necessário que se esclareça o que é uma política pública.

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é uma alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede atores, gasto público direto, contratos formais informais com stakeholders, entre outros. (SECCHI, 2012, p. 11).

Assim, conforme Souza, Bucci (2019) advertem, é necessário considerar-se que as políticas públicas são matéria de interesse multidisciplinar, por essência. Logo, seu estudo pode partir de diversos campos de ensino, que conduzirão a análise conforme o enfoque pretendido: econômico, jurídico, educacional, sociopolítico e outros.

No presente trabalho, buscou-se as vertentes correlatas à Administração Pública, Direito, bem como Direito e Políticas Públicas – DPP –, por apresentarem campos de abrangência inerentes ao problema de pesquisa em análise.

Nesse sentido, Secchi (2012) esclarece, a princípio, a dificuldade de apreensão da expressão nos países de língua latina, em que o termo “política” possui acepções múltiplas, representando tanto a ação humana de alcance e permanência no poder; culturalmente malvista pela sociedade; quanto as orientações e rotinas práticas para tomada de decisão seja na esfera pública ou privada.

Nos países de língua inglesa, de outro lado, os termos *politics* e *policy* exprimem, distintamente, referidas concepções, contribuindo para a melhor diferenciação conceitual (SECCHI, 2012).

Schmidt (2018) complementa com uma terceira acepção na língua inglesa para a palavra política: no sentido institucional (*polity*) – correlata à estrutura político-administrativa; além das já vistas dimensões: a) processual (*politics*) correspondente às interações político-econômicas na

disputa pelo poder, envolvendo Poderes Estatais, agentes econômicos, lideranças políticas; e b) política (*policy*), que seria a consequência prática dessas relações, ou seja, a atuação política em si.

Quanto ao surgimento, as políticas públicas, tais como conhecidas na atualidade, se originaram em meio ao Welfare State e à sociedade moderna capitalista. Desse modo, a mudança ocasionada por esta forma de organização social, a partir da qual o Estado assumiu a função de prestador de serviços e, por conseguinte, de implementador de direitos sociais, demandou um fortalecimento das políticas públicas (CLUNE, 1993).

Do mesmo modo, afirmam Freitas e Bevilacqua (2016) que a partir do estabelecimento da figura intervencionista do Estado, não apenas a influência estatal, mas também a economia cresceu, impactada pela expansão da primeira. Logo, como os direitos demandam gastos para serem efetivados, as políticas públicas necessitam do devido planejamento para caberem no orçamento e serem implementadas.

Segundo Schmidt (2018), foi no período pós segunda guerra mundial, sobretudo no decorrer da década de 1950, que as políticas públicas se enquadraram como objeto de estudo, nos Estados Unidos (EUA), como uma vertente da Ciência Política; período caracterizado pela alternância do objeto das pesquisas, que se deslocou das instituições enquanto estruturas para as ações governamentais propriamente ditas.

No Brasil, os direitos sociais, e por decorrência as políticas públicas que os materializam, foram consagrados na Constituição Federal, em 1988, embasados no Estado de bem-estar social, quando este modelo já se encontrava em declínio nos EUA e na Europa. E assim como ocorreu nestes locais, o predomínio de medidas neoliberais tem refletido no desmanche atual das políticas públicas nacionais (BUCCI; SOUZA, 2022).

Desse modo, após o período ditatorial, com a retomada democrática brasileira, materializada na constituição cidadã (BRASIL, 1988), os direitos sociais e políticos, além das garantias (individuais e coletivas) foram ampliadas, forçando o estabelecimento de uma nova estrutura estatal, focada no cumprimento de políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Quanto ao conceito, Bitencourt, Lolli e Coelho (2022) lecionam que, a despeito da popularização do termo políticas públicas, não há unicidade na definição, que possui múltiplas acepções.

De igual modo, a disseminação da expressão política pública ocorreu sem o devido rigor técnico, favorecendo sua polissemia; a partir do que passou a ser compreendida, pelo senso comum, como qualquer atuação governamental; com o que discorda Schmidt (2018) por ser uma definição analiticamente insatisfatória, dada a sua amplitude.

Nesse sentido, as políticas públicas (*public policy*) se enquadram no complexo de ações que “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2012, p. 1), destinadas à resolução de um problema de ordem pública, assim considerado por uma quantidade significativa de pessoas.

Quanto a este aspecto, Schmidt (2018) explana que uma questão adversa somente é considerada um problema político se alarma simultaneamente as autoridades e a sociedade, como em eventos de comoção social causadas por: desastres naturais, crimes e incidentes intencionalmente causados, manifestações coletivas e situações de resposta à atuação governamental ou de agentes sociais influentes.

Sob o contexto do Direito e Políticas Públicas – DPP –, a exigência é de que o problema político relevante seja “legitimamente merecedor, segundo a constituição, de um esforço de proteção ou promoção pelo poder público; ou seja, um problema político que esteja conforme aos objetivos, direitos, e princípios constitucionais”. (BITENCOURT; LOLLI; COELHO, 2022, p.7)

Por outro lado, esquivando-se da vinculação entre o problema a ser sanado pela política pública e sua natureza eminentemente social ou pública, a fim de não o restringir a um aspecto *problem-solving*, Lima *et al.* (2021) definem políticas públicas enquanto ações transformadoras de um dado contexto social tido como não desejado ou inadequado pelos envolvidos.

Na lição de Bucci, Souza (2022), as políticas públicas retiram os direitos sociais do campo da abstração, conferindo-lhes concretude quando de sua efetivação, mesmo que não absoluta. Logo, por determinar uma finalidade a ser atingida e uma resolução para a questão social conflituosa, as políticas públicas suficientemente embasadas desvendam os elementos necessários para o atingimento dos fins sociais almejados (BUCCI; SOUZA, 2022).

Focado na concretização de garantias, Clune (1993) afirma que uma política pública deve, dentre outros, ser dotada dos seguintes traços: a) preocupação com o bem-estar material das pessoas quanto a aspectos essenciais à vida (como saúde e alimentação); b) interesse primordial na produção, consumo e elevado desempenho econômico e não em uma visão imaginária e passiva de

meras relações humanas fundamentais; c) voltar-se à a produção de resultados e não apenas se restringir a conceitos filosóficos de justiça; d) possuir interesse real no bem-estar que se agrega à coletividade e a grupos minoritários, na busca por equidade, e não somente no que é formalmente previsto em lei.

Nesse contexto, Bitencourt, Lolli e Coelho (2022) destacam que as políticas públicas não são dotadas de neutralidade, mas acabam por refletir o que o Estado prioriza como solução para dadas questões públicas, em detrimento de outras.

Nesse caminhar, Freitas e Bevilacqua (2016) ressaltam que a atividade financeira do Estado em si é caracterizada pela aquisição, administração e aplicação dos meios financeiros necessários para a implementação dos objetivos estatais, ou seja, do bem comum que as políticas públicas visam entregar.

No entendimento de Lima *et al.* (2021), as políticas públicas são destinadas a transformações sociais, sobretudo no que diz respeito a melhorias no bem-estar social. Logo, partindo de um conceito que permite múltiplas acepções, enfatizam não ser possível falar-se em bem-estar social desassociado de sua subjetividade, ou seja, é imprescindível que ocorra a interação entre pessoas seja na idealização ou na concretização da política.

Sob outra perspectiva, divergem os estudiosos se as políticas públicas são definidas pelo tipo de agente que a desenvolve. Assim, em uma abordagem policêntrica ou multicêntrica, uma política é entendida como pública quando visa sanar um problema desta ordem, podendo ser realizada tanto por agentes públicos quanto por “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, rede e políticas públicas (policy networks), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas.” (SECCHI, 2012, p. 3).

Portanto, na visão policêntrica, de modo geral, as políticas públicas partem da estrutura do Estado, porém sua provocação, decisões e liderança podem advir de fontes variadas; enquanto os estatistas, por sua vez, até consideram que atores não estatais possam influenciar no processo de formulação e execução destas políticas, mas não as liderar (SECCHI, 2012).

Nesse sentido, Schimtd (2018) entende que as políticas públicas são caracterizadas pela reunião de ações e tomadas de decisão dos órgãos públicos e entidades sociais, desde que

deliberadamente coesas e coordenadas pelo Estado, voltadas à resolução de problemas de ordem política. Nesse sentido:

(i) Ações isoladas, mesmo que importantes, não configuram uma política, que é sempre um conjunto de ações e decisões. (ii) Um conjunto de decisões e ações somente compõe uma política quando decorrem da intenção de resolver um problema político; na execução prática a coerência entre as ações pode ser frágil ou mesmo inexistir, mas é preciso que exista uma intencionalidade prévia a congregá-las. (iii) As ações podem ser executadas diretamente pelo poder público ou delegadas a organizações sociais ou privadas. (iv) Ações de interesse público executadas pela sociedade civil constituem uma política pública se integrarem um rol de ações coordenadas pelo Estado; não é necessário que o Estado execute as ações, mas em uma democracia cabe-lhe a função de coordenar e legitimar o processo político (SCHIMTD, 2018, p. 127).

Nessa perspectiva, qualquer indivíduo ou entidade pode formular uma política pública, porém o que o qualifica como um agente dotado de influência política é o grau de poder que possui. Logo, em uma sociedade democrática, os principais agentes de políticas costumam ser: autoridades políticas, partidos políticos, burocratas, funcionários comissionados, integrantes da mídia, organizações privadas, entidades do terceiro setor e lobistas (SCHIMTD, 2018).

Do mesmo modo, segundo Bucci, Souza (2022) as políticas públicas são fundamentalmente caracterizadas pela presença de uma atuação de governo dotada de articulação e coordenação; uma vez que, em geral, tais políticas necessitam do envolvimento de diversos órgãos da estrutura estatal – demandando, inclusive, arranjos entre esferas de governo diversas – federal, estadual e municipal –, além de agentes externos, sociedade civil e outros.

Para autores estatistas ou estadocêntricos, entretanto, apenas as medidas desenvolvidas e implementadas por agentes estatais configuram política pública, ou seja, não há política pública fora da atuação estatal, de modo que, para esses, a natureza da pessoa jurídica executora influi determinantemente para a definição da ação como política pública ou não (SECCHI, 2012).

Como exemplar dessa corrente, tem-se o conceito apresentado em estudo realizado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP –, para o qual políticas públicas são entendidas “como o conjunto de decisões, programas e ações governamentais conduzidos pela administração pública para oferta de serviços e soluções de problemas de interesse público” (ENAP, 2018).

Secchi (2012) ressalta que este entendimento é fundado na superioridade normativa do Estado, pelo fato de possuir mecanismos de coerção para o cumprimento das leis que impõe; porém, elucida que este não é o único meio de punição de que se pode utilizar para a fiscalização

de políticas públicas, citando informativos, campanhas, premiações e outros mecanismos de acesso plural.

Nesse particular, registre-se o entendimento de Souza, Bucci (2019), do qual se abstrai que nem mesmo as políticas advindas exclusivamente do Estado possuem uniformidade, pois segundo o autor, conforme o campo de origem da política pública – Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário – significativas mudanças serão observadas no agir estatal para que ela seja eficiente, uma vez que a eficácia das políticas públicas sofreriam maior ou menor interferência, a partir das interações institucionais entre os Poderes.

Logo, a despeito de adotar a visão multicêntrica, Sechhi (2012) reconhece que o Estado moderno exerce o papel central nesse tema e adverte que isso ocorre, pois:

1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais do nascimento e da existência do Estado moderno; 2) o Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá superioridade objetiva com relação a outros fatores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente. (SECCHI, 2012, p. 4-5).

Ao final, conforme o entendimento de Bitencourt, Lolli e Coelho (2022), em que pese as demais teorias sobre formulação de políticas públicas e as críticas destinadas ao modelo, centradas na suposta rigidez das fases estabelecidas, necessária se mostra para a compreensão do tema a análise sobre o ciclo de políticas públicas.

Desse modo, as políticas públicas derivariam de um de processo, conforme o Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas (policy cycle), marcado por sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção (SECCHI, 2012).

Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas (policy cycle) (continua)

Ciclo de Políticas Públicas	
1) Identificação do problema	Fase de identificação propriamente dita, quando uma coletividade aponta aquele contexto como inadequado.
2) Formação da agenda	O conjunto de problemas é tomado como relevante na agenda política ou formal. A primeira quando o debate político se interessa pelo tema e passa a encampá-lo socialmente e o segundo quando a questão entra na pauta de soluções do governo como prioridade.
3) Formulação de alternativas	Fase de estabelecimento de alternativas e estratégias e de estudo de suas potenciais consequências.

Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas (*policy cycle*) (conclusão)

Ciclo de Políticas Públicas	
4) Tomada de decisão	Os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento são definidas. Isso pode se dar de três modos: a) problemas que buscam soluções; b) adequação mútua de problemas e soluções; c) com a solução em mãos busca-se um problema que lhe caiba.
5) Implementação	Nessa fase as intenções são convertidas em ações. Ressalta-se nesse ponto que nem sempre esta implementação tem adesão social, bem como muitas vezes os problemas são mal formulados e traçados. Nesse sentido os modelos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> exprimem, respectivamente, ocasiões em que as soluções são impostas hierarquicamente de cima pra baixo, sem a participação de agentes envolvidos; ou situações em que se cria a diretriz, mas se permite que os executores diretos da política tenham maior liberdade de implementação.
6) Avaliação	Verifica-se os resultados atingidos e o desempenho real da política pública adotada, possibilitando ajustes e correções necessárias. Possibilita-se, ainda, verificar o nível de redução do problema por meio da solução implementada. Quanto a este ponto, SECCHI (2012) ressalta que muitas políticas têm sua avaliação prejudicada por não se aguardar o chamado tempo de maturação, inclusive por interesses políticos, econômicos que se impõe. Também foi destacado por SECCHI que “ <i>As avaliações servem para superar debates simplistas e maniqueístas (bom versus ruim, ‘copo meio cheio’ versus ‘copo meio vazio’), em que a avaliação do desempenho da política pública é vitimizada pela retórica política.</i> ” (SECCHI, 2012, p. 53) Assim a fase de avaliação pode resultar na continuidade da política, na reestruturação ou até mesmo sua extinção, caso não vislumbre mais sua necessidade ou efetividade.
7) Extinção	Fase final que se dá pelas seguintes hipóteses: resolução do problema; ineficácia do programa ou retirada dos problemas da agenda pela perda de sua importância política e social.

Fonte: Elaborado pela Autora a partir de Secchi (2012).

Destaca-se a relevância conferida à fase de avaliação, enfatizada em diversas normas, inclusive, em mais de uma oportunidade no texto constitucional, conforme o parágrafo único, do art. 193:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (BRASIL, 1988).

Ainda, sobre a fase de avaliação das políticas públicas, Schmidt (2018) ressalta ser caracterizada pelo exame minucioso dos sucessos e fracassos observados durante a execução.

Desse modo, a avaliação permite uma resposta precisa sobre a ação, facultando o prosseguimento, a alteração ou extinção da política pública. Ademais, por ser altamente dotada de juízo valorativo, a fase de avaliação não é imparcial ou meramente técnica. Logo, ainda que o viés

avaliativo seja, por exemplo, econômico, ela deve investigar os demais critérios comuns de adequação: ao governo, ao programa eleitoral, aos princípios que guiam a gestão vigente, bem como às relações internas e externas encampadas pelo gestor (SCHMIDT, 2018).

2.2 Política fiscal de recuperação do crédito público

Conforme a lição de Rocha (2018), assentada na obra do tributarista português José Casalta Nabais, o Estado Democrático de Direito é também um Estado Fiscal – uma vez que a fonte principal de recursos para a manutenção de suas atividades e prestação do bem comum advém do recolhimento de tributos.

Assim, haveria no Estado Fiscal tanto a previsão de direitos fundamentais quanto o dever fundamental de pagar impostos, incluídos todos os tributos que a ele se assemelham, conforme a capacidade contributiva individual. Além disso, este dever emanaria da própria condição de cidadão, enquanto indivíduo em sociedade, e do poder de tributar estatal, haja vista a dependência do custeio do Estado em relação à arrecadação tributária (NABAIS, 1998 apud ROCHA, 2018).

Do mesmo modo, observa-se que a gestão adequada e equilibrada dos recursos públicos não se volta a ela própria, sendo antes um meio imprescindível para a realização das finalidades estatais previstas na Carta Constitucional, em especial na busca pela maior eficácia dos direitos fundamentais (PINTO, 2018).

Assim, “a noção de melhor gestão, ademais da eficiência, economicidade e efetividade no exame dos seus custos e resultados, absorve também e necessariamente a defesa da responsabilidade fiscal e a proteção ao erário, sobretudo, contra a corrupção.” (PINTO, 2018, p. 56)

Com foco na teoria tributária nacional, Torres (2005) explana que, dentre outros fatores, o Estado Democrático Fiscal se caracteriza pela:

a) superação da ideologia da inesgotabilidade do dinheiro público; b) a prevalência da ideia de equilíbrio orçamentário; (...) d) novo equilíbrio entre os poderes do Estado, com a flexibilização da legalidade estrita e com a judicialização da política tributária;” (TORRES, 2005, p.3).

Por esta razão, Diniz, Motta (2021) abordam as execuções fiscais sob a perspectiva da interdisciplinaridade distinguindo, para fins didáticos, entre políticas públicas finalísticas, que

seriam aquelas voltadas à realização dos direitos fundamentais propriamente ditos e as políticas instrumentais ou estruturais, que seriam meios para efetivação das primeiras; e, em qualquer caso, derivadas de um “processo político de escolha de prioridades para o governo.” (DINIZ; MOTTA, 2021, p. 125)

Logo, as políticas fiscais, das quais emanam as execuções fiscais como um dos meios concretos de arrecadação, cumpririam o papel estrutural de suprir os gastos públicos, bem como auxiliar no controle e na estruturação da conduta dos agentes econômicos, enquadrando-se, pois, como políticas instrumentais (DINIZ; MOTTA, 2021).

2.2.1 Cobrança judicial do débito inscrito em dívida ativa: Execução Fiscal em linhas gerais

Diante da ausência de pagamento voluntário da obrigação (tributária ou não), compete ao Poder Executivo promover a recuperação da dívida ativa, a qual, nos termos do art. 201, do CTN é “a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.” (BRASIL, 1966).

Conforme a definição do art. 39, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, são considerados créditos da Fazenda Pública os que possuam ou não natureza tributária, aí incluídos aqueles não oriundos de vínculo estabelecido por tributos, que após vencidos e não pagos terão a liquidez e certeza apurados, bem como serão inscritos como dívida ativa, nos termos da legislação de cada ente.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (BRASIL, 1964).

A cobrança do crédito fiscal pode se dar na via administrativa ou judicial, neste último caso, através das execuções fiscais, que são ações judiciais para a cobrança da dívida ativa dos entes

federativos, cada qual no exercício de sua esfera de competência tributária comum, estabelecida pela Constituição Federal (ALEXANDRE, 2017).

Assim, a Lei de Execuções Fiscais – LEF – (BRASIL, 1980) estabeleceu a cobrança judicial do crédito fiscal como regra, independentemente de seu valor; pois o débito será considerado dívida ativa da Fazenda Pública, desde que a sua cobrança seja designada, por lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações públicas de direito público.

Há exceções, previstas pela jurisprudência, quanto à legitimidade para propor execuções fiscais, tendo sido estendida esta faculdade aos Correios, à Caixa Econômica Federal, para cobrança do FGTS, e aos Conselhos Profissionais, excluída a Ordem dos Advogados do Brasil (BARROS, 2017).

Relevante destacar-se, ainda, que o objetivo primordial da inscrição de um crédito tributário em dívida ativa é a extração do título executivo extrajudicial, que embasará a ação executiva fiscal, denominado certidão de dívida ativa, documento público produzido pelo ente cobrador, que conterá as informações principais do débito e atestará o exercício do controle administrativo da legalidade, realizado pelo órgão responsável pela apuração da liquidez e certeza do crédito, e que também tem o objetivo de suspender a prescrição do débito por 180 dias (BARROS, 2017; NOLASCO, 2021).

Conforme observa Barros (2017), diferentemente da cobrança de débitos na esfera particular, que se dá por meio de uma execução de título extrajudicial, regida pelo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015); os entes públicos possuem procedimento próprio, para a cobrança de seus créditos, estipulado pela LEF (BRASIL, 1980).

Dessa forma, as execuções fiscais são caracterizadas por uma sucessão de atos que envolvem o ente cobrador, através de suas Procuradorias, e o Poder Judiciário; traduzidos em sucessivas tentativas de localização e citação do devedor e, quando efetivada, “se desenvolve através de atos de constrição e expropriação do patrimônio do devedor para satisfazer o crédito fazendário.” (BARROS, 2017, p. 194).

Todavia, o que se observa é que após a inscrição em dívida ativa o crédito dos entes públicos, bem como de suas respectivas autarquias e fundações de direito público, é enviado, como regra, à execução fiscal; o que tem corroborado para o contingente expressivo de demandas dessa natureza, compreendendo verdadeira macrolitigância: “fenômeno da submissão massificada de

determinado tema à apreciação judicial, considerados os efeitos em escala tanto em decorrência das decisões judiciais quanto das estratégias de condução dos litígios.” (DINIZ; MOTTA, 2021, p. 123).

Logo, constata-se uma quantidade considerável de execuções fiscais sem andamento após a citação do devedor – ato que lhe dá conhecimento sobre a existência do processo –, devido à insuficiência de recursos humanos e materiais para a continuidade dos atos processuais, sobretudo, quanto à penhora e o bloqueio de bens.

Outro resultado negativo da ineficiência na gestão de executivos fiscais está no arquivamento de cobranças viáveis, que seguem o fluxo automático de tantas outras fadadas ao insucesso e acabam premiando com a inadimplência devedores com robusto lastro patrimonial ou com significativos débitos lançados em dívida ativa. (PORTO, 2019, p. 150).

Ademais, consoante ressaltam Elias, Ruiz (2019), o trâmite judicial das execuções fiscais muitas vezes reitera fases e procedimentos de busca do devedor e/ou de seu patrimônio, que já restaram frustradas na etapa administrativa anterior ao ajuizamento das ações, o que segundo os autores alimenta a sensação de frustração acerca do procedimento, que se origina:

pela não adoção de soluções alternativas à jurisdição em matéria fiscal, culminando com o descalabro vivido hoje pelo contribuinte e pela Administração Pública, gerando falta de celeridade na prestação jurisdicional, bem como ineficiência da administração tributária, que, ao final da execução fiscal, não consegue ver satisfeito o seu crédito, premiando aquele que pratica atos de sonegação, de crimes contra a ordem tributária, em detrimento do bom contribuinte (ELIAS; RUIZ, 2019, p.54).

Assim, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – tem identificado em seus relatórios anuais “Justiça em Números” (CNJ, 2021) que as execuções fiscais representam 87% da taxa de congestionamento em todo o país, ou seja, a cada cem processos de execução fiscal ativos, no ano 2020, somente treze foram encerrados e baixados.

Nesse particular, registra-se que no fim do ano de 2020 o Poder Judiciário de primeira instância, incluídos os Juizados Especiais, possuía cerca de 75 milhões de processos cuja baixa se encontrava pendente, dos quais 36% eram compostos por execuções fiscais, que representavam, ainda, 68% de todas as execuções (fiscais ou não) pendentes no Judiciário (CNJ, 2021).

Sob a perspectiva do Poder Executivo não é diferente, tendo sido constatado há muito (ROCHA, 2012) que o mero cumprimento dos requisitos legais, autorizadores da inscrição do débito em dívida ativa, e o conseqüente ajuizamento de execuções fiscais de modo inadvertido não

tem alcançado o fim arrecadatório pretendido; porque, em muitos casos, mesmo após a utilização de todos os meios permitidos em lei, não são encontrados bens suficientes para saldar os débitos, permanecendo esses processos como pendentes (CNJ, 2021).

Logo, por ser a cooperação entre os sujeitos - autor, réu e Poder Judiciário - uma das premissas no trâmite judicial, para que a demanda perdure por tempo razoável e tenha resolução justa e efetiva (BRASIL, 2015); faz-se necessário que as partes diretamente envolvidas nas execuções fiscais: Poder Executivo, instituidor do crédito, e Poder Judiciário, responsável pela condução e julgamento das ações, adotem medidas a fim de propiciar a maior celeridade na tramitação e eficiência no resultado atingido por estes processos.

2.2.2 Inovação, tecnologia e gestão administrativa na execução fiscal

Conforme Diniz, Motta (2021), o cenário de baixa institucionalização/normatização das políticas fiscais no Brasil faz com que elas em muito se assemelhem a políticas de governo, dada sua constante mutação e ausência de regramento próprio, vinculando-se deliberadamente às escolhas do gestor público; o que, para maior efetividade arrecadatória, necessita ser alterado.

Nesse contexto, mostra-se necessário refletir sobre o objetivo da execução fiscal – a recuperação judicial do crédito público – e o modo como ela tem interagido com as políticas públicas, sobretudo, as fiscais. Além de questionar-se se esse intuito tem sido alcançado de modo eficiente através dos institutos legais e das práticas da Administração voltados à sua consecução (DINIZ; MOTTA, 2021).

Assim, Borges, Rech (2021) enfatizam que a ausência de pagamento da dívida tributária em seu vencimento impacta a coletividade de modo negativo, pois o planejamento do gestor público é forçadamente alterado. Mas, ressaltam ser necessário avaliar-se em que medida a cobrança judicial não seletiva desses débitos, que abarrotam o Poder Judiciário, também não prejudica a sociedade.

Em estudo realizado no âmbito da Justiça Federal, em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – o custo médio total provável de um processo de execução fiscal era de R\$ 4.685,39; enquanto o custo médio provável baseado no valor médio da mão de obra empregada nas execuções fiscais correspondia a R\$ 1.854,23. Reproduzindo a metodologia

aplicada no estudo anterior, a Procuradoria Geral do Distrito Federal em cooperação interinstitucional com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios encomendou estudo, no ano de 2019, que apurou o custo médio total provável de uma execução fiscal no Distrito Federal em R\$ 28.964,00 e o custo baseado em atividades desempenhadas em R\$8.763 (USP/FDRP, 2021).

Por outro lado, Oliveira, Santos (2013) ressaltam que a recuperação do crédito fiscal não se restringe à cobrança judicial, mas também pode se submeter à cobrança administrativa, que se apresenta mais atrativa à Administração por ser menos onerosa e mais célere; a despeito de ainda não atingir toda sua capacidade arrecadatória em razão da carente estruturação dos órgãos e da falta de interesse político dos gestores.

Nesse particular, verifica-se que alguns casos prescindem do ajuizamento ou da continuidade de ações de execução fiscal, devido ao valor reduzido do débito face aos custos de manutenção da demanda em juízo, considerados o trabalho de magistrados e serventuários da justiça, bem como de Procuradores Públicos. Entretanto, cabe a cada ente estabelecer os parâmetros que autorizarão a dispensa da cobrança ou sua desjudicialização – desistência da execução fiscal – e, se possível, a retomada da cobrança na via administrativa (NOLASCO, 2021).

Logo, conforme Oliveira, Santos (2013) é imprescindível que novos procedimentos sejam adotados, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Judiciário, a fim de aperfeiçoar-se a recuperação judicial do crédito fiscal, minimizando os desgastes e falhas observados nas execuções fiscais.

Nesse viés, segundo o Manual de Oslo, da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento – OCDE – entende-se inovação como a adoção de um produto, serviço ou bem, novo ou consideravelmente aperfeiçoado, bem como de um procedimento ou método de marketing inovador, uma nova metodologia organizacional na rotina comercial, no arranjo do ambiente de trabalho ou nas relações com agentes externos (OCDE, 2005).

Assim, haveria quatro modalidades de inovação: a) de produto, englobando produtos e serviços completamente novos ou com significativos progressos em relação aos anteriores; b) de processo, acerca do aperfeiçoamento de processos produtivos e de distribuição; c) organizacional, referente à implementação de modelos de gerenciamento; d) de marketing, correlato a alterações no composto de marketing – produto, colocação, promoção e preço – (OCDE, 2005).

Por sua vez, Farah (2008) leciona a inovação sob o aspecto da propagação. Assim, ela seria uma convenção inédita e bem-sucedida de certos elementos, que apresenta a aptidão de ser

potencialmente útil em outros lugares e cenários, como meio de resolução para determinado problema.

Com o aprofundamento do estudo sobre a inovação, inclusive, em outros ramos, seu campo de abrangência foi expandido a partir das novas definições traçadas, abarcando-se as áreas social, de serviços e do serviço público (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

Assim, no setor público a inovação pode ser compreendida como a adoção intencional de novos meios de atuação social, que produzem efeitos para os organismos aderentes quanto aos “objetivos e funcionalidades de suas atividades. Dessa forma, a inovação é a expressão das intenções e objetivos do agente social, moldados pelo contexto sociocultural e socioeconômico em que está inserido.” (TEIXEIRA; REGO, 2017, p.371).

Para Souza, Guimarães (2014) a inovação no serviço público é verificada, em geral, pela implementação de novas metodologias, procedimentos de trabalho e novos meios de organização das estruturas, corroborando para o incremento da eficiência no serviço fornecido.

Ainda, quanto ao aspecto social, uma entidade pública inovadora é aquela que fornece produtos e serviços com boa qualidade, englobados a oportunidade, facilidade de acesso e de uso, o que proporciona uma relação de maior eficácia com o cidadão (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

Em outro viés, conforme Brandão, Bruno-Faria (2013) observaram não há distinções significativas nas definições de inovação específicas para o setor público ou privado. Em verdade, as condições a serem cumpridas são que: a) a inovação seja original ou consideravelmente aprimorada; b) que se refira a produtos, procedimentos/metodologias precursoras ou já aplicadas em outras organizações e, ainda, que tenha sido efetivada, não se restringindo a uma abstração.

Especificamente quanto à inovação na Justiça, Motta (2010) adverte que ela demanda a alteração de procedimentos internos, vinculados à identidade da instituição; exigindo, em certa medida, o abandono de alguns paradigmas em prol da novidade. Esse percurso tende a ser moroso, mas, uma vez realizado, pode impactar na melhoria da performance de todo o sistema.

Nesta ótica, registra-se que o Judiciário, além de ser um dos Poderes estatais, é uma organização responsável pelo fornecimento de serviços jurisdicionais. Logo, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional, nº 45/2004 (BRASIL, 2004) e a implantação de suas orientações, o Judiciário iniciou uma reforma pautada em estratégias de

planejamento, controle e incremento tecnológico (SAUERBRONN; LOURENÇO; RAMMELT SAUERBRONN, 2019).

Desse modo, a busca por maior eficiência na prestação da atividade jurisdicional como um todo tem se dado por frentes diversas, desde a implantação dos processos judiciais eletrônicos (TEIXEIRA; REGO, 2017).

Nesse contexto, Porto (2019) indica algumas medidas derivadas da tramitação processual eletrônica, que têm o potencial de redução da duração dos processos, uma vez que atuam:

- a) Extinguindo atividades, antes existentes, desnecessárias em um cenário de processo eletrônico, tais como juntadas de petições, baixa de agravos de instrumento, juntadas de decisões proferidas por Cortes especiais ou pelo Supremo Tribunal Federal;
- b) Suprimindo a própria necessidade de formação de autos de agravo em razão da disponibilidade inerente do processo eletrônico;
- c) Eliminando a necessidade de contagens e prestação de informações gerenciais para órgãos de controle, tais como as Corregedorias e o CNJ;
- d) Atribuindo ao computador tarefas repetitivas antes executadas por pessoas – e, portanto, propensas a erros –, tais como a contagem de prazos processuais e prescricionais;
- e) Otimizando o próprio trabalho nos processos judiciais, acrescentando funcionalidades antes inexistentes, capazes de agilizar a apreciação de pedidos e peças processuais;
- f) Deslocando a força de trabalho dedicada às atividades suprimidas para as remanescentes, aumentando a força de trabalho na área fim;
- g) Automatizando passos que antes precisavam de uma intervenção humana;
- h) Permitindo a execução de tarefas de forma paralela ou simultânea por várias pessoas;
- i) Eliminando a burocracia que predomina no sistema tradicional;
- j) Expurgando de modo definitivo o “tempo vazio do processo”, exteriorizado por rotinas cartorárias. Exemplos: juntadas de petição, juntadas de mandados, A.R., etc. (PORTO, 2019, p. 160-161).

De igual modo, alguns projetos desenvolvidos pelo CNJ favorecem a maior eficiência judicial, tais como: o “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, com o objetivo de acelerar a tramitação das execuções fiscais e reduzir o seu volume (CNJ, 2019), e “Justiça 4.0”, que visa propiciar maior agilidade na prestação jurisdicional por meio da utilização de tecnologias disruptivas e inteligência artificial – IA – (CNJ, 2021).

No mesmo caminho, os Tribunais têm desenvolvidos projetos como o “Execução Fiscal eficiente”, promovido pelo TJMG, que objetiva minimizar em seu âmbito a taxa de congestionamento das ações de execução fiscal (TJMG, 2014).

Ademais, o Poder Judiciário tem sido massivamente aparelhado por tecnologias de IA, que realizam a triagem e o peticionamento em processos eletrônicos de forma automatizada, com a

aceleração significativa do tempo médio de retorno das manifestações processuais e, por conseguinte, da tramitação dos processos (BASSAN; OLIVEIRA, 2020).

Nesse ínterim, de forma reducionista é possível definir-se a “inteligência artificial (IA) como o desenvolvimento de sistemas de computador capazes de executar tarefas que normalmente exigem habilidades humanas.” (PORTO, 2019, p. 173).

Na mesma esteira, Valle (2020) compila algumas definições de IA afirmando tratar-se da utilização de meios computadorizados que simulam atividades intelectuais do ser humano; os quais possuem várias feições: das mais simples, como a que acrescenta dados úteis à decisão futura, até as que resolvem pequenos problemas informados por usuários de serviços de informática (Valle, 2020).

Assim não se pode buscar uma resposta única para os dilemas decorrentes da incorporação de ferramentas de IA na Administração Pública – o desafio é de ser qual a ferramenta (entendida a indagação no seu plano dos gêneros de modelagem e função aqui referidas) se revela adequada para qual tipo de ação administrativa (Valle, 2020, p. 188-189).

Nesse sentido a Resolução nº 332/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020) estipula em seu art. 2º que, na esfera do Poder Judiciário, a IA objetiva oportunizar aos cidadãos o bem-estar e a prestação jurisdicional equitativa, além de encontrar metodologias e práticas que permitam a concretização desses desígnios.

Do mesmo modo, determinou-se, no art. 4º, a observância da compatibilidade no desenvolvimento, na implantação e no uso da Inteligência Artificial, com os Direitos Fundamentais, em especial os previstos na Constituição ou em tratados de que a República Federativa do Brasil seja parte. Asseverou-se, igualmente, no art. 5º, que o uso de modelos de IA deve procurar assegurar a segurança jurídica e contribuir para que o Judiciário acate a igualdade de tratamento aos casos completamente iguais (CNJ, 2020).

A Resolução nº 332/2020 ainda trouxe relevante comando sobre a não discriminação:

Art. 7º As decisões judiciais apoiadas em ferramentas de Inteligência Artificial devem preservar a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e a solidariedade, auxiliando no julgamento justo, com criação de condições que visem eliminar ou minimizar a opressão, a marginalização do ser humano e os erros de julgamento decorrentes de preconceitos (CNJ, 2020).

Em outra vertente, Porto (2019) afirma que em experiência realizada na 12ª Vara de Fazenda Pública da Capital, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, restou comprovada

a eficácia da implantação de IA no processamento das execuções fiscais; tendo sido observada uma redução significativa da taxa de congestionamento – processos paralisados em relação aos findos – no importe de até 12%; o que também refletiu positivamente na entrada de recursos financeiros e orçamentários ao estado.

Interessante, nesse particular, a análise de Valle (2020), para quem é necessário dosar-se a efervescência causada pelo emprego de IA no setor público, no sentido de que gere, conseqüentemente, eficiência; pois, para além da agilidade no serviço prestado, é necessário que haja alteração concreta nos resultados adquiridos, mais do que nos números alcançados.

Sob outro aspecto, Valle (2020) observa que algumas terminologias já têm sido inseridas no cotidiano da Administração pela simples presença da IA, tais como: transparência, autodeterminação e não discriminação algorítmica; razão pela qual entende que, em breve, até mesmo os conceitos base do Direito Administrativo necessitem de reformulação, uma vez que calcados em uma realidade em que havia exclusivamente seres humanos nos dois lados da relação.

Do mesmo modo, para Valle, Gallo (2020) afigura-se essencial que os fundamentos do Direito Administrativo sejam reavaliados, pois “o atendimento da solução ótima e da vantajosidade na relação jurídico-administrativa exige racionalidade diversa daquela estabelecida para a administração pública dos séculos XIX e XX.” (VALLE; GALLO, 2020, p.75).

Logo, mostra-se necessária, para a manutenção das garantias ao interesse comum, a assimilação de um novo modelo racional jurídico, que ressignifique a relação da Administração Pública a partir da IA buscando sua regulação, bem como de outras inovações na área de tecnologias (VALLE; GALLO, 2020).

Quanto ao Poder Executivo, o que se observa é mudança na gestão interna, de modo que parte das Procuradorias Públicas têm se dedicado à triagem e ajuizamento das execuções fiscais que efetivamente possuam chance de êxito, ou seja, de recebimento do crédito na via judicial (PGFN, 2022); diferenciando-os, por conseguinte, do seu oposto – neste trabalho identificado como crédito inexitoso –; o que se verifica na atuação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN –, além de Procuradorias Estaduais e Municipais.

Assim, Cristóvam, Hahn (2019) destacam a necessidade de a advocacia pública também acompanhar a evolução digital da Administração, sem prejuízo do alinhamento entre as

expectativas constitucionais e legais do serviço a ser prestado e o uso dos instrumentos de inteligência artificial – IA –, afirmando, ainda, que:

o operador público deve associar a tecnologia ao serviço do jurista, como meio e não na forma fim, substitutiva. Ademais, a adoção de IA desonera o tempo do advogado público de atividades burocráticas e gerenciais para dedicação a questões mais sensíveis e complexas (CRISTÓVAM, HAHN, 2019, p. 141).

Em mesmo sentido, conforme Chimenti *et al.* citado por Rocha (2012), o direcionamento das cobranças infrutíferas para a via administrativa não representa qualquer prejuízo ao erário, pois, além de serem evitados gastos judiciais desnecessários, não há restrição para o ajuizamento de execução fiscal, após ultrapassado o teto mínimo previsto na respectiva lei, e desde que não atingida a prescrição do crédito – que ocorre cinco anos após a sua constituição definitiva, sem que tenha havido alguma causa legal de interrupção nesse período (BRASIL, 1966).

Assim, no âmbito federal foi instituído o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos, por meio da Portaria PGFN nº 396/2016 (BRASIL, 2016), segundo o qual a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional busca, em suma: a) tornar automática a coleta de dados sobre bens dos devedores, centralizando os resultados; b) promover a cobrança através de meios extrajudiciais, tal como o protesto; c) estreitar o acompanhamento no curso dos parcelamentos de dívida, propiciando a quitação integral do débito; d) manter a vigilância sobre a situação de devedores com recursos para quitar o débito, mas que buscam a via judicial, a fim de propiciar a solução mais eficaz.

Na esfera do Poder Executivo local, destaca-se as medidas implementadas pelo Município de Uberlândia-MG, cidade de grande porte populacional (IBGE, 2022), na qual foi promulgada a Lei Municipal nº 12.654, de 25 de abril de 2017 (UBERLÂNDIA, 2017), que dispõe sobre o procedimento de cobrança administrativa de débitos inscritos, a partir da qual se estabeleceu, após sucessivas adequações legislativas, um teto mínimo de R\$ 10 mil para que a dívida ativa seja cobrada na via judicial; assim como implantou-se o protesto extrajudicial e outras medidas administrativas de cobrança, como examinado na Análise de Resultados.

Neste particular, a implantação de ferramentas de automação pelas Procuradorias promove melhorias: a) na quantificação dos procedimentos internos adotados; b) na organização de documentos, dados e informações; e, por conseguinte, auxiliam na prestação do serviço jurídico mais eficaz (CRISTÓVAM, HAHN, 2019); razão pela qual sua utilização no manejo das execuções fiscais também é medida imperativa.

Nesse ponto, Valle, Gallo (2020) citam alguns exemplos exitosos de IA já incluídas na rotina da Administração Pública, tais como: a) na Advocacia Geral da União – AGU – o programa Sapiens auxilia na agilização do trabalho dos procuradores, através do emprego de IA e automação; b) os robôs utilizados pelo Tribunal de Contas da União no auxílio à fiscalização de fraudes nas licitações, na redação de textos pelos auditores e no monitoramento de contratações realizadas pelos entes públicos, nomeados Sofia, Alice e Mônica; c) no Supremo Tribunal Federal, o software Victor, focado em aumentar a eficiência no exame de processos, com a redução de capital humano e do tempo empregado nesta atividade.

Portanto, não resta dúvidas de que novas medidas têm sido buscadas pelo Poder Executivo, através de suas Procuradorias Públicas, bem como pelo Poder Judiciário, na tentativa de elevar a eficiência da recuperação do crédito público e, por conseguinte, da gestão da política fiscal.

2.3 Contextualização histórica: reforma gerencial do Estado e elevação da eficiência a princípio constitucional

Como desdobramento da reforma gerencial do Estado, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, acrescentou a eficiência no rol de princípios administrativos do art. 37, da Constituição (BRASIL, 1988); entretanto, a dimensão dessa mudança só é compreensível a partir da análise do sistema burocrático, até então dominante no cenário nacional.

Segundo Morgan (2004) a ideia de divisão e especialização do trabalho, sob constante controle e vigilância, com a distribuição de tarefas de baixa exigência cognitiva e extremamente repetitivas se tornou a base para o surgimento das organizações burocráticas, tal como amplamente adotadas no setor público brasileiro, até o início da reforma do Estado.

Dessa forma, à luz da teoria de Max Weber, Morgan (2004) leciona que a burocracia atua tal qual uma organização pautando-se pela exatidão, agilidade, constância, relação de confiança e eficiência, obtidas por meio da separação de atividades pré-estabelecidas, ampla vigilância hierárquica, além de normatização ostensiva.

No contexto brasileiro, Carbone (2000) observa alguns traços da cultura nacional desde o período colonial, que teriam se solidificado socialmente e se transmutado para o ambiente organizacional público, tais como: a burocracia estabelecida desde o período colonial como meio

de consolidar o poder do grupo social dominante; o autoritarismo advindo do período colonial e o paternalismo, que enseja a estratificação social, impedindo a mobilidade de grupos sociais.

Já Batista (2015) credita a difusão da burocracia no país à adoção do taylorismo pela elite industrial do estado de São Paulo, desde os idos de 1920, com a implantação das técnicas racionais na atividade produtiva, visando a minimização de gastos, de desperdícios e de tempo, com o conseqüente incremento dos lucros e resultados, conforme se observa no Quadro 2 - Modelos gerenciais brasileiros.

Quadro 2 - Modelos gerenciais brasileiros

Dimensão teórica: administração pública		
Aspectos gerais: a administração pública brasileira é marcada por diferentes modelos e processos de reformas, estabelecidos através de transformações institucionais do aparelho do Estado, que visam à superação das dificuldades gerenciais do setor público. Esses modelos de administração pública são definidos como: patrimonialista, burocrático e gerencial.		
Patrimonialista	Burocrático	Gerencial
Extensão do poder do soberano para a coisa pública	Max Weber	Busca pela eficiência da AP
Nepotismo frequente	Pouca ênfase em resultados	Poucos níveis hierárquicos
Bens públicos utilizados em benefício do governante	Rígida hierarquia funcional	Descentralização administrativa
Corrupção	Princípios de profissionalização	Qualidade dos serviços
Irrelevante preocupação com demandas sociais	Centralizador e autoritário	Gestão do patrimônio
	Exercício do cargo público via processos de seleção	Emprego eficaz do dinheiro público
	Baixa orientação para demandas dos cidadãos	Cumprimento de metas
	Crise do Modelo	Controle de resultados
		Formas flexíveis de gestão
Reformas administrativas: Reforma de 30; Decreto-Lei nº 200/67, Plano Diretor de Reforma do Estado - PDRE (1995).		

Fonte: Silva, Gonçalves (2017, p. 173).

Buscava-se a implantação de uma sociedade industrial, pautada na exploração do capital via burocracia; o que, por fim, repercutiu na estrutura política e social do país; teorizando-se um cenário ideal em que os interesses da sociedade seriam alcançados com os frutos da industrialização, que propiciariam a resolução de problemas sociais e a garantia do bem comum (BATISTA, 2015).

Todavia, o que se observou na prática administrativa, entre 1930 e 1986, foi que a burocracia pública, enquanto setor social ocupado pelo alto escalão do serviço público, possuidor de elevada influência estatal, dominou o pacto político nacional desenvolvimentista juntamente da elite burguesa industrial (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Para Carbone (2000), grosso modo, ainda remanesce na cultura da Administração Pública brasileira a baixa tendência ao perfil empreendedor e inovador dos gestores, focados em um perfil burocrático, fundado no autoritarismo como forma de estabelecimento da harmonia nas relações.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2007), então Ministro do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado –, do primeiro mandato do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), explana que, com o colapso do Plano Cruzado em 1986, culminando nas Diretas Já; seguida do governo Collor e sua política de ortodoxia convencional, rendida às pretensões político-econômicas neoliberais, a burocracia pública perdeu espaço no cenário de poder nacional.

Alexandrino, Paulo (2018) observam, nessa linha, que a teoria político-econômica neoliberal predominava sobre os países ocidentais, tendo seus maiores defensores políticos nas figuras de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, e Margaret Thatcher, no Reino Unido; para os quais deveria se privilegiar o Estado mínimo com o esvaziamento da atuação pública de todas as funções em que não se fizesse primordial.

Assim, durante esse período da hegemonia neoliberal globalista, os empresários, incluída a burguesia industrial, perderam voz de comando no contexto político, que passou a ser dominado pelo capital externo, por multinacionais, rentistas e por interesses estrangeiros (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Daí exsurge a vinculação do Estado mínimo a uma das facetas do princípio da eficiência, considerando-se que, para os neoliberais, o setor privado atuaria de modo mais eficiente que o público, em especial na geração de riqueza, motivo pelo qual o Estado deveria se restringir às searas em que sua presença fosse imprescindível (ALEXANDRINO; PAULO, 2018).

Por estas razões, a reforma gerencial visava “reformular e reconstruir o Estado para que este pudesse ser agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional”. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 34)

Assim, buscando combater a burocracia, arraigada na Administração Pública, bem como fortalecer o serviço público através de sua valorização – sobretudo das carreiras de Estado – e garantir novamente capacidade gerencial estatal; o Plano de Reforma permitiria o controle de resultados, a competição por critérios de excelência e a participação da sociedade “no controle das organizações e políticas do Estado”. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 38).

Alexandrino; Paulo (2018) afirmam que a Emenda Constitucional nº 19/1998 foi a peça fundamental para a instalação da reforma administrativa brasileira; através da qual a eficiência foi alçada a princípio constitucional, com todos os desdobramentos daí inerentes.

Do mesmo modo, Bresser-Pereira (2007) destaca os instrumentos de impacto adotados pela reforma: a) a Emenda Constitucional nº 19/1998, que dentre suas inovações elevou a eficiência ao status de princípio da Administração Pública; b) a instituição dos contratos de gestão como vínculo necessário para o controle das atividades realizadas pelas agências e organizações sociais.

Destarte, apesar da reforma gerencial ter atingido seu ápice no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, suas estratégias político-administrativas e financeiras continuam rendendo frutos, conforme Quadro 3 - Principais resultados da Reforma gerencial (ALEXANDRINO; PAULO, 2018).

Quadro 3 - Principais resultados da Reforma gerencial

Principais resultados da Reforma gerencial	
a) a partir da noção de “administração gerencial”, que privilegia o princípio da eficiência, procura-se deslocar o foco dos controles administrativos para a obtenção de resultados pela máquina estatal; busca-se ampliar a autonomia dos órgãos e entidades integrantes da administração pública, mormente pela redução dos controles de procedimentos (atividades-meio);	b) são introduzidos no ordenamento jurídico instrumentos tendentes a assegurar que a capacitação e a produtividade dos agentes públicos dos quadros profissionais da administração sejam próximas daquelas que se observam quanto aos trabalhadores de empresas privadas;
c) são promovidas as assim chamadas “privatizações”, pelas quais a prestação de serviços públicos que possam gerar lucro deixa de ser executada por empresas estatais, passando a sua exploração a ser atribuída ao setor privado, mediante concessões e permissões de serviços públicos;	d) também por meio da privatização de empresas estatais, o Estado reduz ao máximo a sua atuação como agente econômico (Estado-empresário), procurando deixar as atividades econômicas em sentido estrito o máximo possível nas mãos da iniciativa privada;
e) são estabelecidos mecanismos de incentivo (fomento) às empresas privadas sem finalidade de lucro atuantes em áreas de interesse social não exclusivas de Estado (“terceiro setor”), a fim de que elas formem parcerias com o poder público; um dos intuitos desse movimento é possibilitar a extinção de entidades da administração pública que exerciam essas mesmas atividades de interesse social, as quais passam a ser desempenhadas pelo “terceiro setor”, com fomento do Estado.	

Autoria: Elaborado pela Autora a partir de Alexandre, Paulo, 2018, p.144.

Verifica-se, portanto, que a busca por resultados efetivos na atuação da Administração Pública é um dever do gestor, consagrado na Carta Magna, no art. 37, através do princípio da eficiência (BRASIL, 1988); razão pela qual as políticas públicas devem perseguir a mesma finalidade.

2.4 Capacidades Políticas

Policy capacity, neste trabalho compreendida como a capacidade de produção de políticas públicas, ou sinteticamente capacidade política, diz respeito às capacidades estatais sob o enfoque da elaboração de políticas públicas e, por conseguinte, do aparato estatal que se mobiliza para este fim (ENAP, 2018).

Por essa razão, para fins didáticos, o tema será desenvolvido a partir do conceito macro (capacidade estatal) para o específico (capacidade política), como abaixo se verá.

2.4.1 Capacidades estatais – conceito abrangente

Relevante para a análise da efetividade da política de recuperação fiscal judicial, tal como se pretende explorar no presente trabalho, é o entendimento sobre o conceito de capacidades estatais que, desde o nascedouro, remete à ideia de eficiência da performance do Estado (CAVALCANTE; PEREIRA, 2022).

Entretanto, conforme elucidam Silva, Almeida (2020), o estudo das capacidades estatais não se trata de tarefa acadêmica simples, haja vista a ausência de consenso entre os estudiosos sobre o conceito; razão pela qual não se buscará nesta abordagem exaurir o assunto, mas demonstrar sua pertinência quanto ao problema de pesquisa exposto.

Conforme elucidam Gomide, Machado e Albuquerque (2021) a capacidade estatal é um construto e, como tal, não é possível analisá-lo pontualmente, sendo antes necessária a avaliação das dimensões teóricas que lhe contornam e permitem sua identificação de modo empírico.

Desse modo, estudiosos sobre o tema estipulam, em um plano mediano, diversos recursos e critérios estruturais para a ação do Estado, caracterizando múltiplas modalidades, dentre elas: capacidade para relações políticas, capacidade legal, capacidade administrativa, capacidade burocrática, capacidade fiscal e outras (ENAP, 2018).

Assim, Pires, Gomide (2018) advertem que em uma concepção macro a capacidade estatal se refere à instituição e manutenção da ordem legal em um dado espaço territorial, considerada a necessidade de preservação da soberania e estipulação das normas de coerção: recolhimento de impostos e aparelhamento da justiça; tendo sido este o enfoque das primeiras abordagens sobre o tema, que se concentraram na formação histórica dos Estados.

Portanto, apenas na segunda etapa de estudos foi que efetivamente os pesquisadores se debruçaram sobre a avaliação das capacidades detidas ou não pelos Estados para alcançar os resultados almejados em processos de desenvolvimento social e econômico; ou seja, aptidão para distinguir os problemas, propor alternativas, implementar medidas e atingir os objetivos (PIRES; GOMIDE, 2018).

Nesse sentido, a capacidade estatal pretende solucionar os entraves encontrados pelos gestores na busca pelo êxito de suas agendas políticas; ou seja, ela “possibilita a resolução eficaz dos problemas ligados à implementação de políticas públicas.” (SILVA; ALMEIDA, 2020, p.2)

Nesse ponto, a capacidade estatal se aproxima do transconstitucionalismo, defendido por Neves (2014), para o qual:

o transconstitucionalismo implica o reconhecimento de que as diversas ordens jurídicas entrelaçadas na solução de um problema-caso constitucional – a saber, de direitos fundamentais ou humanos e de organização legítima do poder –, que lhes seja concomitantemente relevante, devem buscar formas transversais de articulação para a solução do problema, cada uma delas observando a outra, para compreender os seus próprios limites e possibilidades de contribuir para solucioná-lo. Sua identidade é reconstruída, dessa maneira, enquanto leva a sério a alteridade, a observação do outro. (...) Nesse sentido, pode-se afirmar que o transconstitucionalismo implica o reconhecimento dos limites de observação de uma determinada ordem, que admite a alternativa: *o ponto cego, o outro pode ver*. (NEVES, 2014, p. 226-227).

Assim, conforme Cavalcante, Pereira (2022), a partir da perspectiva da autonomia estatal como elemento central, estudiosos se debruçaram sobre os fatores que reforçavam a capacidade estatal e, por conseguinte, incrementavam a sua eficácia, categorizando nichos de sua ocorrência.

Desse modo, as primeiras frentes de pesquisa teriam partido da burocracia weberiana e definiram a capacidade administrativa estatal enquanto “profissionalização, meritocracia e autonomia das influências sociais.” (CAVALCANTE; PEREIRA, 2022, p. 5, tradução nossa).

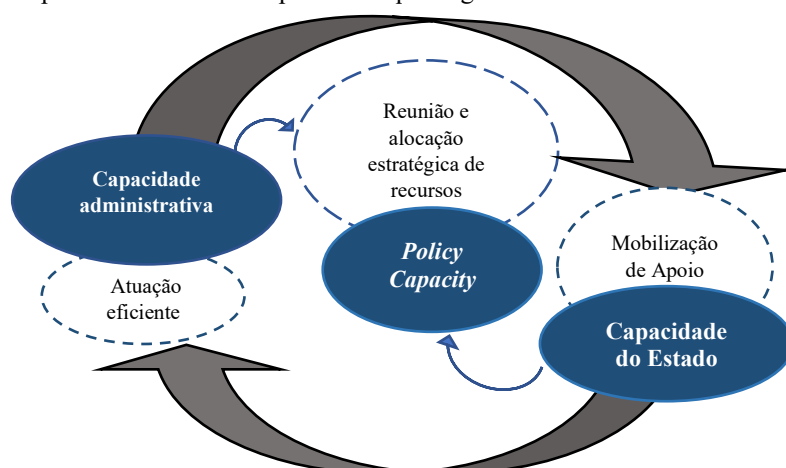
Todavia, Cavalcante e Pereira (2022) ressaltam que apesar destas análises iniciais terem corroborado para o incremento de níveis qualitativos de burocracia, elas teriam homogeneizado a capacidade estatal restringindo-a ao campo econômico.

Após, uma nova linha de pesquisas emergiu em sentido contrário, com o objetivo de ilustrar a atividade do Estado sob outras vertentes, em especial, como resultado da interação de recursos e competências (CAVALCANTE; PEREIRA, 2022).

Em mesmo sentido, Pires, Gomide (2018) assinalam que “a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e as competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los.” (PIRES; GOMIDE, 2018, p.2)

Nesse sentido, à título de exemplo, Painter e Pierre (2005) trabalham com três conceitos analiticamente distintos, porém interdependentes, na definição do gerenciamento estatal adequado: *policy capacity* – analisada a seguir –, capacidade administrativa e capacidade do Estado, conforme a Figura 1 - Capacidades necessárias para o adequado gerenciamento do Estado.

Figura 1 - Capacidades necessárias para o adequado gerenciamento do Estado



Fonte: Simão e Silveira (2022, p. 4), adaptado de Painter e Pierre (2005).

Assim, capacidade administrativa seria correlata à aptidão do governo de gerir eficientemente os recursos físicos e humanos necessários para se atingir as metas governamentais; enquanto a capacidade do Estado seria a medida da habilidade estatal em obter apoio econômico e social, além de anuência para a efetivação dos propósitos públicos traçados, possuindo, pois

enfoque nas relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado, nelas compreendidas as funções administrativa e política (PAINTER; PIERRE, 2005).

2.4.2 Capacidade estatal para a produção de políticas públicas: *Policy Capacity*/Capacidade Política

Segundo Painter e Pierre (2005), o conflito a ser sanado sobre a *policy capacity* diz respeito ao confronto entre sua necessidade nas sociedades modernas e o modo como se efetivará.

Assim, a denominação *policy capacity* tem sido empregada nos últimos estudos, nos quais a capacidade estatal é empregada para analisar a ação governamental especialmente dirigida às habilidades e recursos empregados pela burocracia pública e organizações (CAVALCANTE; PEREIRA, 2022).

Verifica-se que apesar de inicialmente utilizada na Administração Pública, na década de 1960, a expressão ainda não possuía consenso em sua definição (SIMÃO; SILVEIRA, 2022). Razão pela qual, não raras vezes, se constata a utilização inadvertida de capacidades estatais e *policy capacity* como se tratasse do mesmo objeto.

Nesse sentido, Loureiro *et al.* (2020) observam que o termo tem sido utilizado, com frequência, como expressão de senso comum e de forma polissêmica, e que em diversas oportunidades as inconsistências derivam do uso indiscriminado das mesmas variantes para definir capacidade política e determinar os resultados de políticas implementadas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

De outro lado, atribui-se o aumento no uso do termo à maior complexidade dos problemas que os governos são convocados a sanar, em virtude das transformações causadas: por oscilações econômicas; pela excessiva ocupação demográfica; pela necessidade de aumento das garantias sociais e ambientais, bem como pela pressão econômica por maior transparência e responsabilização fiscal (*accountability*); que aumentaram as expectativas sobre a qualidade dos serviços públicos ofertados (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Segundo Brenton, Baekkeskov e Hannah (2022) os primeiros estudos sobre *policy capacity* se dedicaram à análise das falhas políticas, com ênfase na burocracia e na capacidade de governar,

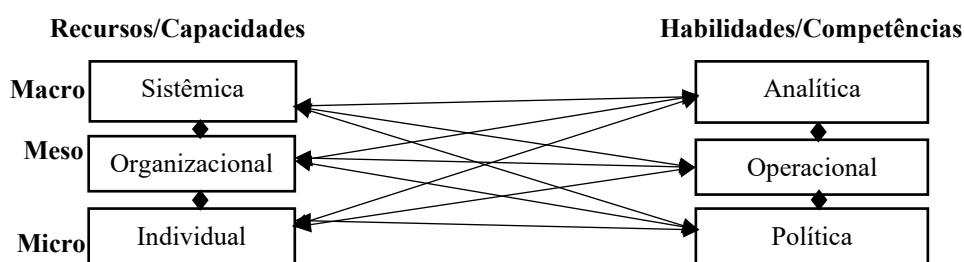
compreendendo a implementação de estruturas racionais, autoridade e liderança e, posteriormente, focaram na capacidade de resposta política, bem como de aprendizagem dos entes governamentais.

Ademais, crises financeiras (1970) e fenômenos econômicos (globalização), além de novas formas de gestão pública não autocentradas no Estado, desde a década de 1980 (*new public management*), fomentaram a descentralização do poder estatal e, por conseguinte, da ideia de capacidade governamental; que somente foi retomada a partir de instituições não estatais já nos idos dos anos 2000 (BRENTON; BAEKKESKOV; HANNAH, 2022; PAINTER; PIERRE, 2005).

Assim, Wu, Ramesh e Howlett (2015) asseveram que o conceito de *policy capacity* ultrapassa o âmbito governamental, pois decorre do modo como diversas outras organizações tais como: partidos políticos, organizações não governamentais, entidades privadas, entidades internacionais, além de inúmeras agências do governo; estão envolvidas no processo político e interferem na produção de políticas públicas.

Na lição de Gomide, Pereira, Machado (2018) o estudo sobre as capacidades estatais tem o objetivo de delinear como se dá a interação entre agentes, órgãos/entidades e a mobilização de processos na elaboração de políticas públicas; e a dificuldade na sua definição se daria por ser a capacidade estatal um acontecimento oculto e, portanto, não verificável em concreto, mesmo possuindo um viés quase intuitivo.

Figura 2 - Quadro conceitual de *policy capacity*



Fonte: Simão e Silveira (2022, p. 5), adaptado de Wu *et al.* e (2015) Howlett (2015).

Para Wu, Ramesh e Howlett (2015) a definição de capacidade política seria o conjunto de competências e recursos necessários para a reprodução de funções políticas. Desse modo, *a policy capacity* seria composta por características intercomunicáveis que se manifestariam em três patamares (macro, meso e micro); e, ainda, compreendidas por três habilidades/competências:

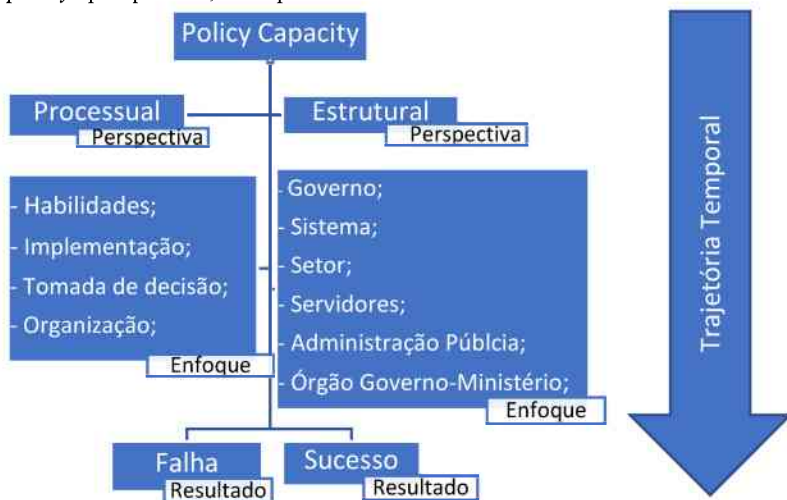
analítica, operacional e política, que interagem entre si em três diferentes níveis de recurso/capacidades: sistêmico, organizacional e individual, conforme a Figura 2 - Quadro conceitual de *policy capacity*.

Logo, a capacidade política poderia ser verificada, em menor grau, nas competências individuais; em nível mediano, nos aspectos organizacionais e, em escala superior, nos fatores globais, que condicionam a atuação dos agentes do governo na eleição das melhores estratégias para a adequação entre recursos e finalidades públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Nesse sentido, a capacidade para políticas públicas não estaria restrita a determinada função específica, estágio ou missão no processo político, mas se faria presente em cada uma das fases do ciclo de políticas públicas: definição de agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação. Reforça-se, ainda, que a complexidade da atividade política não garante que o atingimento de um objetivo acarrete consequentemente a efetivação de outros; e, de igual modo, sempre haverá competências e recursos a serem partilhados no ambiente de governo (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Para Simão e Silveira (2022), diferentemente das competências e níveis de recursos adotados por Wu, Ramesh e Howlett (2015), a definição de capacidade política é fornecida por dois vieses interligados: processual e estrutural, conforme Figura 3.

Figura 3 - *Policy capacity*: perspectiva, enfoque e resultado



Fonte: Elaborado pela Autora, adaptado de Simão e Silveira (2022).

Nessa caminhar, sob a perspectiva processual, a ação de governo é tomada como unidade de observação, focando-se nas habilidades dos agentes, na maneira em que efetivada a tomada de decisão e nos procedimentos de organização; o que, necessariamente, só se verifica a partir da perspectiva estrutural, que situa no espaço o campo de análise, seja em dado governo, sistema, setor, com quais servidores, órgãos e ministérios envolvidos, ou seja, localiza a unidade da Administração responsável (SIMÃO; SILVEIRA, 2022).

Ademais, Simão e Silveira (2022) destacam a relevância do curso do tempo na avaliação dos resultados, sucesso ou falha, das medidas adotadas pelo gestor público e, por conseguinte, no delineamento da *policy capacity*.

a partir de uma capacidade dinâmica, com a verificação de termos relacionados à reforma, às mudanças e aos resultados de fracasso/sucesso, infere-se que a trajetória temporal é fator interveniente tanto na concepção de entendimento do conceito de *policy capacity*, como no alcance positivo/negativo dos pontos focalizados pela análise. (SIMÃO, SILVEIRA, 2022, p. 11)

Painter e Pierre (2005), por sua vez, afirmam que a *policy capacity* é a habilidade de reunir os recursos necessários para realizar escolhas inteligentes em prol da coletividade e definir metas estratégicas para a alocação entre os escassos recursos e as finalidades públicas.

E, contrariamente à Simão e Silveira (2022), afirmam que a mensuração da *policy capacity* não deve se pautar somente nos resultados positivos eventualmente atingidos, mas sim partir do preenchimento de critérios, previstos em um padrão mínimo de *policy capacity*, bem como na observação do que é inesperado ou previsível, controlável ou irreprimível em dada situação analisada (PAINTER; PIERRE, 2005).

Assim, se estabeleceria um sistema de suporte para a identificação da *policy capacity* bem-sucedida, não com vistas a demarcar um parâmetro taxativo, mas como um ponto de partida para a medida de sua efetividade. Nesse sentido, Simão e Silveira (2022) uniram as definições de Wu, Ramesh e Howlett (2015) e a lição Painter e Pierre (2005), apontando quais habilidades devem ser observadas nessa análise, conforme o Quadro 4 - Entrecruzamento do quadro conceito de *Policy capacity*.

Quadro 4 - Entrecruzamento do quadro conceito de *Policy capacity*

			Habilidades/Competências			Policy Capacity
			Análítica	Operacional	Política	
			Políticas públicas tecnicamente sólidas	Alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que sejam implementadas	Obtenção e sustentação de apoio político	
Recursos	Sistêmica	Credibilidade (apoio e confiança) que uma organização estatal possui de políticos e da sociedade	Disponibilidade de dados	Visão compartilhada	Ganho de confiança pública	
	Organizacional	Eficácia da gestão (sistema de informação, gestão de pessoas, gestão de recursos financeiros etc.).	Sistemas de informações eficientes	Ambiente político institucionalmente organizado	Comunicação em via dupla	
	Individual	Conhecimento técnico-político dos atores políticos e burocratas.	Processar informações	Liderança e/ou liberdade em relação às funções gerenciais	Conhecimento político e experiência	

Fonte: Simão, Silveira (2022, p.5), adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2018, p.89-90) e Wu *et al.* (2015).

Painter e Pierre (2005) ainda destacam que a *policy capacity* pode ser medida através de valores tais como: coerência, respeito público, credibilidade, determinação e resolutividade. De igual modo, evidenciam alguns dos fundamentos a serem observados nos sistemas que a amparam: processos de decisão coletivos auditados e inspecionados; planejamento e avaliação, informação e análise, bem como procedimentos de coordenação.

Logo, em uma visão institucional, a efetiva *policy capacity* seria o somatório de resultados efetivos interna e externamente: na via interna, por meio da capacidade governamental de formular e implementar políticas; já na via externa, a partir do intercâmbio entre Estado e sociedade, apresentando-se como o resultado de instituições que não se prendem apenas a interesses políticos locais, mas que se expandem a grupos sociais e regiões diversas (PAINTER; PIERRE, 2005).

A lição, todavia, como qualquer outra, não é isenta de críticas, tendo Simão e Silveira (2022) advertido que os conceitos apresentados por Painter e Pierre (2005) não possuem significativa diferença entre si, utilizando-se, em grande parte, de expressões assemelhadas, o que manteria a dubiedade e a ausência de clareza sobre o termo em análise.

Em outro turno, Brenton, Baekkeskov e Hannah (2022), assim como Painter e Pierre (2005), afirmam ser necessária uma definição de capacidade política desvinculada da mensuração do sucesso ou falha de políticas públicas específicas ou da interação com outros elementos que possam contribuir para os resultados políticos esperados.

Logo, tendo observado que os conceitos mais utilizados de *policy capacity* partem de dois elementos principais: suficiência (considerada a constatação de baixa capacidade em diversos momentos) e mutabilidade (queda da capacidade em determinados locais e períodos); Brenton, Baekkeskov e Hannah (2022) vislumbraram a relevância da demanda para a capacidade política, sobretudo, na relação entre o que os gestores realizam e o que a sociedade espera que eles façam, requisito fundamental na gestão das democracias.

Nesta linha, partindo dos pontos comuns utilizados nos conceitos até então apresentados, mas com o foco na análise entre oferta e procura, Brenton, Baekkeskov e Hannah (2022), destrincharam a *policy capacity* em três dimensões: capital administrativo, gestão política contingente e satisfação de expectativas, que devem coexistir e funcionar conjuntamente de forma dinâmica.

O capital administrativo seria composto pelos recursos fungíveis controlados pelo Estado em múltiplos aspectos: humano (servidores, prestadores de serviço, agentes políticos); financeiro; organizacional; político; além de recursos intelectuais; qualificação; conhecimento tecnológico e expertise política (BRENTON; BAEKKESKOV; HANNAH, 2022).

A gestão política contingente diz respeito ao gerenciamento público, acerca de quais programas e políticas públicas o governo pode apoiar e sustentar. É papel do gestor transformar os recursos disponíveis em resultados efetivos e como isso varia conforme o tempo e lugar é uma contingência constante a ser resolvida (BRENTON; BAEKKESKOV; HANNAH, 2022).

A terceira dimensão diz respeito ao resultado alcançado pelas políticas implementadas, ou seja, se a gestão consegue compreender e satisfazer as expectativas a contento ao fornecer o que era esperado pelos cidadãos e atores políticos; ou seja, não se espera êxtase ou euforia quanto à solução apresentada, mas equilíbrio entre oferta e demanda (BRENTON; BAEKKESKOV; HANNAH, 2022).

Por fim, conforme o Quadro 5 - Evolução do conceito de *Policy capacity*, é possível acompanhar a trajetória do conceito de capacidade política e compreender as acepções dominantes

ao longo do tempo, a fim de desnovelar o motivo da ausência de uma definição consensual até os dias atuais.

Quadro 5 - Evolução do conceito de *Policy capacity*

Década	Problema central	Conceito prevalecente de <i>Policy Capacity</i>	Três Dimensões Propostas
1960	Falha política	Capacidade burocrática e de implementação (Capacidade de governar);	-Capital Administrativo
1970	Falha de programas específicos	Habilidade de implantar recursos na realização de metas (política de formulação, implementação e avaliação);	
1980	Crise econômica/ pressão pelo estado de bem-estar social	Disponibilidade de recursos para transformar em serviços (planejamento, tomada de decisão, implementação, gerenciamento de recursos e avaliação);	
1990	Esvaziamento do Estado/ <i>New Public Management</i>	Capacidade de governança (papel de agentes não governamentais e soluções inovadoras);	-Gestão Política Contingente
2000	Desafios complexos e ambientes em rápidas transformações	Capacidade organizacional/operacional e capacidade administrativa (gerenciamento, programação, monitoramento e avaliação de habilidades);	
2010	Crise	Capacidade como eficácia da resposta estatal a pressões (importância do aconselhamento político crítico e da análise);	-Satisfação de expectativas
2020	Descontentamento democrático	Capacidade como uma função da oferta estatal em resposta às demandas públicas e políticas;	-Satisfação de expectativas

Fonte: Elaborado pela Autora adaptado de Brenton, Baekkeskov e Hannah (2022).

2.4.3 Capacidades Políticas no contexto brasileiro

No cenário brasileiro, a evolução do tema não divergiu e, de início, as pesquisas a respeito da capacidade estatal partiram dos desdobramentos do período desenvolvimentista de 1930 a 1970, calcado na burocracia weberiana do Estado, sob os fundamentos da hierarquia, especialização, profissionalização e meritocracia enquanto fatores determinantes para o atingimento do desenvolvimento (CAVALCANTE; PEREIRA, 2022) (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Entretanto, diante da impossibilidade de modernização do Estado brasileiro tal como esperado, os políticos focaram na necessidade de sobrevivência política, por meio das coalizões, e na busca pela estabilidade estatal do regime (CAVALCANTE; PEREIRA, 2022).

Enquanto a primeira necessidade está associada ao apoio político e ao enfraquecimento da capacidade estatal, uma vez que a profissionalização e a meritocracia estão desvinculadas dos requisitos para reformular a burocracia em um contexto em que as nomeações na administração pública são utilizadas como troca de apoio político, a segunda está relacionada à existência de organizações burocráticas eficazes. (Cavalcante, Pereira, 2022, p. 7, tradução nossa).

Loureiro *et al.* (2020) ressaltam que, após a crise fiscal do Estado, nas décadas de 1980 e 1990, na qual os países endividados da América Latina e da Ásia foram fortemente impactados; observou-se, no Brasil, a utilização do termo capacidade estatal em um contexto político e econômico voltado para boas práticas de governança, tais como: transparência e eficiência.

Do mesmo modo, com a reinserção do desenvolvimento na agenda pública brasileira, nos últimos governos do Partido dos Trabalhadores, o conceito de capacidade para produção de políticas públicas ganhou destaque. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018)

Por essa razão, Loureiro *et al.* (2020) entendem a capacidade política como forma de poder, razão pela qual, seria possível averiguar-se, sobretudo em democracias polarizadas como a brasileira, de que modo a correlação entre os esforços políticos se expressa no aparato estatal empregado para a efetivação de determinadas políticas, a depender da orientação do governo no poder (LOUREIRO *et al.*, 2020).

Assim, Loureiro *et al.* firmaram o entendimento de que capacidade política, além de ser um conceito:

que especifica a noção genérica de capacidade estatal, permite entender como programas priorizados pela agenda governamental podem ser construídos ou reinseridos no aparato estatal. Os indicadores desse processo são a ativação ou criação de recursos – financeiros, humanos e (sic) financeiros. A priorização na agenda governamental pode ser vista com uma condição necessária para a ativação ou mobilização do estoque de recursos, mesmo que eles possam ser limitados por condições externas e, portanto, não sejam condição suficiente para a construção da capacidade política. (LOUREIRO *et al.*, 2020, p. 31-32, tradução nossa)

Em mesmo sentido, Gomide, Pereira, Machado, (2018) ressaltam que, no cenário brasileiro pós retomada da democracia, as capacidades estatais para elaboração de políticas pública foram significativamente encorpadas, a partir da interação entre Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), unidades federadas (União, Estados e Municípios), bem como pelo fortalecimento das estruturas democráticas (como o Ministério Público) e pela disponibilização de canais

institucionais para a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas.

E, conforme se pretende demonstrar no presente trabalho, capacidades estatais estabelecidas neste contexto plúrimo são capazes de legitimar a atuação governamental “pautando a criação de instrumentos consociativos, capazes de mobilizar, articular e compatibilizar interesses diversos em torno de políticas públicas”. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p.100).

Desse modo, conclui-se o referencial teórico no anseio de terem sido abarcadas as conceituações e apreciações úteis à resolução do problema de pesquisa exposto, bem como dos objetivos específicos dele decorrentes. Nesse sentido, segue-se aos procedimentos metodológicos orientadores da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na presente seção serão traçados os procedimentos metodológicos, sendo identificadas as fontes de dados, os meios de coleta e as técnicas de análise de dados utilizados na pesquisa, a partir dos objetivos geral e específico que se pretendeu alcançar, fundados no embasamento teórico exposto.

A pesquisa é um procedimento por meio do qual informações desconhecidas são colhidas para se atingir um objetivo específico ou organizar dados já obtidos a fim de se encontrar respostas para os problemas estipulados. Trata-se de métodos e procedimentos científicos que devem ser utilizados desde a formulação de um problema até a análise e discussão dos resultados encontrados (GIL, 2008).

3.1 Classificação da pesquisa: abordagem, estratégia e objetivos

A pesquisa será fundamentada nos pressupostos de abordagem mista qualitativa quantitativa, uma vez que pretende se concentrar em um único fenômeno (CRESWELL, 2007), qual seja, a busca do Judiciário e do Executivo, no Município de Uberlândia, por maior eficiência da execução fiscal.

Em complemento, para o atingimento dos objetivos propostos, foi utilizada a abordagem quantitativa na análise estatística descritiva de dados secundários, obtidos dos documentos e ferramentas analisados: Justiça em Números (CNJ, 2021); Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a), Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro (CNJ, 2022), os relatórios extraídos do Sistema de Informações Estratégicas do Judiciário – SIJUD – (BRASIL, 2023c), bem como do estudo sobre a recuperabilidade para o caso de Uberlândia (ROSA, 2021).

Segundo, Gil (2008), a partir dos métodos estatísticos é possível que se determine, com um admissível nível de precisão, a margem de equívoco de um resultado apurado, bem como a probabilidade de acerto de uma dada conclusão.

Nesse sentido, Minayo, Sanches (1993) asseveram inexistir incoerência na aplicação conjunta das abordagens, uma vez que “o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa” (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 247).

Do mesmo modo, Creswell (2007) leciona que nos métodos mistos de pesquisa qualitativa e quantitativa utilizam-se formas variadas de dados, análises estatísticas e textuais, abrangendo-se múltiplas possibilidades; o que melhor se adequa à realidade da presente pesquisa, pautada nas práticas adotadas por dois Poderes estatais distintos para a resolução de um problema comum.

Considerando que foram utilizados materiais diversos para pesquisa, tais como: legislações, relatórios, cartilhas, informações institucionais divulgada na internet, dentro outros, a estratégia de pesquisa utilizada foi a revisão documental que, conforme Flick (2013) abarca documentos e registros oriundos de trabalhos institucionais não destinados em específico aos fins da pesquisa, mas que representam relevante fonte de análise para a situação em estudo.

Ademais, apesar de possuir semelhanças com a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental desta se distingue, fundamentalmente, pela natureza dos dados pesquisados (GIL, 2008). Enquanto a pesquisa bibliográfica tem arcabouço eminentemente científico, “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51).

Ressalta-se, ainda, que é através da pesquisa documental que o pesquisador localiza as respostas para a compreensão, a descrição e exploração da matéria examinada, o que lhe faculta a interação e o manuseio direto com o objeto de estudo (GIL, 2008).

Em especial quanto à análise de documento público, utilizada no presente trabalho, Spink (1999) esclarece que tais documentos decorrem e integram a realidade do dia a dia, razão pela qual “complementam, completam e competem com a narrativa e a memória.” (SPINK, 1999, p. 103).

Assim, os documentos públicos revelam sinais de ação social, assim como a visibilizam, uma vez que são disponíveis a todos. Ademais, são documentos públicos por não serem particulares e, nesse sentido, exprimem a construção da sociedade do que é tido como público (SPINK, 1999).

Os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Eticamente estão abertos para análise por pertencerem ao espaço público, por terem sido tornados públicos de uma forma que permite a responsabilização. Podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia ou, no âmbito das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas (SPINK, 1999, p. 112).

Do mesmo modo, Atkinson, Coffey (1998) ressaltam que, apesar destes registros internos de órgãos públicos não serem propriamente etnográficos, é necessário reconhecer-se a extensão em

que determinadas culturas e cenários são auto documentados, porque muitas pesquisas qualitativas ainda desconsideram essa produção documental interna e, portanto, não reproduzem com fidelidade e completude o universo pesquisado.

Além disso, é inerente ao conceito de organização ideal que suas atividades sejam registradas, seja por meio impresso ou eletrônico. Desse modo, não há como se conhecer estas instituições ou os trabalhos nelas e por elas desenvolvidos sem se inteirar desse processo e de seus resultados (ATKINSON, COFFEY, 1998).

Quanto aos objetivos, as pesquisas podem ser distinguidas em exploratórias, descritivas ou explicativas. A primeira tem o objetivo central de elaborar, aclarar e alterar definições e ideias. Já a pesquisa descritiva tem como meta preponderante apresentar as características e individualidades de dado fenômeno ou grupo, ou fixar vínculos entre as categorias de análise. A pesquisa explicativa, por sua vez, visa localizar as causas que geram ou contribuem para eventos específicos (GIL, 2008).

Assim, voltando-se a pesquisa a analisar como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo no Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas; trata-se de pesquisa descritiva e exploratório por ter a pesquisadora se proposto a interpretar os dados e criar uma agenda para melhorias (Creswell, 2007), através do produto tecnológico extraído da pesquisa, qual seja, uma proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal.

3.2 Coleta de dados

No presente trabalho, as fontes de coleta de dados foram a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica.

Conforme o ensinamento de Pimentel (2001), na análise documental, a organização do material compreende o processamento da leitura a partir de requisitos da análise de conteúdo, abarcando técnicas como: a resenha do material, a investigação qualitativa e quantitativa de palavras e temas frequentes, bem como a elaboração de códigos que facilitam tanto o controle, quanto o manuseio.

Logo, a pesquisa documental realizada para a presente pesquisa foi desenvolvida por meio da análise documental a seguir descrita.

A primeira etapa de levantamento e organização do material teve enfoque na busca por referenciais teóricos correlatos à temática profissional da pesquisadora, enquanto Procuradora do Município de Uberlândia-MG, qual seja, as execuções fiscais.

Assim, foram empreendidas pesquisas voltadas aos assuntos: execução fiscal, cobrança judicial, recuperação fiscal, automação no Judiciário; que se mostraram mais restritos ao ambiente jurídico, haja vista o retorno de escassos artigos nos repositórios de referência (*Web os Science*, *Spell Scientific Periodicals Electronic Library* e *Scielo Brasil*).

Em um segundo momento, a partir da experiência da pesquisadora enquanto operadora do Direito atuante no serviço público, especificamente na cobrança judicial fiscal, buscou-se conferir, nova tonalidade à pesquisa por meio da compreensão das execuções fiscais enquanto instrumentos de política pública.

Desse modo, as buscas para o referencial teórico foram ampliadas para temas que se intercomunicam entre os campos do Direito e da Administração, tais como: políticas públicas, eficiência, Administração Pública, inovação e inteligência artificial no serviço público, e ainda, os específicos à gestão pública: reforma do Estado e capacidade política, culminando no fenômeno em análise: como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo, no Município de Uberlândia, tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas.

Ademais, a partir do viés teórico eleito, iniciou-se o levantamento sobre a produção interna e publicizada de órgãos do Poder Judiciário e Executivo, além do conteúdo disponibilizado em seus portais eletrônicos, legislação e atos normativos referentes ao objeto de estudo.

Em seguida, procedeu-se à triagem do material, com exclusão daqueles apenas superficialmente vinculados ao tema da pesquisa: como os de contabilidade, finanças, programação e análise de desempenho de ferramentas de automação utilizados no serviço público, dentre outros; e, ao final, a leitura e fichamento dos arquivos selecionados.

Logo, o referencial teórico restou composto por:

- a. Artigos sobre o estado da arte da matéria pesquisada, sobretudo, os afetos à Administração: políticas públicas, capacidades políticas, eficiência, reforma do Estado, inovação;
- b. Artigos, dissertações e doutrinas jurídicas sobre os temas: eficiência, execução fiscal, cobrança judicial, recuperação fiscal, automação no Judiciário, inteligência artificial no serviço público;

- c. Manuais, informativos e relatórios diagnósticos vinculados ao objeto da pesquisa e publicados eletronicamente por órgãos públicos, tais como: o Conselho Nacional de Justiça e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- d. Legislação e atos normativos de órgãos públicos;

3.3 Técnica de Análise de Dados

A fim interpretar os dados levantados na pesquisa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, a partir da qual se decifrou “em cada texto, o núcleo emergente que servisse ao propósito da pesquisa, essa etapa consistiu num processo de codificação, interpretação e de inferências sobre as informações contidas nas publicações, desvelando seu conteúdo manifesto e latente”. (PIMENTEL, 2001, p. 189)

Conforme Franco (2005), é irrelevante para a análise de conteúdo um simples dado de caráter descritivo. Assim, para esta técnica se exige o valor teórico, uma vez que o comunicado acerca do teor de uma mensagem deve se vincular, necessariamente a, no mínimo, uma outra informação. Desse modo, torna-se possível a construção de ilações, característica indispensável na análise de conteúdo, a partir da qual se viabiliza que o conteúdo expresso da mensagem seja extrapolado.

Na lição de Bardin (2016), a análise de conteúdo é uma técnica destinada a compreender as mensagens não apenas pelo que se apreende de imediato, mas também quanto ao que não está expresso. Seu intuito é erradicar as dubiedades da comunicação e possibilitar seu compartilhamento. Almeja, igualmente o enriquecimento da leitura, a partir da identificação do objetivo do texto ou do esclarecimento das nuances despercebidas em um primeiro momento.

Assim, a organização da análise de conteúdo se dá em três fases: a pré-análise, em que são selecionados os documentos objeto da futura interpretação; a da exploração do material, na qual dados originários são transformados e divididos em núcleos que compreendem o sentido das respectivas unidades de análise e, por fim, a fase de tratamento dos resultados, caracterizada pela inferência e interpretação, com o exame e apresentação das conclusões voltadas à solução do problema que orientou a pesquisa (BARDIN, 2016).

Portanto, na presente pesquisa, com o intuito de se atingir os objetivos específicos propostos para a resolução do problema de pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo, por meio das categorias de análise adotadas por Simão e Silveira (2022) na análise da efetividade da capacidade

política, quais sejam: a) Habilidades/Competências: analítica, operacional e política; e b) Recursos empregados em nível sistêmico, organizacional e individual, no que denominaram de entrecruzamento do conceito de *Policy capacity*, a partir das definições de Wu, Ramesh e Howlett (2015) e da lição de Painter e Pierre (2005).

Assim, em uma visão institucional, a efetiva *policy capacity* seria o somatório de resultados efetivos interna e externamente: na via interna, por meio da capacidade governamental de formular e implementar políticas; já na via externa, a partir do intercâmbio entre Estado e sociedade, apresentando-se como o resultado de instituições que não se prendem apenas a interesses políticos locais, mas que se expandem a grupos sociais e regiões diversas (PAINTER; PIERRE, 2005).

Nesse sentido, a medida da capacidade política atingida não deve se pautar somente nos resultados positivos eventualmente atingidos, mas partir do preenchimento de critérios, previstos em um padrão mínimo de *policy capacity*, bem como na observação do que é inesperado ou previsível, controlável ou irreprimível em dada situação analisada (PAINTER; PIERRE, 2005).

Desse modo, possibilita-se o estabelecimento de um sistema de suporte para a identificação da capacidade política bem-sucedida não com vistas a demarcar um parâmetro taxativo, mas como um ponto de partida para a medida de sua efetividade (SIMÃO, SILVEIRA, 2022; WU, RAMESH e HOWLETT, 2015; PAINTER, PIERRE, 2005).

Ao final, o Quadro 6 - Matriz de Amarração, elucida a vinculação entre o problema de pesquisa, seus respectivos objetivos geral e específicos, além dos procedimentos metodológicos utilizados.

Quadro 6 - Matriz de Amarração (continua)

Problema de Pesquisa: como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo no Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas?			
Objetivo Geral: analisar como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo no Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas.			
Objetivos Específicos	Fonte de Dados	Coleta de Dados	Técnica de Análise de Dados
1) Delinear os Projetos “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, do Conselho Nacional de Justiça, “Execução Fiscal Eficiente”, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; com a avaliação de sua capacidade política;	Pesquisa Documental, Pesquisa Bibliográfica, Dados estatísticos secundários extraídos de relatórios diagnósticos e do painel Estatístico do Conselho Nacional de Justiça;	Análise documental, Revisão bibliográfica;	Análise de Conteúdo, Análise estatística descritiva de dados secundários.

Quadro 6 - Matriz de Amarração (conclusão)

Objetivos Específicos	Fonte de Dados	Coleta de Dados	Técnica de Análise de Dados
2) Identificar as medidas implementadas pelo Poder Executivo, no Município de Uberlândia, em prol da eficiência da execução fiscal, sob o viés das capacidades políticas;	Pesquisa Documental, Pesquisa Bibliográfica, Dados estatísticos secundários extraídos de relatórios diagnósticos; do painel Estatístico do Conselho Nacional de Justiça, bem como da Dissertação sobre a recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa no Município de Uberlândia (ROSA, 2021);	Análise documental, Revisão bibliográfica;	Análise de Conteúdo, Análise estatística descritiva de dados secundários.
3) Elaborar uma proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal (apêndice)	Pesquisa Documental, Pesquisa Bibliográfica.	Análise documental, Revisão bibliográfica.	Análise Documental.

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

A pesquisa tem como objetivo analisar como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas.

Assim, estabeleceu-se como primeiro objetivo específico delinear os Projetos “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, do Conselho Nacional de Justiça, bem como o “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; com a avaliação de sua capacidade política.

De igual modo, o segundo objetivo específico visa identificar as medidas alternativas implementadas pelo Poder Executivo do Município de Uberlândia em prol da eficiência da execução fiscal, sob o viés das capacidades políticas.

Quanto a este ponto, o estudo se dedicou às alterações promovidas no Município de Uberlândia-MG, que fundamentaram a desjudicialização da cobrança do crédito tributário inexitoso nesta cidade; com vistas a subsidiar o produto tecnológico sugerido, qual seja, uma proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal a ser ministrado aos gestores municipais interessados.

Desse modo, os resultados emanaram da combinação entre os métodos qualitativo e quantitativo, conforme abaixo demonstrado, o que oportunizou maior variedade de dados (CRESWELL, 2007) e, por conseguinte, amplitude na sua interpretação.

4.1 Poder Judiciário e a gestão eficiente das execuções fiscais, sob o viés das capacidades políticas

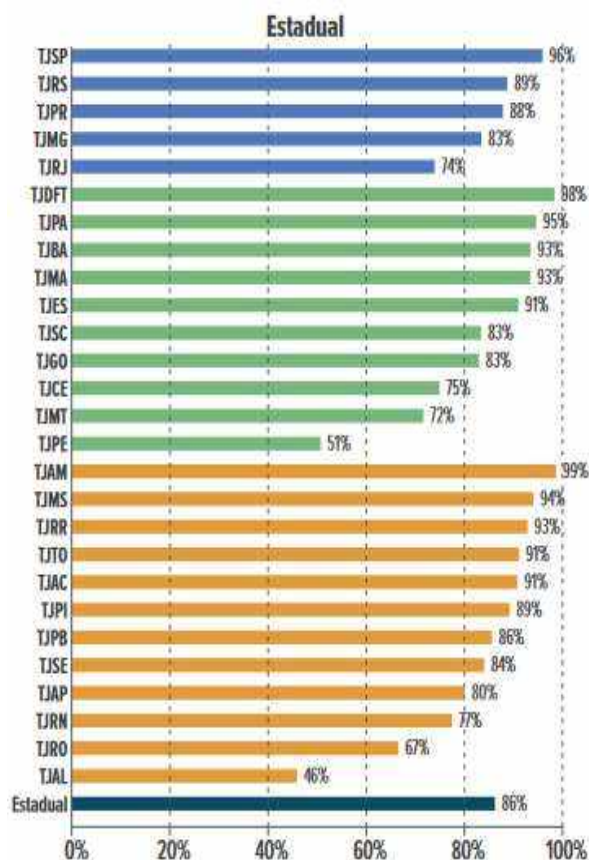
A fim de demonstrar o cenário das execuções fiscais no contexto nacional e comprovar as alegações quanto ao congestionamento causado no Poder Judiciário, mostra-se relevante a apresentação dos dados abaixo.

Assim, na

Figura 4-Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal, verifica-se a vasão que cada Tribunal estadual conferiu às execuções fiscais, com referência no ano de 2021.

Destaca-se o Tribunal de Justiça do Estado e Minas Gerais – TJMG –, que nos interessa na análise por contemplar a área de jurisdição do Município de Uberlândia-MG, o qual atingiu o nível de 83% de congestionamento, comprovando a necessidade do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” (TJMG, 2014), que influenciou a desjudicialização no Município de Uberlândia-MG, conforme se elucidará a seguir.

Figura 4-Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal

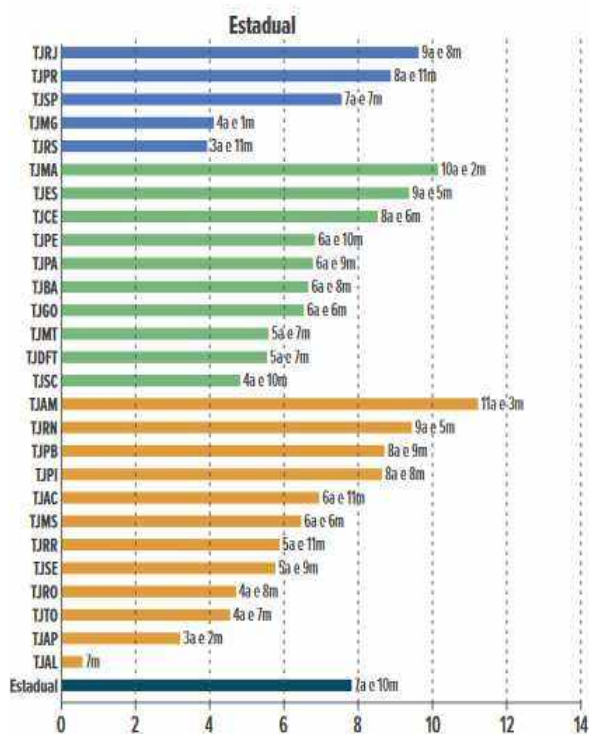


Fonte: CNJ (2021, p. 180).

Em mesmo sentido, a Figura 5-Tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal, por tribunal, comprova a morosidade na tramitação destes feitos, uma vez que a média geral de finalização das execuções fiscais na Justiça Estadual é de sete anos e dez meses por processo.

No TJMG, em específico, o prazo ainda é muito superior ao observado no Tribunal mais ágil, do Estado de Alagoas, mas já se encontra na metade da média dos Tribunais Estaduais, atingindo a duração de cada execução fiscal, aproximadamente, quatro anos e um mês.

Figura 5-Tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal, por tribunal



Fonte: CNJ (2021, p. 182).

Logo, observa-se que de fato há a necessidade de serem incorporadas medidas alternativas pelo Judiciário para sanar a crise das execuções fiscais; que em maior ou menor escala atinge a maior parte dos Tribunais.

Dessa forma, passar-se-á análise de dois projetos desenvolvidos pelo Judiciário sobre a temática em debate e dos resultados constatados, sob o enfoque das capacidades políticas.

4.1.1 Projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”

O Judiciário, além de ser um dos Poderes estatais, é uma organização responsável pelo fornecimento de serviços jurisdicionais. Logo, com a criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (BRASIL, 2004) e a implantação de suas orientações o Judiciário iniciou uma reforma pautada em estratégias de planejamento, controle e incremento tecnológico (SAUERBRONN; LOURENÇO; RAMMELT SAUERBRONN, 2019).

Nesse sentido, observa-se que a eficiência dos serviços judiciais é uma das diretrizes da atuação do CNJ, conforme informação do órgão em sua página eletrônica, colacionada na Figura 6 - Atribuições do Conselho Nacional de Justiça.

Figura 6 - Atribuições do Conselho Nacional de Justiça



O que CNJ faz?

Transparência e controle:

- Na Política Judiciária: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações.

- Na Gestão: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.

- Na Prestação de Serviços à População: receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.

- Na Moralidade: julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas.

- Na Eficiência dos Serviços Judiciais: realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira.

Fonte: Brasil, (2022).

Desse modo, a busca do CNJ por maior eficiência na prestação da atividade jurisdicional tem se dado por frentes diversas, desde a implantação do processo judicial eletrônico, a partir de 2011 (TEIXEIRA; REGO, 2017). Uma delas é o Programa Resolve, instaurado em novembro de 2018, voltado para ações e projetos de prevenção e solução de litígios, dentro da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, estabelecida pela Resolução nº 125/2010 (CNJ, 2010).

Assim, uma das vertentes do projeto é o “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” que tem o objetivo de acelerar a tramitação das execuções fiscais e reduzir o seu volume (CNJ, 2019), o que impacta na maior recuperação dos créditos discutidos em juízo.

Com vistas a conferir maior efetividade ao projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, foi montado um grupo de trabalho, baseado na Resolução nº 125/2010 (CNJ, 2010), formado por magistrados e procuradores com vasto conhecimento sobre o tema para estudos,

proposição de medidas e construção de fluxos automatizados no Processo Judicial Eletrônico – PJe –, com intuito de incrementar o aperfeiçoamento da cobrança de dívidas ativas da Fazenda Pública.

Dessa forma, os trabalhos foram divididos em Fase de Diagnóstico e Plano de Ação. Na primeira fase o grupo de trabalho formulou um Relatório Inicial, a partir dos dados levantados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ –, no qual foram elaboradas propostas para a melhoria do regime das execuções fiscais, fundadas em pilares gerais e outros correlatos à composição do Judiciário, direcionados à celebração de convênios e atos de cooperação, em especial quanto aos sistemas de pesquisas patrimoniais, penhora e restrição eletrônica, buscando progressos no PJe, bem como avaliando a necessidade de mudanças por meio do Legislativo (BRASIL, 2020a).

Figura 7 - Pilares Gerais - Relatório Inicial “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”

- 1) Aumentar o papel de colaboração desempenhado pelas partes evitando a concentração de todas as atividades no judiciário.
- 2) Estimular a realização prévia da busca por patrimônio, tentativas de conciliação, protestos e registros em cadastros de inadimplência antes da judicialização do crédito.
- 3) Transformar a análise de risco (classificação do crédito) em componente central da execução, mediante a instituição, por lei, da obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança de acordo com a classificação dos créditos.
- 4) Maximizar a automação dos fluxos de tramitação processual, possibilitando-se o acompanhamento estatístico dos eventos que neles interferem.

Fonte: Brasil, (2020a).

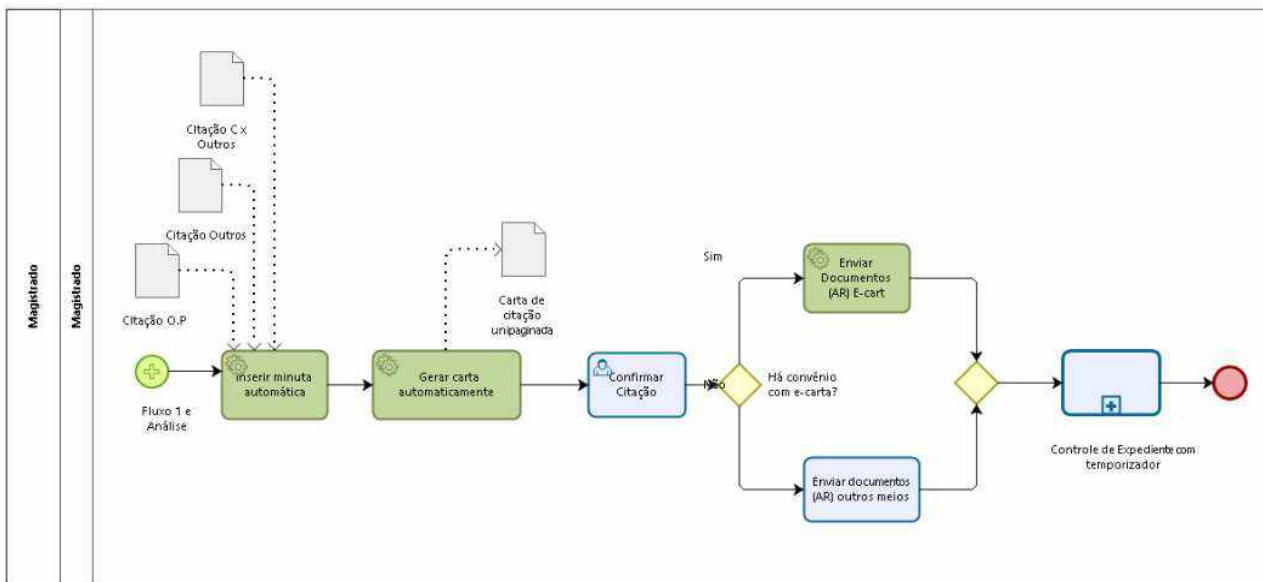
Em seguida, no Plano de Ação, foram desenvolvidos diversos fluxos, dentre eles o de automatização a ser adotado pelos Tribunais, fundado no conhecimento dos magistrados e na utilização de mecanismos de mineração de processos, a partir do qual buscou-se a customização do PJe – Processo Judicial eletrônico – por meio de operações automatizadas para diminuir o emprego da ação humana em atividades repetitivas (BRASIL, 2020b).

Em decorrência do Plano de Ação, foi firmado um Termo de Cooperação entre o CNJ e os Correios, com a instituição da E-Carta, ferramenta que identifica as notificações postais eletrônicas emitidas no PJe comunicando-as de forma automática com os Correios, conforme a

Figura 8 - Fluxo Ferramenta de correspondência E-Carta.

Assim, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos promove a validação dos dados do remetente e destinatário, posta a correspondência e disponibiliza um código de rastreo atualizado diariamente. Além disso, a impressão, o envelopamento e a distribuição das cartas ficam sob a responsabilidade dos Correios, que garantem a remessa dos documentos oficiais preservando sua confidencialidade, autenticidade e integridade (CNJ, 2021).

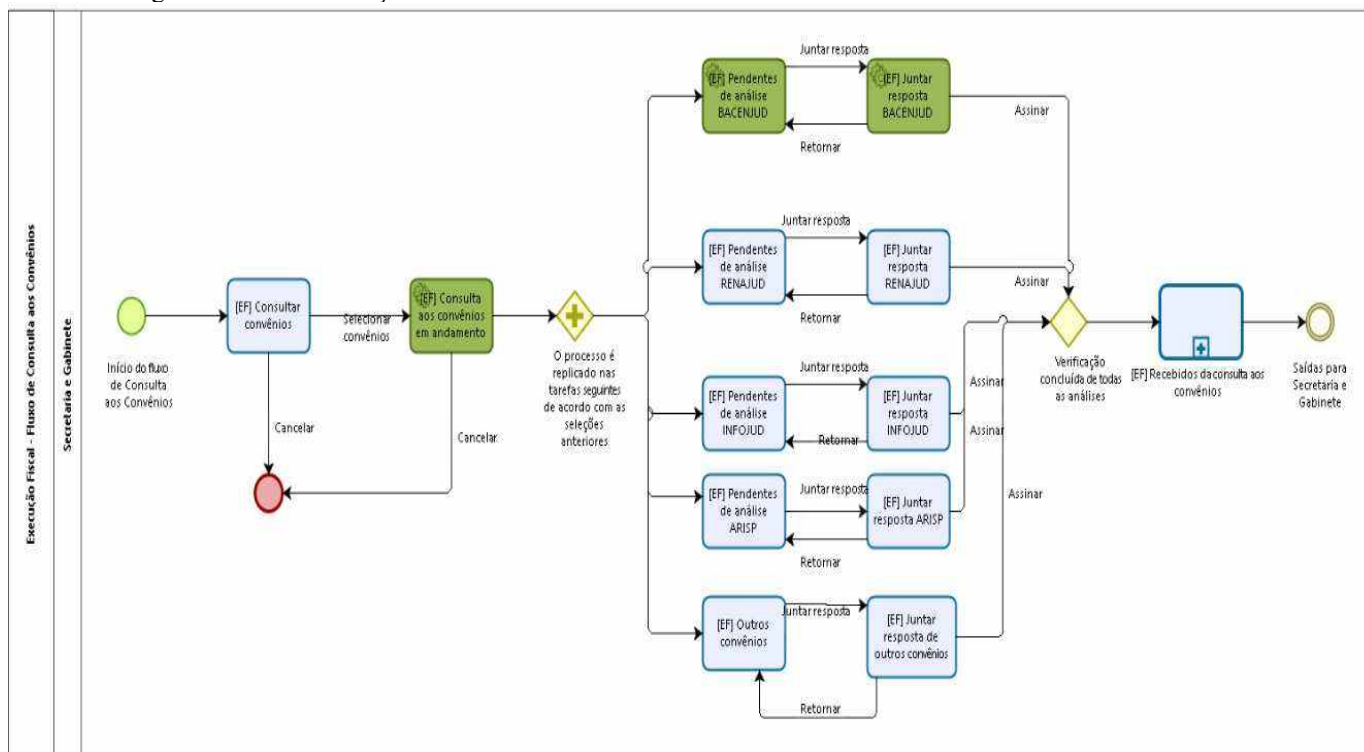
Figura 8 - Fluxo Ferramenta de correspondência E-Carta



Fonte: Brasil, (2020c).

Do mesmo modo, promoveu-se a integração do sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe – com os principais programas necessários para o andamento das execuções fiscais, sobretudo, para a localização do devedor e de seus bens; tendo sido estabelecido pelo grupo de trabalho um fluxo próprio acerca dos sistemas de pesquisas patrimoniais, penhora e restrição eletrônica, no intuito de orientar os magistrados na condução das execuções fiscais.

Figura 9 - Fluxo Execução Fiscal: Consulta aos Convênios



Fonte: Brasil, (2020c).

Esclarece-se que no fluxo acima foi identificada a ARISP - Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – enquanto referência à busca de bens em cartórios de registro de imóveis, que pode ser realizada nos registros imobiliários de todo o país. Ainda quanto aos convênios de pesquisas patrimoniais, destacou-se as principais no Quadro 7 - Soluções de Tecnologia da Informação do CNJ utilizadas nas execuções fiscais .

Quadro 7 - Soluções de Tecnologia da Informação do CNJ utilizadas nas execuções fiscais (continua)

Extraído do Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação e Serviços Digitais do CNJ – Prt. CNJ nº 118/2021		
Sigla	Solução de TIC	Descrição
SISBAJUD	Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário	O Sisbajud é um sistema que interliga a Justiça ao Banco Central e às instituições financeiras, para agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional. Permite o envio eletrônico de ordens de bloqueio e requisições de informações básicas de cadastro e saldo; permite requisitar informações detalhadas sobre extratos em conta corrente no formato esperado pelo sistema SIMBA do Ministério Público Federal, e os juízes podem emitir ordens solicitando das instituições financeiras informações dos devedores tais como: cópia dos contratos de

Quadro 7 - Soluções de Tecnologia da Informação do CNJ utilizadas nas execuções fiscais (conclusão)

Extraído do Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação e Serviços Digitais do CNJ – Prt. CNJ nº 118/2021		
Sigla	Solução de TIC	Descrição
		abertura de conta corrente e de conta de investimento, fatura do cartão de crédito, contratos de câmbio, cópias de cheques, além de extratos do PIS e do FGTS. Podem ser bloqueados tanto valores em conta corrente, como ativos mobiliários como títulos de renda fixa e ações. Cabe destacar que sob os aspectos de TI, esse sistema é mantido e hospedado pelo CNJ, embora se utilize da base de dados do Banco Central (CCS).
INFOJUD	Sistema de Informações ao Judiciário	Parceria entre o CNJ e a Receita Federal, o Programa Infojud é um serviço oferecido unicamente aos magistrados (e servidores por eles autorizados), que tem como objetivo atender às solicitações feitas pelo Poder Judiciário à Receita Federal, fornecimento de informações cadastrais e de cópias de declarações pela Receita Federal. A ferramenta está disponível apenas aos representantes do Poder Judiciário previamente cadastrados, em base específica da Receita Federal, e que possuam certificado digital emitido por Autoridade Certificadora integrante da ICP-Brasil. Cabe destacar que sob os aspectos de TI, esse sistema não é mantido ou hospedado pelo CNJ.
RENAJUD	Renajud Restrições Judiciais Sobre Veículos Automotores	O Renajud é um sistema on-line de restrição judicial de veículos criado pelo CNJ, que interliga o Judiciário ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). A ferramenta eletrônica permite consultas e envio, em tempo real, à base de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), de ordens judiciais de restrições de veículos – inclusive registro de penhora – de pessoas condenadas em ações judiciais. Cabe destacar que sob os aspectos de TI, esse sistema não é mantido ou hospedado pelo CNJ.
SERASAJUD	Serasajud	O SerasaJud facilita a tramitação de ofícios entre o Poder Judiciário e a Serasa Experian. A ferramenta permite o encaminhamento de ordens judiciais por meio eletrônico, para agilizar e otimizar a prestação de informações à Justiça. Todo e qualquer tipo de ordem judicial passível de atendimento pela Serasa Experian pode ser enviada através do SerasaJud: inclusão/baixa de anotação, revogação de ordens anteriores, solicitação de informações históricas e de eventuais endereços constante na base de dados, entre outros – sem qualquer tipo de restrição. Cabe destacar que sob os aspectos de TI, esse sistema não é mantido ou hospedado pelo CNJ.
DATAJUD	DATAJUD	É uma base nacional do Poder Judiciário que possui todos os meta dados dos processos em tramitação no país.

Fonte: Elaborado pela Autora, a partir de Brasil (2023b).

Observa-se que, dentre as medidas propostas pelo grupo de trabalho a previsão de “Transformar a análise de risco (classificação do crédito) em componente central da execução, mediante a instituição, por lei, da obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança de acordo com a classificação dos créditos.” (BRASIL, 2020a) não foi efetivada, não tendo sido promovida alteração legislativa dessa natureza em âmbito nacional; mas sim adequações internas em órgãos do Poder Executivo das diversas esferas, como abaixo se verá.

Quanto a esse ponto, em consulta à memória da quarta reunião do grupo de trabalho (BRASIL, 2020d), que desenvolveu o projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, verificou-se terem sido apuradas, enquanto medidas prospectivas, a necessidade de proposição de alterações específicas na Lei de Execuções Fiscais, assim como sugeriu-se a criação de um Juizado Especial Fiscal, autônomo ou adjunto, além do estabelecimento de critérios objetivos na fixação do valor mínimo para o ajuizamento da execução fiscal.

Assim, o projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” foi desenvolvido a partir de janeiro de 2019, seguindo as etapas acima explanadas, com o lançamento oficial no Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado ainda naquele ano. Já a partir de 2020 foi possível a avaliação do impacto causado pelas inovações trazidas, com a conclusão do projeto.

Figura 10 - Linha do tempo – “Projeto Resolve Execução Fiscal - Automação e Governança”



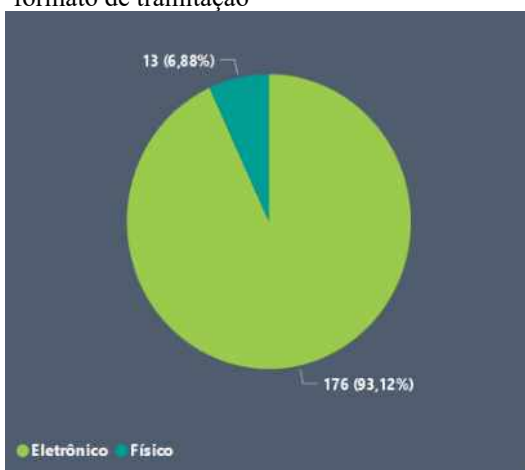
Fonte: Brasil, (2020b).

Assim, na busca por dados que comprovassem ou não a aceleração da tramitação das execuções fiscais e consequente diminuição de seu volume, conforme proposto pelo projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, utilizou-se do painel “Estatísticas do Poder Judiciário” (BRASIL, 2023a), disponível na página eletrônica do CNJ, que utiliza a base de

dados do DATAJUD e permite a extração de dados específicos sobre o Poder Judiciário local, selecionando ainda o tipo de procedimento.

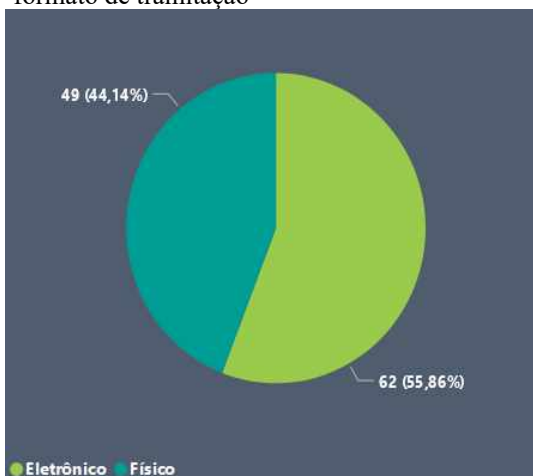
Nesse sentido, como o trabalho é voltado ao Município de Uberlândia, buscou-se dados referentes às execuções fiscais em trâmite nas Varas de Fazenda Pública e Autarquias dessa Comarca, tendo sido observado que as execuções fiscais processadas em meio eletrônico representam mais de 90% dos processos dessa natureza, conforme a Figura 11 - Quantidade de execuções fiscais julgadas na Comarca de Uberlândia, no ano de 2023 (até fevereiro) por formato de tramitação.

Figura 11 - Quantidade de execuções fiscais julgadas na Comarca de Uberlândia, no ano de 2023 (até fevereiro) por formato de tramitação



Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Figura 12 - Quantidade de execuções fiscais baixadas na Comarca de Uberlândia, no ano de 2023 (até fevereiro) por formato de tramitação



Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Do mesmo modo, verificou-se na Figura 12 que as execuções fiscais em trâmite pela via eletrônica correspondem a mais de 50% das ações dessa natureza baixadas na Comarca de Uberlândia, no ano de 2023, até o mês fevereiro, período final de dados disponibilizados pelo DATAJUD.

Observou-se, igualmente, quanto ao Índice de Atendimento à Demanda, calculado pela seguinte fórmula: Processos Baixados/Casos Novos (BRASIL, 2023b), que no ano subsequente ao término do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” –, qual seja, em 2021, obteve-se o maior percentual da série história, conforme a Figura 13.

Figura 13 - Série histórica do Índice de Atendimento à Demanda por mês, quantos às execuções fiscais, na Comarca de Uberlândia

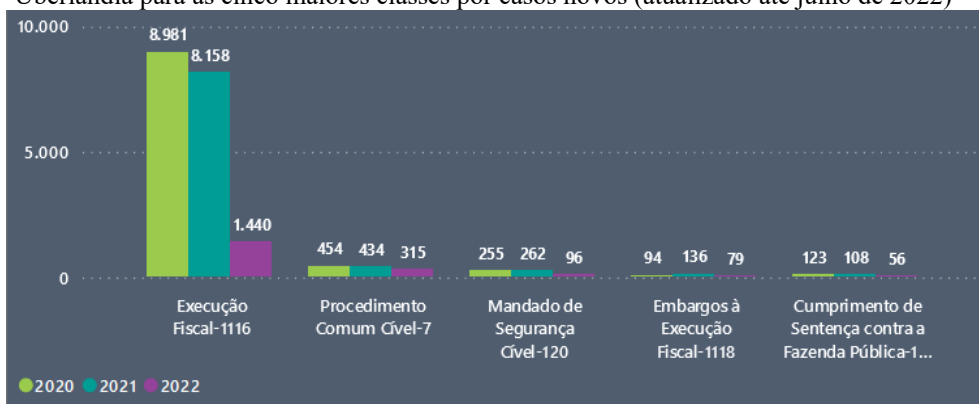


Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Referido índice averigua se o órgão conseguiu baixar ao menos o número de processos coincidente com o quantitativo de casos novos. Ademais, o ideal é que o Índice de Atendimento à Demanda permaneça acima de 100%, evitando-se o aumento de casos pendentes (BRASIL, 2023a). Dessa forma, tendo sido observado, em janeiro de 2021, o percentual superior a 3000%, é possível vincular-se os resultados positivos obtidos com o desenvolvimento da política pública em análise.

Verificou-se, ainda, conforme a Figura 14, que nos anos de 2020 e 2021, subsequentes ao lançamento e término, respectivamente, do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, o julgamento das execuções fiscais superou em mais de 1500% o quantitativo de processos julgados de outras classes, pelas Varas de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia.

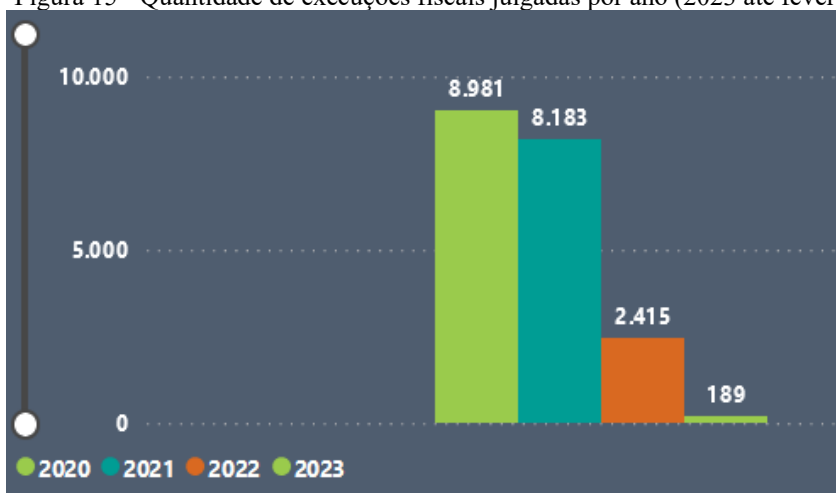
Figura 14 - Quantidade de casos julgados por ano pelas Varas de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia para as cinco maiores classes por casos novos (atualizado até julho de 2022)



Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

O que também pode ser confirmado pela Figura 15, que apresenta com nitidez a queda no quantitativo de execuções fiscais julgadas na Comarca de Uberlândia na comparação entre o ano de 2022 e os antecessores; o que necessita de maiores estudos para se identificar as razões da discrepância constatada, podendo ela advir do exaurimento dos casos aptos ao julgamento imediato, em razão da aceleração da tramitação promovida pelo projeto em discussão, ou se originar de causas diversas.

Figura 15 - Quantidade de execuções fiscais julgadas por ano (2023 até fevereiro) na Comarca de Uberlândia



Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Portanto, constatou-se que os dados estatísticos apresentados comprovam o impacto positivo na tramitação das execuções fiscais no Município de Uberlândia, desde a implantação do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” pelo CNJ; não sendo possível, entretanto, diante das informações localizadas aferir-se quantitativamente os resultados alcançados pelo projeto, por exemplo, no montante efetivamente devolvido aos cofres públicos.

Logo, para a análise do projeto em enfoque pelas lentes da capacidade política é necessário compreender-se, em uma visão institucional, que a efetiva *policy capacity* seria o somatório de resultados efetivos interna e externamente: na via interna, por meio da capacidade governamental de formular e implementar políticas; já na via externa, a partir do intercâmbio entre Estado e sociedade, apresentando-se como o resultado de instituições que não se prendem apenas a interesses políticos locais, mas que se expandem a grupos sociais e regiões diversas (PAINTER; PIERRE, 2005).

Assim, buscou-se examinar o projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” com o emprego da técnica da análise de conteúdo, a partir da avaliação do atendimento ou não das categorias de análise adotadas por Simão e Silveira (2022) para o exame da efetividade da capacidade política, quais sejam: a) Habilidades/Competências: analítica, operacional e política; e b) Recursos empregados em nível sistêmico, organizacional e individual.

Para tanto, na análise das Habilidades/Competências entende-se como atendido o viés **Analítico**: quando as Políticas públicas apresentadas são tecnicamente sólidas; já o enfoque **Operacional** é preenchido quando há o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que sejam implementadas; enquanto a abordagem **Política** é atingida diante da obtenção e sustentação de apoio político (SIMÃO; SILVEIRA, 2022).

Quanto aos Recursos empregados, a esfera **Sistêmica** é alcançada quando há credibilidade, ou seja, apoio e confiança depositados na organização estatal pela sociedade e por agentes políticos; a vertente **Operacional** se materializa pela eficácia da gestão (sistema de informação, gestão de pessoas, gestão de recursos financeiros etc.) e a faceta **Individual** é expressa no conhecimento técnico-político dos atores políticos e burocratas envolvidos (SIMÃO; SILVEIRA, 2022).

Quadro 8 - Capacidade Política do Projeto "Resolve Execução Fiscal - Automação e Governança"

Projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”			Habilidades/Competências		
			Análítica Política pública tecnicamente sólida	Operacional Alinhamento dos recursos disponíveis com as ações a serem implementadas	Política Obtenção e sustentação de apoio político
			ATENDIDO	ATENDIDO	ATENDIDO
			Objetivo de acelerar a tramitação das execuções fiscais e reduzir o seu volume (CNJ, 2019), o que impacta na maior recuperação dos créditos discutidos em juízo.	Apontamento de propostas para a melhoria do regime das execuções fiscais, fundado em pilares gerais e outros correlatos à estrutura do Judiciário.	Celebração de convênios e atos de cooperação, em especial quanto aos sistemas de pesquisas patrimoniais, penhora e restrição eletrônica, buscando progressos no PJe, bem como avaliando a necessidade de mudanças por meio de instrumentos legislativos.
RECURSOS EMPREGADOS	Sistêmico Disponibilidade de dados, Visão compartilhada e Ganho de confiança pública	ATENDIDO	- Pilar geral: Aumentar o papel de colaboração desempenhado pelas partes evitando a concentração de todas as atividades no judiciário - Termo de Cooperação firmado entre o CNJ e os Correios, o E-Carta;		
	Organizacional Sistemas de informações eficientes, Ambiente político institucionalmente organizado, Comunicação em via dupla	ATENDIDO	-Pilar geral: Estimular a realização prévia da busca por patrimônio, tentativas de conciliação, protestos e registros em cadastros de inadimplência antes da judicialização do crédito. -Maximizar a automação dos fluxos de tramitação processual, possibilitando-se o acompanhamento estatístico dos eventos que neles interferem. - customização do PJe por meio de operações automatizadas para diminuir o emprego da ação humana em atividades repetitivas. - integração do sistema PJe com os principais programas necessários para o andamento das execuções fiscais (SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD, SERASAJUD).		
	Individual Processar informações, Liderança e/ou liberdade em relação às funções gerenciais conhecimento político e experiência	ATENDIDO EM PARTE	- Pilar geral não implementado: Transformação da análise de risco (classificação do crédito) em componente central da execução, mediante a instituição, por lei, da obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança de acordo com a classificação dos créditos. - Conhecimento político e experiência Grupo de trabalho formado por magistrados e procuradores com vasto conhecimento sobre o tema, para estudos, proposição de medidas e construção de fluxos automatizados no Processo Judicial Eletrônico.		

CAPACIDADE POLÍTICA

Fonte: Elaborado pela Autora a partir de Simão, Silveira (2022, p.5), adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2018, p.89-90) e Wu *et al.* (2015).

4.1.2 Projeto Execução Fiscal Eficiente elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Em pesquisa sobre o contencioso judicial tributário brasileiro, encomendada pelo CNJ (2022) foram enviados formulários com questionamentos à Associação dos Juizes Federais do

Brasil e à Associação dos Magistrados Brasileiros acerca do tema. Dentre as indagações, questionou-se qual a percepção destes sobre o número significativo de demandas tributárias em juízo no país, tendo as respostas mais frequentes sido apresentadas em nuvem de palavras.

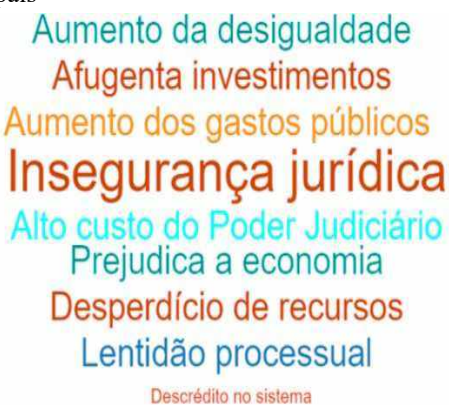
Assim, conforme a Figura 16 destacou-se em prioridade a má qualidade da legislação tributária nacional, fundada predominantemente na Lei de Execuções Fiscais (BRASIL, 1980); bem como a complexidade das demandas. Em nível subsequente, as respostas do magistrados ressaltaram, dentre outros elementos, a cultura da sonegação, a falta de cumprimento das decisões e o baixo custo para litigar (CNJ, 2022).

Figura 16 - Percepção dos(as) magistrados(as) entrevistados(as) pelo CNJ sobre as causas do elevado contencioso tributário brasileiro



Fonte: CNJ (2022, p. 268)

Figura 17 - Percepção dos(as) magistrados(as) entrevistados pelo CNJ sobre os impactos negativos do elevado contencioso tributário brasileiro ao país



Fonte: CNJ (2022, p. 268)

Quanto aos impactos negativos causados pela alta judicialização tributária no país, nos termos da Figura 17, os magistrados ressaltaram, primeiramente, a insegurança jurídica, que pode ser inferida pelo excesso de decisões, proferidas muitas vezes em sentidos opostos; do mesmo modo, sobressaiu dentre as respostas o aumento de gastos públicos, o alto custo do Poder Judiciário, a lentidão processual e o desperdício de recursos (CNJ, 2022).

Nesse sentido, visando reduzir o ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor pelo Estado e pelos municípios mineiros, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG – desenvolve desde setembro de 2014 o “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, que busca minimizar a taxa de congestionamento das execuções fiscais no âmbito do referido Tribunal, propondo meios alternativos de cobrança menos dispendiosas ao erário, tais como: o protesto extrajudicial, a cobrança bancária ou a conciliação (TJMG, 2014).

O “Projeto Execução Fiscal Eficiente” foi implantando no âmbito da Justiça Comum de Primeiro Grau do TJMG pela Portaria Conjunta nº 373/PR/2VP/3VP/CGJ/2014 (TJMG, 2014), cujo preâmbulo destacou a necessidade de observância à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – que prevê em seu art. 14, §3º, inciso II, a possibilidade de cancelamento do crédito que possua valor abaixo do custo da cobrança, sem que isso importe em renúncia de receita tributária; ou seja, o gasto empreendido para a cobrança deve ser superado pela quantia a receber.

Logo, o projeto visa atender à determinação do CNJ de que os Tribunais implantem políticas voltadas à gestão adequada do acervo de cobranças fiscais por meio: a) da adoção de alternativas para o ajuizamento criterioso de novos processos; b) da extinção das execuções fiscais que demandem gastos superiores ao valor do próprio crédito; c) da aceleração na tramitação das execuções fiscais em curso (TJMG, 2014); tendo sido previstos os seguintes objetivos estratégicos:

Figura 18 - Objetivos Estratégicos do "Projeto Execução Fiscal Eficiente"

I - garantir a agilidade, a qualidade e a eficiência no trâmite dos processos judiciais e administrativos relacionados a créditos de natureza fiscal ou administrativa;

II - buscar a excelência na gestão de custos operacionais;

III - fomentar a atuação sustentável da Instituição;

IV - fortalecer as relações e a integração com outros Tribunais, Poderes e Instituições;

Fonte: Elaborado pela Autora, a partir de TJMG (2014)

Para a consecução desses objetivos, o projeto previu a proposição de ações de estímulo à União, ao Estado de Minas Gerais, aos Municípios mineiros, bem como aos demais órgãos correlatos, que pudessem favorecer o seu bom andamento (TJMG, 2014).

Ademais, considerando a premissa de que “quanto melhor a gestão das contas de um município, maior será a qualidade dos serviços públicos para a população” (TJMG, 2015, p. 7), formulou-se os seguintes indagações, que orientaram a idealização do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”:

- Qual o volume e qual o valor dos créditos cobrados em processos (executivos fiscais municipais e estaduais) que tramitam na justiça mineira?
- Quanto custa para o Poder Público a recuperação dessas receitas?
- A via judicial é o melhor caminho para cobranças desses títulos ou existem outros meios?
- Como obter uma boa gestão nesse setor? (TJMG, 2015, p. 7).

Nesse sentido, conforme apuração realizada pelo TJMG, à época do início do projeto, o tempo médio de tramitação de uma execução fiscal ajuizada por um município era de 4,4 anos; enquanto a cobrança fiscal de autoria do Estado tinha duração de 10,8 anos e a proposta pela União, 8,4 anos (TJMG, 2015).

Considerou-se, ainda, o estudo do IPEA, assumindo-se que a tramitação de cada execução fiscal representa um gasto médio de R\$ 4 mil, no que se concluiu pelo alto custo do ajuizamento não seletivo e, por conseguinte, da manutenção do trâmite de ações de valor inferior ao custo unitário da execução fiscal. (TJMG, 2015).

Nesse sentido, o projeto demanda a realização de parcerias com os municípios mineiros a fim de que estes também promovam as medidas necessárias para a redução do estoque de execuções fiscais na Comarca, através da diminuição do ajuizamento de novas ações dessa natureza o que, por decorrência, favorece a maior celeridade na finalização das ações em curso (BRASIL, 2017).

Do mesmo modo, devem os municípios se comprometer quanto à efetivação de programas e ações juntamente com o TJMG, no intuito de promover a aceleração da atividade jurisdicional através do ajuizamento seletivo de novas execuções fiscais; bem como da triagem de processos em trâmite, em atuação simultânea com as respectivas Procuradorias Municipais; além da priorização da baixa e extinção de processos através: do reconhecimento da prescrição do crédito, quando ocorrido; do parcelamento ou do pagamento do débito (BRASIL, 2017).

Figura 19 - Fluxograma - papel dos Municípios aderentes ao "Projeto Execução Fiscal Eficiente"



Fonte: TJMG (2017).

Observa-se pela Figura 19 que a municipalidade tem papel ativo e fundamental no projeto, uma vez que os dados devem ser apurados mediante a análise criteriosa das dívidas a serem ajuizadas; de igual modo, deve ser elaborado estudo financeiro, orçamentário e contábil, para a identificação do custo médio por execução fiscal, que será variável em cada localidade (TJMG, 2015).

Os municípios também devem se atentar quanto às estratégias a serem definidas na fase pré-processual, tais como a elaboração de instrumento normativo que defina os parâmetros para a desjudicialização “das execuções fiscais, inclusive com a previsão da desistência das ações em curso (a curto prazo), o incremento do protesto extrajudicial para as novas CDAS e para aquelas ações judiciais que foram objeto de desistência” (TJMG, 2015, p. 14-15).

Ainda, devem identificar os maiores devedores dentre os contribuintes, a fim de receberem tratamento diferenciado, tal como a reunião das execuções, a prática de conciliação, o parcelamento do crédito tributário, conforme os parâmetros legais (TJMG, 2015).

Destaca-se, ainda, nas etapas finais, a necessidade de propagação da cultura da educação fiscal, a fim de reduzir-se a inadimplência e a veiculação ao público das informações inerentes ao projeto (TJMG, 2015).

Figura 20 - Papel do TJMG no "Projeto Execução Fiscal Eficiente"



Fonte: TJMG (2017)

Quanto à atuação do TJMG, a Figura 20 elucida competir ao tribunal a proposição de ações que incentivem juízes e servidores das comarcas, além dos Municípios e demais órgãos aptos a colaborar com o bom desenvolvimento do projeto (TJMG, 2015).

Outras fases relevantes da atuação do TJMG no projeto consistem: a) na realização de mutirões para a baixa de processos, quando houver a desistência de execuções fiscais por parte do ente autor; b) no agrupamento dos processos dos contribuintes grandes devedores tanto para a realização de audiências de conciliação quanto para otimizar o processo; c) na capacitação de servidores, inclusive através da promoção do núcleo de pesquisa patrimonial de devedores; d) na disponibilização de estrutura e realização de seminários e encontros jurídicos sobre o projeto.

Quanto às soluções alternativas para a cobrança fiscal, destacou-se: “disponibilização das informações para as entidades de proteção ao crédito (SPC, SERASA); cobrança bancária; conciliação extrajudicial e judicial; protesto extrajudiciais (tabelionato de protestos).” (TJMG, 2015, p. 13).

Acerca do protesto extrajudicial, conforme estudo do TJMG, no ano de 2015, enquanto os municípios conseguiam 10% de êxito na recuperação do crédito através das execuções fiscais, a cobrança administrativa mediante protesto chegaria a 80% de êxito; com o agravante de que a maior parte dos débitos executados totalizava entre R\$ 500,00 e R\$ 1 mil e o custo médio da ação perfazia R\$ 4 mil, restando nítida a desproporção entre a quantia despendida e o eventual valor a receber (TJMG, 2015).

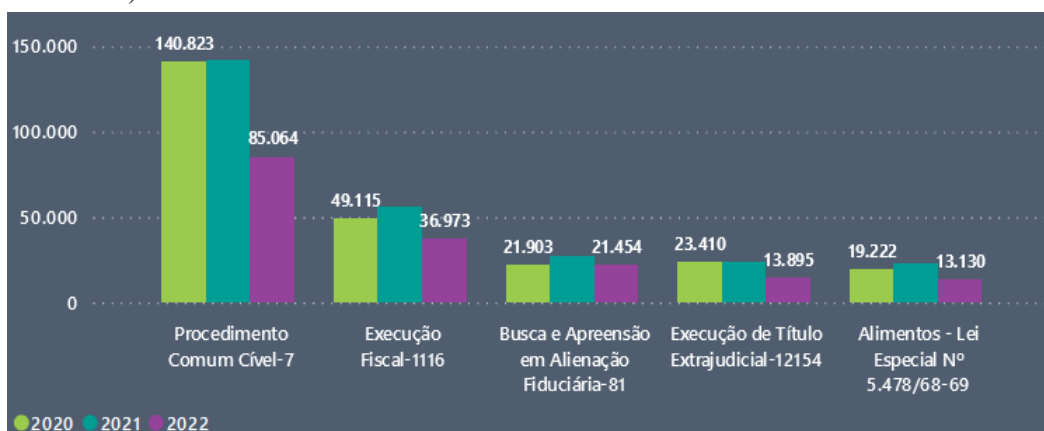
Outro diferencial é que a cobrança realizada via cartório de protesto deve ser quitada em até três dias, a partir da notificação, para que não haja a inscrição em protesto; mostrando-se muito mais célere que a cobrança judicial (TJMG, 2015).

Verificou-se, igualmente, como desdobramento do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” a celebração de Termo de Cooperação Técnica, em maio de 2015, entre o TJMG e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG – com a previsão de medidas conjuntas para a orientação dos municípios acerca de formas alternativas à via judicial, que tornem mais célere e efetiva a cobrança fiscal, dentre elas:

- a) fomentar a adoção de instrumentos extrajudiciais de cobrança pelos entes públicos, que se mostrem mais céleres, menos onerosos e mais eficazes do que o manejo da execução fiscal;
- b) incentivar o uso de câmaras de conciliação no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejus);
- c) orientar a respeito da legalidade, celeridade e efetividade do protesto de títulos da dívida ativa;
- d) a inclusão do tema nas suas ações de difusão de conhecimentos aos gestores públicos por meio de suas respectivas escolas – a Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e a Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes. (TJMG, 2015, p.18).

Desse modo, na busca por dados que atestassem ou não a minimização da taxa de congestionamento das execuções fiscais, bem como a redução do seu ajuizamento, conforme proposto pelo projeto em análise, utilizou-se das informações disponíveis no painel “Estatísticas do Poder Judiciário” (BRASIL, 2023a), disponível na página eletrônica do CNJ.

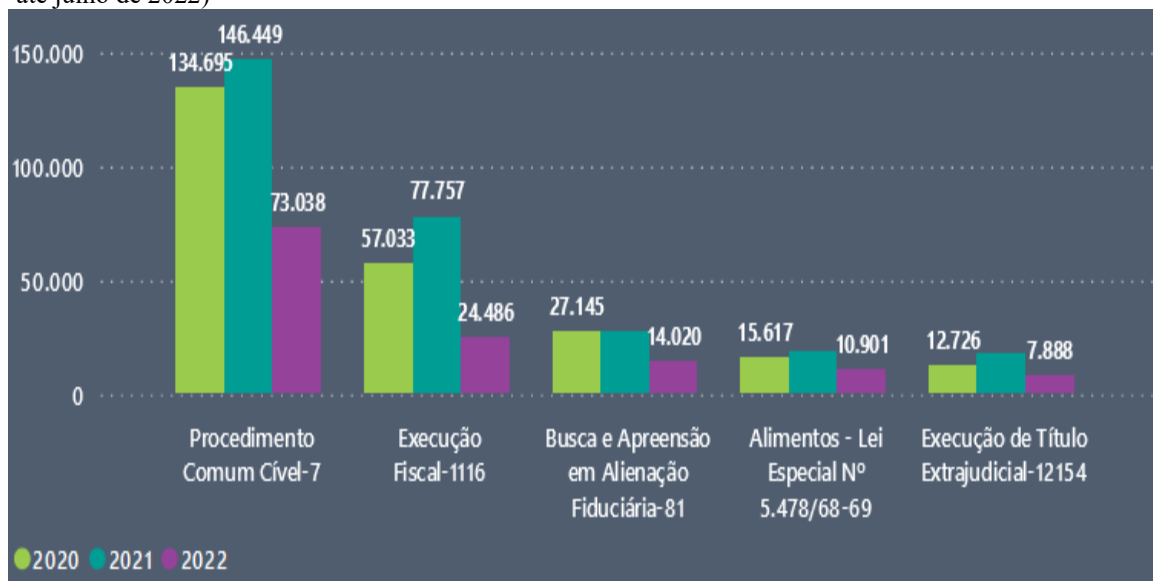
Figura 21 - Quantidade de casos novos por ano no TJMG para as cinco maiores classes por casos novos (atualizado até julho de 2022)



Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Assim, constatou-se, dentro do período disponibilizado pela base de dados do DATAJUD, conforme a Figura 21, que houve a diminuição do número de ingresso de execuções fiscais no ano de 2022 em relação aos dois anos anteriores, o que pode ser fruto da solidificação do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”.

Figura 22 - Quantidade de casos baixados por ano no TJMG para as cinco maiores classes por casos novos (atualizado até julho de 2022)

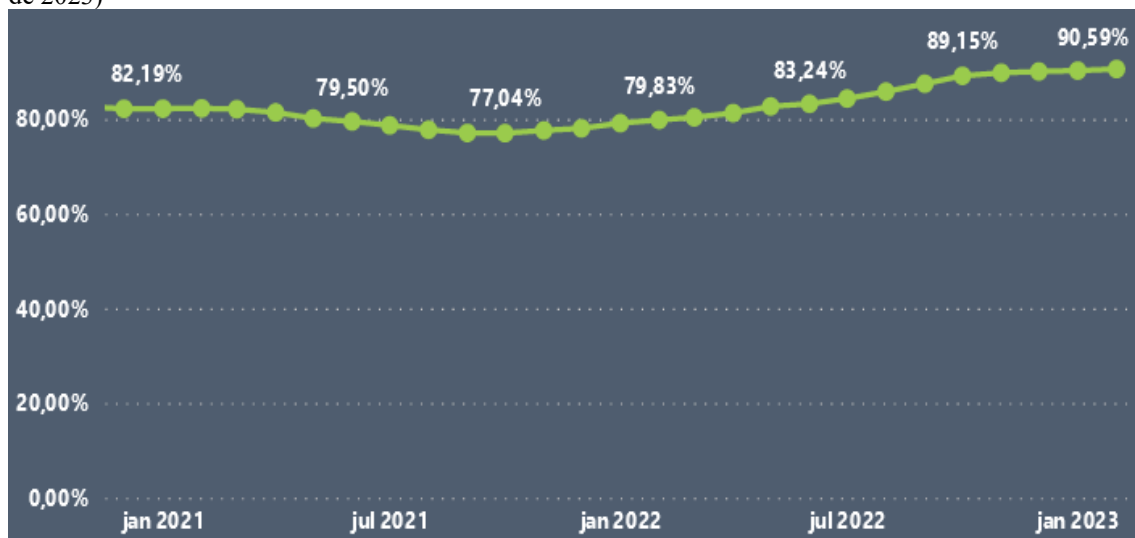


Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Na mesma linha, observou-se pela Figura 22 que no ano de 2021 houve um expressivo aumento no número de execuções fiscais baixadas pelo TJMG, representando mais 35% em relação ao ano anterior; o que também pode ter decorrido das políticas públicas desenvolvidas dentro do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”.

Todavia, nem todos os resultados encontrados demonstram o êxito completo do projeto, uma vez que um dos marcadores mais representativos, a taxa de congestionamento mensal de execuções fiscais, indicou, após um período de redução abaixo de 84%, entre 2021 e 2022, o crescimento do índice a 90,59%, no início de 2023; demonstrando, minimamente, que a perpetuação e o incremento da política pública se fazem necessários.

Figura 23 - Série histórica da taxa de congestionamento líquida por mês das execuções fiscais no TJMG (até janeiro de 2023)



Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Dessa forma, os dados apresentados atestam a diminuição no ajuizamento de execuções fiscais no tribunal mineiro, bem como o aumento no número de processos dessa natureza baixados, comprovando que os objetivos do projeto têm sido parcialmente atendidos.

De outro lado, é necessário o aprofundamento nos estudos para a avaliação da quantidade e efetividade das adesões dos municípios ao projeto, a fim de avaliar-se com maior propriedade quais fatores têm influenciado na manutenção da elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais no TJMG.

Ao final, o “Projeto Execução Fiscal Eficiente” foi analisado com o emprego da técnica da análise de conteúdo, a partir da avaliação do atendimento ou não das categorias de análise adotadas por Simão e Silveira (2022) para o exame da efetividade da capacidade política, sendo elas: a) Habilidades/Competências: analítica, operacional e política; e b) Recursos empregados em nível sistêmico, organizacional e individual.

Quadro 9 - Capacidade Política do Projeto “Execução Fiscal Eficiente” - TJMG

Projeto Execução Fiscal Eficiente - TJMG		Habilidades/Competências		
		Análítica Política pública tecnicamente sólida	Operacional Alinhamento dos recursos disponíveis com as ações a serem implementadas	Política Obtenção e sustentação de apoio político
		ATENDIDO	ATENDIDO	ATENDIDO
		O projeto visa: - minimizar a taxa de congestionamento das execuções fiscais no TJMG; - reduzir o ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor pelo Estado e pelos municípios mineiros.	Estímulo: a) à adoção de alternativas para o ajuizamento criterioso de novos processos; b) à extinção das execuções fiscais que demandem gastos superiores ao valor do próprio crédito; c) à aceleração na tramitação das execuções fiscais em curso (TJMG, 2014).	Cumprimento à determinação do CNJ de que os Tribunais implantem políticas voltadas à gestão adequada do acervo de cobranças fiscais. - Objetivo estratégico: - fortalecer as relações e a integração com outros Tribunais, Poderes e Instituições. - Termos de Cooperação técnica firmado com o TCEMG.
RECURSOS EMPREGADOS	Sistêmico Disponibilidade de dados, Visão compartilhada e Ganho de confiança pública	ATENDIDO	Objetivo estratégico: - garantir a agilidade, a qualidade e a eficiência no trâmite dos processos judiciais e administrativos relacionados a créditos de natureza fiscal ou administrativa; - Proposição de ações de estímulo à União, ao Estado de Minas Gerais, aos municípios mineiros, bem como aos demais órgãos correlatos; - Formalização de parcerias com os municípios de MG a fim de que estes também promovam as medidas necessárias para a redução do estoque de execuções fiscais em suas Comarcas.	CAPACIDADE POLÍTICA
	Organizacional Sistemas de informações eficientes, Ambiente político institucionalmente organizado, Comunicação em via dupla	ATENDIDO	Objetivos estratégicos: - buscar a excelência na gestão de custos operacionais; - fomentar a atuação sustentável da Instituição.	
	Individual Processar informações, Liderança e/ou liberdade em relação às funções gerenciais, conhecimento político e experiência	ATENDIDO	Projeto desenvolvido a partir da premissa de observância à Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à possibilidade de cancelamento de créditos que possuam valor inferior ao custo da cobrança, sem que isso importe em renúncia de receita tributária; Cerne do projeto desenvolvido a partir dos questionamentos: - Qual o volume e qual o valor dos créditos cobrados em processos (executivos fiscais municipais e estaduais) que tramitam na justiça mineira? - Quanto custa para o Poder Público a recuperação dessas receitas? - A via judicial é o melhor caminho para cobranças desses títulos ou existem outros meios? - Como obter uma boa gestão nesse setor? (TJMG, 2015, p. 7).	

Fonte: Elaborado pela Autora a partir de Simão, Silveira (2022, p.5), adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2018, p.89-90) e Wu *et al.* (2015).

4.2 Medidas implementadas no Município de Uberlândia -MG em prol da maior eficiência das execuções fiscais, à luz das capacidades políticas

A preocupação quanto à baixa efetividade da recuperação fiscal pela via judicial não tem lugar apenas no Judiciário, mas também no Executivo, sobretudo nos Estados e Municípios, uma vez que estes são os entes que mais ajuízam execuções fiscais perante a Justiça Estadual do país (BRASIL, 2020b).

Figura 24 - Maiores Exequentes da Justiça Estadual a partir de 2017



Fonte: Brasil, (2020b, p.5).

Nesse sentido, conforme já indicava Rocha (2012), a manutenção indiscriminada da cobrança de créditos fiscais na via judicial pode ser tornar significativamente onerosa quando não há a devida apuração da real chance de recuperabilidade sob o aspecto do investimento de tempo, de recursos humanos e financeiros necessários para o acompanhamento dos processos; além do efeito reflexo de congestionamento perante o Judiciário.

Assim, na busca por maior eficiência na prestação da atividade jurisdicional, o CNJ tem incentivado também a implementação de medidas de cooperação com o Poder Executivo, voltadas para o julgamento mais célere, bem como para a extinção de feitos, cuja recuperação do crédito não se mostra viável na via judicial (CNJ, 2021).

De sua parte, o Poder Executivo, enquanto interessado direto no recebimento das receitas não adimplidas voluntariamente, pode colaborar no descongestionamento judicial, através da

desistência e da não interposição de ações cujo trâmite processual possa ser mais dispendioso que o valor a ser auferido (ROCHA, 2012).

Quanto a esse ponto, interessante rememorar que um dos pilares gerais do Projeto Resolve Execução Fiscal, do CNJ, abordado no item 4.1.1, visava transformar a análise de risco em componente central da execução mediante a instituição, por lei, da obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança de acordo com a classificação dos créditos; o que, entretanto, não foi implementado em nível nacional.

Relevante, pois, elucidar-se que essa proposição adveio da experiência no âmbito federal, tendo o Ministério da Fazenda previsto no art. 2º, da Portaria MF nº 75/2012 (BRASIL, 2012a), modificado pela Portaria MF nº 130/2012 (BRASIL, 2012b), que o Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento provisório, isto é, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20 mil, desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito.

Entende-se por valor consolidado aquele resultante da atualização do respectivo débito originário, somado aos encargos e acréscimos legais ou contratuais, vencidos até a data da apuração (art. 1º, § 2º) (BRASIL, 2012a).

Estabeleceu-se, igualmente, no campo federal, consoante a jurisprudência sumulada do Superior Tribunal de Justiça, competir apenas à Administração Federal, através do respectivo Procurador da Fazenda Nacional, opinar pela extinção das ações de pequeno valor, sendo vedada a atuação do juiz por iniciativa própria (BRASIL, 2010).

Portanto, a despeito da ausência de alteração legislativa pelo Congresso Nacional que estipule regimes diferenciados de cobrança de acordo com a classificação dos créditos, o Poder Executivo passou a editar normas internas e, portanto, válidas no estrito âmbito do respectivo ente, acerca das balizas para a recuperação fiscal na via judicial.

Nesse sentido, em Uberlândia, até o ano de 2015 o único meio de cobrança da dívida ativa se dava pela interposição de execuções fiscais (ROSA, 2021), o que favoreceu o congestionamento de ações dessa natureza na Comarca, conforme informações obtidas pelo painel “Estatísticas do Poder Judiciário” (BRASIL, 2023a), disponível na página eletrônica do CNJ, que utiliza a base de dados do DATAJUD e permite a extração de dados específicos sobre o Poder Judiciário local.

Assim, verifica-se que é significativa a quantidade de execuções fiscais pendentes de julgamento no Município de Uberlândia, perfazendo mais de 17 mil, até fevereiro de 2023; assim como de ações executivas pendentes líquidas, ou seja, das remanescentes após a exclusão dos processos suspensos, sobrestados e arquivados provisoriamente, representando mais de 14 mil processos.

Do mesmo modo, é expressiva a quantidade de processos concluídos, ou seja, que aguardam manifestação do juiz; bem assim de processos em que houve um movimento de conclusão há mais de 50 dias e após não ocorreu nenhum movimento do magistrado; perfazendo mais de 6 mil processos.

Figura 25 - Panorama Execuções Fiscais na Comarca de Uberlândia até fevereiro de 2023



Fonte: Estatísticas do Poder Judiciário (BRASIL, 2023a).

Especificamente quanto ao ano de 2015, segundo levantamento do TJMG, as então duas Varas da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia possuíam mais de 110 mil processos em trâmite, dos quais, aproximadamente 50 mil em cada uma delas, eram execuções fiscais de autoria do Município, do Estado ou de Autarquias (BRASIL, 2018).

Averiguou-se, igualmente, que no acervo de execuções fiscais da Comarca de Uberlândia, no ano de 2015, mais de 91% dos processos estariam aptos a extinção, considerando-se que o valor cobrado na ação era inferior a R\$ 4 mil; montante representativo do custo médio para o trâmite de cada ação, conforme explanado no tópico 4.1.2 Projeto Execução Fiscal Eficiente elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Figura 26 - Acervo de execuções fiscais abaixo de R\$ 4 mil, no ano de 2015

COMARCA	Execuções de valor inferior a R\$ 4.000,00	Execuções de valor acima de R\$ 4.000,00	Total acervo	Ações a extinguir (considerando o valor de custo em R\$ 4.000,00)	Percentual
UBERLÂNDIA	85.055	8.170	93.225	85.055	91,24%
BELO HORIZONTE	17.147	58.910	76.057	17.147	22,54%
JUIZ DE FORA	44.856	13.121	57.977	44.856	77,37%
SETE LAGOAS	35.106	1.971	37.077	35.106	94,68%
CONTAGEM	22.549	8.749	31.298	22.549	72,05%
SANTA LUZIA	29.857	1.185	31.042	29.857	96,18%
BARBACENA	11.121	483	11.604	11.121	95,84%
VARGINHA	9.095	1.360	10.455	9.095	86,99%
ARAGUARI	9.947	436	10.383	9.947	95,80%
CURVELO	8.225	483	8.708	8.225	94,45%
ITABIRA	7.722	520	8.242	7.722	93,69%
RIBEIRÃO DAS NEVES	7.459	555	8.014	7.459	93,07%
UBERABA	6.808	1.198	8.006	6.808	85,04%
LAGOA SANTA	7.116	482	7.598	7.116	93,66%

Fonte: TJMG (2015, p. 12)

Por essas razões, evidencia-se que o cenário das execuções fiscais no Município de Uberlândia demanda atuação conjunta entre os Poderes Executivo e Judiciário; o que teve início, quanto à esfera municipal, no ano de 2015, após a adesão do município ao Projeto Execução Fiscal Eficiente, do TJMG, analisado no item 4.1.2.

Assim, a princípio, foi publicado o Decreto Municipal nº 15.815, de 2 de julho de 2015, que determinou a desistência, bem como o não ajuizamento de execuções fiscais, em que o total do débito de um mesmo devedor, compreendidos encargos e acréscimos legais ou contratuais, não fosse superior a R\$ 5mil (UBERLÂNDIA, 2015).

No preâmbulo do Decreto Municipal nº 15.815/2015 restou consignado que ele visava atender à determinação do CNJ, implantada pelo TJMG, e às diretrizes do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG – sobre a Gestão Fiscal Eficiente (UBERLÂNDIA, 2015).

Afirmou-se, ainda, que a medida se dava em razão do Município de Uberlândia possuir, à época, 95.722 ações em trâmite judicial, das quais mais da metade eram execuções fiscais, ajuizadas perante a Comarca do Município (UBERLÂNDIA, 2015).

Estabeleceu-se, pois, em referido Decreto Municipal nº 15.815/2015 a utilização do protesto extrajudicial para os créditos até o limite de R\$ 5mil. Assim, o §2º, do art. 2º, dispôs que:

Os créditos de que trata o caput deste artigo deverão, prioritariamente, ser encaminhados para o Tabelionato de Protestos desta Comarca por meio de convênio celebrado entre o Município de Uberlândia por intermédio da Secretaria Municipal de Finanças, com os respectivos documentos de arrecadação (UBERLÂNDIA, 2015).

Quanto às execuções fiscais em curso, autorizou-se que a Procuradoria Geral do Município – PGM – promovesse a desistência dos processos cujo valor cobrado fosse inferior ao teto, ressalvadas as hipóteses: a) em que o devedor houvesse apresentado defesa via embargos à execução; b) em que o crédito já estivesse garantido em juízo por qualquer meio (bens oferecidos em garantia, depósito judicial no valor da dívida, penhora de numerário em conta bancária e outros); c) em que o crédito estivesse com a exigibilidade suspensa (UBERLÂNDIA, 2015).

Restou ainda vedada, sob a égide do Decreto Municipal nº 15.815/2015, a possibilidade de desistência da cobrança judicial quando “transcorrido o prazo de 05 (cinco) anos entre o ajuizamento da execução fiscal e a data do encaminhamento ao protesto extrajudicial, desde que não tenha ocorrido causa interruptiva de prescrição apta a resguardar a incolumidade do crédito.” (art. 6º, §3º, UBERLÂNDIA, 2015).

Após, segundo Rosa (2021), o Município elaborou um estudo sobre o custo efetivo de cada execução fiscal, tendo definido na Lei Municipal nº 12.654, de 25 de abril de 2017, a redução do valor limite para a cobrança judicial da dívida ativa para R\$ 4 mil (UBERLÂNDIA, 2017).

Observa-se que os parâmetros estabelecidos pela legislação do Município de Uberlândia foram fixados a partir de estudos que se mantêm em constante atualização, uma vez que o art. 4º, da Lei Municipal nº 12.654/2017, dispõe que o valor consolidado para o teto de ajuizamento de execuções fiscais “poderá ser revisto, mediante estudos prévios realizados pela Procuradoria Geral do Município.” (UBERLÂNDIA, 2017).

Dentre outras medidas adotadas pela Lei Municipal nº 12.654/2017 (UBERLÂNDIA, 2017), restou autorizada à PGM solicitar em juízo a suspensão das execuções fiscais de valor compreendido entre R\$ 4 mil e R\$ 10 mil, na forma do art. 40, da Lei de Execuções Fiscais (BRASIL, 1980), ou seja, enquanto não fosse localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais pudesse recair a penhora; limitado ao período de um ano.

Observa-se que a legislação municipal em comento estatuiu de modo expresse sobre a necessidade de implementação de formas de cobrança, que impliquem menor dispêndio ao erário, assim veja-se:

Art. 5º A cobrança de créditos inscritos em dívida ativa ocorrerá de forma a resguardar o regime jurídico administrativo, em especial os princípios da eficiência, probidade, razoabilidade, proporcionalidade e da legalidade, buscando, sempre que possível, os meios menos onerosos de cobrança aos devedores. (UBERLÂNDIA, 2017).

Como meios alternativos de baixo custo foram estabelecidos, ainda, no art. 6º, da Lei Municipal nº 12.654/2017, além dos instrumentos jurídicos permitidos pela legislação vigente, a utilização de meios diretos de acesso e comunicação com o contribuinte, tais como: “a realização de telefonemas, envio de mensagens, e-mails ou correspondências dentre outros, podendo o Procurador Geral do Município expedir Portaria para regulamentar tais procedimentos.” (UBERLÂNDIA, 2017).

De igual modo, a Lei Municipal nº 12.654/2017 incluiu dentre as causas impeditivas à desistência de execução fiscal em curso, mantidas as anteriormente fixadas pelo Decreto nº 15.815/2015, a situação em que se verificar que a desistência resultará na inviabilidade de cobrança do débito na seara administrativa; reiterando o real intuito de prosseguimento da cobrança do crédito fora da via judicial (UBERLÂNDIA, 2015, 2017).

Por outro lado, no ano de 2020, foi promovida nova mudança na Lei Municipal nº 12.654/2017, através da Lei Municipal nº 13.323/2020, que estendeu novamente o limite mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais no Município de Uberlândia, agora para R\$ 10mil; desde então, novas ações só podem ser ajuizadas se o somatório dos débitos de um mesmo contribuinte, acrescido de multas e eventuais encargos atingir aquele valor, bem como o teto para a desistência de execuções fiscais já ajuizadas passou a ser o referido montante (UBERLÂNDIA, 2017, 2020a).

Na mesma linha, foi alterado o art. 3º, da Lei Municipal nº 12.654/2017 para readequar os novos valores para os quais restou a PGM autorizada a requerer a suspensão do executivo fiscal, passando do intervalo de R\$ 4 mil a R\$ 10 mil para R\$ 10 mil a R\$ 20 mil (UBERLÂNDIA, 2017).

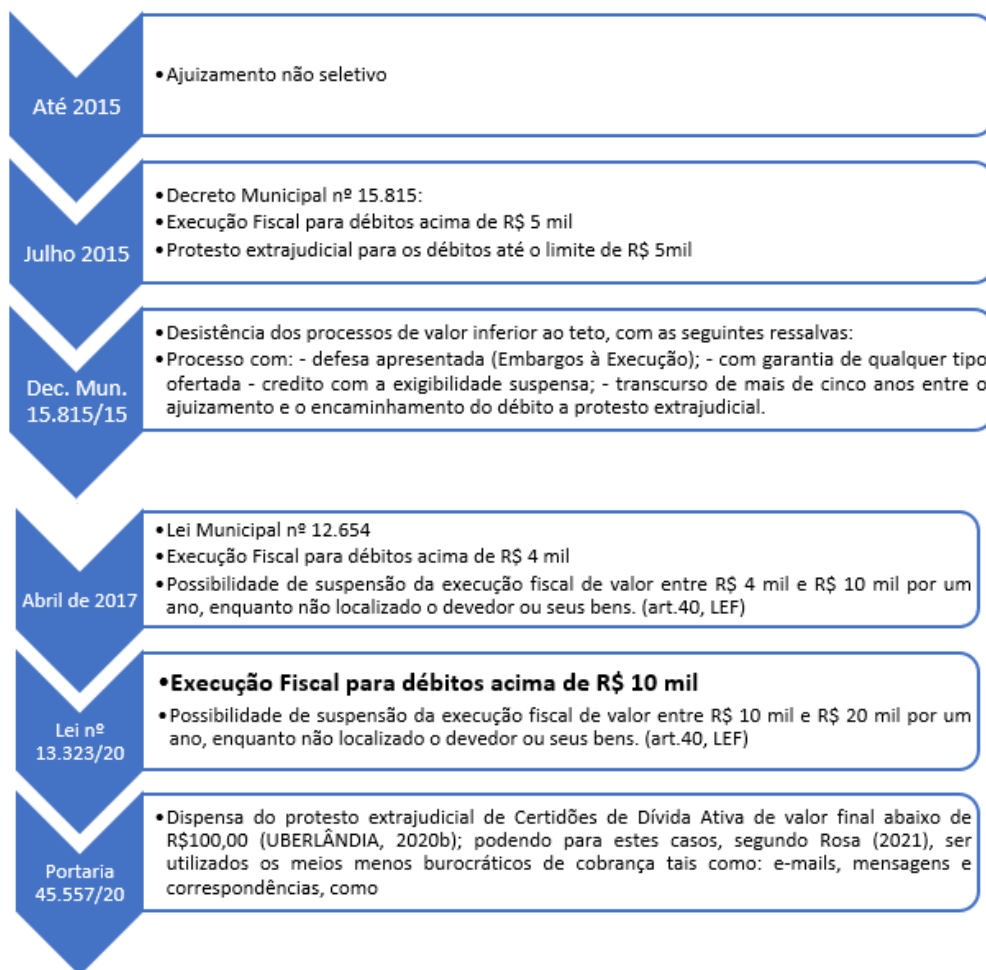
Assim, por ter a Lei Municipal nº 12.654/2017 estatuído sobre todos os aspectos originariamente dispostos no Decreto Municipal nº 15.815/2015, este último foi revogado, no ano de 2019, por meio do Decreto nº 17.916/2019 (UBERLÂNDIA, 2019), mantendo-se inalteradas as disposições da citada lei municipal.

Releva constar, ainda, que em 2020 também foi editada pela Procuradoria Geral do Município de Uberlândia a Portaria nº 49.557, de 22 de junho de 2020, que determinou em seu art. 2º a dispensa do protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa de valor final abaixo de

R\$100,00 (UBERLÂNDIA, 2020b); podendo para estes casos, segundo Rosa (2021), ser utilizados os meios menos burocráticos de cobrança tais como: e-mails, mensagens e correspondências, como acima visto.

Dessa forma, compilou-se a evolução dos parâmetros para o ajuizamento de execuções fiscais no Município de Uberlândia, desde o início das medidas implantadas pelo Executivo.

Figura 27 - Evolução das balizas para o ajuizamento de execuções fiscais no Município de Uberlândia



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Desse modo, acerca do valor inicialmente fixado pela legislação do Município de Uberlândia como teto mínimo para o ajuizamento das execuções fiscais e consequente desistência de ações de quantia inferior, a saber R\$ 4 mil, observa-se na Tabela 1 que 86,3% das dívidas perante o município se encontravam abaixo desse limite, apesar de representarem apenas 12,1% do crédito

fiscal do Município. Por outro lado, somente 13,7% das dívidas excediam a esse antigo teto, mas correspondiam a 87,9% do montante devido.

Tabela 1 – Devedores do Município de Uberlândia com valor total de créditos abertos menor ou maior que R\$ 4 mil

Valor total das dívidas	Qtd.	% qtd.	Valor	% valor
Abaixo de R\$ 4.000,00	162.112	86,3	143.073.561,62	12,1
Acima de R\$ 4.000,00	25.749	13,7	1.038.378.392,49	87,9
Total	187.861	100,0	1.181.451.954,11	100,0

Fonte: Rosa (2021, p. 68).

Do mesmo modo, na Tabela 2 constata-se, uma vez mais, que a despeito dos créditos inferiores a R\$10 mil, teto de ajuizamento vigente, representarem 95,1% das dívidas, retratavam apenas 20,5% da quantia total devida ao Município de Uberlândia-MG e, na via inversa, os créditos acima de R\$ 10 mil, correspondiam a somente 4,9% das dívidas, mas representavam 79,5% do crédito em aberto.

Por esta razão, em que pese ter havido a redução do número de credores executados judicialmente, cerca de 80% da dívida perante o Município continua sendo cobrada por esta modalidade com a adoção do teto de R\$ 10 mil para ajuizamento de execuções fiscais.

Tabela 2 – Devedores do Município de Uberlândia com valor total de créditos abertos menor ou maior que R\$ 10 mil

Valor total das dívidas	Qtd.	% qtd.	Valor	% valor
Abaixo de R\$ 10.000,00	178.612	95,1	242.047.718,80	20,5
Acima de R\$ 10.000,00	9.249	4,9	939.404.235,31	79,5
Total	187.861	100,0	1.181.451.954,11	100,0

Fonte: Rosa (2021, p. 69)

Em outra vertente, quanto a uma das medidas alternativas de cobrança mais utilizadas no Município de Uberlândia, o protesto extrajudicial, verifica-se na Tabela 3 que o auge de sua utilização se deu no ano de 2018, com mais de 280 mil lançamentos; e após sucessivas quedas em sua utilização, devido inclusive a falhas de sistema (ROSA, 2021), alcançou-se, em 2020, 6,89%

de cobrança por esta modalidade, frise-se, percentual ainda superior aos anos iniciais de 2015 a 2017, mesmo com os desdobramentos da pandemia da Covid-19.

Tabela 3 - Créditos protestados no Município de Uberlândia por ano de protesto

Ano de protesto	Qtd.	% qtd.	Valor	% do valor
2015	62.720	8,59	23.129.650,58	2,85
2016	181.933	24,92	42.242.293,16	5,20
2017	33.843	4,63	9.193.637,50	1,13
2018	280.330	38,40	548.414.715,38	67,62
2019	100.102	13,71	132.039.642,78	16,28
2020	70.911	9,71	55.945.335,67	6,89
Total	729.839	100	810.965.275,1	100

Fonte: Rosa (2021, p. 67)

Segundo Rosa (2021), não foi possível averiguar-se o motivo da redução da utilização do protesto extrajudicial no ano de 2017, porém, no exercício de 2019 ela teria resultado do Decreto Municipal nº 17.901/2019, que além de ter revogado o Decreto Municipal nº 15.815/2015, determinou à Diretoria de Controle e Cobrança, integrante da estrutura da PGM, a efetivação da cobrança administrativa, por no mínimo 180 dias através de medidas menos prejudiciais ao contribuinte, antes do envio do débito a protesto (UBERLÂNDIA, 2015, 2019).

Por fim, na busca por dados que atestassem os eventuais resultados obtidos pelas medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais; que, à toda evidência, coincidem com os resultados advindos do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” no referido Município, visto que decorrem deste último; utilizou-se de relatórios extraídos do SIJUD – Sistema de Informações Estratégicas do Judiciário –, ferramenta que condensa as informações dos variados sistemas de acompanhamento processual de primeira e segunda instância do TJMG, fundado nos conceitos de “armazém de dados” (DW) (BRASIL, 2023c).

Assim, foram gerados relatórios do acervo total de execuções fiscais na Comarca de Uberlândia, ajuizadas pelo Município, tomando como referência o mês de dezembro dos anos de 2015 a 2022; comparando-os anualmente na Tabela 4, com o intuito de identificar se houve

alterações efetivas ao longo dos anos de implantação e solidificação das políticas públicas em questão.

Tabela 4 - Acervo Total de Execuções Fiscais – Comarca Uberlândia – Origem do feito Municipal

Acervo Total de Execuções Fiscais – Comarca Uberlândia – Origem do feito Municipal												
	Até R\$ 500,00	De R\$ 501,00 até R\$ 1 mil	De R\$ 1.001,00 até R\$ 1,5 mil	De R\$ 1.501,00 até R\$ 2 mil	De R\$ 2.001,00 até R\$ 2,5 mil	De R\$ 2.501,00 até R\$ 3 mil	De R\$ 3.001,00 até R\$ 4 mil	De R\$ 4.001,00 até R\$ 5 mil	De R\$ 5.001,00 até R\$ 7,5 mil	De R\$ 7.501,00 até R\$ 10 mil	Acima de R\$ 10 mil	TOTAL
Dez 2015	31,1%	31,8%	10,1%	6,0%	3,8%	4,4%	3,5%	1,9%	3,1%	1,2%	3,1%	100,00%
	26.295	26.827	8.552	5.062	3.218	3.684	2.961	1.630	2.604	1.027	2.608	84.470
Dez 2016	27,2%	30,8%	9,1%	5,9%	4,1%	4,9%	3,9%	2,2%	4,5%	1,8%	5,5%	100,0%
	18.634	21.078	6.264	4.031	2.828	3.370	2.650	1.529	3.065	1.260	3.757	68.468
Dez 2017	26,6%	30,2%	9,0%	5,7%	4,1%	4,7%	3,9%	2,6%	5,0%	2,0%	6,1%	100,0%
	16.869	19.166	5.733	3.614	2.582	3.010	2.473	1.656	3.166	1.251	3.865	63.386
Dez 2018	17,7%	23,5%	7,0%	5,7%	5,0%	5,4%	6,3%	4,8%	9,3%	3,6%	11,7%	100,0%
	5.593	7.448	2.203	1.819	1.598	1.702	1.989	1.533	2.932	1.156	3.703	31.676
Dez 2019	17,7%	11,5%	4,2%	3,7%	3,6%	3,5%	7,6%	7,2%	14,8%	6,0%	20,1%	100,0%
	3.014	1.948	720	635	612	602	1.294	1.226	2.510	1.016	3.417	16.994
Dez 2020	15,4%	10,0%	3,4%	3,4%	3,5%	3,7%	7,9%	7,6%	15,7%	6,4%	23,2%	100,0%
	2.261	1.480	497	494	510	538	1.159	1.118	2.309	939	3.424	14.729
Dez 2021	7,7%	6,0%	2,4%	2,5%	3,1%	3,1%	7,0%	7,4%	15,1%	8,1%	37,5%	100,0%
	719	560	223	238	289	293	660	697	1.421	763	3.519	9.382
Dez 2022	3,4%	3,2%	1,1%	1,9%	2,3%	2,7%	6,2%	6,8%	14,3%	7,9%	50,3%	100,0%
	270	254	92	151	187	215	499	550	1.154	634	4.050	8.056

Fonte: Elaborado pela Autora, a partir de relatórios extraídos do SIJUD (BRASIL, 2023c).

Dessa forma, foi possível averiguar-se o expressivo decréscimo no estoque de execuções fiscais do Município de Uberlândia, desde o início do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” e das medidas adotadas pelo Executivo municipal, ambos iniciados no ano de 2015, quando o acervo totalizava 84.470 processos; até o fim de 2022, com a redução para 8.056 ações, ou seja, houve a diminuição de mais de 1.000% no acervo de execuções de autoria do Município de Uberlândia.

Verificou-se, igualmente, como decorrência das políticas públicas implantadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia, a inversão na concentração de ações, de modo que, em dezembro de 2015, 31,1% do acervo de execuções fiscais do Município possuía valor até R\$ 500,00; enquanto, em dezembro de 2022, 50,3% do estoque correspondia a ações acima de R\$ 10 mil.

Do mesmo modo, foi significativa a redução na via inversa, ou seja, se em dezembro de 2015 mais de 95% das ações tinha valor de até R\$10 mil, em dezembro de 2022, as ações até esse valor correspondiam a menos de 50% do acervo total; demonstrando que tanto o Judiciário quanto a Procuradoria do Poder Executivo têm podido se dedicar com maior atenção aos processos de maior relevância financeira, que, por sua vez, recuperam em maior proporção valores aos cofres públicos.

Constatou-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Município de Uberlândia, enquanto decorrências do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” do TJMG, alcançaram o objetivo almejado no auxílio na redução da taxa de congestionamento das execuções fiscais propostas pelo Município, mostrando-se eficazes as vias alternativas utilizadas para a desjudicialização das execuções fiscais previsivelmente sem êxito, cujo custo da tramitação excede o próprio valor ser arrecadado.

Assim, para a finalização da análise de resultados, as medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais, foram analisadas com o emprego da técnica da análise de conteúdo, a partir da avaliação do atendimento ou não das categorias de análise adotadas por Simão e Silveira (2022) para o exame da efetividade da capacidade política, sendo elas: a) Habilidades/Competências: analítica, operacional e política; e b) Recursos empregados em nível sistêmico, organizacional e individual.

Quadro 10 - Capacidade Política das medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais (continua)

Medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais	Habilidades/Competências			CAPACIDADE POLÍTICA
	Análítica Política pública tecnicamente sólida	Operacional Alinhamento dos recursos disponíveis com as ações a serem implementadas	Política Obtenção e sustentação de apoio político	
	ATENDIDO	ATENDIDO	ATENDIDO	
	-Edição e readequação de Atos Normativos, em atendimento à determinação do CNJ, implantada pelo TJMG, sobre a Gestão Fiscal Eficiente. -Necessidade de implementação de formas de cobrança que impliquem menor dispêndio ao erário e que atendam aos princípios da eficiência, probidade, razoabilidade, proporcionalidade e da legalidade	Averiguação da situação das execuções fiscais ajuizadas pelo Município, com a apuração, à época do início das medidas, da existência de 95.722 ações em trâmite judicial, das quais mais da metade eram execuções fiscais.	Medidas adotadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal em cumprimento ao convênio firmado com o TJMG.	

Quadro 10 - Capacidade Política das medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais (conclusão)

RECURSOS EMPREGADOS	Sistêmico Disponibilidade de dados, Visão compartilhada e Ganho de confiança pública	ATENDIDO	Percepção da necessidade de atuação conjunta, mediante a adesão ao Projeto Execução Fiscal Eficiente, do TJMG.	CAPACIDADE POLÍTICA
	Organizacional Sistemas de informações eficientes, Ambiente político institucionalmente organizado, Comunicação em via dupla	ATENDIDO EM PARTE	- Elaboração e reavaliação de estudo sobre o custo efetivo de cada execução fiscal, a fim de estabelecer o valor mínimo para a cobrança judicial da dívida ativa. - Sucessivas alterações quanto ao teto mínimo para o ajuizamento das execuções fiscais, até a sua fixação em R\$ 10 mil, que denotam incerteza sobre a medida adotada.	
	Individual Processar informações, Liderança e/ou liberdade em relação às funções gerenciais, conhecimento político e experiência	ATENDIDO	Vedação da desistência/desjudicialização quando resultar na inviabilidade de cobrança do débito na seara administrativa; reiterando o real intuito de prosseguimento da cobrança do crédito fora da via judicial	

Fonte: Elaborado pela Autora a partir de Simão, Silveira (2022, p.5), adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2018, p.89-90) e Wu *et al.* (2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na divisão clássica de funções entre os três Poderes, incumbe ao Poder Executivo, em tese, gerenciar a sociedade em prol do bem comum; competindo-lhe zelar pelo erário, inclusive, por meio da recuperação do crédito público.

Desse modo, independentemente da via em que realizada, administrativa ou judicial, a cobrança fiscal deve ser o mais eficiente possível, em prestígio ao princípio constitucional da eficiência; o que, entretanto, não vem sendo observado na cobrança fiscal judicial, em virtude da significativa taxa de congestionamento das execuções fiscais na justiça brasileira.

Logo, o trabalho pretendeu analisar como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, avaliando, ainda, a capacidade política dessas medidas.

Com a finalidade de se atingir esse objetivo geral o “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” do Conselho Nacional de Justiça, bem como o “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, foram descritos e avaliados à luz das capacidades políticas.

De igual modo, buscou-se identificar as medidas implementadas pelo Poder Executivo do Município de Uberlândia em prol da eficiência da execução fiscal, com a aferição de sua capacidade política.

A fim de cumprir os objetivos específicos propostos para a resolução do problema de pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo, por meio das categorias de análise adotadas por Simão e Silveira (2022) na análise da efetividade da capacidade política, quais sejam: a) Habilidades/Competências: analítica, operacional e política; e b) Recursos empregados a nível sistêmico, organizacional e individual, no que denominaram de entrecruzamento do conceito *de Policy capacity*, a partir das definições de Wu, Ramesh e Howlett (2015) e da lição de Painter e Pierre (2005).

Logo, em uma visão institucional, a *policy capacity* seria o somatório de resultados efetivos interna e externamente: na via interna, por meio da capacidade governamental de formular e implementar políticas; já na via externa, a partir do intercâmbio entre Estado e sociedade,

apresentando-se como o resultado de instituições que não se prendem apenas a interesses políticos locais, mas que se expandem a grupos sociais e regiões diversas (PAINTER; PIERRE, 2005).

Nesse sentido, na análise das Habilidades/Competências, entende-se como preenchido o viés **Analítico**: quando as políticas públicas apresentadas são tecnicamente sólidas; já o enfoque **Operacional** é atendido quando há o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que sejam implementadas; enquanto a abordagem **Política** é atingida diante da obtenção e sustentação de apoio político.

Quanto aos Recursos empregados, a esfera **Sistêmica** é alcançada quando há credibilidade, ou seja, apoio e confiança depositados em uma organização estatal pelos políticos e pela sociedade; enquanto a vertente **Organizacional** se materializa pela eficácia da gestão (sistema de informação, gestão de pessoas, gestão de recursos financeiros etc.) e a faceta **Individual** é expressa pelo conhecimento técnico-político dos atores políticos e burocratas.

Desse modo, quanto ao “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, do Conselho Nacional de Justiça, a partir do enfoque na Comarca de Uberlândia, observou-se que após a implementação do projeto, as execuções fiscais processadas em meio eletrônico representam mais de 90% das cobranças fiscais judiciais, assim como correspondem a mais de 50% das ações baixadas dessa natureza.

Constatou-se, igualmente, quanto ao Índice de Atendimento à Demanda, que averigua se o órgão conseguiu baixar ao menos o número de processos coincidente com o quantitativo de casos novos, que no ano subsequente ao término do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” –, qual seja, em 2021, obteve-se o percentual superior a 3000% na Comarca de Uberlândia, correspondente à extinção de um elevado número de execuções fiscais; sendo possível vincular-se os resultados obtidos com o desenvolvimento da política pública em análise.

Verificou-se, ainda, que nos anos de 2020 e 2021, subsequentes ao lançamento e término, respectivamente, do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, o julgamento das execuções fiscais superou em mais de 1500% o quantitativo de processos julgados de outras classes, pelas Varas de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia.

Logo, constatou-se que os dados estatísticos apresentados comprovam o impacto positivo na tramitação das execuções fiscais no Município de Uberlândia, desde a implantação do “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, pelo CNJ; não sendo possível, entretanto,

diante das informações localizadas aferir-se quantitativamente os valores recuperados ao erário em decorrência do projeto.

Quanto à capacidade política do “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, verificou-se o atendimento integral das Habilidades/Competências e parcial dos Recursos Empregados, propostos por Simão e Silveira (2022), ratificando a capacidade do projeto enquanto política pública.

Nessa linha, a Habilidade/Competência analítica foi verificada, uma vez que a política pública de aceleração da tramitação das execuções fiscais e, por conseguinte, de redução do seu volume é tecnicamente sólida.

A Habilidade/Competência operacional, por sua vez, foi atingida por meio do alinhamento entre recursos e ações, a partir do apontamento de propostas para a melhoria do regime das execuções fiscais, fundado em pilares gerais e outros correlatos à estrutura do Judiciário.

Já a Habilidade/Competência política restou concretizada na celebração de convênios e atos de cooperação, em especial quanto aos sistemas de pesquisas patrimoniais, penhora e restrição eletrônica, buscando progressos no PJe, bem como avaliando a necessidade de mudanças por meio de instrumentos legislativos.

Quanto aos Recursos Empregados, o viés Sistêmico, que avalia a disponibilidade de dados, a visão compartilhada e o ganho de confiança pública, foi atendido pelo estabelecimento do pilar geral de aumento do papel de colaboração desempenhado pelas partes, evitando a concentração de todas as atividades no Judiciário; bem como, pelo Termo de Cooperação firmando entre o CNJ e os Correios, com a criação da ferramenta E-Carta.

Atendeu-se, igualmente, o Recurso Organizacional através do pilar geral de estímulo à busca prévia de patrimônio; do incentivo às tentativas de conciliação, protestos e registros em cadastros de inadimplência antes da judicialização do crédito. Do mesmo modo, pelo incremento da automação dos fluxos de tramitação processual; pela customização do PJe por meio de operações automatizadas para diminuir o emprego da ação humana em atividades repetitivas e pela integração do sistema PJe com os principais programas necessários para o andamento das execuções fiscais (SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD, SERASAJUD).

Por fim o Recurso Individual empregado, correspondente ao processamento de informações, liderança e/ou liberdade em relação às funções gerenciais, além do conhecimento

político, foi contemplado com o emprego de conhecimento experiente, através do grupo de trabalho formado por magistrados e procuradores com vasto conhecimento sobre o tema, para estudos, proposição de medidas e construção de fluxos automatizados no Processo Judicial Eletrônico.

Entretanto, o pilar geral que visava a análise de risco (classificação do crédito) como componente central da execução, mediante a instituição, por lei, da obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança de acordo com a classificação dos créditos, não foi implementado; não tendo sido promovida alteração legislativa dessa natureza em âmbito nacional; mas sim adequações internas em órgãos do Poder Executivo das diversas esferas.

Quanto a esse ponto, o grupo de trabalho responsável pelo projeto apurou a necessidade da proposição de alterações específicas na Lei de Execuções Fiscais, assim como foi sugerida a criação de um Juizado Especial Fiscal, autônomo ou adjunto, além do estabelecimento de critérios objetivos na fixação do valor mínimo para o ajuizamento da execução fiscal.

Logo, observou-se o preenchimento da maior parte das categorias de análise vislumbradas por Simão e Silveira (2022), sendo possível confirmar-se a efetividade da capacidade política do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, uma vez que atendidos os valores pontuados por Painter e Pierre (2005) tais como: coerência, respeito público, credibilidade, determinação e resolutividade.

Acerca do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, os dados apresentados atestam a diminuição no ajuizamento de execuções fiscais no tribunal mineiro, bem como o acréscimo, no ano de 2022, em 35% no número de processos dessa natureza baixados, totalizando mais de 77.500 extinções apenas naquele ano; comprovando que os objetivos do projeto têm sido parcialmente atendidos.

Todavia, nem todos os resultados encontrados demonstram o êxito completo do projeto, uma vez que um dos marcadores mais representativos, a taxa de congestionamento mensal de execuções fiscais, indicou, após um período de redução abaixo de 84%, entre 2021 e 2022, o crescimento do índice a 90,59%, no início de 2023; demonstrando, minimamente, que a perpetuação e o incremento da política pública se fazem necessários.

Dessa forma, o “Projeto Execução Fiscal Eficiente” enquanto política pública desenvolvida pelo TJMG, também atendeu às Habilidades/Competências analítica, operacional e política, bem

como os Recursos Empregados observaram as esferas sistêmica, organizacional e individual, propostas pelas categorias de análise de Simão e Silveira (2022).

Assim, a Habilidade/Competência analítica se deu pelos objetivos concretos do projeto de minimização da taxa de congestionamento das execuções fiscais no TJMG, mesmo que ainda não atingido em plenitude; bem como de redução do ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor pelo Estado e pelos municípios mineiros.

Verificou-se, do mesmo modo, a Habilidade/Competência Operacional pelo estímulo do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”: a) à adoção de alternativas para o ajuizamento criterioso de novos processos; b) à extinção das execuções fiscais que demandem gastos superiores ao valor do próprio crédito; c) à aceleração na tramitação das execuções fiscais em curso (TJMG, 2014).

Ainda, a Habilidade/Competência Política, caracterizada pela obtenção e sustentação de apoio político, pode ser verificada pelo propósito de cumprir à determinação do CNJ de que os Tribunais implantem políticas voltadas à gestão adequada do acervo de cobranças fiscais; além do objetivo estratégico de fortalecimento das relações e a integração com outros Tribunais, Poderes e Instituições, além da celebração do Termo de Cooperação técnica com o TCEMG.

Quanto aos recursos empregados, também houve o atendimento das categorias de análise. A Sistêmica: através do objetivo estratégico de garantir a agilidade, a qualidade e a eficiência no trâmite dos processos judiciais e administrativos relacionados a créditos de natureza fiscal ou administrativa; assim como pela proposição de ações de estímulo à União, ao Estado de Minas Gerais, aos municípios mineiros, e demais órgãos correlatos e, ainda, pela formalização de parcerias com os municípios de Minas Gerais, a fim de que estes também promovam as medidas necessárias para a redução do estoque de execuções fiscais em suas Comarcas.

Já o Recurso Organizacional foi contemplado pelos objetivos estratégicos de busca pela excelência na gestão de custos operacionais e de fomento à atuação sustentável da instituição.

A seu turno, o Recurso Individual pôde ser conferido a partir da premissa adotada de observância à Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à possibilidade de cancelamento de créditos que possuam valor inferior ao custo da cobrança, sem que isso importe em renúncia de receita tributária; ou seja, o gasto empreendido para a cobrança deve ser superado pela quantia a receber.

Ademais, o “Projeto Execução Fiscal Eficiente” foi pautado no intuito de solucionar questionamentos específicos sobre a realidade do tribunal, que demandam, por si só um vasto conhecimento e expertise sobre o tema.

Portanto, também restou atestada a capacidade política do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, conforme as categorias de análise vislumbradas por Simão e Silveira (2022), haja vista a constatação da habilidade de reunir os recursos necessários para realizar escolhas inteligentes em prol da coletividade e definir metas estratégicas para a alocação entre os escassos recursos e as finalidades públicas, conforme a definição de *policy capacity* de Painter e Pierre (2005).

Por fim, acerca das medidas implementadas no Município de Uberlândia em prol da maior eficiência das execuções fiscais, destacou-se, de início, que estas decorrem do projeto do TJMG, anteriormente analisado, razão pela qual credita-se os resultados observados à incidência conjunta de ambas as políticas.

Nesse sentido, verificou-se que com a fixação do teto de ajuizamento e desistência das execuções fiscais do Município de Uberlândia em R\$ 10 mil, a despeito de ter havido a redução do número de credores executados judicialmente, cerca de 80% da dívida perante o município continua sendo cobrada por esta modalidade.

Ademais, necessário frisar-se que os 20% remanescentes da dívida ativa do Município de Uberlândia permanecem em cobrança extrajudicial, que é menos onerosa aos cofres públicos, haja vista o custo médio de R\$ 4 mil por execução fiscal em trâmite e o baixo valor, em geral, do débito a ser cobrado, representando economia aos cofres públicos.

Logo, sob qualquer dos ângulos, inexistente prejuízo à municipalidade quanto ao montante a ser recuperado, pois para os débitos que ultrapassam o teto de R\$ 10 mil foi mantida a cobrança judicial e para os inferiores minimizou-se os custos da recuperação fiscal por meio da cobrança administrativa.

Do mesmo modo, foi possível averiguar-se o expressivo decréscimo no estoque de execuções fiscais do Município de Uberlândia, desde o início do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” e das medidas adotadas pelo Executivo municipal, demonstrando que tanto o Judiciário quanto a Procuradoria do Poder Executivo municipal têm podido se dedicar com maior atenção aos processos de maior relevância financeira que, por sua vez, recuperam em maior proporção valores aos cofres públicos.

Constatou-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Município de Uberlândia, enquanto decorrências do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” do TJMG, alcançaram o objetivo almejado no auxílio na redução da taxa de congestionamento das execuções fiscais propostas pelo Município, mostrando-se eficazes as vias alternativas utilizadas para a desjudicialização das execuções fiscais previsivelmente sem êxito, cujo custo da tramitação excede o próprio valor a ser arrecadado.

Igualmente, quanto às medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais, constatou-se a efetividade de sua capacidade política, mediante o atendimento das Habilidades/Competências e Recursos Empregados definidos nas categorias de análise de Simão e Silveira (2022).

A Habilidade/Competência analítica foi constatada, uma vez que a política pública de adesão ao Projeto Execução Fiscal Eficiente, do TJMG, com a edição e readequação de atos normativos, visando a implementação de formas de cobrança que impliquem menor dispêndio ao erário e que atendam aos princípios da eficiência, probidade, razoabilidade, proporcionalidade e da legalidade; é tecnicamente sólida.

Do mesmo modo, cumpriu-se a Habilidade/Competência operacional, com o alinhamento entre recursos e ações, mediante a averiguação da situação das execuções fiscais ajuizadas pelo Município com a apuração, à época do início das medidas implementadas, da existência de 95.722 ações em trâmite judicial, das quais mais da metade eram execuções fiscais, que demandavam uma solução célere e efetiva.

Igualmente, a Habilidade/Competência política foi observada, uma vez que as medidas foram adotadas a partir de atos normativos editados pelo chefe do Poder Executivo municipal em cumprimento ao convênio firmado com o TJMG.

A respeito dos Recursos Empregados, atendeu-se a categoria sistêmica, que avalia a disponibilidade de dados, a visão compartilhada e o ganho de confiança pública, por meio da percepção do Executivo municipal de Uberlândia da necessidade de atuação conjunta para a solução do congestionamento de execuções fiscais de sua autoria, mediante a adesão ao Projeto Execução Fiscal Eficiente, do TJMG.

Por outro lado, o Recurso organizacional restou parcialmente atendido, haja vista que, a despeito da elaboração e reavaliação de estudos sobre o custo efetivo de cada execução fiscal, verificou-se a ocorrência de sucessivas alterações quanto ao teto mínimo, até a sua fixação em R\$

10 mil, que denotam a incerteza do gestor sobre a medida adotada; portanto, compreende-se que as informações fornecidas, bem como a comunicação restou parcialmente comprometida.

Ao final o Recurso Individual, que diz respeito ao processamento de informações, liderança e/ou liberdade em relação às funções gerenciais, além do conhecimento político e experiência, foi preenchido através da vedação estipulada para a desistência/desjudicialização quando esta inviabilizar a cobrança do débito na seara administrativa; reiterando o real intuito de prosseguimento da cobrança do crédito fora da via judicial, sem qualquer prejuízo ao erário.

Logo, a capacidade política das medidas implementadas no Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência das execuções fiscais, foi igualmente, comprovada pelas categorias de análise de Simão e Silveira (2022).

Destarte, conclui-se que as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia, em prol da maior eficiência da execução fiscal, possuem capacidade política, ou seja, a capacidade de orientar a atuação governamental “pautando a criação de instrumentos consociativos, capazes de mobilizar, articular e compatibilizar interesses diversos em torno de políticas públicas”. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p.100).

Assim, a partir da experiência exitosa no Município de Uberlândia, elaborou-se como produto tecnológico uma proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal, a fim de orientar a atuação das municipalidades de dimensões aproximadas ao município de referência, que estejam enfrentando o mesmo cenário acerca das execuções fiscais.

A pesquisa realizada não aspirou exaurir o tema, haja vista sua amplitude, consideradas as inúmeras variáveis advindas da interdisciplinaridade, bem como as peculiaridades de cada Tribunal de Justiça brasileiro no manejo do seu acervo de execuções fiscais.

Nesse sentido, o estudo sofreu limitações quanto à abordagem, deixando de contemplar, entre outras, questões como a cultura da inadimplência e a injustiça fiscal advinda da baixa progressividade dos impostos no país (CARVALHO JUNIOR, 2021), cujo enfrentamento se mostra indispensável para a solução ampla do excesso de judicialização da cobrança fiscal, configurando relevante tema para estudos futuros.

De igual modo, há oportunidades para análises mais aprofundadas quanto à aferição dos resultados alcançados pelo “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”; bem como na avaliação da quantidade e efetividade das adesões dos municípios mineiros ao “Projeto

Execução Fiscal Eficiente”, a fim de avaliar-se com maior propriedade quais fatores têm influenciado na manutenção da elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais no TJMG.

6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário**. 11 ed. rev., e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 245-265.

ALEXANDRINO, M; VICENTE, P. **Direito Administrativo Descomplicado**. 26 ed. rev., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 143-147.

ATKINSON, P., COFFEY, A. *Analysing Documentary Realities in Silverman, D. **Qualitative Research; theory, methods and Practice***, London: Sage Publication, 1998.

BARROS, G. F. de M. **Poder Público em Juízo para concursos**. 7 ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 188-235.

BASSAN, R.; OLIVEIRA, B. B. de. A utilização de robôs e sistemas de inteligência artificial em execuções fiscais: busca pela eficiência na recuperação do crédito tributário municipal. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias** [Recurso Eletrônico]. São Paulo, n.8, jul./set. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38407>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BATISTA, E. A influência do Taylorismo na indústria brasileira e o processo de constituição do IDORT na década de 1930. *Lutas Sociais*, São Paulo, vol.19 n.34, p.25- 38, jan./jun. 2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BITENCOURT, C. M.; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n.90, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761/51210>. Acesso em: 10 de julho de 2022. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86761>

BORGES, S. R. P.; RECH, I. J. Efetividade dos Parcelamentos Fiscais para a Solvência Corporativa no Brasil. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 14, n. 1, p. 0-0, 2021. <https://doi.org/10.14392/asaa.2021140103>

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 47(1), p. 227-248, jan./fev. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SyCwsMKcMD7ySKQXcvdnMQs/?lang=pt#>. Acesso em: 02 novembro 2022. <https://doi.org/10.14392/asaa.2021140103>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. DATAJD. **Painel Estatísticas do Poder Judiciário**. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 22 de maio 2023.

_____. _____. **Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação e Serviços Digitais do CNJ – Prt. CNJ nº 118/2021**. Brasília, 2023b. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=305f6fbd-a891-4030-a2ea-5cb5b651c9d9&sheet=31049d4e-a530-4902-b1ed-6cb77477d5fa&lang=pt-BR&theme=cnj_theme&select=clearall. Acesso em: 22 de maio 2023.

_____. _____. Projeto: Execução Fiscal – Automação e Governança. **Memória da 3ª Reunião do Grupo de Trabalho**. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/ata_reuniao_10_e_11.10.2019_GT_execucao_fiscal.pdf. Acesso em: 25 de março 2023.

_____. _____. Projeto: Execução Fiscal – Automação e Governança. **Memória da 4ª Reunião do Grupo de Trabalho**. Brasília, 2020d. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/ata_reuniao_13.11.2019__GT_execucao_fiscal__002_.pdf. Acesso em: 25 de março 2023.

_____. _____. **Quem Somos**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 25 de março 2023.

_____. _____. **Relatório Inicial Execução Fiscal - Automação e Governança**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/relatorio-inicial-resolve-execucao-fiscal-automacao-e-governanca.pdf>. Acesso em: 25 de março 2023.

_____. _____. Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica. **Execução Fiscal Automação e Governança**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/apresenta%C3%A7%C3%A3o-do-projeto-resolve-execu%C3%A7%C3%A3o-fiscal.pdf>. Acesso em: 25 de março 2023.

_____. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 setembro 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm#art1. Acesso em: 06 agosto 2022.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 06 agosto 2022.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 06 setembro 2021.

_____. **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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 set. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em: 06 setembro 2021.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 06 setembro 2021.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012.** Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 29 mar. 2012a. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631>. Acesso em: 10 agosto 2022.

_____. _____. **Portaria MF nº 130, de 19 de abril de 2012.** Altera a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, que dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 abr. 2012b. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37784#1092583><http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631>. Acesso em: 10 agosto 2022.

_____. SIJUD – Sistema de Informações Estratégicas do Judiciário. TJMG. **Execuções Fiscais - Municipais, Estaduais e Federais.** Belo Horizonte, 2023c. Disponível em: <http://sijud.tjmg.jus.br/tjmsjdint/ui/relatorio/usc0207/usc0207.jsf>. Acesso em: 04 de junho 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 452.** A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício. Brasília, DF, 21 jun. 2010. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=SUMU&sumula=452>. Acesso em: 10 agosto 2022.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ações e Programas. **Execução Fiscal Eficiente.** Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/execucao-fiscal-eficiente.htm>. Acesso em: 30 abril 2023.

_____. _____. Notícias. **Uberlândia reduz acervo de execuções fiscais.** Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/uberlandia-reduz-acervo-de-execucoes-fiscais.htm#>. Acesso em: 30 abril 2023.

BRENTON, S. BAEKKESKOV, E. HANNAH, A. Policy capacity: evolving theory and missing links, **Policy Studies**, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01442872.2022.2043266>. Acesso em: 09 de agosto 2022. <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2043266>

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 58, p. 29-48, 2007. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5228>. Acesso em: 18 abril 2022.

BUCCI, M. P. D.; SOUZA, M. S. de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n.90, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500/51207>. Acesso em: 10 de julho de 2022. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500>

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, 2000.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. **A Progressividade dos Tributos Diretos nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POFs) 2008-2009 e 2017-2018**. Texto para Discussão nº 2645, IPEA, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10569/1/td_2645.pdf. Acesso em: 03 fevereiro 2023. <https://doi.org/10.38116/td2645>

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V.. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**, p. 59-83, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8561/1/Do%20Insulamento.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A. K. Do State capacity dimensions differently affect policy areas performance? An analysis of bureaucrats' perspective. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 14, n. 2, 2022. DOI: 10.21118/apgs.v14i2.12439. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/12439>. Acesso em: 02 abril 2022. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.12439>

CLUNE, W. H. Law and Public Policy: map of an area. **Review of Public Affairs**, University of Wisconsin-Madison, 1993. Working Paper No. 6.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa/Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. – Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>. Acesso em 16 de julho 2022.

_____. *Justiça em Números 2021: ano-base 2020/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2021.* Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 28 setembro 2021.

_____. **Portaria nº 76, de 16 de maio de 2019.** Institui Grupo de Trabalho para estudos, proposição de medidas e construção de fluxos automatizados no Processo Judicial Eletrônico – PJe, voltados à otimização da cobrança de dívidas ativas da Fazenda Pública. Diário de Justiça Eletrônico/CNJ. Brasília, DF, 17 maio 2019.

_____. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico/CNJ, nº 219. Brasília, DF, 01 dez 2010, p. 2-14. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 02 mar 2023.

_____. **Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico/CNJ, nº 274. Brasília, DF, 25 ago 2020, p. 4-8. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em 01 nov 2022.

_____. **Termo de Cooperação Técnica nº 058/2021.** Dispõe sobre a conjugação de esforços entre os partícipes para o desenvolvimento e uso colaborativo na PDPJ-Br de módulo para a integração do e-Carta ao PJe em nível nacional. Diário Oficial da União. Seção 3. Brasília, DF, 30 mar 2021, p. 125. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/03/TCOT-058_2021.pdf. Acesso em 01 fev 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; HAHN, T. M. Instrumentos de automação da defesa judicial aplicados pela administração pública federal brasileira: do eletrônico ao digital. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 18, p. 127-143, 2019.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DINIZ, R. N. P.; MOTTA, F. A perspectiva da execução fiscal como instrumento de política pública. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v.280, n.1, p.121-157, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/83680/79366>. Acesso em: 18 setembro 2021. <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83680>

ELIAS, C.; RUIZ, P. Desjudicialização da Cobrança de Tributos: a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito do processo tributário. **Revista da AJURIS**, v. 45, n. 145, p. 43-66, 2019.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENAP. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. -- Brasília: **Enap**, 2018. 74 p. : il. (Cadernos Enap, 56)

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/ngQbRvNmRTGvtYx3msZvCMn/?lang=pt>. Acesso em 03 novembro 2022. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000200009>

FLICK, U. **Desenho da Pesquisa Qualitativa**. Tradução: Roberto Cataldo Costa. Consultoria, supervisão e revisão técnica Dirceu da Silva. Porto Alegre: Artmed, 2009. 169 p. ISBN 978-85-363-2052-6.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise do Conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

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

FUCHS, A. M. S.; FRANÇA, M. N.; PINHEIRO, M. S. de F. **Guia para normalização de publicações técnico-científicas**. Uberlândia: EDUFU, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

GOMIDE, A. de A.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. Especial, p. 689–704, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/84341>. Acesso em: 19 agosto 2022. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200159>

GOMIDE, A., PEREIRA, A. K., MACHADO, R. (2018). Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In PIRES, R., LOTA, G., OLIVEIRA, V.E. (Org). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018, p. 85-104.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/panorama>. Acesso em: 01 março 2022.

LIMA, L. L., D'ASCENZI, L., LUI, L., AGUIAR, R. B. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** [online]. 2021, v.13. Acesso em: 01 agosto 2022. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210048>

LOUREIRO, M. R.; LIMA-SILVA, F.; ARANHA, A. V.; CALABREZ, F. Building policy capacity within contextual and political boundaries: an analysis of policies in fiscal and social areas in Brazil (1988/2016). **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. b, p. 7 - 37, 2020. Disponível

em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4056>. Acesso em: 10 jul. 2022.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v71i0.4056>

MINAYO, M. C.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 239-262, jul./set. 1993.
<https://doi.org/10.1590/S0102-311X1993000300002>

MORGAN, G. Organizações como máquinas. In: _____ **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2004. Cap. 2.

MOTTA, P. R. M. Revendo estrategicamente as organizações do Poder Judiciário: uma perspectiva gerencial. **Cadernos FGV Projetos**, v. 5, n. 12, p. 24-31, 2010.

NEVES, M. da C. P. (Não) Solucionando problemas constitucionais : transconstitucionalismo além de colisões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 201-232, dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300008&lng=pt&tln_g=pt. Acesso em: 15 março. 2023.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300008>

NOLASCO, R. D. Execução fiscal. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Campilongo, C. F.; Gonzaga, A. de A. G.; Freire, A. L. F. (coords.). Tomo: Processo Civil. Bueno, C. S.; Oliveira Neto, O. de (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/186/edicao-2/execucao-fiscal>. Acesso em: 13 julho 2022.

OCDE. Manual de Oslo. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: **Finep**, 2005.

OLIVEIRA, M. S. de; SANTOS, W. J. L. dos. Dívida Ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 64, n. 4, p. p. 481-506, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/134>. Acesso em: 10 outubro 2021. <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i4.134>

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: Issues and themes. In: **Challenges to state policy capacity**. Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 1-18.
https://doi.org/10.1057/9780230524194_1

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 179-195, nov. 2001. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008>

PINTO, E. G. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal em prol do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais. In BUISSA, L.; RIEMANN, S.; MARTINS, R. L. (orgs.), **Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios no campo do direito tributário e financeiro**. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. Disponível em:

<https://esa.oabgo.org.br/esa/arquivos/downloads/volume-8-10181917.pdf>. Acesso em: 02 maio 2022.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 25-32, 2018.

PORTO, F. R. O impacto da utilização da Inteligência Artificial no Executivo Fiscal. Estudo de Caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Direito em Movimento**, [S.l.], v. 17, n. 1, p. 142-199, jun. 2019. ISSN 2238-7110. Disponível em: <https://emerj.jus.br/ojs/seer/index.php/direitoemmovimento/article/view/121>. Acesso em: 15 setembro 2022.

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em Números 2022 – Dados 2021**. Brasília: 2022. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros25042022-compressed.pdf. Acesso em: 16 julho 2022.

_____. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos- RDCC. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 22 abr. 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=378110http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631>. Acesso em: 10 agosto 2022.

ROCHA, D. V. de A. Análise econômica de execuções fiscais de reduzido valor e os efeitos da lei N. 12.514/11. **Revista CEJ**. Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 102-110, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1542/1550>. Acesso em: 17 setembro de 2021.

ROCHA, S. A. O dever fundamental de pagar impostos: direito fundamental a uma tributação justa. In BUISSA, L.; RIEMANN, S.; MARTINS, R. L. (orgs.), **Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios no campo do direito tributário e financeiro**. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. Disponível em: <https://esa.oabgo.org.br/esa/arquivos/downloads/volume-8-10181917.pdf>. Acesso em: 02 maio 2022.

ROSA, B. B. F. **Créditos inscritos em dívida ativa: uma análise da recuperabilidade para o caso de Uberlândia (MG). 2021**. 104 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Acesso em: 06 novembro 2021. <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.798>

SAUERBRONN, F. F.; LOURENÇO, R. L.; SAUERBRONN, J. F. R. Reforma do Judiciário e sua Representação Social nas Perspectivas de Magistrados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 1–19, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5537>. Acesso em: 12 setembro 2022.
<https://doi.org/10.21118/apgs.v11i3.5537>

SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/download/12688/7826>. Acesso em: 20 junho 2022. <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, caso práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012, cap 1 e 3.

SILVA, L. B. da; ALMEIDA, L. de A. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/24606>. Acesso em: 18 abril 2022. <https://doi.org/10.18829/1905>

SILVA, R. M. P.; GONÇALVES, A. O. O Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: Um Ensaio sobre a Convergência de Propósitos entre o Processo Seletivo e as Atribuições Legais. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. Edição Especial, p. 160-191, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i0.1456>

SIMÃO, G. L.; SILVEIRA, S. F. R. Policy capacity: um conceito polissêmico no âmbito da administração pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, p. 1-17, 2022. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.12384>

SOUSA, M. de M.; GUIMARÃES, T. de A. Inovação e desempenho na administração judicial: desvendando lacunas conceituais e metodológicas. **INMR - Innovation & Management Review**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 321-344, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/100148>. Acesso em: 02 novembro 2022. <https://doi.org/10.5773/rai.v11i2.1373>

SOUZA, M. S. de; BUCCI, M. P. D. O Estado da Arte da Abordagem Direito e Políticas Públicas em Âmbito Internacional: Primeiras Aproximações. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 833-855, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431/415>. Acesso em: 24 outubro 2021. [:https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.431](https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.431).

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público in SPINK, M.J. (org) (1999) Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. Rio de Janeiro: 2013, **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais** – ed. on-line. Disponível em: <https://docplayer.com.br/docview/22/1386330/#file=/storage/22/1386330/1386330.pdf>. Acesso em 12 outubro 2022.

TEIXEIRA, J. A.; RÊGO, M. C. B. Inovação no Sistema Judiciário com a Adoção do Processo Judicial Eletrônico em um Tribunal de Justiça Brasileiro. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 3, p. 369-384, 2017. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rca/article/view/4132>. Acesso em: 28 abril 2021. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.23.3.369-384>

TORRES, R. L. O poder de Tributar no Estado Democrático de Direito. In: **Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos - Estudos em homenagem a Nelson Saldanha**. TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). Barueri: Manole, 2005, p. 463.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). **Portaria Conjunta nº 373/PR/2VP/3VP/CGJ, de 4 de setembro de 2014**. Institui, no âmbito da Justiça Comum de Primeiro Grau do Estado de Minas Gerais, o “Projeto Execução Fiscal Eficiente”. Diário do Judiciário eletrônico, Belo Horizonte, MG, 9 set. 2014. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc03732014.pdf>. Acesso em: 15 novembro 2021.

_____. **TJMG, TCEMG e Prefeituras - Parceria Para a Execução Fiscal Eficiente (Portaria Conjunta nº 373, de 2014)**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80E40A68E9318E0168ED3F40E8547D>. Acesso em: 30 de março 2023.

UBERLÂNDIA. **Decreto nº 15.815, de 2 de julho de 2015**. Dispõe sobre o protesto extrajudicial dos créditos de qualquer natureza inscritos em dívida ativa do Município de Uberlândia nos termos que especifica, revoga o decreto nº 15.263, de 12 de novembro de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Uberlândia, MG, 4 janeiro 2019. Disponível em <http://leismunicipa.is/vrkeb>. Acesso em: 10 novembro 2021.

_____. **Decreto nº 17.901, de 4 de janeiro de 2019**. Regulamenta os procedimentos administrativos de cobrança de créditos de qualquer natureza junto ao Município de Uberlândia e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Uberlândia, MG, 4 jan. 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/wheqs>. Acesso em: 10 novembro 2021.

_____. **Lei nº. 12.068, de 23 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Procuradoria Geral do Município, revoga a Lei Delegada nº 041, de 5 de junho de 2009, o art. 1º, da lei nº 11.303, de 31 de janeiro de 2013 e a lei nº 11.844, de 20 de junho de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Uberlândia, MG, 23 dez. 2014. Disponível em: <http://leismunicipa.is/oqamv>. Acesso em: 10 novembro 2021.

_____. **Lei nº 12.654, de 25 de abril de 2017**. Dispõe sobre o procedimento de cobrança administrativa de débitos inscritos no Município de Uberlândia e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Uberlândia, MG, 25 abr. 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/vgolq>. Acesso em: 08 setembro de 2021.

_____. **Lei nº 13.323, de 13 de março de 2020a**. Dispõe sobre o procedimento de cobrança administrativa dos créditos de qualquer natureza inscritos ou não em dívida ativa pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia – DMAE e dá outras providências.

Diário Oficial do Município, Uberlândia, MG, 13 mar. 2020. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sxwlb>. Acesso em: 10 novembro 2021.

_____. **Portaria nº 49.557, de 22 de junho de 2020b**. Estabelece procedimentos para cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa no âmbito da Procuradoria Geral do Município. Diário Oficial do Município, Uberlândia, MG, 22 jun. 2020. Disponível em <http://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/5893.pdf>. Acesso em: 28 novembro 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. **Custo Unitário da Execução Fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal**. ZUFELATO, C. (Coord). Brasília, 2021. Disponível em: https://www.pg.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio_Final_Custo_EF_TJDFT_27.05.21__3_.pdf. Acesso em 10 de fevereiro 2023.

VALLE, V. L. do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 179-200, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.21056/aec.v20i81.1346>

VALLE, V. C. L. L.; GALLO, W. I. Inteligência artificial e capacidades regulatórias do Estado no ambiente da administração pública digital. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 67-86, out./ dez. 2020. <https://doi.org/10.21056/aec.v20i82.1396>

WU, X., RAMESH, M., HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, volume 34, issue 3-4, September- December, p. 165-171. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2015.09.001?needAccess=true>. Acesso em: 30 julho 2022. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

7 APÊNDICE

Proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal

- 1) Público-alvo: gestores municipais
- 2) Modalidade: presencial ou remota
- 3) Carga horária: 2 horas
- 4) Ementa: Gestão eficiente da cobrança fiscal municipal: uma via para além da execução fiscal.
- 5) Justificativa: a presente proposta de curso consiste no fornecimento de elementos aos gestores públicos municipais para a análise e escolha de melhores práticas – no exercício de sua capacidade política – para a maior eficiência na cobrança do crédito público, a fim de melhor municiar as políticas públicas que atingem diretamente a população.

Introdução

Na divisão clássica de funções estabelecida entre os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – estão à disposição do Poder Executivo os meios concretos para agir, respeitados os estritos termos legais fixados pelo Poder Legislativo, com a salvaguarda do Poder Judiciário, que visa coibir o cometimento de excessos (DALLARI, 1998).

Nessa linha, ao Poder Executivo incumbe, em tese, gerenciar a sociedade em prol do bem comum; o que realiza por inúmeras atividades, inclusive pela defesa jurídica de seus interesses através de suas procuradorias públicas (BRASIL, 1988); preservando, em última medida, os interesses da própria coletividade.

Por esta razão, compete ao Poder Executivo, dentre outros, o dever de zelar pelo erário, através da recuperação da dívida ativa; de modo que, independentemente da via em que realizada, administrativa ou judicial, a cobrança fiscal seja o mais eficiente possível, especialmente

considerado o contexto pós-reforma gerencial do Estado brasileiro, em que a eficiência fora alçada a princípio constitucional (BRASIL, 1988).

Entretanto, constata-se que após a inscrição em dívida ativa o crédito dos entes públicos e de suas respectivas autarquias e fundações públicas é enviado, como regra, à cobrança judicial, denominada execução fiscal (BRASIL, 1980); o que tem contribuído para o abarrotamento do Judiciário com demandas dessa natureza.

Por essas razões, a cobrança judicial eficiente tornou-se um objetivo tanto para o Poder Judiciário quanto para o Poder Executivo, uma vez que diretamente relacionados com a condução desses litígios.

Assim, a presente pesquisa se propôs a analisar como as soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia tem colaborado para a maior eficiência da execução fiscal, à luz das capacidades políticas.

Com a finalidade de se atingir esse objetivo geral o “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” do Conselho Nacional de Justiça, bem como o “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, foram descritos e avaliados à luz das capacidades políticas.

De igual modo, buscou-se identificar as medidas implementadas pelo Poder Executivo do Município de Uberlândia em prol da eficiência da execução fiscal, com a aferição de sua capacidade política.

Resultados

Quanto ao “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, do Conselho Nacional de Justiça, a partir do enfoque na Comarca de Uberlândia, observou-se que após a implementação do projeto, as execuções fiscais processadas em meio eletrônico representam mais de 90% das cobranças fiscais judiciais, assim como correspondem a mais de 50% das ações baixadas dessa natureza.

Constatou-se, igualmente, quanto ao Índice de Atendimento à Demanda, que averigua se o órgão conseguiu baixar ao menos o número de processos coincidente com o quantitativo de casos novos, que no ano subsequente ao término do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e

Governança” –, qual seja, em 2021, obteve-se o percentual superior a 3000% na Comarca de Uberlândia, correspondente à extinção de um elevado número de execuções fiscais; sendo possível vincular-se os resultados obtidos com o desenvolvimento da política pública em análise.

Verificou-se, ainda, que nos anos de 2020 e 2021, subsequentes ao lançamento e término, respectivamente, do projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, o julgamento das execuções fiscais superou em mais de 1500% o quantitativo de processos julgados de outras classes, pelas Varas de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia.

Logo, constatou-se que os dados estatísticos apresentados comprovam o impacto positivo na tramitação das execuções fiscais no Município de Uberlândia, desde a implantação do “Projeto Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, pelo CNJ; não sendo possível, entretanto, diante das informações localizadas aferir-se quantitativamente os valores recuperados ao erário em decorrência do projeto.

Quanto ao “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, os dados apresentados atestam a diminuição no ajuizamento de execuções fiscais no tribunal mineiro, bem como o acréscimo, no ano de 2022, em 35% no número de processos dessa natureza baixados, totalizando mais de 77.500 extinções apenas naquele ano; comprovando que os objetivos do projeto têm sido parcialmente atendidos.

Todavia, nem todos os resultados encontrados demonstram o êxito completo do projeto, uma vez que um dos marcadores mais representativos, a taxa de congestionamento mensal de execuções fiscais, indicou, após um período de redução abaixo de 84%, entre 2021 e 2022, o crescimento do índice a 90,59%, no início de 2023; demonstrando, minimamente, que a perpetuação e o incremento da política pública se fazem necessários.

Especificamente quanto às medidas implementadas no Município de Uberlândia em prol da maior eficiência das execuções fiscais, examinou-se que estas decorrem do “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG –, razão pela qual creditou-se os resultados observados no referido Município à incidência conjunta de ambas as políticas.

Nesse sentido, verificou-se que com a fixação do teto de ajuizamento e desistência das execuções fiscais do Município de Uberlândia em R\$ 10 mil, a despeito de ter havido a redução do número de credores executados judicialmente, cerca de 80% da dívida perante o município

continua sendo cobrada por esta modalidade, inexistindo prejuízo à municipalidade quanto ao montante a ser recuperado.

Do mesmo modo, foi possível averiguar-se o expressivo decréscimo no estoque de execuções fiscais do Município de Uberlândia, desde o início do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” e das medidas adotadas pelo Executivo municipal, demonstrando que tanto o Judiciário quanto a Procuradoria do Poder Executivo municipal têm podido se dedicar com maior atenção aos processos de maior relevância financeira que, por sua vez, recuperam em maior proporção valores aos cofres públicos.

Constatou-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Município de Uberlândia, enquanto decorrências do “Projeto Execução Fiscal Eficiente” do TJMG, alcançaram o objetivo almejado no auxílio na redução da taxa de congestionamento das execuções fiscais propostas pelo Município, mostrando-se eficazes as vias alternativas utilizadas para a desjudicialização das execuções fiscais previsivelmente sem êxito, cujo custo da tramitação excede o próprio valor a ser arrecadado.

Igualmente, constatou-se a efetividade da capacidade política das soluções implementadas pelo Judiciário e pelo Executivo do Município de Uberlândia para a maior eficiência da execução fiscal, mediante o atendimento da maior parte das Habilidades/Competências e Recursos Empregados definidos nas categorias de análise de Simão e Silveira (2022).

Medidas a serem implementadas pelos Municípios

Nesse passo, destaca-se que o Município de Uberlândia-MG possuía, no ano de 2021, população estimada em 706.597 pessoas (IBGE, 2022), enquadrando-se como cidade de grande porte populacional, uma vez que ultrapassa os 500.000 habitantes.

Destarte, diante da experiência exitosa praticada na cidade mineira, apresenta-se como produto tecnológico a presente proposta de curso para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal, a fim de orientar a atuação das municipalidades de dimensões aproximadas ao município de referência, que estejam enfrentando o mesmo cenário acerca das execuções fiscais.

Assim, considerando a diretrizes apresentadas pelo TJMG no “Projeto Execução Fiscal Eficiente”, que recomenda a adoção de diversas medidas por parte dos municípios em atuação

conjunta com o Tribunal, o pretende se fazer útil a qualquer cidade, inclusive fora do Estado de Minas Gerais, que enfrente elevadas taxas de congestionamento de suas execuções fiscais.

Nesse sentido, para a redução do estoque de execuções fiscais, a longo prazo, os municípios devem ter como primeira meta a diminuição do ajuizamento de novas ações dessa natureza o que, por decorrência, favorece a maior celeridade na finalização das ações em curso (BRASIL, 2017).

Do mesmo modo, devem se empenhar no ajuizamento seletivo de novas execuções fiscais; bem como na triagem de processos em trâmite; além da priorização da baixa e extinção de processos através: do reconhecimento da prescrição do crédito, quando ocorrido; do parcelamento ou do pagamento do débito (BRASIL, 2017).

Além disso, compete à municipalidade elaborar estudos financeiros, orçamentários e contábeis para a identificação do custo médio por execução fiscal, que será variável em cada localidade (TJMG, 2015).

Os municípios também devem se atentar quanto às estratégias a serem definidas, na fase pré-processual, tais como a elaboração de instrumento normativo que defina os parâmetros para a desjudicialização das execuções fiscais, inclusive com a previsão da desistência das ações em curso (a curto prazo), o incremento do protesto extrajudicial para as novas CDAS e para aquelas ações judiciais que foram objeto de desistência” (TJMG, 2015, p. 14-15).

Igualmente, deve haver a identificação dos maiores devedores dentre os contribuintes, a fim de receberem tratamento diferenciado, tal como a reunião das execuções, a prática de conciliação, o parcelamento do crédito tributário, conforme os parâmetros legais (TJMG, 2015).

Destaca-se, ainda, nas etapas finais, a necessidade de propagação da cultura da educação fiscal, a fim de reduzir-se a inadimplência e veicular ao público as informações inerentes ao projeto (TJMG, 2015).

Quanto às soluções alternativas para a cobrança fiscal, destacou-se: “disponibilização das informações para as entidades de proteção ao crédito (SPC, SERASA); cobrança bancária; conciliação extrajudicial e judicial; protesto extrajudiciais (tabelionato de protestos).” (TJMG, 2015, p. 13).

De igual modo, a legislação municipal deve dispor acerca da implementação de formas de cobrança, que impliquem menor dispêndio ao erário, contemplando, além dos instrumentos jurídicos permitidos pela legislação vigente, a utilização de meios diretos de acesso e comunicação

com o contribuinte, tais como: “a realização de telefonemas, envio de mensagens, e-mails ou correspondências dentre outros, podendo o Procurador Geral do Município expedir Portaria para regulamentar tais procedimentos.” (UBERLÂNDIA, 2017).

De outro lado, deve haver a previsão de causas impeditivas à desistência de execução fiscal em curso, quando se verificar que a medida resultará na inviabilidade de cobrança do débito na seara administrativa; reiterando o real intuito de prosseguimento da cobrança do crédito fora da via judicial (UBERLÂNDIA, 2015, 2017).

Destarte, as medidas acima expostas podem ser sintetizadas conforme o quadro abaixo:

Quadro 11 - Relatório de medidas para gestão eficiente da cobrança fiscal municipal

Relatório de medidas para a gestão eficiente da cobrança fiscal municipal
1) Reduzir o número de novas execuções fiscais, mediante o ajuizamento seletivo;
2) Promover a triagem dos processos em tramitação, com a priorização da baixa e extinção quando houver possibilidade de reconhecimento: da prescrição do crédito; do parcelamento ou do pagamento realizados;
3) Elaborar estudos para a identificação do custo médio por execução fiscal, que servirá de baliza para a triagem;
4) Editar normas que definam os parâmetros para a desjudicialização de execuções fiscais, que prevejam a desistência, bem como o incremento da cobrança na via administrativa, inclusive, por meio do protesto extrajudicial;
5) Identificar os maiores devedores da municipalidade, a fim tratar esses débitos em prioridade, com a adoção de medidas tais como: a reunião das execuções, a conciliação, o parcelamento;
6) Disponibilizar informações para as entidades de proteção ao crédito (SPC, SERASA); cobrança bancária; conciliação extrajudicial e judicial; protesto extrajudiciais (tabelionato de protestos)
7) Implementar na legislação municipal formas de cobrança para o crédito de baixo custo, que impliquem menor dispêndio ao erário, tais como: a realização de telefonemas, envio de mensagens, e-mails ou correspondências dentre outros
8) Estipular na norma competente as causas de impedimento à desistência da execução fiscal em curso, nas hipóteses em que a cobrança do débito não seja viável na via administrativa.
9) Propagar a cultura da educação fiscal, a fim de reduzir-se a inadimplência e veicular informações à sociedade.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. DATAJD. **Painel Estatísticas do Poder Judiciário**. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 22 de maio 2023.

_____. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 setembro 2021.

_____. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 set. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em: 06 setembro 2021.

_____. SIJUD – Sistema de Informações Estratégicas do Judiciário. TJMG. **Execuções Fiscais - Municipais, Estaduais e Federais**. Belo Horizonte, 2023b. Disponível em: <http://sijud.tjmg.jus.br/tjmsjdint/ui/relatorio/usc0207/usc0207.jsf>. Acesso em: 04 de junho 2023.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ações e Programas. **Execução Fiscal Eficiente**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/execucao-fiscal-eficiente.htm>. Acesso em: 30 abril 2023.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/panorama>. Acesso em: 01 março 2022.

ROSA, B. B. F. **Créditos inscritos em dívida ativa: uma análise da recuperabilidade para o caso de Uberlândia (MG)**. 2021. 104 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Acesso em: 06 novembro 2021. . <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.798>

SIMÃO, G. L.; SILVEIRA, S. F. R. Policy capacity: um conceito polissêmico no âmbito da administração pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, p. 1-17, 2022. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.12384>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). **Portaria Conjunta nº 373/PR/2VP/3VP/CGJ, de 4 de setembro de 2014**. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc03732014.pdf>. Acesso em: 15 novembro 2021.

_____. **TJMG, TCEMG e Prefeituras - Parceria Para a Execução Fiscal Eficiente (Portaria Conjunta nº 373, de 2014)**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80E40A68E9318E0168ED3F40E8547D>. Acesso em: 30 de março 2023.

UBERLÂNDIA. **Decreto nº 15.815, de 2 de julho de 2015**. Uberlândia, MG, 4 janeiro 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/vrkeb>. Acesso em: 10 novembro 2021.

_____. **Lei nº 12.654, de 25 de abril de 2017**. Uberlândia, MG. Disponível em: <http://leismunicipa.is/vgolq>. Acesso em: 08 setembro de 2021.