

Projeto Custo Unitário da Execução Fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF)

Cooperação interinstitucional

Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF)

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)

Apoio

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Realização

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP)

Coordenação

Camilo Zufelato

Equipe Técnica

Davi Correa Rennó

Paulo Eduardo Alves da Silva

Séfora Maelly de Sousa

Equipe de Apoio

Amanda Caroline Siqueira Batista

Isabelle Fernanda dos Santos

José de Jesus Filho

Uesley Cesar Santos de Oliveira

Maio de 2021

Introdução

“A justiça, sem dúvida, não tem preço. (...) Contudo, da perspectiva da atividade estatal, sua produção tem um custo.” A frase que, introduz o relatório “Custo Unitário da Execução Fiscal na Justiça Federal”¹ (IPEA em 2011) sintetiza a premissa que está à base do presente estudo. A metodologia que embasou a realização daquele referencial levantamento empírico também orientou os caminhos trilhados na execução deste projeto.

Passados dez anos daquela publicação, o gerenciamento dos processos de execução fiscal e a gestão das varas especializadas nesse tipo de procedimento mudaram visivelmente. A articulação entre as instituições estatais envolvidas na cobrança judicial da dívida ativa intensificou-se, normas administrativas internas estabeleceram limites mínimos para a propositura das ações, determinados atos processuais foram centralizados em estruturas especializadas, entre outras mudanças apontadas naquele estudo.

O processamento judicial das execuções fiscais aprimorou-se sensivelmente - inclusive por conta da ampla adoção dos processos eletrônicos. Ainda assim, essa categoria processual ainda representa uma parcela numerosa do acervo da Justiça e ocupa um contingente considerável de servidores públicos especializados - dentre juízes, técnicos e analistas judiciais, advogados públicos e servidores administrativos, além, claro, dos estagiários.

Este relatório sintetiza informações produzidas em um levantamento dos fatores associados ao custo de processamento judicial das execuções fiscais no âmbito da Vara de Execuções Fiscais de Brasília/DF. Realizado por cooperação entre o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) e a Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), este estudo reproduz, dez anos depois e com foco em uma única vara especializada, a metodologia desenvolvida pioneiramente pela equipe da Diest/Ipea para o custeio unitário do procedimento executivo fiscal.

O relatório está organizado, além desta introdução, na apresentação da metodologia utilizada (especialmente, as adaptações necessárias à matriz usada pelo Ipea em 2011), a síntese dos principais dados produzidos e uma conclusão.

¹ Realizado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em cooperação com o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sob coordenação de Alexandre dos Santos Cunha e participação de Bernardo de Abreu Medeiros, Elisa Sardão Colares, Luseni Cordeiro de Aquino e Paulo Eduardo Alves da Silva.

Planejamento metodológico em função do objeto da pesquisa

O “Custo Unitário da Execução Fiscal na Justiça Federal” (IPEA, 2011) baseia-se em um arranjo metodológico central que serviu de base para o presente levantamento.

O custo do processo judicial, no levantamento do IPEA em 2010 e também neste, foi calculado pela combinação de três fatores determinantes para o custeio dos serviços de jurisdição: os tempos dos atos processuais, as atividades administrativas desempenhadas e os respectivos insumos.

Para tanto, escolheu-se um desenho metodológico próprio para o custeio de serviços (o método ABC²); e, atrelado a ele, operadas duas ferramentas de extração de dados: análise de uma amostra de processos judiciais e entrevistas com servidores (método *Delphi*).

As informações foram organizadas em torno de um tipo ideal de procedimento executivo, o “PEFM” (processo de execução fiscal médio), ao qual foram equacionados dados de frequência, tempo e custo das atividades desempenhadas. Desse modelo matemático chegou-se ao custo de um processo de execução fiscal.

Esta pesquisa manteve este desenho geral e incorporou-lhe as adaptações necessárias às circunstâncias do contexto observado. Os levantamentos exploratórios iniciais identificaram rapidamente peculiaridades no cenário atual da Vara de Execuções Fiscais do DF (VEF/DF) que tornaram necessária a concepção de atualizações no desenho metodológico original.

As mudanças implementadas nos últimos dez anos na gestão da VEF/DF alteraram sensivelmente o padrão de processamento das execuções fiscais que havia sido observado por todo o país em 2010 pela equipe do IPEA. O próprio conhecimento do custo unitário desse procedimento, principal resultado daquele trabalho, permitiu aos tribunais definir trilhos procedimentais específicos às execuções fiscais conforme as peculiaridades materiais do caso - evidente exemplo de gerenciamento de processos judiciais. Na VEF/DF, por exemplo, as execuções fiscais, assim que distribuídas, passam por uma triagem que define o direcionamento adequado ao feito conforme o montante dos valores cobrados.

Além disso, o TJDF aderiu a iniciativas de reorganização das estruturas internas dos fóruns, com a criação de órgãos centrais especializados na realização de determinadas rotinas para todas as varas - as centrais de mandados, centrais de publicação, centrais de leilão, entre outras.

² Como explica aquele relatório, o Método ABC está baseado em: “i) elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem; ii) definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou micro-atividades); iii) eleição dos termos de referência do custo; iv) descrição das atividades por meio de uma “árvore funcional”, com identificação dos custos a serem considerados; e v) escolha dos vetores de custo (NAK-AGAWA, 1995)”. Cf. IPEA, 2011, p.

Em atenção à “Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos”, definida pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010 (Res. 125/2010), o TJDFT também estruturou os “Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania” (Cejusc), incumbidos de promover as tentativas de conciliação e mediação judiciais. A VEF viu-se especialmente contemplada pela criação de um Cejusc especializado em processos fiscais – o Cejusc Fiscal.

Essas mudanças, dentre outras, conferiram um novo padrão de processamento dos executivos fiscais, diferente daquele praticado há dez anos, o que exigiu adaptação no desenho metodológico dessa pesquisa, particularmente para o levantamento das informações relativas à tramitação processual.

A estrutura e funcionamento de varas e secretarias também perceberam significativas mudanças nos últimos anos. As mais impactantes parecem ser aquelas derivadas da informatização do sistema de justiça. O caso da VEF, também neste aspecto, é particularmente relevante.

Em 2019, ano predefinido como referência temporal da pesquisa, a VEF/DF atravessou um laborioso processo de digitalização integral do seu acervo, o que criou dois cenários de estrutura e funcionamento distintos dentro de um mesmo ano. De janeiro a junho, a VEF processava feitos físicos; entre julho e agosto, o contingente de servidores dividiu-se entre o expediente ordinário e as atividades de preparação da digitalização dos processos – a cargo de empresa contratada pelo Tribunal; desde setembro de 2019, a VEF processa feitos quase todos em formato digital.

A conjunção desses fatores, dentre outros, desencadeou algumas mudanças na metodologia originalmente planejada.

A primeira delas, definida pela coordenação do projeto tão logo recebidos os resultados do levantamento exploratório, foi a redefinição do recorte temporal que pautou a seleção da amostra de processos objeto da análise documental. Em lugar da amostra inicialmente definida, baseada no contingente de processos sentenciados durante todo o ano de 2019, foi extraída uma segunda, restrita aos processos sentenciados no último quadrimestre de 2019 – precisamente, entre 01/09/2019 e 31/12/2019. Em termos estatísticos, a mudança é pouco significativa; em termos metodológicos, ela garantiu padrões seguros de coerência entre as diferentes fontes dos dados – a descrição das rotinas praticadas, referentes ao cenário pós setembro de 2019, e o exame dos processos judiciais, culminantes no mesmo período.³

³ Amostra extraída entre os processos sentenciados entre 01/09/2019 e 31/12/2019, com variação máxima para proporções de 0,25, nível de confiança de 95%, erro amostral de 0,05, resultando numa quantidade aproximada de 400 processos.

A segunda grande modificação em relação ao desenho original, intentada inclusive pelas possibilidades abertas pela informatização da Justiça, era a de realizar o levantamento dos dados processuais diretamente nas bases de dados do sistema, o que dispensaria a análise dos processos judiciais – permitindo a excepcional realização de uma pesquisa deste porte em período demasiadamente exíguo.

Os levantamentos exploratórios nessa frente da pesquisa revelaram, todavia, que o modo como são registradas as informações no sistema de acompanhamento dos processos – em categorias de movimentos processuais definidas pelo CNJ, que não necessariamente refletem as rotinas e expedientes praticados pelos servidores nas secretarias –, somado às irregularidades ou mesmo ausência de preenchimentos, impediu concretizar este plano. Diante dessa contingência, o projeto teve de retomar o modelo original de levantamento de dados processuais junto aos próprios autos. Para tanto, foi preciso selecionar e realizar treinamento de equipe de pesquisadores de campo, elaborar e programar instrumento eletrônico de coleta de dados, monitorar a coleta e, ao final, realizar a limpeza e recategorização dos dados levantados.

O desenho metodológico definitivo restou estruturado em quatro levantamentos independentemente e articulados: i) coleta de dados de movimentação processual nos autos da amostra selecionada; ii) apuração dos tempos das rotinas praticadas pela VEF na condução das execuções fiscais; iii) seleção e reunião de dados orçamentários (recursos humanos, despesas, arrecadação) do TJFDT e da VEF; iv) sistematização de dados de movimentação processual diretamente no sistema de acompanhamento de processos.

Cada uma dessas frentes envolveu equipes distintas, trabalhando concomitantemente a fim de reduzir o prazo total do projeto. Levantadas as informações, elas foram auditadas e reorganizadas para permitir o tratamento conjunto. Foram então reunidas em função do eixo metodológico original, o PEFM, bem como as frequências, tempos e custos parciais dos atos que o compõem.

Os itens abaixo sintetizam o resultado agregado dessas etapas de levantamento e sistematização dos dados, organizados em direção ao resultado principal – a quantificação do custo unitário do processo de execução fiscal na VEF/DF.

Resultados

As execuções fiscais da VEF/DF no período definido no ano de 2019 envolveram basicamente, a Procuradoria Geral do Distrito Federal no pólo ativo (95,09%) contra executados pessoas físicas (76,29%) – e em menor proporção, pessoas jurídicas (22,68%) e apenas 1% de espólios.

Figura: Perfil do pólo ativo na execução fiscal na VEF/DF em 2019

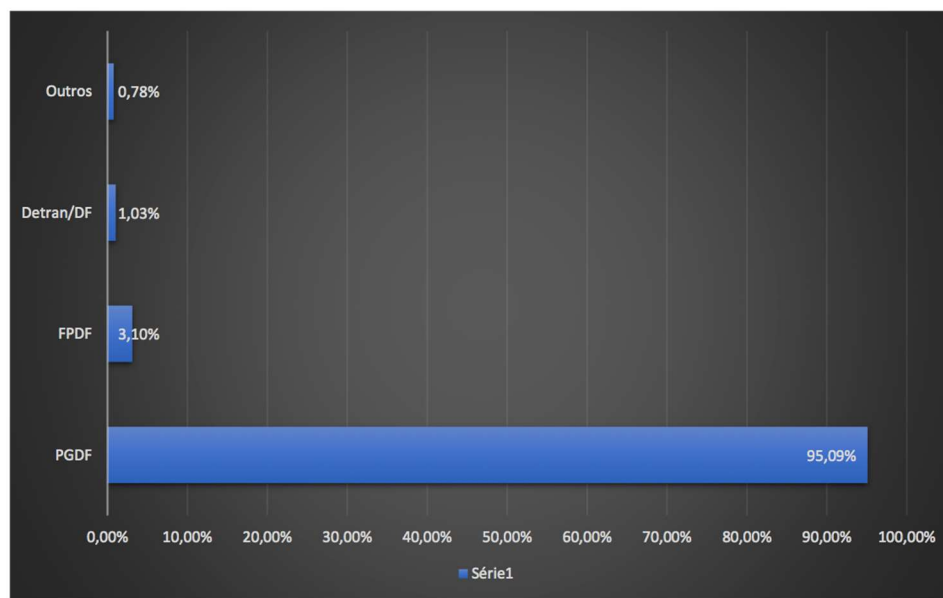
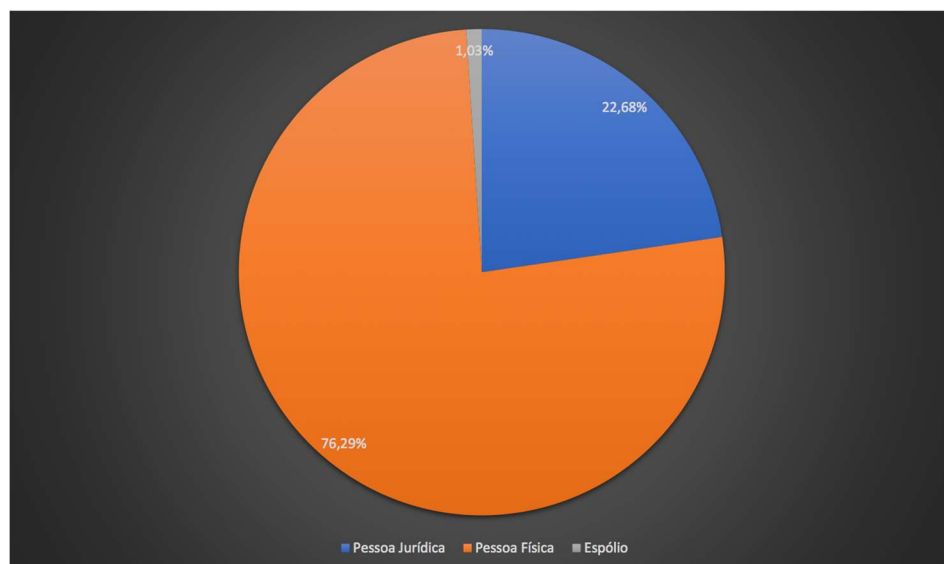


Figura: Perfil do pólo passivo na execução fiscal na VEF/DF em 2019



A base da metodologia de custeio unitário de processos judiciais desenvolvida pelo IPEA (2011) é o chamado “processo de execução fiscal médio”. O PEFM, como foi chamado, é uma representação idealizada média dos processos de execução fiscal em trâmite nas varas objeto da pesquisa durante o período do levantamento. Neste caso, é a síntese dos processos de execução fiscal da VEF/DF sentenciados no ano de 2019, precisamente no último quadrimestre daquele ano.

O PEFM é construído a partir de três elementos básicos: *i*) o fluxo procedimental dos processos (sequência típica de atos processuais praticados nos processos); *ii*) os tempos totais por cada atividade processual e *iii*) frequência dessas atividades.

Esses dados – sequência, tempos e frequência – são medidos em relação a uma amostra dos processos de execução fiscal e, complementarmente, a cada um dos atos que integram o procedimento tipo.

O PEFM pode ser representado pela seguinte fórmula, adotada pela pesquisa IPEA (2011), em que: t =tempo, w =frequência, z =custo e $a, b, c \dots$ são os atos processuais realizados no processo (a =autuação, b =despacho inicial, c =citação, e assim por diante).⁴

$$PEFM = \Delta twz(a) + \Delta twz(b) + \Delta twz(c) + \Delta twz(d) + \Delta twz(e) + \Delta twz(f) + \Delta twz(g) + \Delta twz(h) + \Delta twz(i) + \Delta twz(j) + \Delta twz(k) + \Delta twz(l) + \Delta twz(m) + \Delta twz(n) + \Delta twz(o)$$

1. Fluxo dos atos integrantes do procedimento da execução fiscal na VEF/DF em 2019

A metodologia de custeio unitário de processos judiciais elaborada pelo IPEA (2011) ancora-se na articulação dos dados levantados em dois principais indicadores. O primeiro é a chamada “carga de trabalho ponderada”, calculada com base nos atos praticados e seus responsáveis, frequência e tempo médio dedicado a ela.⁵

⁴ Mais precisamente, Δt = intervalo de tempo médio medido em minutos; w = frequência média de determinada etapa; z = valor médio por minuto da remuneração dos servidores envolvidos na etapa (a) = autuação; (b) = despacho inicial; (c) = citação pelo correio (AR); (d) = citação por oficial de justiça; (e) = citação por edital; (f) = mandado de penhora e avaliação; (g) = leilão; (h) = vista ao exequente; (i) = objeção de preexecutividade; (j) = embargo do devedor ou de terceiros; (k) = agravo; (l) = apelação; (m) = recurso especial ou extraordinário; (n) = sentença; (o) = baixa definitiva. No processo típico da VEF em 2019, a sequência dos atos sofre alguma variação, como é explicado abaixo.

⁵ Segundo sintetiza aquele relatório, “*A partir da análise de uma amostra de autos processuais findos, identificam-se os atos praticados e seus responsáveis, mede-se a sua frequência e estima-se o tempo médio que o servidor lhes dedica*”. (IPEA, 2010, p. 12)

Do ponto de vista normativo, o procedimento da execução fiscal pode ser representado com base em dados de duas fontes principais: a própria Lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal, LEF) e, no caso específico da VEF, um fluxograma divulgado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) em seu sítio eletrônico. Elaborado inicialmente para uso interno, o fluxograma da execução fiscal da PGDF é uma referência bastante adequada no trabalho de aproximação da sequência definida em lei (na LEF, em 1981) à realidade contemporânea da VEF/DF.

Na prática, porém, a sequência e, sobretudo, a frequência dos atos praticados nas execuções fiscais é diferente da expectativa normativa – o que já fora captado pelo IPEA há dez anos (IPEA, 2011)⁶ e, mais recentemente, pelo fluxograma geral da Execução Fiscal da PGDF.⁷

No contexto da VEF/DF em 2019, a baixa frequência dos atos intermediários da execução fiscal afetou sensivelmente o molde previsto em lei. Embora os processos sigam, no geral, a sequência da lei, a baixa ocorrência dos atos que integram o procedimento produziu um processo médio bastante peculiar.

Tabela: Frequência dos atos do processo de execução fiscal médio (PEFM) da VEF/DF em 2019

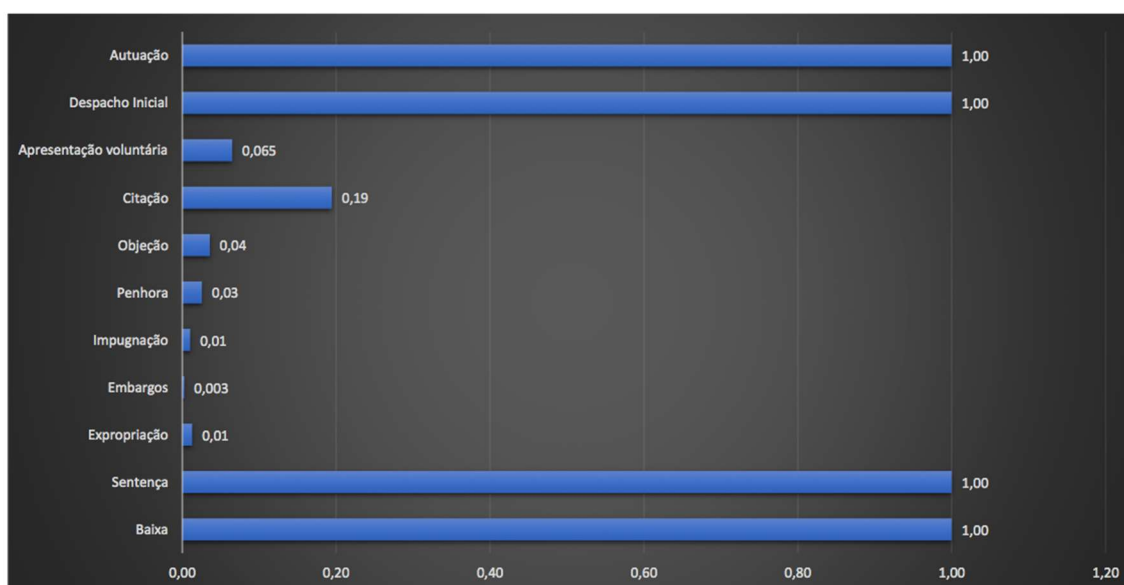
		Frequências
Autuação	a	1,00
Despacho Inicial	b	1,00
Citação	c	0,19
Objecção	d	0,04
Penhora	e	0,03
Impugnação	f	0,01
Embargos	g	0,003
Expropriação	h	0,01
Sentença	i	1,00
Baixa	j	1,00

⁶ A sequência de um procedimento da execução fiscal segundo considerado no desenho metodológico desenvolvido pelo IPEA (2011) é a seguinte: Autuação > Despacho inicial > Citação pelo correio (AR) > Citação por oficial > Citação por edital > Objecção de pre-executividade > Penhora > Impugnação > Embargos à Execução > Avaliação > Adjudicação > Hasta Pública > Sentença > Baixa.

⁷ Cf. http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/06/Fluxo_Geral_Execucao_Fiscal_Eletronica.jpeg, acesso em março de 2021. O fluxograma da PGDF reflete muito bem as diferenças entre o procedimento normatizado e aquele que acontece em função das atividades realizadas pelos atores envolvidos no processamento das execuções fiscais, inclusive o agente público exequente.

Apenas os atos que abrem e que fecham o procedimento registram uma ocorrência integral por processo. Os demais todos acontecem em proporções ínfimas, em menos de 10% dos casos. O ato processual intermediário com a maior frequência proporcional foi a citação, registrada em 19% dos casos – podendo alcançar 25,5% se consideradas apresentações voluntárias do executado. A penhora não chegou a 3% de frequência, e a expropriação, 1%.

Figura: Frequência dos atos praticados no processo de execução fiscal médio (PEFM) da VEF/DF em 2019



A peculiar distribuição de frequência dos atos realizados nos processos de execução fiscal da VEF/DF em 2019 tornou necessária a adaptação na equação do PEFMipea, com a eliminação e agregação dos atos com participação desprezível. O PEFMvef, portanto, é integrado pela sequência de atos listados na tabela acima, representado pela seguinte fórmula:

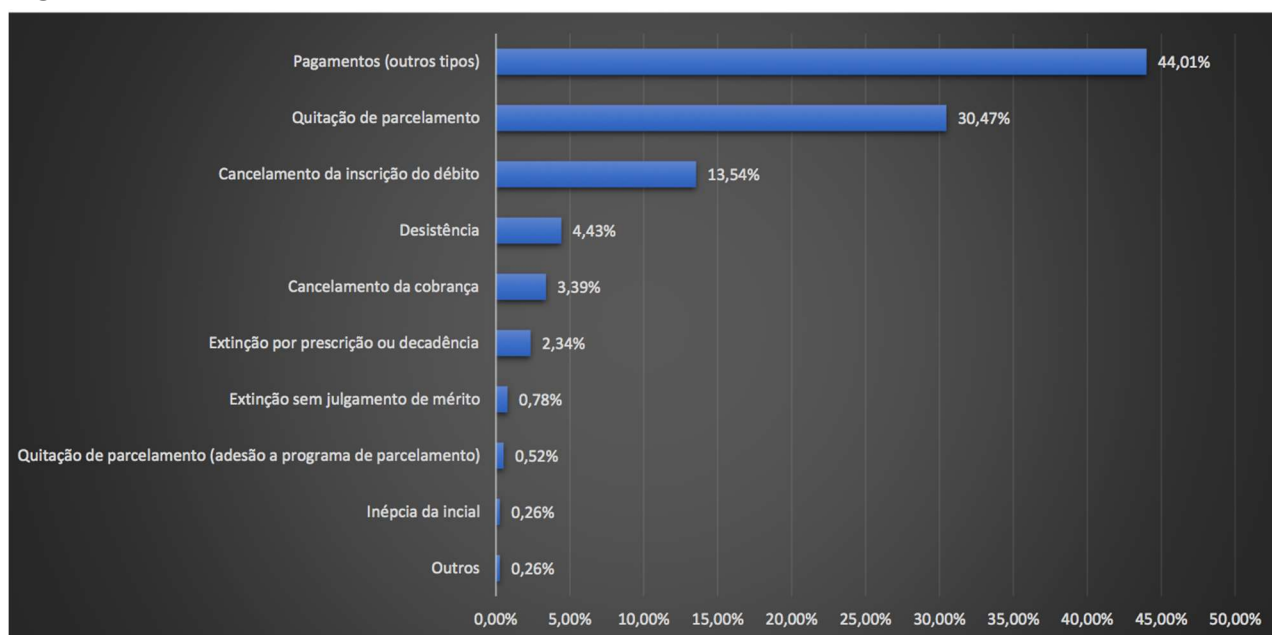
$$\text{PEFMvef} = \Delta\text{twz(a)} + \Delta\text{twz(b)} + \Delta\text{twz(c)} + \Delta\text{twz(d)} + \Delta\text{twz(e)} + \Delta\text{twz(f)} + \Delta\text{twz(g)} + \Delta\text{twz(h)} + \Delta\text{twz(i)} + \Delta\text{twz(j)}$$

Adotando-se os passos do custeio da execução fiscal federal realizado pelo IPEA (2011), chega-se à seguinte fórmula do fluxo dos processos sentenciados da VEF/DF em 2019:

$$< \text{PEFMvef} = a + b + 0,19c + 0,04d + 0,03e + 0,001f + 0,003g + 0,01h + i + j >$$

A despeito da escassa frequência de atos processuais intermediários praticados na execução fiscal média, o grau de satisfação desses processos pode ser considerado alto – ainda maior do que o observado no levantamento nacional em 2009. Os processos extintos por pagamentos genéricos registraram 44% de ocorrência, seguidos dos casos de baixa por quitação de parcelamento (30,47% e 0,52%). Somados, o grau de satisfação chega a exatos 75%. Se forem consideradas como satisfação as extinções de processos fundadas em cancelamento da inscrição do débito, desistência e cancelamento da cobrança – que podem ter sido motivadas por pagamentos – o grau de satisfação chega a impressionantes 96,36%.

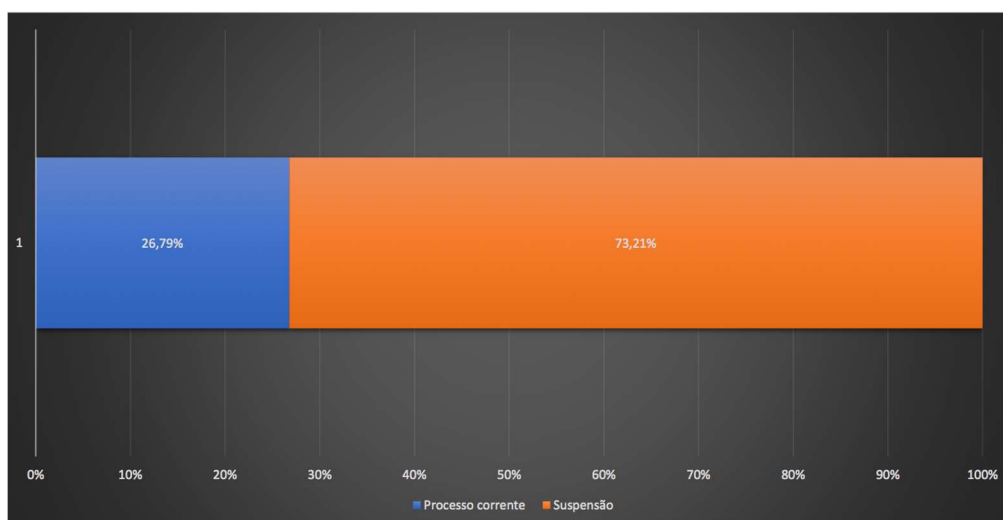
Figura: Motivos de extinção de execuções fiscais na VEF/DF em 2019



Outro destaque do fluxo das execuções fiscais na VEF/DF em 2019 é a frequência de suspensões de andamento dos processos. Mais da metade dos casos analisados (56,25%) experimentaram suspensões, geralmente de 365 dias. No geral, essas suspensões ocuparam mais de 1/4 (26,79%) do tempo médio total dos processos.⁸

⁸ Segundo apurou-se nas entrevistas, a prática está associada ao gerenciamento processual das execuções fiscais segundo a probabilidade de efetividade, dimensionada pelos valores envolvidos e a existência de informações sobre o devedor. A referência normativa é o Provimento TJDFT n°. 13, de 9/10/2012, que determinou o “arquivamento [sem baixa] das ações de execução fiscal, em tramitação ou que vierem a ser ajuizadas, cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)” - atualmente, em R\$ 7.454,85 (Provimento no. 47, de 22/1/2020). O gerenciamento baseia-se em uma triagem inicial dos casos segundo aqueles critérios e a sua alocação em rotinas internas que variam segundo o impulso processual ou a suspensão provisória para o fornecimento de mais informações pelo exequente.

Figura: Tempos de suspensão dos processos em relação ao tempo médio total nas execuções fiscais na VEF/DF em 2019



2. Tempos total e parciais dos atos praticados na execução fiscal na VEF/DF

Como é comum no custeio de serviços, o custo dos processos judiciais é influenciado, em maior medida, pela *carga de trabalho* empenhada no seu processamento e, atrelada a ela, o *tempo* consumido pelos processos.

O cálculo dos tempos pode trabalhar com duas categorias: o tempo total dos processos e os tempos individuais de cada ato nele praticado. Aquele permite uma visão geral da duração dos processos e é o que costuma ser usado para retratar a demora efetivamente percebida.⁹ O segundo é um tempo de identificação mais difícil e que nem sempre representará o tempo total, mas pode representar mais fielmente as demoras e, principalmente, os gargalos nos fluxos processuais.

Sob um recorte vertical, os tempos dos processos podem ser decompostos em três outras categorias: o tempo dos atos processuais (do juiz e das partes); tempos administrativos (serventuários); tempos de espera (legítimos/úteis ou mortos).

⁹ Aliás, é o tempo total dos processos que costuma aparecer nos relatórios oficiais de funcionamento do sistema e o que parece influir mais diretamente a percepção da população acerca do serviço de justiça.

A sobreposição entre essas categorias de tempos, já existente e de difícil controle nos processos físicos, é ainda maior e imponderável nos processos eletrônicos. O processo físico admitia alguma demarcação dos tempos do juiz, dos servidores, das partes, etc., o que praticamente acabou com a implementação do processo eletrônico, em que a sobreposição de atividades e, portanto, de tempos, é generalizada. Tornou-se, assim, praticamente impossível isolar tempos e, portanto, demoras atribuíveis a cada um dos atores envolvidos no processamento das execuções fiscais.¹⁰

Ainda assim, é possível realizar o cômputo das duas outras categorias de tempo, sob perspectiva horizontal: o tempo total dos processos (carga de trabalho ponderada) e o tempo individual dos atos (tempo operacional), como foi feito no levantamento de 2009.

a) Tempo total dos processos (pela carga de trabalho ponderada)

No contexto da VEF/DF em 2019, considerando o período pós digitalização de processos, a duração média dos processos analisados foi computada em **2.464 dias** – o equivalente a *seis anos, oito meses e vinte e nove dias*.¹¹

O tempo médio total dos processos, como será apresentado adiante, é base para o cálculo do custo provável total da execução fiscal média na VEF em 2019.

b) Tempos individuais dos atos do processo (tempo operacional de trabalho pela técnica Delphi)

Complementarmente, considerando-se a matriz procedimental prevista em lei e os dados levantados junto aos servidores da VEF/DF (*Delphi*), foram calculados os tempos individuais de cada ato praticado no processo (tempos operacionais de trabalho).

A dedicação em minutos de cada servidor respectivamente incumbido do ato processual que integra a execução fiscal na VEF é assim distribuída:

¹⁰ Cf. comentários a respeito dessas dificuldades no processo físico em IPEA, 2011, p. 11 e 12.

¹¹ Essa duração é inferior em 1 ano e cinco meses ao tempo médio total de 2.989 dias (oito anos, dois meses e nove dias) do cenário nacional em 2010 (IPEA, 2011, p. 22). Vale anotar que a decomposição do tempo médio total nos tempos parciais relativos a cada um das fases identificadas no processo - listadas na tabela abaixo - resulta em um tempo médio total de *2.934 dias*. A diferença é provavelmente um efeito da sobreposição entre os atos praticados no processo, potencializada agora pelo fato dos autos serem virtuais e, em tese, diferentes atores poderem realizar atos no processo concomitantemente.

Tabela: Frequências, tempos operacionais e tempo total pela carga de trabalho ponderada dos atos da execução fiscal na VEF/DF em 2019

Atos		Frequência	Tempos totais (em minutos)	Tempo pela CTP
Autuação	a	1,00	26,5	26,5
Despacho Inicial	b	1,00	18,0	18
Citação	c	0,19	25,1	4,769
Objecção	d	0,04	1,5	0,06
Penhora	e	0,03	15,2	0,456
Impugnação	f	0,01	0,0	0
Embargos	g	0,003	1,0	0,003
Expropriação	h	0,01	6,1	0,061
Sentença	i	0,997	11,0	10,967
Baixa	j	1,00	62,0	62
Tempo total dos atos (em minutos)			166,4	122,82

Assim, considerando-se os tempos dedicados às práticas (“tempo operacional”) dos atos da execução fiscal na VEF/DF em 2019, temos que o processo médio duraria *166,37 minutos*, o que equivale a 2,77 Rh – especificamente, 2 horas e 46 minutos.

O cálculo do tempo pela carga de trabalho ponderada na VEF em 2019 (PEFMte), obtido pela ponderação dos tempos dos atos em função da sua frequência – fórmula abaixo –, resultou em ***122,82 minutos*** – pouco mais de duas horas: ***2hrs, 2min e 49s***.¹²

$$\text{PEFMte} = 1(26,5) + 1(18) + 0,19(25,1) + 0,04(1,5) + 0,03(15,2) + 0,01(0) + 0,003(1) + 0,001(6,1) + 0,997(11) + 1(62)$$

Para fins do custeio unitário do processo, objeto daquele e deste levantamento, cada um desses resultados subsidia um cálculo de custo. A comparação e a dimensão da distância entre ambos permite começar a distinguir tempos devidos, necessários para a atividade ser realizada, dos tempos sobressalentes, que admitem redução. Dito de outro modo, a comparação permite identificar os limites de políticas de aumento de produtividade.

¹² A diferença entre os significados de cada uma das medições de tempo acima (6 anos, 8 meses e 29 dias e, por outro lado, 2 horas, 2 minutos e 49 segundo) é suficientemente esclarecida pelo relatório do IPEA (2010) - que também chegou a grandezas igualmente distantes (8 anos, 2 meses, 9 dias e 10 horas e 46 minutos): “as perdas de eficiência normais que envolvem qualquer trabalho humano (...) Como não é uma máquina, não pode existir a expectativa razoável de que o servidor passe todo o seu período de trabalho executando exclusivamente sua atividade-fim”; “[as] tarefas e operações desenvolvidas durante as etapas processuais não compõem uma linha de produção just in time (... O processo produtivo na Justiça se assemelha à produção em lotes...)”; “embora uma parte significativa do tempo morto possa ser atribuída ao congestionamento e outros elementos de ineficiência do sistema de justiça, uma quantidade expressiva deste resulta de contingências incontrolláveis ou inevitáveis.” (IPEA, 2011, p. 24)

3. Custos: relação entre atividades desempenhadas e unidade de custo

O segundo fator determinante do custo unitário dos processos judiciais, na metodologia desenvolvida pelo IPEA (2011), são os custos empenhados nas atividades de processamento das execuções fiscais – custo baseado em atividades.

Tal como os tempos, esses custos podem ser representados a partir do quadro geral de acervo e movimentação processual e, complementarmente, pode ser dimensionado a partir dos atos individuais praticados nesse tipo de processo.

As definições de unidades de custo adotadas neste levantamento seguiram a classificação feita no levantamento original do IPEA, em duas modalidades predominantes: os custos de mão de obra (considerados na categoria custo variável, direto e indireto) e as despesas gerais de custeio e capital da Vara (considerados custos fixos e variáveis indiretos).

Na primeira categoria, os salários dos servidores ativos compõem, como explicado no relatório original, a maior parcela e, portanto, funcionam como “cost driver” do custeio dos processos judiciais.¹³

A limitação do levantamento a uma única vara permitiu algum grau de detalhamento na apuração dos valores de salários em relação ao procedimento adotado no levantamento pelo IPEA em 2009. Pode-se depurar, por exemplo, a quantidade precisa de servidores, por categoria, que trabalharam na VEF/DF no ano base da pesquisa, bem como as despesas com sua remuneração, por servidor e categoria. Também se pode prescindir do levantamento de salários de inativos, aqui entendidos como despesas administrativas do Tribunal, não específicas do processamento de execuções fiscais.

Segundo dados informados pelo TJDF, as despesas com pagamentos de salários aos 78 servidores que atuaram na VEF no ano de 2019 foram calculadas em R\$ 8.939.105,99.¹⁴

A segunda classe de despesas influentes sobre o custeio da atividade judiciária além das de mão de obra são as despesas gerais de custeio e capital – como gastos com estrutura física e manutenção, serviços de terceiros, materiais de consumo, etc.

¹³ Despesas com pessoal, sobretudo salários e benefícios, representam a rubrica mais representativa do orçamento do Judiciário (CNJ, Justiça em Números, série histórica).

¹⁴ Dados informados pela Secretaria de Gestão de Pessoas do TJDF em abril de 2021. Foram considerados os seguintes fatores na composição da despesa: médias de valores recebidos (salários e outros recebimentos, desde que ordinários, tais como férias, décimo-terceiro, etc.) em 2019 por categoria de servidores que atuaram na VEF no mesmo ano; contribuições patronais; despesas registradas em folha suplementar (v.g., gratificação natalina, gratificação por acúmulo de jurisdição, indenização por férias [venda de férias], acerto de serviços extraordinários [plantão], etc.). Para servidores, considerou-se os valores identificados internamente como “valor bruto contracheque”, que inclui benefícios mensais (auxílio alimentação, auxílio-creche, etc.) e outros pagamentos (v.g., ajuste de mudança de padrão ou de função).

Na ausência de registro orçamentário específico por unidade judiciária, foram considerados os dados globais de despesas do TJDFT em 2019 (R\$ 2.902.074.299,40),¹⁵ que, ponderados pelo acervo total de processos pendentes naquele tribunal (675.361), indicou um *custo médio por processo por dia* (CMPDtjdf) em 2019 de R\$11,77.¹⁶ O valor médio arrecadado em custas, considerando-se também o cenário global do Tribunal, é de R\$ 44,11.¹⁷

Aplicando-se a metodologia de custeio médio total do levantamento IPEA (2011) e considerando-se o tempo médio total do processo (2.464 dias), chega-se a um primeiro valor aproximado de *custo médio total* provável do PEFMvef: **R\$ 28.964,00 (vinte e oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais)**.¹⁸

Custo baseado em atividades

O custo médio provável total do processo apresenta, em seu cálculo, o viés dos chamados “tempos mortos” do processo, em que não são realizadas atividades de processamento e julgamento propriamente. Uma possível estratégia de aproximação do custeio é considerar, comparativamente, os tempos individualmente dedicados às atividades desempenhadas pelos servidores (IPEA, 2010, p. 26).

¹⁵ Informações prestadas pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SEOF) em abril de 2021, bem como dados constantes do Relatório de Gestão do TJDFT 2019.

¹⁶ As projeção das despesas executadas pela VEF a partir do orçamento geral do TJDFT em 2019, excluídas aquelas relacionadas pagamentos de servidores inativos, contabilizaram um total R\$294.307.452. Somados ao R\$ 8.939.105 de despesas com salários da VEF, apura-se um total de R\$303.246.558 como orçamento projetado da VEF em 2019. Computando-se o acervo pendente em 2019 de 238.483 processos, chega-se a um *custo médio por processo por dia* (CMPDvef) da VEF/DF em 2019 de R\$3,484. O CMPD da Justiça Federal em 2009 calculado pelo IPEA (2011) era R\$ 1,59.

¹⁷ De modo similar, o CAEF da Justiça Federal em 2009 calculado pelo IPEA (2011) era R\$ 37,69 - bem diferente do da VEF em 2019. Uma projeção do CAEF da VEF em 2019 tomaria em consideração o valor total arrecadado em custas e emolumentos no ano de R\$ 55.352,67 - segundo dados informados pela COGEC/TJDFT (Coordenadoria de Controle Geral de Custas e Depósitos Judiciais), apurado por meio de busca com triagem específica restrita à Brasília e guias efetivamente pagas. Dividido pela quantidade de processos pendentes na VEF naquele ano, chegar-se-ia a um valor médio arrecadado em custas por processo de execução fiscal (CAEFvef) de R\$ 0,23. Este resultado diverge, porém, do que se obtém com dados gerais do CNJ (2020, p. 80), segundo os quais o TJDFT registra um valor médio arrecadado por processos sujeitos a cobrança de custas de de R\$ 209,38. Inclusive por isso, optou-se aqui por manter o método utilizado no custeio feito pelo IPEA em 2009, baseado nos dados globais do Tribunal.

¹⁸ O custo médio total provável do processo de execução fiscal médio da Justiça Federal de 1ª instância em 2009 (PEFMcmCAEF), calculado pelo IPEA (2011), era de R\$ 4.685,39.

Este seria, segundo o desenho metodológico desenvolvido pelo IPEA em 2010, o *custo baseado em atividades* (CBA), integrado basicamente pelo *custo médio da mão de obra* na execução fiscal (CMMO) – que se baseia, por sua vez, no valor do minuto trabalho por categoria profissional no ano e um valor estimado de custo fixo por processo.¹⁹ No caso da VEF, o registro dos valores efetivamente pagos a cada servidor da VEF e do volume de processos na vara no período em análise conferem maior pertinência e precisão ao custeio do CMNO.

A distribuição das atividades realizadas em um processo de execução fiscal médio na VEF em 2019, segundo os tempos dessas atividades, segue a seguinte proporção: analistas e técnicos judiciários desempenham a maior parte das rotinas processuais; magistrados concentram-se em análises eventuais que instruem as decisões mais relevantes; auxiliares (principalmente estagiários) desempenham atividades de suporte não diretamente relacionadas aos expedientes processuais.

No cenário da execução fiscal do TJDF em 2019, além da VEF, outros órgãos de apoio realizam atos processuais na execução fiscal. Dentre eles, destaque-se o Centro Judicial de Resolução de Conflitos e Cidadania específico das execuções fiscal (Cejusc-Fiscal) – a quem são direcionados os processo envolvendo valores que justificariam tentativa de resolução consensual – o Núcleo de Leilões Judiciais (Nulej), responsável pela realização de hastas públicas e expropriações, os Oficiais de Justiça.

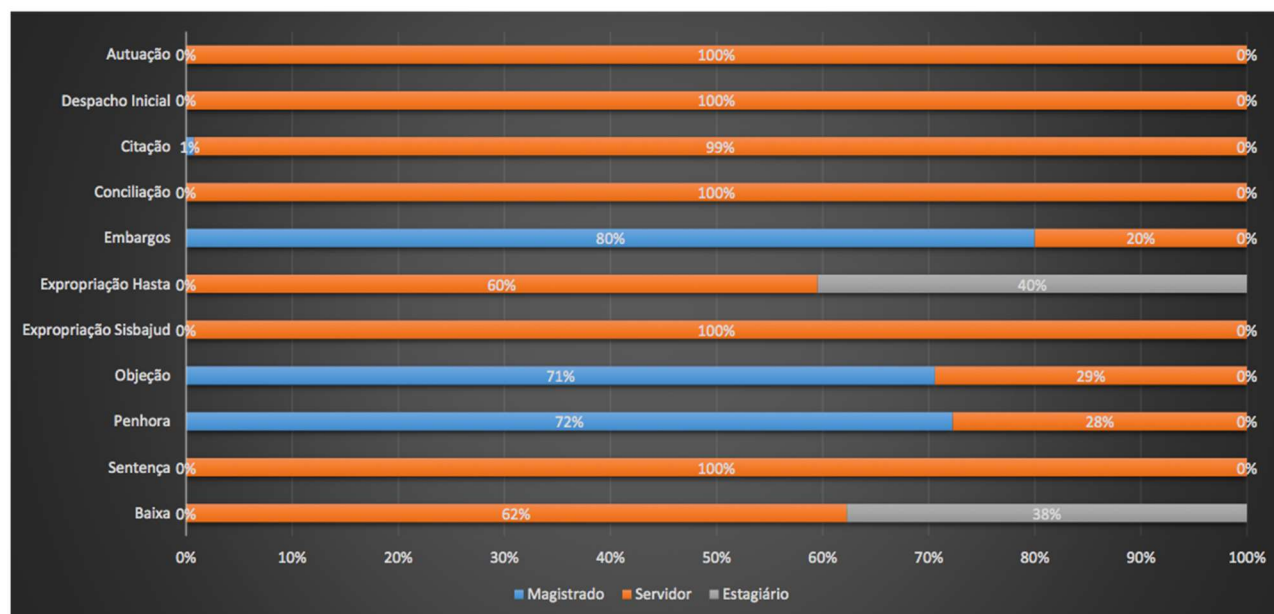
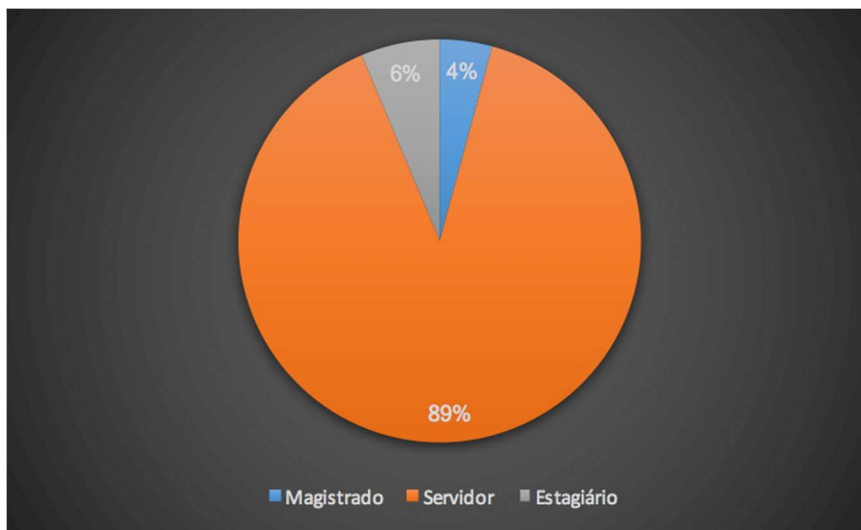


Figura: Distribuição de tempos dedicados ao processo de execução fiscal médio por ato processual e categoria profissional na VEF/DF em 2019

¹⁹ “(...) determinado a partir da conversão do orçamento de pessoal executado pela Justiça Federal de primeiro grau no exercício financeiro de 2009 no orçamento por minuto trabalhado, ponderado com base na participação relativa de magistrados, servidores e estagiários no processamento dos executivos fiscais.” (IPEA, 2010, p. 26).

Quando a distribuição entre as categorias profissionais é dimensionada pela frequência dos atos realizados na execução fiscal média, a concentração das atividades desempenhadas pelos servidores é ainda maior: 89%; seguida de estagiários (4%) e magistrados (6%).²⁰

Figura: Distribuição dos tempos das atividades desempenhadas ao processo de execução fiscal médio na VEF/DF em 2019 pelas categoria profissionais



Decompondo-se os valores recebidos por cada categoria de servidor em 2019 pela quantidade média de servidores por categoria e de dias trabalhados por cada categoria no ano e considerada a quantidade de 246 dias de funcionamento da VEF no ano, apura-se os seguintes valores médios por minuto trabalhado por categoria.

Tabela: Fatores de custeio do minuto trabalhado por categoria de servidor na VEF/DF em 2019²¹

Cargo	custo/mês*	pes-soas/cargo/ano	dias/mês/pessoa	dias/Vara/ano	custo/dia (trabalhado)	custo/minuto trabalhado
Estagiário Nível Médio	R\$ 754,82	33	17	246	R\$ 44,67	R\$ 0,19
Estagiário Nível Superior	R\$ 972,93	8	16	246	R\$ 59,81	R\$ 0,25
Técnico Judiciário	R\$ 14.839,04	29	16	246	R\$ 929,82	R\$ 1,94
Analista Judiciário	R\$ 20.445,43	4	14	246	R\$ 456,46 ^{1.}	R\$ 3,03

²⁰ No cenário da VEF em 2019, outros órgãos de apoio além da Secretaria realizam atos processuais na execução fiscal. Dentre eles, destaque-se o Centro Judicial de Resolução de Conflitos e Cidadania específico das execuções fiscal (Cejusc-fiscal) - a quem são direcionados os processo envolvendo valores que justificariam tentativa de resolução consensual - e o Núcleo de Leilões Judiciais (Nulej), responsável pela realização de hastas públicas e expropriações.

²¹ Valores informados pela Secretaria de Recursos Humanos do TJDF em março de 2021. Segundo o relatório Justiça em Números 2020, o “custo médio mensal dos tribunais com magistrados e servidores, incluindo benefícios, encargos, previdência social, diárias, passagens, indenizações judiciais e demais indenizações eventuais e não eventuais” com servidores é de R\$ 22.610 e com magistrados R\$ 54.592 (CNJ, 2021, p. 85).

Cargo	custo/mês*	pes-soas/c argo/a no	dias/mês/p essoa	dias/Var a/an o	custo/dia (tra- balhado)	custo/minuto trabalhad o
Magistrado	R\$ 49.116,32	4	16	246	R\$ 004,62 ^{3.}	R\$ 6,26

* média de salários, benefícios e gratificações pagas no ano por categoria²²

Dividindo-se o orçamento do TJDFR em 2019 excluindo despesas com salários (R\$ R\$2.093.939.622) pelo acervo pendente no ano (675.361 processos), chega-se ao custo fixo por processo por ano de R\$1.196,60²³ – equivalente ao CMPD de R\$3,28.

Considerando-se o tempo médio total de tramitação (2.464 dias) e descontando-se o valor médio arrecadado por processo (R\$ 44,11), o custo fixo da execução da execução fiscal na VEF em 2019 pode ser estimado R\$8.331.²⁴

A equação usada para o custeio baseado nas atividades a partir desses dados seria assim representada:

$$PEFM_{cmbavef} = \{[1(26,5) + 1(18) + 0,19(25,1) + 0,04(1,5) + 0,03(15,2) + 0,01(0) + 0,003(1) + 0,001(6,1) + 0,997(11) + 1(62)]\} + R\$8.331$$

Considerando-se a distribuição dos tempos dedicados por cada servidor e o respectivo custo por minuto, o custo médio da mão de obra (CMNO) da execução fiscal média da VEF em 2019 é de R\$ 729,46.

Somado ao custo fixo por processo (R\$8.034), a ponderação do custo fixo em função do processo médio na VEF (PEFM_{cmbavef}) chega ao **custo médio provável baseado em atividades** do PEFM é de **R\$8.763 (oito mil, setecentos e sessenta e três reais)**.²⁵

²² Informações prestadas pela Secretaria de Recursos Humanos do TJDFR.

²³ Ambos superiores ao equivalente calculado pelo IPEA em 2009, de R\$ 70,68.

²⁴ De modo similar, cerca de quatro vezes o valor do custo fixo da execução fiscal calculado pelo IPEA em 2009 para os processos de todo o país, de R\$ 541,11. Adotando-se, comparativamente, como método de cálculo do orçamento da VEF no ano a ponderação combinada do acervo, pessoas e área ocupada, o custo fixo anual cai para R\$121,58, o correspondente diário para R\$ 0,333 e *custo fixo* para R\$ 820,55.

²⁵ O custo médio provável baseado em atividades do processo de execução fiscal médio da Justiça Federal de 1ª instância em 2009 (PEFM_{cmmtCAEF}), calculado pelo IPEA (2011) o custo médio total era de R\$ 1.854,23.

Tabela: Fatores de custeio do minuto trabalhado por categoria de servidor na VEF/DF em 2019, custo proporcional, custo da mão de obra, custo fixo e custo baseado em atividade

	Magistrado	Servidor	Estagiário	custo proporcional
Autuação	0	36,5	0	R\$75,56
Despacho Inicial	0	11	0	R\$22,77
Citação	1	133	0	R\$281,57
Conciliação	0	66	0	R\$136,62
Embargos	0,93	0,252	0	R\$6,34
Expropriação Hasta	0,1	2,48	1,7	R\$6,10
Expropriação Sisbajud	0,05	0,43	0	R\$1,20
Objecção	1,2	0,48	0	R\$8,51
Penhora	11,22	4,305	0	R\$79,15
Sentença	0	19	0	R\$39,33
Baixa	0	33	20	R\$72,31
CMNO				R\$729,46
Custo fixo				R\$8.034
PEFMcbavef2019				R\$ 8.763

Considerações conclusivas

O levantamento do custeio do procedimento judicial da execução fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF/DF) revelou similitudes e diferenças em comparação ao custeio apurado pelo IPEA em levantamento feito em 2009 (IPEA, 2010).

Presumivelmente, os custos do processamento da execução fiscal na Justiça são sensivelmente maiores do que há dez anos atrás. O custo fixo do processamento da execução fiscal sofre aumento razoável, de 35%. O aumento é, porém, bem mais expressivo para ambas modalidades de custo objeto do levantamento: +518% no custo médio total (Cmt) e +373% no custo baseado em atividades (Cmba).

Os tempos de processamento, entretanto, não apenas não acompanham esta evolução como apresentam comportamento inverso. O tempo total caiu em 18%, mas o tempo operacional – referente às atividades realizadas no processo – registra queda de 81% em relação ao cenário nacional de 2009.

Tabela: Comparativo entre os principais dados do custeio unitário da execução fiscal nacional em 2009 e da VEF/DF em 2019

	Justiça Federal Brasil 2009	VEF/DF 2019	<i>variação</i>	
custo médio total da EF	R\$4.685	R\$28.964	518%	
custo baseado em atividades	R\$1.854	R\$8.763	373%	
custo fixo da execução fiscal	R\$541	R\$729	35%	
tempo total (dias)	2989	2464	-18%	
tempo de atividades (minutos)	646	123	-81%	

Diferentes fatores podem ser apontados como associados a essas diferenças. No contexto geral, o processamento das execuções fiscais é bastante distinto do de dez anos atrás – inclusive em decorrência das políticas adotadas a partir dos resultados do levantamento do IPEA: o gerenciamento dos processos pelas unidades judiciárias é diferente e, principalmente, o formato de registro e rotinas da serventia alterou-se sensivelmente com a digitalização e o processo eletrônico.

No contexto particular, peculiaridades estruturais e administrativas da VEF/DF também podem estar associadas às diferenças. A implantação de expedientes de gerenciamento de processos judiciais (*judicial case management*) parece refletir em um modo de processamento das execuções fiscais distinto do padrão genérico e automático até então praticado – refletindo-se na redução dos tempos de processamento. A estrutura da unidade judiciária e orçamento do Tribunal também podem ser associados às diferenças de custeio observadas, na medida do efeito sobre o custo médio do processo por dia (CMPD), um dos fator usados no equacionamento do custeio unitário do processo judicial.

Esse quadro evidencia, ao menos no contexto observado e por um lado, os resultados de políticas judiciárias destinadas a racionalizar o processamento das execuções fiscais adotadas a partir das revelações trazidas pelo estudo pioneiro do IPEA em 2010. Por outro, também torna mais nítida a influência, considerada naquele levantamento mas não evidenciada, das condições administrativas estruturais sobre os custos internos da tramitação dos procedimentos judiciais.