

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE
MAGISTRADOS**

Francisco Eduardo Fontenele Batista

**DEMANDAS FAZENDÁRIAS SATISFATIVAS: COMPETÊNCIA
ESPECIALIZADA E EFICIÊNCIA**

BRASÍLIA

2022

FRANCISCO EDUARDO FONTENELE BATISTA

**DEMANDAS FAZENDÁRIAS SATISFATIVAS: COMPETÊNCIA
ESPECIALIZADA E EFICIÊNCIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito, no Curso de Mestrado Profissional, pós-graduação stricto sensu, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

Orientadora: Profa. Me. Elayne da Silva Ramos Cantuária

BRASÍLIA

2022

Batista, Francisco Eduardo Fontenele
Demandas fazendárias: competência especializada
e eficiência / Francisco Eduardo Fontenele Batista –
Brasília, 2022. xxx p.

Orientadora: Elayne da Silva Ramos Cantuária.
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de
Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Curso de
Pós-graduação em Direito.

1. Judiciário. 2. Execução. 3. Especialização. 4.
Eficiência. Cantuária, Elayne da Silva Ramos. Escola
Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de
Magistrados.

TERMO DE APROVAÇÃO

FRANCISCO EDUARDO FONTENELE BATISTA

DEMANDAS FAZENDÁRIAS SATISFATIVAS: COMPETÊNCIA ESPECIALIZADA E EFICIÊNCIA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito no Curso de Pós-Graduação em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), pela seguinte banca examinadora:

Profa. Me. Elayne da Silva Ramos Cantuária

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Orientadora

Prof. Dr. xxxxxxxxxxxxxxxx

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Profa. Dra. xxxxxxxxxxxxxxxx

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Brasília, ____ de ____ de 2022.

RESUMO

[illegible]

ABSTRACT

[illegible]

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. xxxx
Figura 2. xxxx
Figura 3. xxxx
Figura 4. xxxx

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. xxxx

Tabela 2. xxxx

Tabela 3. xxxx

Tabela 4. xxxx

LISTA DE SIGLAS

XXX -

XXX -

XXX -

LISTA DE ABREVIATURAS

XXX -

XXX -

XXX -

SUMÁRIO

Introdução	
Primeira parte	
1. Estado, gestão e reforma administrativa	
2. Nova administração pública e seus impactos nas funções estatais	
3. Judiciário, gerencialismo e a busca da eficiência	
3.1 Eficiência processual	
3.2 Eficiência organizacional	
4. O papel da estruturação dos órgãos judiciários no cumprimento da missão institucional.....	
5. A especialização como instrumento de gestão judiciária	
5.1 Benefícios da especialização	
5.2 Críticas à especialização	
5.3 Especialização como política pública judiciária.....	
Segunda parte	
6. Congestionamento judicial e execução	
7. Litigância estatal no contexto do estado de direito e o panorama das execuções contra o Poder Público.....	
8. O cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública e sua conformação legal.....	
9. Desafios à gestão do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública	
9.1 Sobre o valor exequendo, sua atualização e remuneração da mora.....	
9.2 Vinculação do juiz da execução para os incidentes surgidos no precatório relativos à alegação de erro material na conta de liquidação.....	
9.3 Disciplina da expedição das requisições de pagamento e cumprimento de delegações administrativas pelo Presidente do Tribunal (cumprimento da jurisprudência vinculante, fracionamento da execução, tratamento de honorários sucumbenciais e contratuais, requisição da parcela superpreferencial e pagamento de tributos)	

Terceira parte	
10. A especialização como caminho para a eficiência da execução contra a fazenda	
11. Possibilidades de especialização de competência para o cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública	
12. Estudo de caso: CENTRASE (TJMG)	
12.1 cenário anterior à especialização dos processos de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública na comarca de Belo Horizonte	
12.2 implantação, competência e estruturação	
12.3 gestão processual, tratamento do acervo, tempos do processo e produtividade	
13. Especialização de competência para o cumprimento de sentença condenatória de viés pecuniário em face da Fazenda Pública: proposta de modelo	
Considerações finais	
Referências	
Anexos	

Introdução

O legislador infraconstitucional sempre manteve sob regime próprio a disciplina da satisfação dos débitos judiciais fazendários de natureza pecuniária. A razão para o tratamento específico tem origem tanto na inalienabilidade e na impenhorabilidade dos bens públicos, como na necessidade de submissão da realização dessas despesas ao regime orçamentário, exigência que decorre diretamente da moralidade, da impessoalidade e da legalidade, conforme previsão dos arts. 100 e 167, inciso II, da Constituição Federal.

Diversamente do que ocorre nas execuções forçadas instauradas contra particulares, cujo rito é composto apenas de atos judiciais, o processo de satisfação das obrigações pecuniárias de responsabilidade dos entes públicos é integrado por uma etapa de natureza administrativa durante a qual são expedidas ordens ou requisições de pagamento encaminhadas aos entes devedores, no cumprimento das quais deverão liquidar as obrigações que se constituem o bem da vida perseguido no processo.

A atividade judicial que antecede a fase administrativa mencionada está regrada no procedimento especial que o Código de Processo Civil (CPC) denomina, junto ao Capítulo V do Título II do Livro I da Parte Especial do código, de cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública. Segundo os termos consignados nos arts. 534 e 535 do CPC, a prática de atos forçados de execução, comuns nas outras modalidades executivas, é substituída pela verificação burocrática da conformidade da expressão econômica do pedido de pagamento com os limites objetivos e subjetivos a ela traçados junto do título executivo¹.

Os caracteres que distinguem o processo de satisfação das obrigações pecuniárias de responsabilidade da Fazenda Pública daqueles em que essa não figura como ré são mais do que suficientes para despertar – e reforçar – na dogmática o

¹ Cássio Scarpinella Bueno aponta, com apoio nos ensinamentos de Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, que a diferenciação de rito da execução contra a Fazenda Pública em regra excluem a prática de atos executivos forçados, aproximando o processo de um 'procedimento administrativo' de requisição de pagamento feito por uma das funções do Estado (a jurisdicional) para outra (a administrativa) e, portanto, de uma cooperação entre essas para o atingimento de uma mesma finalidade. (BUENO, Cássio S. Curso sistematizado de direito processual civil: tutela jurisdicional executiva – vo. 3 – São Paulo: Saraiva, 2021, p. 501).

interesse pelo estudo desse viés da atuação processual da Fazenda Pública em juízo, constituindo-se a análise das execuções pecuniárias contra os entes públicos, quando não capítulos junto a obras específicas sobre processo, publicações autônomas sobre o tema².

Por outro lado, não se pode desconsiderar o impacto causado na duração do processo pelo enfrentamento de questões próprias à liquidação do débito em execução e à expedição e pagamento das requisições expedidas no curso do procedimento. As dificuldades surgidas na gestão do processo de execução tendem a ser inversamente proporcionais ao nível de expertise apresentados tanto pelo juízo da execução, na definição da extensão da obrigação por ocasião da elaboração do título executivo (art. 491, CPC), quanto pela parte autora, ao apresentar, nos casos de omissão do título, os parâmetros necessários de atualização do débito correspondente (art. 534, CPC).

Nessa seara, necessário reconhecer terem sido insatisfatórios os esforços promovidos pelo legislador para, com a edição do CPC de 2015, tornar mais célere o procedimento, não conseguindo atingir tal objetivo a adoção da forma sincrética de processo para o tratamento dessas demandas³, dentre outras. As dificuldades trazidas pelas questões afetas ao acerto da atualização do débito, seja no tocante ao controle de admissibilidade do pedido executivo, seja naquilo que se refere ao enfrentamento das impugnações, continuam as mesmas.

A lentidão no trato do processo de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública continua sendo a realidade, mesmo tendo o legislador optado, a prol da eficiência, por tornar competente para a execução do julgado o próprio juízo responsável por sua

2 Cf. CUNHA, Leonardo C. A Fazenda Pública em juízo – 13ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016; FRANCO, Fernão B. Execução em face da Fazenda Pública, São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002; PEIXOTO, Marco A. V. e PEIXOTO, Renata C. V. Fazenda Pública e execução, 2ª ed., Salvador: Juspodivm, 2020; VIANA, Juvêncio V. Execução contra a Fazenda Pública, São Paulo: Dialética, 1998; THEODORO JR, Humberto. Processo de cumprimento de sentença. 31ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021; CANTOARIO, Diego M. F. Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2016; RODRIGUES, Marco A. A Fazenda Pública no processo civil, São Paulo: Atlas, 2016; DANTAS, Francisco W. L. Execução contra a Fazenda Pública – regime de precatório, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, dentre outros.

3 Antes do advento do CPC de 2015, o processamento das execuções pecuniárias contra a Fazenda Pública assumia a forma de processo autônomo, reclamando nova citação do ente réu. Sob o novo modelo, passa a demanda executiva a ser processada como uma etapa do mesmo processo, dispensando nova citação, agora substituída pela intimação do procurador para manifestar-se sobre o pedido executivo, apresentando ou não impugnação a seus termos.

constituição, supondo tratar-se do órgão mais capacitado para dele extrair a maior efetividade.

As adversidades geradas na tramitação dos referidos processos não são, contudo, fruto exclusivamente de uma atuação ineficiente do Judiciário. Também a intensa atuação legislativa acerca da disciplina financeira dos débitos objeto das execuções fazendárias tem trazido consequências negativas para seu processamento, afetando diretamente o nível de complexidade que passam a assumir tais processos que, por imposição legal, continuam sendo cuidados por juízes fazendários sujeitos ao cumprimento de metas de julgamento próprias aos processos de conhecimento que integram a competência da unidade judicial especializada no trato dos feitos de interesse da Fazenda Pública.

O cenário que se observa junto a essas unidades fazendárias, tratadas doravante aqui como generalistas, e ao qual se somam o efetivo uso, pela fazenda ré, dos recursos previstos na legislação e de todas as prerrogativas processuais que a lei lhe concede, passa ao largo dos estudos doutrinários e das preocupações da governança judiciária. Assim, a morosidade no processamento das execuções e a histórica inadimplência dos precatórios pelos entes subnacionais⁴ acabam por colaborar, juntas, para sedimentar percepção quanto à inefetividade da prestação jurisdicional realizada em face do Poder Público, apresentando-se o estado-juiz, apesar da autonomia e da independência que lhe são próprias, e da força que se reconhece à coisa julgada, como incapaz de fazer a Fazenda pagar tempestivamente seus débitos.

Em outras palavras, as justas expectativas geradas a seus credores quanto ao respeito dos primados do Estado Democrático de Direito são frustradas pela dificuldade já institucionalizada do estado brasileiro em adimplir regularmente as obrigações pecuniárias constituídas contra si em decorrência da sua submissão à jurisdição. A inadimplência dos entes públicos, portanto, impacta diretamente a efetividade do cumprimento das decisões

4 Inúmeras são as dificuldades trazidas ao pagamento tempestivo dos precatórios em razão das sucessivas moratórias concedidas pelo constituinte derivado a estados, municípios e Distrito Federal desde o texto original da Constituição de 1988. Mais recentemente, os credores da Fazenda federal terão o pagamento de seus precatórios contingenciados até 2026, estando autorizados até o fim do prazo estabelecido, se prorrogação não for concedida, apenas o pagamento daqueles precatórios cuja soma não superar o valor corrigido das despesas judiciais realizadas em 2016, ficando legado o pagamento das requisições inadimplidas aos exercícios posteriores. Essas ações do estado brasileiro tendem a mostrar a não sujeição – ou a sujeição “diferenciada” – dos entes públicos aos comandos da lei que promovem a efetividade da tutela executiva.

judiciais que os submetem ao domínio da lei, ferindo de morte direitos constitucionais que consagram aos jurisdicionados o direito de acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, CF), o devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, CF) e a duração razoável do processo e da celeridade (art. 5º, LXXVIII, CF), assim como um dos reconhecidos fundamentos da República brasileira (art. 2º).

A complexidade das questões citadas é evidente, e podem ser consideradas fruto de um misto de má gestão fiscal e de equívocos na priorização de determinados fins na gestão dos recursos públicos⁵, os quais revelam a pouca valia dada ao cumprimento de ordens judiciais que lhes impõem pagamentos pecuniários, ação desprovida, aliás, de efeitos eleitoreiros diretos.

Os fatores apontados, contudo, demandam o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional por meio da qual se instrumentaliza a satisfação das dívidas públicas pecuniárias. Quanto maiores as dificuldades enfrentadas, e mais morosa a satisfação das obrigações pecuniárias instituídas nas sentenças que condenam os entes públicos ao pagamento de quantia certa, como verificado na etapa administrativa do procedimento, mais deve o Judiciário investir na busca do aprimoramento de sua atuação, seja naquela materializada em momento que precede a emissão da sentença condenatória, seja naquela que precede a expedição das requisições de pagamento correspondentes.

Limitada a atuação do Judiciário de primeiro grau pela legislação processual que, do ponto de vista da instrumentalidade, por si só é incapaz de sanar a situação de inadimplência dos precatórios expedidos, e também pelo fato de que os problemas encontrados na liquidez dos precatórios somente poderão ser resolvidos perante o STF, em razão do *status* constitucional peculiar ao tratamento da matéria, restaria à governança judiciária, respeitadas as diretrizes constitucionais e legais, procurar e adotar soluções capazes de conferir maior efetividade à etapa judicial que precede a expedição das requisições de pagamento, a fim de que possa tornar-se o processo mais célere instrumento de efetivação do direito material.

5 O Min. Carlos Ayres apontou, em seu voto proferido na ADI 4.357/DF, que os gastos realizados pelos entes públicos com publicidade eram muito superiores à dotação orçamentária destinada ao pagamento das despesas judiciais, apresentando os respectivos comparativos para fulminar o discurso de que a inadimplência dos precatórios – e o consequente desrespeito ao direito dos credores que aquela representa – teria origem estritamente financeira, e não política. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [Brasil]. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.357/DF. Autor: ...)

Neste ponto, considerando-se que a etapa de conhecimento já se encontra sob o tratamento de metas, estratégias e prazos específicos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para torná-la mais célere, necessária adoção de providências gestonárias que cuidem da etapa do procedimento de cumprimento de sentença, desde seu início até o momento da expedição das requisições administrativas de pagamento.

Por meio do reconhecimento dos caracteres que distinguem referida etapa daquela que a antecede, e que reclamam da gerência judiciária tratamento próprio, almeja-se propor, com foco na obtenção da maior eficiência e eficácia jurisdicionais, alternativa de gestão processual capaz de, no tempo adequado, permitir que o processo de execução contra a Fazenda Pública atinja sua finalidade.

O presente estudo, portanto, amparado em tais pressupostos, tem por objetivo analisar a morosidade verificada no processo de execução pecuniária contra os entes públicos, identificar as dificuldades presentes na gestão dos referidos processos e propor, com respeito às diretrizes legais, uma alternativa para seu tratamento, apresentando, ao final, uma proposta de gestão para tais feitos.

Para isso, serão verificadas, na primeira parte do presente trabalho, as bases em que se encontra a prestação jurisdicional, a grande litigiosidade e o congestionamento que caracterizam seu exercício e que têm nas demandas executivas em geral a representação do gargalo que atua contra a eficiência da tutela e satisfação dos direitos.

Serão também analisados os termos da submissão do judiciário ao princípio da eficiência, as múltiplas acepções e os reclamos que deste preceito decorrem e que devem orientar a atuação da governança judiciária, no desencargo do dever de autogoverno previsto no art. 96, I, da Constituição da República, a estruturar seus órgãos de modo a conferir à etapa satisfativa das obrigações pecuniárias fazendárias gestão processual especializada, a fim de tornar célere, eficiente e eficaz a prestação jurisdicional nesta seara.

Serão analisadas também a competência para o processamento de tais feitos, a conformação legal do rito para a satisfação dos julgados prolatados contra a Fazenda Pública para o pagamento de valores e as dificuldades de ordem prática que reclamam formação especializada constante por parte dos magistrados responsáveis pelo processamento de tais feitos.

Na parte final do trabalho, realizar-se-á estudo de caso junto a unidade funcionalmente especializada para o tratamento do rito das execuções e do cumprimento de sentença de viés pecuniário em que figurem entes públicos como réus, buscando-se identificar os benefícios trazidos por sua criação e funcionamento a partir do estudo do seu desempenho. Serão consideradas a produtividade e o tempo de duração dos processos sob a responsabilidade da unidade, comparando-se com os mesmos indicadores colhidos perante os cumprimentos de sentença em trâmite junto às unidades fazendárias antes da especialização, com o fim de verificar a capacidade de atuação mais eficiente da unidade especializada.

Integram também os fins deste trabalho, à luz do direito processual em vigor e dos dados colhidos empiricamente, a identificação dos pontos de gestão que demandam melhoria ou aperfeiçoamento, de modo a permitir a formatação de proposta de intervenção destinada a tornar mais eficiente a satisfação das obrigações pecuniárias pelos entes públicos devedores. O propósito, enfim, é o de demonstrar, diante do contexto da crise de efetividade por que passa em geral o Judiciário, que a atuação especializada de varas no trato das demandas satisfativas pecuniárias de responsabilidade da Fazenda Pública é alternativa gestonária viável à maior eficácia e eficiência da prestação jurisdicional.

Primeira Parte

1. Estado, gestão e reforma administrativa

Muitas são as teorias que explicam a origem e justificam o estado moderno como expressão de uma sociedade politicamente organizada. Dentre aquelas recorrentemente citadas na área jurídica para justificar o poder conferido ao estado encontra-se a teoria de base contratualista, de inspiração liberal⁶, segundo a qual o poder fora conferido ao estado a fim de que disciplinasse – e viabilizasse – o convívio social, de modo a conformar e tutelar os interesses muitas vezes conflitantes dos homens, atendendo também suas demandas por sobrevivência, paz, segurança e bem-estar.

Ainda que essa seja apenas uma das justificativas para o surgimento da entidade estatal, não há como deixar de reconhecer que os fins do estado estão realmente ligados, de forma direta, ao cumprimento de seus objetivos, definidos de sua vez a partir das escolhas políticas da sociedade em que instalado⁷.

Sob a forma de estado de direito, ou de estado constitucional de direito⁸, o cumprimento da missão estatal encontra-se pautado pelas normas constitucionais de cuja força vinculante decorrem, além da divisão, viabilização e controle do exercício do poder tendo como vetor fundamental o respeito à dignidade humana, os direitos e garantias em função das quais a execução de seus serviços deve se pautar.

A concepção contemporânea dada aos fins do estado é resultado de seu processo evolutivo. Desde o pós-guerra, em razão da grande desigualdade social causada pelo processo de industrialização e pela consolidação do capitalismo e de seus excessos, os estados se afastaram do modelo puramente liberal. Buscando uma atuação capaz de amenizar os problemas sociais existentes e que implementasse de forma mais

6 VAZ, Marta R. T. Teorias sobre o estado moderno e contribuições para a análise de políticas educacionais. Caderno Eletrônico de Ciências Sociais, Vitória-ES, v. 7, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/cadecs/article/view/27693>. Acesso em: 4 ago. 2021.

7 MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea - 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 7-8.

8 “Esse Estado constitucional de direito, portanto, assegura a centralidade da pessoa humana e a garantia de seus direitos fundamentais como vínculos estruturais de toda a dinâmica política que implica o princípio democrático.” (MORAIS Jr, João N. Estado Constitucional de Direito: breves considerações sobre o estado de direito. REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V. 2, n. 3, p. 119-136, Set./Dez. 2007. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/11546/10249>. Acesso em: 5 jun 2021).

harmônica os preceitos democráticos, buscaram os estados promover o bem-estar social mediante a intervenção na economia e o reconhecimento de uma gama de direitos sociais, na forma como se deu no estado brasileiro, por ocasião da promulgação da Constituição de 1988.

Seguindo movimento iniciado por estados constitucionais europeus, a nova carta fundamental brasileira introduziu no ordenamento nacional uma série de políticas públicas inéditas, criando uma série de novos deveres para o estado a fim de que fossem tutelados interesses da população nas áreas da saúde, educação, previdência e na própria área econômica e das relações de consumo, figurando a dignidade humana, junto da manutenção das liberdades civis e políticas tão ansiadas pela sociedade pós-ditadura, como eixo central desse processo.

Integrada sob essa configuração a realização dos direitos dos cidadãos aos fins do estado, tornou-se necessário que a organização e a gestão da estrutura estatal fosse pautada por balizas construídas à luz dos novos objetivos estatais, e do contexto em que se inseria o ente, sendo. Não bastaria, portanto, somente o texto constitucional prever direitos se a estrutura organizacional do estado, e em particular a do Judiciário, não fosse ajustada para, de forma eficiente, concretizá-los.

Todavia, estando à época ainda fortemente marcada pelo modelo burocrático que caracterizava seu funcionamento, a administração pública⁹ não lograva atender de modo eficiente as demandas sociais. Assim, instada a acompanhar e atender as necessidades sociais geradas pelo abandono do modelo liberal, potencializadas, de sua vez, pela crescente complexidade e dinamismo da sociedade contemporânea, perdia-se a administração nos meandros da burocracia que sustentava um estado crescido, administrativamente rígido e funcionalmente incapaz de atuar eficiente e eficazmente.

Não bastassem as limitações inerentes às receitas e sua incapacidade para suprir todas as demandas sociais crescentes, o modelo mostrava-se, por outro lado, pouco

9 O modelo burocrático recebe essa designação por centrar-se na atividade burocrática estudada e defendida pela Escola da Administração Científica, da qual são representantes Frederick Taylor, Max Weber e Woodrow Wilson (MATIAS-PEREIRA, Manual de Gestão Pública Contemporânea – 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 57-59). Atividade burocrática, então, é considerada aquela praticada sob a disciplina de um regramento expresso e rígido que, apesar de focado na busca da atuação eficiente, enrijece o funcionamento da organização na qual praticada, caracterizando-se ainda extrema preocupação com a própria ação administrativa, no lugar da preocupação com os resultados. (FIGUEIREDO, Luíza V. S. Gestão em Poder Judiciário: administração pública e gestão de pessoas. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2014, p. 21-24).

empenhado com a satisfação do usuário do serviço público, desprovido de transparência e incapaz de atender os reclames sobre seu funcionamento, atravancando, inclusive, o desenvolvimento econômico.

Apesar de figurar a eficiência na legislação brasileira desde a colônia¹⁰, e de ser por anos vista como inspiração sob a forma de um *dever de eficiência*¹¹ ao qual submetido o gestor da coisa pública no uso otimizado dos meios e obtenção dos resultados perseguidos sob observância de técnicas e regras vigentes, a eficiência como princípio passou a integrar expressamente o texto constitucional após a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998.

O estado brasileiro, por orientação do Banco Mundial, iniciou processo de racionalização de sua administração no intento de superar disfuncionalidades e obter melhoria da qualidade de seus serviços, promovendo reformas em sua gestão de modo a abraçar novo padrão de atuação, inspirado no controle e o uso racional de seus recursos e também na satisfação do cidadão.

A administração pública gerencial, ou *gerencialismo*¹², incorporou muito das técnicas de gestão em prática nas organizações privadas, caracterizadas pelo maior dinamismo e descentralização. Sob esse novo viés, sem descuidar do respeito à legislação e buscando alcançar a eficiência, a atuação do estado brasileiro passou a pautar-se por indicadores e metas de desempenho e pela mensuração e análise de resultados, sem descuidar da busca da satisfação dos cidadãos com os serviços prestados¹³.

A introdução do modelo no estado brasileiro mediante a EC n. 19/1998 operou-se, portanto, como resposta à insatisfação geral quanto à conhecida ineficiência da atuação

10 Conforme Danielle Cristina Lanius *apud* GICO, Ivo T. Bem-estar social e o conceito de eficiência. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 16, n. 2. Maio-Agosto, 2020, p. 4. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350380137_Bem-Estar_Social_e_o_Conceito_de_Eficiencia_Social_Welfare_and_the_Concept_of_Efficiency. Acesso em: 11 dez. 2021.

11 Um dever de boa administração, segundo Hely Lopes de Meirelles (MEIRELLES, Hely L. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2012, 38ª ed, p.111)

12 O modelo se caracteriza pela descentralização gerencial por meio da qual recebe o gestor autonomia para, valendo-se dos recursos dentro do possível disponíveis, tornar a organização produtiva e capaz de prestar serviços que atendam às necessidades dos usuários com qualidade. (MATIAS-PEREIRA, *idem*. p. 61-62).

13 Conforme MATIAS-PEREIRA, *op. cit*, p. 62, e FIGUEIREDO, *idem*, p. 24.

estatal¹⁴, sendo a formal introdução da eficiência como novo princípio formal da administração junto ao art. 37, *caput*, apenas uma dentre várias mudanças impostas à gestão pública estatal. A partir dessas mudanças, todavia, deixou a eficiência de ser mero dever administrativo implícito para assumir o *status* de norma orientadora do comportamento estatal em todos os campos da administração pública direta e indireta dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A positivação da eficiência pode ser considerada um dos marcos da reforma, pavimentando o caminho para a consolidação do gerencialismo na administração pública a partir da introdução de ideias como a de governança, de busca de resultados e de *accountability*¹⁵, constando suas noções e diretrizes de emendas constitucionais posteriormente promulgadas no intuito de inserir o estado em um modelo neoliberal de atuação, em que seu papel vê-se ao máximo reduzido a partir da transferência à iniciativa privada da execução de serviços cuja natureza comporte tal deslocamento.

Relevante destacar, entretanto, que o processo de adoção da mentalidade gestionária baseada na eficiência acabou por permitir que as características do modelo capitalista fossem conciliadas com os valores e fins democráticos¹⁶, aperfeiçoando então o papel do estado que, de protagonista, passa a ser parceiro da iniciativa privada na execução dos serviços que manteve sob sua responsabilidade¹⁷.

2. Eficiência, suas acepções e alcance na administração brasileira pós-reforma

A ênfase na qualidade e na produtividade caracteriza a nova gestão pública. O uso eficiente dos recursos públicos em todas as áreas de atuação e funções estatais passou a ser o instrumento para a busca do melhor desempenho e de melhores resultados no tocante à prestação dos serviços públicos.

14 Segundo CARVALHO FILHO, José S. Manual de direito administrativo, 28ª. ed.- São Paulo: Atlas, 2015, p. 30.

15 PAULA, Eduardo L. N. Reforma Administrativa: novos princípios da Administração Pública.

16 Sob essa ideologia, adotaram-se medidas concretas para a redução do papel do estado na sociedade para, em seguida, reconhecer sua importância na garantia do desenvolvimento econômico, da segurança jurídica e do cumprimento de contratos de um lado, e na prestação dos direitos sociais por meio da execução dos quais devem ser reduzidas as desigualdades.

17 MATIAS-PEREIRA, Manual..., p. 29 e 104.

Segundo o Léxico¹⁸, dentre os vários significados dados ao vocábulo eficiência encontra-se aquele que o traduz na qualidade daquilo que produz resultado ou surte o efeito desejado, e na qualidade do que é passível de aplicação vantajosa, proveitosa ou útil, expressando ainda o atributo ou condição daquilo que é produtivo.

As acepções colhidas sob esse viés não auxiliam, contudo, a distinguir eficiência da eficácia, vocábulo comumente utilizado para denotar a qualidade do que produz o resultado esperado, atributo ou qualidade daquilo que é eficaz e até mesmo a capacidade de resolver problemas ou de realizar atos específicos¹⁹.

Considerando, contudo, as bases sobre as quais desenvolvido o processo de inclusão da eficiência no rol das normas que orientam a atuação da administração pública, faz-se necessário, considerados os fins do presente trabalho, retornar às bases sob as quais formada a noção privatista e gerencial da eficiência para delimitar seus contornos e, assim, distingui-la da noção de eficácia.

Malgrado o aspecto finalístico que aproxima em sentido ambas as figuras, a eficácia alude à consecução dos resultados a partir de um objetivo escolhido, ao passo que a eficiência se relaciona mais intrinsecamente com o modo com que os recursos disponibilizados são trabalhados para se obter os fins desejados²⁰. A distinção é mais facilmente percebida quando se divisa possível seja um processo de trabalho reputado eficaz mesmo se realizado de forma ineficiente, não se mostrando congruente o inverso, por não se conceber eficiente um processo de trabalho que dele resultem atos ineficazes.

Como princípio, deve a eficiência nortear a execução dos serviços estatais por meio dos quais são atendidas as necessidades, concretizados os direitos e garantias individuais dos cidadãos e promovido o bem comum, demandando do aparato estatal organização que o habilite a cumprir a missão institucional da forma produtiva, ou seja, do

18 EFETIVIDADE. In: MICHAELIS, Dicionário *on line*. Brasil. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>, acesso em 22 out 2021.

19 Na acepção jurídica, assume a efetividade o caráter ou qualidade do ato (processual) que apresenta ou produz os efeitos desejados quando plenamente cumprido ou executado.

20 Haddad e Pedrosa, tratando da eficiência no contexto judiciário, distinguem o conceito de eficiência do de eficácia. Segundo eles, “os conceitos de eficiência e de eficácia, a despeito da semelhança, ocupam espaço próprio. Eficiência significa fazer mais com menos; eficácia, fazer a coisa certa. Eficiência sempre depende de um referencial comparativo, isto é, alguém pode ser eficiente se o for mais que outrem. [...] Já a eficácia, quase como valor absoluto, prescinde de comparações e se atém mais à segurança do trabalho corretamente executado”. (HADDAD, Carlos H.; PEDROSA, Luís A. C. Manual de Administração Judicial: enfoque conceitual. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017, p. 93).

modo mais ágil, econômico e eficaz possível, obtendo-se com a menor quantidade de energia e recursos o máximo do resultado positivo visado²¹.

Ao serem conjugadas essas premissas com as finalidades do estado e da sua administração, reconhece-se que a busca da eficiência deve atuar direta e conjuntamente sobre a estruturação dos órgãos públicos de forma a condicionar seu funcionamento a satisfazer, com o mínimo de dispêndio de recursos, o máximo de necessidades que vier a lhe apresentar a sociedade²².

Calcada a interpretação da eficiência em viés abertamente econômico²³, o dever de agir – e obter – mais com menos perpassa todo o espectro funcional do estado, demandando dos responsáveis pela execução de seus mais variados serviços e ações o melhor desempenho possível, não importa se na construção de estradas, em campanhas de vacinação, na execução de tarefas burocráticas, pautadas exclusivamente pelo princípio da legalidade, e até mesmo na atividade de pacificação dos conflitos sociais.

A medida da amplitude dos deveres estatais será a medida do alcance do princípio, sendo essa afirmação que autoriza reconhecer também a submissão do Judiciário aos deveres decorrentes da incidência dos preceitos e orientações que dele emanam, não importando se o *locus* da atuação estatal.

3. Gerencialismo no judiciário e a busca da eficiência

A partir da ideia que atrela o surgimento do estado ao atendimento das demandas sociais, além da adoção de mecanismos que limitam o poder por ele concentrado, tornou-se necessário organizar seu exercício a fim de permitir o cumprimento da missão então assumida.

21 Com base nos ensinamentos de Peter Drucker, o pai da Administração moderna, e outros: ALCÂNTARA, Christian M. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

22 Numa visão sistêmica, pode-se visualizar o Estado de um lado – entendido aqui como um ente fictício –, a sociedade do outro lado, e no meio a administração pública. O Estado, nesse modelo, por meio da administração pública, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade e transparência. (MATIAS-PEREIRA, Manual de Gestão Contemporânea. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 7).

23 Como aponta Eduardo Luiz Cavancanti Campos (CAMPOS, Eduardo L. C. O princípio da eficiência no processo civil brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 6-9.

Sob inspiração da doutrina liberal, a separação das funções estatais foi a estratégia institucional adotada pelos estados modernos não apenas no sentido de evitar abusos e excessos, como também de permitir o melhor desencargo das atribuições afetas àquelas funções. A divisão das principais funções estatais em agrupamentos de poder apresenta-se, portanto, não apenas como meio para impedir que o poder do estado desborde dos limites dados pelas finalidades que ensejaram sua instituição, mas também como instrumento para o melhor funcionamento da gestão pública, circunstância que evidencia que remonta a ideia de eficiência aos próprios primórdios do estado moderno.

A necessidade de separação das atuações estatais já era defendida por Aristóteles, que pregava sua divisão como condição para o bom funcionamento da máquina estatal, na forma posteriormente desenvolvida por Locke e depois aperfeiçoada por Montesquieu, que apresentou enfim à Europa sua visão tripartite das funções estatais legislativa, executiva e judiciária, configuração que se tornou a base da moderna organização do estado²⁴.

Hoje, a divisão tripartite dos poderes estatais é adotada em boa parte do mundo civilizado, estando positivada no art. 2º da Constituição que a prevê como princípio fundamental²⁵ do estado brasileiro, em paralelo às normas responsáveis pela definição da estrutura e organização do aparato oficial por meio da qual serão perseguidos os fins estatais. A separação de poderes demanda a constituição de uma estrutura administrativa dedicada ao cumprimento de cada função estatal, em torno das quais deverão ser reunidos os colaboradores encarregados das tarefas afetas ao desencargo das tarefas que integram a competência de cada uma dessas funções²⁶, cabendo à gestão

24 SANTOS, Clezio S. Introdução à gestão pública, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 91-92.

25 Malgrado separadas, as funções estatais precisam, para bem cumprir seu desiderato, atuar de forma independente e em harmonia, no exercício do conhecido regime de freios e contrapesos, instituído para garantir que, no cumprimento de sua missão, não haja agressões ou usurpação de função e para que nenhum poder se sobreponha ao outro fomentando entre eles, a par de uma atuação integrada e colaborativa, um controle recíproco permanente. Seu exercício se dá segundo os limites traçados ao modelo de estado adotado pela Constituição de 1988. (SILVA, José A. Curso de direito constitucional positivo, 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 113-114). A cooperação e a integração entre poderes e suas funções é o que fomenta e consolida a harmonia perseguida pelo texto constitucional, e parte da compreensão de que cada um dos poderes exerce uma função principal que deve ser complementada e controlada pelo exercício das atribuições conferidas a outro, como se dá quando o Judiciário declara uma lei inconstitucional, quando o Executivo veta uma lei, e quando o Legislativo aprova contas da administração. (SANTOS, Clezio. Introdução..., p. 93).

26 A existência de uma estrutura administrativa dedicada ao desenvolvimento de cada uma das funções estatais, além de permitir que suas atribuições sejam realizadas com expertise, concentração e foco, atende à necessidade de independência de atuação de cada uma delas, conforme Antonio Ernani Pedroso Calhau

administrativa a organização e coordenação da atuação dos servidores à luz das respectivas finalidades do órgão a que pertencem.

Como traço estrutural da atuação dos poderes estatais, alcançando-os na execução de todos os serviços que lhe são próprios, é a observância da eficiência. No caso do Judiciário, em específico, e com mais rigor desde a mudança de mentalidade trazida à sua gestão pela promulgação da EC n. 45/2004, o dever de eficiência se impõe para além da prática dos atos administrativos necessários ao seu funcionamento.

Após longos anos de tramitação do projeto de emenda constitucional correspondente perante o Legislativo, a reforma do Judiciário finalmente foi implementada com vistas à modernização do poder que foi um dos mais afetados pelo advento da Carta de 1988, e o menos preparado para enfrentar os desafios daí nascidos. Seu funcionamento restou diretamente impactado pela assunção da especial condição de defensor da ordem constitucional e de garantidor da efetivação dos direitos nela previstos, trazendo como consequência imediata, junto a outros fatores, o aumento de demanda e, por consequência, o aumento de seus acervos.

No novo estado brasileiro, o incremento da missão de pacificação social²⁷ sofrida pelo Judiciário deveu-se, em grande parte, em função da previsão constitucional do *direito de acesso à justiça*, que vem a ser a expressão material do princípio da inafastabilidade da atuação jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF), por meio do qual assegurado o acionamento da jurisdição para a tutela e garantia dos interesses dos jurisdicionados, ainda que não disponham de recursos para tal fim (art. 5.º, LXXIV, CF). O novo panorama constitucional, ante o agravamento da morosidade judicial já existente, demandou, portanto, do Judiciário sua verdadeira reinvenção como resposta tanto à ampliação do rol dos direitos do cidadão como das vias de acesso formal à justiça (instalação de defensorias públicas, a criação de juizados especiais etc).

(*apud* CAMPOS, Eduardo L. C. O princípio da eficiência no processo civil brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 17).

27 “A extensão e a complexidade dos direitos sociais garantidos, bem como o grau de detalhamento, combinados com a capacidade do Judiciário de exercer o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, propiciaram um aumento substancial das áreas de intervenção e atuação pública deste poder. A Lei Maior conferiu capacidade aos magistrados e às cortes judiciais de produzirem impactos sobre o processo de decisão política. Em decorrência, a Constituição transforma-se em um texto programático, operando-se um estreitamento da margem de manobra dos políticos e, conseqüentemente, ampliando-se o papel político do Judiciário” (SADEK, Maria T. Judiciário: mudanças e reformas. Estudos Avançados n. 18 (51), 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7VfWLFPy/?lang=pt>. Acesso em: 8 set. 2021).

Foi sob esse panorama que a EC n. 45/2004 introduziu o gerencialismo no Judiciário, fazendo com que o poder fosse finalmente integrado ao processo de atualização da administração pública brasileira. Dentre as alterações geradas, citam-se a instituição da ideia de *governança judiciária* e a promoção de importantes alterações de ordem estrutural e principiológica na gestão do poder, das quais a principal foi a criação do Conselho Nacional de Justiça como órgão administração máximo de controle administrativo e de direção da gestão judiciária.

Se de um lado a introdução do gerencialismo no Judiciário materializou o intento do constituinte reformador de torná-lo um poder administrativamente mais eficiente, capaz de gerir seus recursos de forma otimizada, do outro a instituição do direito fundamental à duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF) também por conduto da EC n. 45/2004, cuidou de afetar – e submeter – o próprio exercício da jurisdição aos reclames da eficiência. Com isso, a prestação jurisdicional, que até então era encarada como uma concessão, uma dádiva do estado, que se materializava no tempo em que esse reputava ser o devido, acabou alçada ao *status* de verdadeiro serviço público que, como tal, passa a sujeitar-se às demandas por presteza, celeridade e eficiência.

A submissão do Judiciário brasileiro aos preceitos do modelo gerencialista já exercitado perante a administração dos outros poderes consolidou-se definitivamente com a atuação do CNJ. O conselho vem sendo o maior responsável pela condução das mudanças que fomentam o processo de perene aperfeiçoamento da instituição. A atuação do CNJ tem qualificado a prestação do serviço judicial brasileiro pela busca por maior agilidade, maior transparência e menor burocracia, pautando o funcionamento dos órgãos judiciais por metas e estratégias desenhadas a partir da análise do seu desempenho e dos resultados produzidos, tendo sempre como norte a satisfação do usuário da justiça.

Sendo a eficiente execução dos serviços judiciários aquilo que permite ao jurisdicionado a fruição do direito cuja tutela procura receber do estado, a mudança para o novo modelo de gestão acabou por transformar a relação do poder com o usuário da justiça. Sob o modelo gerencialista, não somente todos os esforços realizados pelo Judiciário se voltam para o destinatário de seus serviços, como viabilizado restou aos cidadãos que o procuram acompanhar seu funcionamento e sobre ele exercer controles

próprios aos preceitos da democracia participativa já implementados nos demais órgãos estatais²⁸.

Estando a definição das metas e o cumprimento da estratégia judiciária a cargo do CNJ nos termos citados, ou seja, vinculados à missão de efetivar direitos, inegável a assunção, pelo Judiciário, da vocação constitucional de órgão de concretização da própria cidadania que reclama seja materializado seu funcionamento sob performance ótima, a modo eficiente e em tempo razoável.

Dizer, sob esse contexto, que o Judiciário deve obter performance jurisdicional ótima implica reconhecer que toda a atuação judiciária deve comprometer-se com a busca da eficiência. É dizer, deve a eficiência não ficar confinada apenas à prática dos atos de gestão interna fundados no poder de autogoverno, mas alcançar também a atividade processual, parametrizada pelo devido processo legal e pelo respeito à ampla defesa e ao contraditório, de adjudicação e de satisfação de direitos, alcançando, assim, a atuação do poder tanto em relação às atividades-meio, como em relação às atividades-fim. É a partir da análise da eficiência sob essas duas perspectivas que se pode obter a real noção do alcance e do significado da *eficiência* no contexto da instituição.

3.1 Eficiência processual

A prestação jurisdicional tem o processo como seu instrumento de trabalho. O processo é um encadeamento de atos previstos em lei voltados à materialização de uma ordem de providências prevista em lei que culmina na criação de uma norma jurídica aplicada a um caso concreto com efeitos constitutivos, condenatórios ou declaratórios, resultando na satisfação material de um direito.

O processo, como a própria etimologia da palavra denota, é atuação não instantânea, não imediata. Ele demanda, com respeito aos princípios constitucionais que asseguram o contraditório, a ampla defesa, e a participação de ambas as partes na construção da decisão para o caso concreto ou a obtenção forçada da realização dos

28 “Numa democracia participativa, não apenas as funções administrativas devem ser exercidas de modo eficiente, mas toda e qualquer atividade desempenhada pelo Estado. Se as atividades jurisdicionais ou legislativas são prestadas pelo Estado, também elas devem ser pautadas na busca por eficiência. Assim, o modelo político vigente no Brasil determina, ou melhor, impulsiona que as funções administrativas, legislativa e jurisdicional sejam exercidas de modo eficiente pelo Poder Público. Portanto, o princípio da eficiência processual não só é compatível com o modelo político vigente, como também corresponde à incorporação jurídica de um valor nele predominante.” CAMPOS, Eduardo L. C. O princípio...p. 24).

direitos, a observância das sucessivas etapas e prazos a ele previstos legalmente perante o órgão jurisdicional competente.

A condição do processo de instrumento para a fruição de direitos e a necessidade de seu eficiente desenvolvimento reclama o constante aperfeiçoamento da gestão judiciária a fim de que o tempo e a forma com que aplicadas as normas processuais em vigor não se tornem fatores que impactem negativamente a obtenção do acesso do jurisdicionado à ordem jurídica justa, sobretudo após a positivação do dever de eficiência junto ao art. 8º do CPC²⁹.

À vista da conformação legal das regras processuais, o tempo do processo é afetado por uma série de fatores que vão desde a forma com que o Judiciário as aplica, passando pelo comportamento processual das partes, pela forma com o Judiciário se estrutura para o cumprimento dessa missão e, enfim, pela quantidade de demandas que nele aportam, seja buscando o acerto da regra jurídica ao caso concreto, seja buscando a satisfação dos direitos por meio daquela assegurados.

É certo que não pode ser o Judiciário diretamente responsabilizado pelos efeitos negativos trazidos à gestão dos processos em razão do elevado número de demandas que são ajuizadas, ou pelo impacto processual gerado por comportamentos pouco colaborativos das partes. Afinal, boa parte dessas ações tem origem nos baixos custos da litigância e no uso instrumental do Judiciário, fatores em relação aos quais, apesar de influenciarem diretamente no tempo do processo, não dispõe o poder de meios de controle direto.

Integra, contudo, independentemente desse cenário, a responsabilidade do Judiciário a eficiente gestão do processo não importando o tipo de tutela (cognitiva ou satisfativa) buscada pelo jurisdicionado na busca da concretização de sua cidadania, devendo, por essa razão, assim como o legislador necessita aperfeiçoar de forma constante as regras processuais cuja aplicação pauta o gerenciamento do tempo da atuação jurisdicional, o Judiciário também organizar seus órgãos e velar para que seu funcionamento seja capaz de fazer com que o processo se desenvolva da forma segura,

29 Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

célere e, sobretudo, eficaz³⁰. É, portanto, nesses termos que devem ser compreendidos os efeitos trazidos pela regra prevista no art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República, em relação ao funcionamento do Judiciário.

3.2 eficiência organizacional

Colabora diretamente para a obtenção da eficiência processual a forma como o judiciário está funcionalmente organizado para o exercício da prestação jurisdicional que se constitui na sua atividade-fim.

A boa estruturação dos órgãos que compõem o poder, sejam aqueles dedicados à atuação jurisdicional, sejam aqueles encarregados da atuação administrativa responsável pela manutenção do funcionamento da organização (pagamento de fornecedores, serviços, manutenção predial, aquisições etc), potencializa a eficiência processual que se espera presente na prestação jurisdicional. A má gestão dos recursos destinados ao funcionamento do poder, assim como a má organização ou estruturação de seus órgãos, afeta diretamente sua atuação, podendo afastá-lo de uma performance ótima, que somente poderá ser atingida se comprometida a estratégia adotada pela governança com a consecução da eficiência no cumprimento da missão institucional de realizar justiça.

Sendo a organização do poder em torno de seus fins o objeto de trabalho da governança judiciária³¹, e considerando, por imposição democrática, que o Judiciário deve, por obediência ao dever de eficiência em todos os seus contornos, procurar cumprir suas finalidades constitucionais da melhor forma possível, apresenta-se necessário seja submetido seu funcionamento a processo de constante aperfeiçoamento.

30 A propósito, Eduardo Luiz Cavalcanti Campos aponta que a duração razoável do processo e a economia processual não se confundem com a eficiência, que demanda produtividade e qualidade do processo jurisdicional por meio do seu gerenciamento adequado e tendentes à obtenção dos fins apontados (CAMPOS, E. L. C, *O princípio...*, p. 85).

31 Sem aludir diretamente à governança judiciária, aponta Luíza Vieira Sá de Figueiredo, que o termo governança expressa a capacidade de determinada organização de formular e implementar suas políticas e decisões à vista de sua capacidade financeira e administrativa e à luz dos objetivos traçados, atuando mediante processos complexos de tomada de decisão que alcançam e impactam tanto os integrantes da instituição como o destinatário de seus serviços, interligando-os por meio de um elo de transparência, ética, conformidade e prestação de contas (FIGUEIREDO, Luíza V. S. *Gestão...* p. 28-29). Analisadas tais noções no contexto do funcionamento do Poder Judiciário, e consideradas as diretrizes do método gerencial de gestão, é possível extrair da lição dada o necessário à compreensão da concepção de governança judiciária.

Dessa forma, considerando que da crescente complexidade e dinamismo da realidade advém a grande judicialização que congestiona o acervo de processos sob a responsabilidade do Judiciário, e que a grande demanda é também potencializada ora pelo viés majoritariamente adversarial dos jurisdicionados³², ora pelo comportamento do Poder Público³³ perante a justiça, exige-se cada vez mais do Judiciário a implementação da boa governança para o desencargo de suas responsabilidades.

O dever reclama, então, a utilização de todas as providências de ordem administrativa que estejam ao alcance da instituição para esse fim, sejam elas compostas por metas de desempenho e uso cada vez mais abrangente dos recursos tecnológicos, dentre outras de semelhante natureza, sejam elas enfim representadas pela transformação e uso da sua estruturação como ativo favorável – e não como obstáculo – na busca da atuação eficiente, da implementação do acesso à ordem jurídica justa e da satisfação do jurisdicionado.

4. O papel da estruturação dos órgãos judiciários no cumprimento da missão institucional

A forma com que os órgãos públicos são estruturados impacta diretamente no seu funcionamento e na obtenção eficiente dos resultados que deles se esperam.

Com o Judiciário, poder junto do qual ingressam, são tratados e decididos os processos que veiculam as pretensões dos litigantes, não é diferente. Da mesma forma que os demais poderes estatais, deve a instituição judiciária estar organizada de forma que seja possível não somente praticar a jurisdição, mas que, ao fazê-lo, execute-a de forma eficiente a fim de que o processo, além de realizado de forma produtiva e célere, consiga viabilizar uma prestação jurisdicional capaz de recompor, tanto quanto possível, o direito reclamado a seu titular.

Nessa atividade, a natureza do direito perseguido, o volume de demandas existente, seus caracteres específicos e complexidade, bem como a quantidade de

32 Construído, em parte, por anos de política judiciária de fomento ao acesso formal à justiça e pelo grande número de profissionais da advocacia formado todos os anos pelas inúmeras faculdades de Direito do país, como apontam Haddad e Pedrosa (*Op. cit.*, p. 40-42).

33 Na forma como aponta pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros no ano de 2015. (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. O uso da justiça e o litígio no Brasil. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2021/05/2015-O-uso-da-justica-e-do-litigio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 2 set 2021.

órgãos que integram a estrutura judiciária e os critérios legais que orientam o exercício da jurisdição são fatores, dentre outros, que, visando permitir o tratamento adequado às demandas, orientam o processo de constituição e funcionamento dos órgãos judiciais. Foi por outra razão que, malgrado a unicidade da jurisdição, ser seu exercício historicamente dividido em *ramos* distintos de justiça³⁴, não sendo racional – ou mesmo conveniente – que cada órgão judiciário ficasse responsável, ainda que por distribuição equitativa, pelo julgamento de toda e qualquer espécie de demanda existente ou futura.

O aprimoramento da estrutura do judiciário verificado ao longo da história da promulgação das constituições brasileiras levou também à organização legislativa de regras de competência para a prestação adequada (*rectius*: eficiente) da tutela jurisdicional. No Código de Processo Civil de 1939, por exemplo, o poder de dizer a jurisdição cível foi distribuído entre órgãos segundo critérios de territorialidade (domicílio do réu, situação da coisa), do valor da causa e do estado da parte³⁵, ao lado da definição competência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Apelação.

Apesar de os critérios hoje aplicáveis ao exercício da jurisdição cível serem bastante próximos daqueles de antigamente, o poder de autogoverno conferido aos tribunais pelo texto constitucional permitiu que esses, no exercício da organização judiciária sobre o território de sua jurisdição, pudesse levar em conta critérios objetivos outros para firmar os parâmetros do seu funcionamento. Assim, fatores como o volume de processos, sua complexidade ou a presença de caracteres próprios do direito discutido em cada feito passaram a ser considerados no processo de organização interna do Judiciário como forma de racionalizar a prestação jurisdicional.

É sob essa conjuntura funcional de divisão da jurisdição entre os órgãos judiciais existentes que deve a governança judiciária, à luz dos limites constitucionais e legais existentes, procurar produzir o melhor dos arranjos organizacionais para dele ser obtido

34 Na primeira constituição republicana (1891), o poder constituinte criou órgãos judiciários de graus e instâncias distintas (juízes federais, tribunais federais e o Supremo Tribunal Federal) para a prestação da jurisdição (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 29 nov 2021). No mesmo sentido a constituição imperial anterior. (BRASIL, Constituição política do Império do Brasil. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 29 nov 2021).

35 Cf. BRASIL, Decreto-lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939. Código de Processo Civil. Arts. 133 e seguintes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm. Acesso em 29 nov 2021.

desempenho capaz, inclusive, de atender mais prontamente as mudanças verificadas no estrato social e de satisfazer os anseios da população por celeridade e efetividade.

A estruturação e a organização dos órgãos do Judiciário, aliás, constituem-se uma das dimensões a serem consideradas no cálculo da estratégia institucional por parte da governança judiciária, ao lado de outros elementos apontados pela literatura especializada³⁶, em razão de sua direta ligação com a materialização do princípio democrático.

Dessa forma, vê-se que o acesso à ordem jurídica justa que proporciona o ingresso formal perante o Judiciário e o efetivo exercício da cidadania pelos jurisdicionados estão diretamente ligados à maneira com o poder se organiza e funciona, sendo diretamente impactados, portanto, pela forma como a governança, expressão material da independência (art. 2º, CF) e da autonomia administrativa e financeira inerentes ao poder³⁷, responde à demanda por eficiência nesse campo específico.

5. Especialização como instrumento de gestão judiciária

À governança do Poder Judiciário cabe, mediante a gestão administrativa e financeira que viabiliza a efetivação do seu ofício, a tarefa de organizar seus órgãos e distribuir entre eles as parcelas de competência jurisdicional a fim de que concretizem a distribuição da justiça.

Nessa tarefa, fatores como o número de processos sob a responsabilidade do Judiciário e a natureza das demandas que integram o acervo processual constituem elementos que orientam diretamente a forma como a estrutura da organização é montada, afetando a forma como a prestação jurisdicional é realizada.

36 Tomás de Aquino Guimarães e Luiz Akatsu apontam que, além da estrutura, a *accountability*, a independência judicial e a acessibilidade da justiça são dimensões que integram o conceito de governança quando analisada sob a dimensão do desempenho do sistema judicial (GUIMARÃES, Tomás. A.; AKUTSU, Luiz. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. Revista DIREITO GV, São Paulo, Jan-jun 2012, p. 183-202. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23999/22753>. Acesso em 1 dez 2021).

37 Conforme FIGUEIREDO, Luíza V. S. de. Gestão em poder judiciário: administração pública e gestão de pessoas – 1ª ed. Curitiba: CRV, 2014, p. 47. A autora lembra, inclusive, como decorrência do seu autogoverno, competir ao Judiciário, no âmbito de sua atuação, a propositura ao Legislativo de alterações da organização judiciária por meio da qual distribui, entre seus órgãos, suas atribuições jurisdicionais.

Diante de considerável número de disputas a resolver, cabe ao Judiciário, na busca da atuação eficiente, realizar acertos institucionais que proporcionem a criação de órgãos judiciais em número suficiente para o cumprimento da tarefa, e que viabilize a organização de seu funcionamento de modo a permitir o exercício racional da jurisdição, distribuindo entre aqueles a responsabilidade pelos julgamentos.

Nesse desiderato, dando seguimento à prática da departamentalização que caracteriza a estrutura organizacional da administração brasileira³⁸, como mostra a adoção, pelo constituinte originário, da separação funcional por *ramos* da atuação jurisdicional, o Judiciário tem feito uso, em maior ou menor grau, da técnica da especialização funcional de competências.

No desempenho de sua independência, seja por meio de leis cuja iniciativa cabe privativamente ao próprio Judiciário, seja mediante a emissão de atos administrativos, unidades judiciárias são criadas, estruturadas ou transformadas para, por meio delas, conferir-se tratamento singularizado a determinados agrupamentos de processos formados à vista da matéria discutida ou de algum outro elemento presente na relação jurídica material ou processual considerada. Cita-se como exemplo mais comum dessa distribuição funcional da jurisdição a separação de varas em cíveis e criminais perante a justiça dos estados. É desse processo que parte o processo de maior desmembramento da jurisdição em especialidades a partir do tema ou ramo do direito cujo conhecimento se requer para o desate da demanda, como ocorre na seara cível ou não penal com a especialização de unidades em varas de família, de falência e recuperação judicial, de sucessões, varas de Fazenda Pública etc.

A escolha por juízos especializados é atribuição da governança judiciária por ocasião do desencargo do poder-dever de autogoverno conferido ao judiciário nos termos da Constituição da República³⁹. O desencargo da tarefa, no que tange aos tribunais

38 A técnica segue o modelo funcional dado pela departamentalização praticada por órgãos públicos, traçada, segundo Clezio Saldanha dos Santos, a partir da identificação de fins específicos que integram o objetivo da organização, e os demais elementos que a compõem, relacionando todos eles e estruturando-os conforme a potencialidade de homogeneização e padronização das tarefas que lhe são próprias com o fim de obter a maior eficiência no seu funcionamento sob a forma concentrada e centralizada de autonomia gerencial (SANTOS, Clezio. Introdução... p. 94-107).

39 O fundamento constitucional da especialização reside no dever de eficiência a que está sujeito o Judiciário, tendo o próprio texto constitucional, além da previsão contida no caput do seu art. 37, previsto expressamente a especialização como caminho para a obtenção do tratamento mais adequado e eficiente de causas agrárias, nos termos do art. 126. Na legislação infraconstitucional, a especialização integra o conjunto de instrumentos necessários à execução da Política Nacional das Relações de Consumo quando,

estaduais, opera-se sob regras como as presentes na Lei federal n. 5.621, de 4 de novembro de 1970, editada para regulamentar a estruturação da justiça estadual à época de sua publicação, e por meio da qual possível à administração dispor sobre sua divisão e organização judiciárias, compreendendo essa última a constituição, estrutura, classificação, atribuições e competências dos tribunais, juízes e varas⁴⁰.

No contexto judiciário, portanto, a especialização assume a condição de técnica gestonária destinada a conferir, com amparo na expectativa de aumento da produtividade, economia de recursos e maior qualidade das decisões a serem proferidas, maior eficiência às unidades judiciárias criadas ou cuja competência tenha sido alterada para processar e julgar matérias e questões específicas⁴¹, em relação às quais tende a ser mais aprimorada a prestação jurisdicional. Sua utilização traduz a escolha consciente do Judiciário, em determinados cenários, pela atuação do juiz especialista em detrimento da versatilidade própria ao juiz mais generalista que vê-se obrigado a trabalhar com vários ramos do direito na prestação da jurisdição.

A escolha pela especialização como instrumento de gestão da prestação jurisdicional baseia-se na expectativa de obtenção de ganhos de produtividade, de qualidade e de satisfação do usuário da justiça .ampara-se na busca da eficiência e no reconhecimento da maior capacidade, em prejuízo da versatilidade própria a um juiz generalista que, de forma genérica, é instado a trabalhar com vários ramos do direito para prestar a jurisdição nos mais variadas situações, de a atuação do juiz especialista entregar de forma mais aprimorada a prestação jurisdicional junto a uma determinada – ou determinadas – espécie(s) de lide.

Considerando que a capacidade do Judiciário de organizar internamente seu funcionamento afeta diretamente a performance da instituição quanto à consecução de

no interesse do jurisdicionado e da eficiência da prestação jurisdicional, prevê o Código de Defesa do Consumidor (CDC) para a solução de litígios de consumo a criação de juizados especiais e varas especializadas. O mesmo ocorre em relação aos feitos relativos à propriedade intelectual, conforme o art. 241 da Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. Bem antes, a Lei complementar n. 35, de 14 de março de 1979, a Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), já previa a existência de turmas especializadas e seções de turmas especializadas no antigo Tribunal Federal de Recursos, e câmaras ou turmas especializadas, ou agrupadas em seções especializadas, para os Tribunais de Justiça.

40 BRASIL, Lei n. 5.621, de 4 de novembro de 1970. Regulamenta o artigo 144, § 5º, da Constituição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5621.htm>. Acesso em: 3 nov 2021.

41 https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-dos-cartorios_2020-08-25_3.pdf p. 8

seus objetivos, é necessário que a governança esteja sempre atenta às demandas impostas pelas mudanças verificadas no estrato social que impactam diretamente esse funcionamento. Logo, a estruturação da organização judiciária não pode pretender ser definitiva, devendo aceitar, sempre que necessário, ajustes no funcionamento de seus órgãos a fim de que possa responder, sempre com eficiência e presteza, às demandas apresentadas à instituição.

Conquanto fruto do modelo burocrático de gestão e de cientificação do trabalho largamente aplicado na iniciativa privada desde os primórdios do liberalismo⁴², não se pode negar que a especialização do trabalho judicial se apresenta, ao lado de outras medidas voltadas à maior eficiência e eficácia da atuação estatal, como meio capaz de auxiliar o processo de aperfeiçoamento do funcionamento judicial em determinados cenários⁴³.

Apesar de integrar modelo de gestão em tese superado pelo gerencialismo, a especialização do trabalho perante a administração pública, em especial aquela executada no âmbito judiciário, nenhum conflito traz para a forma com que a instituição, sob as bases da cultura gerencialista, persegue a eficiência em respeito ao princípio democrático. Por tratar-se de método científico de organização do trabalho com eficácia comprovada, a especialização permite ser utilizada de forma conjugada com ações e técnicas próprias ao modelo de gestão em voga, a fim de concretizar os fins perseguidos pelo Judiciário⁴⁴.

42 A especialização do trabalho, caracterizada pela otimização do seu fluxo mediante a organização hierarquizada e fragmentada da força de trabalho, nasceu com os estudos realizados por Frederick Taylor ainda no século XIX, tendo sido desenvolvida posteriormente por Ford com a noção de produção em massa. O modelo é caracterizado pela divisão e especialização de tarefas entre os agentes e até hoje se constitui a base da produção de bens e serviços (HADDAD, Carlos H. B.; PEDROSA, Luís A. C. Manual de administração judiciária: enfoque prático: volume 2 – Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019, p. 15).

43 Antonio Carlos Esteves Torres aponta, com apoio no trabalho de Vittore Gualandi, como tendências afins no processo de adaptação das instituições às mutações do ambiente social, ao lado da especialização e burocratização das instituições jurídicas, a estandarização da sociedade, no sentido de que uma sociedade de massa gerada pelo progresso científico e técnico traz consigo uma tendência à estandarização do direito; o aumento da produção jurídica e da socialização do direito, além da racionalização e cientificação desse. (TORRES, Antonio C E. Especialização de juízes. Revistas da EMERJ, v. 8, n. 32, 2005, p. 110-118. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista32/Revista32.pdf>. Acesso em: 10 out 202).

44 Lembra-se o destaque feito por Luíza Vieira de Sá Figueiredo acerca da execução do gerencialismo, pautada pelo controle dos resultados, ao invés do controle do processo de trabalho, mediante o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, com planejamento prévio de resultados e seu controle *a posteriori*. (FIGUEIREDO, Luíza V. de S. Gestão..., p. 24).

É importante ressaltar, contudo, que ao reconhecer a utilidade da especialização para uma prestação jurisdicional mais eficiente no exercício desta ou daquela competência não está a se defender o retorno à cultura burocrática sob a qual sedimentada a ineficiência do funcionamento dos serviços públicos do país que o gerencialismo visou erradicar, tampouco a abolição do método de gestão enfim introduzido na administração brasileira. O que se defende, na verdade, é a possível conjugação dessa técnica com outras próprias ao modelo gerencial a fim de tornar mais eficiente a gestão de processos por meio dos quais se concretizam os direitos de cidadania do usuário da justiça.

Aliás, como aponta a doutrina especializada, os modelos de gestão não são estanques, e tampouco se substituem por completo. Essa circunstância autoriza o gestor, diante de determinado problema a vencer, a lançar mão de técnicas próprias a mais de um regime de gestão visando a satisfação do cidadão por meio da prestação de um serviço mais eficiente, fim maior do modelo atualmente em uso⁴⁵.

Logo, nenhum obstáculo se divisa quando, para obter melhores resultados na satisfação dos direitos perseguidos judicialmente, cumprindo-se as metas de produtividade impostas por sua governança, lance mão o Judiciário do trabalho especializado como meio para atingir a eficiência e a efetividade da prestação jurisdicional sobretudo em uma conjuntura em que cada vez mais as relações jurídicas e o próprio Direito passam também por um processo cada vez mais severo de especialização ou particularização. Sendo assim, considerado o reclame por eficiência que se faz à prestação jurisdicional, a especialização seria na realidade, em um primeiro momento, verdadeira consequência natural desse processo de especificidade por que passam na atualidade a constituição das relações jurídicas e a produção das normas sobre os mais variados temas.

É com base nessas premissas que se reconhece, fora das hipóteses de especialização funcional, quanto mais generalista seja a competência de uma unidade jurisdicional, mais conhecimento dela será requisitado acerca das especificidades do direito em vigor, assim como a maior quantidade de tempo para que a atividade seja

45 Clezio Saldanha dos Santos esclarece que os modelos não são estanques, nem se sucedem a ponto de o último superar por completo o último utilizado, e que mesmo os mais novos desses modelos contém traços de gestão das escolas ou regimes anteriores. (SANTOS, Clezio S. Introdução...p. 31).

prestada a contento⁴⁶. A maior demora gerada na entrega da prestação jurisdicional em tais circunstâncias, que engloba ainda o tempo necessário à observância dos diferentes ritos processuais e à execução das múltiplas tarefas e rotinas que compõem suas etapas, contribui para a morosidade do processo e para a frustração da gestão eficiente do tempo.

Especializada, contudo, tem a unidade a capacidade de melhor se assenhorar do conhecimento necessário e das técnicas de trabalho mais adequadas ao processamento das demandas sob sua responsabilidade, concentrando saberes, expertise, tempo e força de trabalho na efetivação de tarefas passíveis de padronização, atuando de modo mais produtivo sem perda de qualidade ou de efetividade das decisões ao fim desse processo laboral⁴⁷. Tem-se, por conseguinte, que o trabalho concentrado do Judiciário junto a determinada matéria ou competência é capaz de proporcionar maior produtividade e segurança, encontrando a especialização na gestão judiciária terreno fecundo para sua execução.

Ao contrário, nos casos em que, mesmo sendo viável, deixar o Judiciário de atuar sob qualquer grau de especialização, acabará seu funcionamento negativamente impactado em razão do maior dispêndio de tempo para a prática dos atos e tarefas

46 Os diferentes impactos gerados pela generalidade e pela especialização nos processos de trabalho foram destacada por Haddad e Pedrosa ao citarem os efeitos da diversidade de demandas no congestionamento, usando a equação matemática VUT integrada pelas variáveis V (variabilidade), U (utilização) e T (tempo de espera), que indica, a partir do exame de uma unidade não especializada, a diversidade de demandas e os tempos de seu processamento são diretamente proporcionais ao surgimento de gargalos de congestionamento no fluxo de trabalho da unidade, fruto em boa parte da impossibilidade de uso de uma maior padronização de atos e rotinas necessárias a seu processamento e gestão (HADDAD, Carlos H. B.; PEDROSA, Luís A. C. Manual de administração judiciária: enfoque prático: volume 2 – Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019, p. 26-27).

47 Isso é possível porque, também segundo Haddad e Pedrosa, a racionalização do fluxo de trabalho decorrente da especialização permite que o especialista conheça cada vez mais de um conjunto limitado de tarefas, diferentemente do que se dá com o generalista, que conhece cada vez menos do amplo conjunto de atividades que lhe são conferidas. Os mesmos autores ainda apontam que a otimização da gestão do conhecimento necessária funcionamento de uma unidade judicial na medida em que, não sendo responsável pelo processamento de demandas que reclamem o domínio de uma maior diversidade de conhecimento técnico e jurídico para o cumprimento de sua missão institucional, a unidade conseguirá melhor desempenho em razão da possibilidade de maior domínio técnico dos saberes necessários, a permitir, inclusive, sejam padronizadas as rotinas e tarefas necessárias ao cumprimento da missão institucional. da mesma forma, apontam os autores que o número de demandas é elemento que igualmente impacta diretamente no funcionamento da unidade, sendo também um dos critérios mais utilizados para a especialização de unidades judiciárias. (HADDAD, Carlos H. B.; PEDROSA, Luís A. C. Manual de administração judiciária: enfoque prático: volume 2 – Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019, p. 14-21).

judiciais que conduzem às baixas processuais, tornando, além de morosa a jurisdição, dispendioso e pouco eficiente o uso dos recursos vinculados a tal missão.

Considerando que apenas quando executada de forma racional e adequada a jurisdição é que será cumprida de forma eficiente a missão dada pela Constituição ao Judiciário⁴⁸, figura estratégico possa a governança, diante da presença das condições técnicas respectivas, valer-se da especialização para estruturar o funcionamento de seus órgãos, organizando-os segundo critérios técnicos de competência a partir de elementos como o direito material discutido, a condição de uma das partes, o volume e a demanda de ações tratando de temas da mesma natureza ou fins, e até mesmo a relevância social ou econômica da tutela de determinado conjunto de direitos.

5.1 Benefícios da especialização

A projeção dos ganhos a serem obtidos pelo Judiciário com a especialização não é mais que fruto do reconhecimento dos benefícios da racionalização por ela trazida aos processos de trabalho e, por consequência, ao funcionamento das organizações nas quais é aplicada.

A literatura jurídica aponta, em razão dos benefícios trazidos para o funcionamento do judiciário, para a correta aplicação do direito e para a efetividade e celeridade das decisões, que a especialização tem sido amplamente defendida como caminho tanto para o vantajoso trato de questões complexas submetidas ao Judiciário, como para a otimização do tempo de tramitação de grandes volumes de processos da mesma natureza.

O uso da especialização para o trato de questões jurídicas complexas – assim consideradas as que demandam análises que envolvam, além do exame de aspectos específicos da legislação, questões técnicas de ordem econômicas e financeiras de difícil compreensão por parte de juízes generalistas – foi objeto de estudo junto a Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicado no ano de 2016⁴⁹. O relatório indicou abertamente os três benefícios principais trazidos pela

48 Como lembra Ricardo Nunes Pereira Júnior em sua tese de doutorado (PEREIRA Jr. Ricardo. O desafio moderno e o judiciário – ordem jurídica, tempo, espaço e atuação da justiça. p. 107. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-20062011-115746/pt-br.php>. Acesso em: 18 dez 2021).

49 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). The resolution of competition cases by specialized and generalist courts: stocking of international experiences.

especialização no trato de questões afetas ao direito da concorrência por parte do Judiciário, no caso a maior eficiência do funcionamento da instituição e a uniformidade e a melhora da qualidade das decisões produzidas⁵⁰.

O aumento da eficiência judicial, identificado a partir do exame da duração ou tempo do processo, foi apontado como decorrência da repetição e da padronização das tarefas, assim como da experiência adquirida pelos juízes especializados que, por estarem dedicados ao exame de apenas um ou alguns temas jurídicos específicos, mostram-se mais aptos à análise e à compreensão de argumentos e evidências lançados nos processo.

Por outro lado, a menor duração do processo, que tem a capacidade de, no caso do trato das questões de concorrência, também gerar no mercado um sentimento de segurança e confiança na atuação do Judiciário, traz igualmente como consequência a mais célere satisfação do direito perseguido, materializando o direito à duração razoável do processo.

Ainda segundo o relatório, a uniformidade que se detecta das decisões produzidas sob o funcionamento especializado dos órgãos judiciais é fruto direto da concentração da força de trabalho e dos esforços dessas unidades na análise e julgamento de casos semelhantes. Essa concentração também produz melhoria na qualidade das decisões, decorrência do aumento da experiência do órgão no trato do tema jurídico em função do qual especializado o tratamento dos processos, podendo a partir daí o juiz realizar estudos direcionados especificamente à aplicação coerente das normas jurídicas afetas aos casos sob sua análise.

Ainda com relação à análise da qualidade das decisões, registre-se que o aumento verificado em sua produção tende a ultrapassar os limites do primeiro grau de jurisdição, *locus* principal do uso estratégico da especialização, para impactar também o trabalho da instância recursal. Quando analisado por ocasião do julgamento dos recursos interpostos em desfavor das decisões produzidas, o trabalho desenvolvido pelo órgão especializado tem o potencial de melhorar o desempenho da instância recursal na medida em que também qualifica a decisão a ser produzida mediante o reexame dos temas

Paris, 2016. Disponível em <https://www.oecd.org/daf/competition/The-resolution-of-competition-cases-by-Specialised-and-Generalist-Courts-2016.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2021.

50 FURLAN, Fernando de M. Especialização judicial – uma solução econômica para a administração da justiça. São Paulo: Singular, 2017, p. 29-30.

conhecidos, o que abre espaço para o surgimento de jurisprudência uniforme e previsível, conferindo efetiva segurança jurídica⁵¹ à prestação jurisdicional.

Mostra-se ainda possível que a especialização afete positivamente, como incentivo processual, o comportamento das partes dentro e fora do processo quanto a situações assemelhadas àquela objeto da judicialização. Fora do processo, apresenta-se como benefício da especialização a prevenção ou o incentivo da prática ou reprodução de atos civis que a parte sabe que o Judiciário, tanto em primeira como em segunda instância, trata de determinado modo⁵². Dentro do processo, o tratamento processual concentrado, especializado e coeso conferido a uma determinada matéria jurídica auxilia a repelir comportamentos processuais diversionistas e pouco colaborativos. Esses seriam desestimulados em conta a facilidade de sua detecção e repressão, com a aplicação das sanções processuais cabíveis, pelo órgão dotado de maior domínio e experiência no trato do tema debatido⁵³.

O maior domínio e experiência no trato dos temas jurídicos objeto de especialização também resulta no contínuo aprimoramento de servidores e juízes⁵⁴, o que colabora para a maior efetividade e celeridade na atuação jurisdicional e para a redução de erros de procedimento e de julgamento, permitindo que a jurisdição seja prestada com maior segurança e precisão. É desse aprimoramento que resulta também a maior aptidão

51 FURLAN, *Idem*.

52 Um grande número de juízes com a mesma competência sobre casos e situações de complexidade evidente pode gerar incoerência no funcionamento do sistema, causando insegurança e produzindo uma aplicação de má qualidade das normas jurídicas, deixando o julgamento das questões a eles submetidas à sorte da distribuição do processo. incentivando a judicialização na expectativa do litigante de se beneficiar dessa incoerência, dobrando a aposta com o (maior) acionamento do sistema recursal, colaborando, por essa via, para tornar mais morosa e ineficiente a prestação jurisdicional.

53 Com relação a esse último aspecto, Thiago de Souza Araújo menciona pesquisa realizada perante juízes especializados atuantes no Judiciário do Estado de Santa Catarina, cujos resultados indicaram serem a experiência e a especialização do magistrado em determinado tipo de demanda fatores cruciais para o indeferimento imediato de recursos meramente protelatórios e para evitar a realização de audiências desnecessárias. O mesmo autor ainda destaca que o domínio conferido pela experiência concentrada sobre determinada matéria jurídica permite também que o juiz especializado perder menos tempo com a prolação de despachos e com a realização de audiências para ouvir partes e colher outras provas complementares, permitindo-lhe dedicar seu tempo à produção de mais atos de conteúdo decisório (decisões e sentenças), conferindo maior resolutividade à sua atuação. O trabalho do juiz especializado, segundo ele, passa a ser realizando com menor dispêndio de energia e com maior entrega de eficiência ao processo, ações que não se se mostram possíveis em se tratando de um juiz generalista. (ARAÚJO, Thiago de S. Um framework para o e-judiciário estadual e gestão do conhecimento. Tese [Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento] – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/176746>. Acesso em: 22 dez 2021).

54 FURLAN, Fernando de M. Especialização... p. 9-10 e 24.

e segurança do juízo para preencher as eventuais lacunas da legislação na aplicação do Direito, assim como a maior liberdade para a formação da convicção para o enfrentamento da questão em discussão sem a direta dependência da colaboração técnica trazida pelas partes ao processo.

É nessa ordem de ideias, então, que a literatura especializada aponta como virtude da especialização a promoção de uma “isonomia substantiva”⁵⁵ entre as partes, garantida pelo fato de que, perante o juízo especializado, o trabalho dos advogados não será necessariamente relevante para a deslance da demanda, na medida em que fica a decisão judicial a depender mais do conhecimento do magistrado acerca da lei – e dos demais aspectos necessários ao julgamento – do que da versão do direito trazida pelas partes. Essa afirmação, longe de desprezar a colaboração que se espera seja exercida pelos litigantes durante o processo, serve apenas para destacar que o juiz especializado prescindirá de uma maior contribuição técnica das partes para a prolação de decisões de qualidade superior, ou seja, em maior conformidade com a lei e com os precedentes, estejam ou não as partes em situação de paridade de armas⁵⁶. Possível então ao juiz superar, sem grandes esforços, eventuais desconformidades técnicas produzidas pelos causídicos na defesa dos interesses de seus constituintes.

Ainda sobre o trabalho dos advogados no processo, a literatura especializada enxerga impactos positivos para o aperfeiçoamento do trabalho da advocacia que atua junto à unidade especializada, sobretudo quando a atuação em questão não se origina de banca especializada, o que abarca a grande maioria dos casos, considerando o imenso número de advogados formados todos os anos pelas universidades brasileiras. Neste caso, o funcionamento da unidade judiciária especializada acabaria por fomentar, no mesmo sentido, a especialização do serviço advocatício que perante aquela atua, sentindo-se o causídico que ingressa com uma demanda específica de competência do

⁵⁵ FURLAN, Especialização..., p. 10.

⁵⁶ Situação de inexistência dessa isonomia se verifica, por exemplo, no cumprimento de sentença formulado para o pagamento de verba sucumbencial honorária haurida por ocasião do julgamento de demanda de saúde pública, em que o advogado, especialista na área de saúde, não domina a disciplina legal e jurisprudencial relativa à remuneração da mora e da atualização dos débitos pecuniários fazendários. Os argumentos técnicos apresentados pela Fazenda acerca da atualização do débito ganharão maior relevância para o desate de uma impugnação eventualmente apresentada perante um juiz que, como o advogado exequente, é especialista apenas no direito material relativo à saúde pública, do que se estivesse a impugnação sob a análise de um juiz especialista no trato das execuções movidas contra a Fazenda Pública.

juízo especializado a necessidade de se atualizar e aprofundar seus conhecimentos no tema da especialização, a fim de que possa melhor avaliar as chances de êxito e, a partir daí, adequadamente deduzir sua pretensão em juízo⁵⁷.

Dessa forma, como apontam mais uma vez os estudos especializados sobre o tema, a especialização do órgão judicial, além de auxiliar a suprir as deficiências na formação jurídica dos profissionais essenciais à administração da justiça, tornaria mais segura a compreensão do direito a ser aplicado e proporcionaria, em razão da menor dependência das habilidades dos advogados envolvidos na resolução da disputa⁵⁸, maior a coerência na aplicação do direito, colaborando para o aperfeiçoamento do sistema quando analisado em contexto de rede.

Tratando-se da atuação de banca especializada junto ao juízo especializado, aponta o mesmo estudo⁵⁹ o estímulo daí gerado na atuação do magistrado por meio do permanente estímulo à atualização e à reciclagem no tema jurídico que se constitui a base da atuação processual. Ainda que a necessidade de atualização seja comum aos juízos ditos generalistas, reconhece-se o maior aproveitamento da formação e atualização recebida pelo magistrado quando direcionada ao exercício da atividade judicante especializada, dada a menor quantidade de tempo envolvida no processo⁶⁰.

Como se vê, os ganhos apontados como decorrência da especialização judicial são concomitantes e estão em constante processo de retroalimentação, redundando na produção de círculo virtuoso que impacta positivamente o funcionamento do aparelho judicial trazendo, por consequência, ganhos positivos ao jurisdicionado que a ele recorre para a satisfação de seus direitos, como asseveram os demais estudos acerca do tema⁶¹.

57 FURLAN, Fernando de M. Especialização..., p. 24.

58 LEGOWSKY, Stephen H. *Specialized justice: courts, administrative tribunals, and a cross-nation theory of specialization*. New York: Oxford University Press, 1990, *apud* FURLAN, Especialização..., p. 25.

59 FURLAN, *ibidem*.

60 A especialização dos advogados, quando conjugada com a dos juízos nos quais atuam, permitirá o exercício mais eficiente e seguro dos atos processuais mediante a redução do tempo necessário à interação entre esses sujeitos processuais em relação à matéria jurídica a analisar. Isso se reflete, por exemplo, no abandono da redação de longas petições carregadas de excertos doutrinários e jurisprudenciais, tornando as postulações escritas mais objetivas e diretas. Na medida em que o tempo necessário à redação de tais petições poderia ser realocado pelo advogado para a atuação em outras frentes de seu interesse, o tempo que a leitura dessa peça demandaria do juiz poderia ser por este usado tanto para a reflexão sobre a decisão a ser tomada no caso em análise, como para tratar os demais casos sob sua responsabilidade.

61 Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, Ada Pelegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe defendem a necessidade de um tratamento uniforme, mais célere e eficiente para determinadas demandas (ações consumeristas) sob uma organização adequada e especializada da justiça capaz de

5.2 Críticas à especialização

Em paralelo ao reconhecimento das virtudes da especialização, é necessário que se faça também o registro das críticas e desvantagens que provoca sua adoção perante as organizações em geral e, por consequência, perante o Judiciário.

Os primeiros problemas comumente atribuídos à atuação ou trabalho especializado são a monotonia gerada na execução das tarefas e a desmotivação para o exercício da criatividade e a acomodação dos colaboradores na divisão de tarefas realizadas, tornando difícil seu aproveitamento ou adaptação em outra função ou competência⁶². A esse agrupamento de críticas juntam-se ainda aquelas relativas à ausência de conhecimento acerca da integralidade do processo de trabalho e a ausência de domínio das competências necessárias à sua integral execução, além das barreiras invariavelmente formadas entre unidades especializadas no que toca à execução de tarefas assumidas por cada uma⁶³.

Por outro lado, a necessidade da especialização estaria sendo superdimensionada em função da possibilidade de serem as circunstanciais deficiências apresentadas pelo órgão julgador no trato das questões complexas supridas pela colaboração dos demais sujeitos processuais, ou ainda por assessores especializados. Ademais, a especialização também impediria o estimulante e construtivo trânsito de ideias e teses, facilitando a concentração de atividades em órgão especializado, por outro lado, a ação de grupos de interesse sobre o juiz promovendo sua *captura*, além de torná-lo refém da sazonalidade de determinado tipo de demanda, que ora o sobrecarregaria, ora o deixaria ocioso.

produzir decisões coerentes e com maior embasamento jurídico no ramo do direito com o acentuado conteúdo social analisado, o que colaboraria efetivamente para a melhoria da imagem da justiça, inclusive. A organização do judiciário em torno desses objetivos ressaltaria a importância do papel do judiciário de aliviar as tensões sociais, de pacificar a sociedade e de estabelecer um controle adequado das relações nos planos político, social e econômico, inclusive. (OLIVEIRA Jr, Waldemar M. de; GRINOVER, Ada P.; DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano. Proposta de criação de varas especializadas em "demandas individuais" de consumo e varas especializadas em "demandas coletivas" em geral. In: Direito do consumidor: tutela das relações de consumo [S.l: s.n.], v. 6. , 2011).

62 MOREIRA, Rafael M. C. A especialização da prestação jurisdicional. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 60, jun. 2014. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao060/Rafael_Moreira.html. Acesso em: 25 dez. 2021, p. 5.

63 MOREIRA, Rafael M. C., *idem*, p. 1-13.

O considerável volume de críticas recebido pela especialização não é obstáculo intransponível para sua implementação junto à organização judiciária, tendo os mesmos estudos especializados que as elencaram⁶⁴ cuidado de elaborar estratégias para a eliminação ou o amortecimento de seus efeitos negativos.

Assim, para tratar a possível desmotivação, a apatia e a contenção da criatividade na execução de tarefas no contexto do trabalho especializado, o emprego de novas técnicas ou métodos pode ser estimulado⁶⁵, assim como a troca e o compartilhamento de experiências e práticas funcionais exitosas entre unidades especializadas de igual ou distinta competência, ou entre estas e unidades generalistas.

Por outro lado, acerca da crítica segundo a qual os agentes que atuam na unidade especializada não possuirão o conhecimento integral do processo, há que se lembrar que todos eles – juízes ou servidores – já são dotados de considerável anteparo generalista de conhecimentos que lhes conferem visão geral do exercício da jurisdição, tendo sido inclusive a aquisição e uso de tais saberes testados quando da submissão desses agentes ao concurso público para o provimento dos cargos ocupados⁶⁶.

A proposição segundo a qual a lacuna de conhecimentos específicos do juiz para a solução de causas complexas seria suprida pelas partes sob o crivo do contraditório, encontra óbices até mesmo na garantia da independência judicial da magistratura. Partem primeiramente da própria independência judicial os reclames para que a estruturação do Judiciário permita que o juiz decida guiado por sua consciência e pela convicção formada acerca das normas jurídicas vigentes, devendo o suprimento das eventuais deficiências de conhecimento dar-se não por meio da participação das partes, ainda que sob o pálio da cooperação (art. 6º, CPC), mas pelo aprimoramento formativo contínuo a ser incentivado pela própria instituição judiciária que integra⁶⁷.

Além do mais, a vingar a justificativa dada para a recusa à especialização, corre-se ainda o risco de se institucionalizar – e como algo proveitoso à justiça – a desigualdade substancial verificada junto às partes, no caso de uma delas possuir efetivo domínio dos

64 Conforme MOREIRA, Rafael M. C., *A especialização...*, e FURLAN, Fernando de M. *Especialização...*

65 MOREIRA, Rafael MC. *A especialização...*

66 FURLAN, Fernando de M. *Especialização...*, p. 34.

67 Como afirmado no item 5.1 anterior, o ganho de conhecimentos proporcionado pela formação continuada do magistrado será tão proveitoso quanto especializada seja a competência de que esteja investido para a prestação jurisdicional.

saberes necessários ao debate qualificado da questão em juízo em patamar muito superior ao detido pela outra. Essa situação invariavelmente deixaria o juízo refém das preleções técnicas vindas de apenas um dos lados da disputa, e em franco prejuízo à isonomia e à construção de uma compreensão própria, livre e segura sobre os pontos juridicamente controvertidos na demanda.

O mesmo deve ser dito quando, para afastar a especialização, apontou-se a possibilidade de o juiz se valer, para o enfrentamento de questões juridicamente complexas, do assessoramento de servidores ou assessores especialistas. Aqui, valem as mesmas razões apresentadas para rechaçar a tutoria do juiz pelas partes, sobretudo aquelas calcadas na independência funcional cujo exercício reclama seja o próprio órgão encarregado da prestação jurisdicional o responsável pelo aprimoramento e constante atualização dos conhecimentos necessários à prática de seu ofício, como estabelece, aliás, o próprio Código de Ética da Magistratura⁶⁸.

Em qualquer dos casos, contudo, reclamando a otimização do trabalho judicial a aquisição ou o aprimoramento de conhecimentos específicos para o enfrentamento das causas, não podem o assessoramento dado ao juiz generalista por técnicos especializados e a apresentação de informações pelas partes justificar a preterição do uso da especialização, sobretudo quando comprovado ser por meio dela que o juiz poderá construir e exercitar todo o suporte técnico-cognitivo que o habilitará, com segurança e presteza, a prestar a jurisdição⁶⁹.

Acerca da possível dificuldade trazida pela especialização quanto ao debate e ao trânsito de ideias entre o juízo especializado e as demais unidades, especializadas ou não, os estudos especializados apontam o inverso do panorama apontado. Na verdade,

68 “CAPÍTULO X - CONHECIMENTO E CAPACITAÇÃO – Art. 29. A exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos magistrados tem como fundamento o direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na administração de Justiça. Art. 30. O magistrado bem formado é o que conhece o Direito vigente e desenvolveu as capacidades técnicas e as atitudes éticas adequadas para aplicá-lo corretamente. Art. 31. A obrigação de formação contínua dos magistrados estende-se tanto às matérias especificamente jurídicas quanto no que se refere aos conhecimentos e técnicas que possam favorecer o melhor cumprimento das funções judiciais. [...]” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [Brasil]. Resolução n. 60, de 19 de setembro de 2009. Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127>. Acesso em: 2 jan. 2022.

69 Fernando de Magalhães Furlan destaca também que a especialização capaz de dotar o magistrado do suporte de informações necessárias ao enfrentamento das questões complexas deixadas sob sua responsabilidade não impede o juízo de se valer, quando necessário, do assessoramento técnico que reputar conveniente obter (FURLAN, *Ibidem*).

serviria a experiência de vetor para o aprofundamento e a qualificação do diálogo entre os órgãos sendo objeto dessa troca tanto temas afetos à gestão processual, como as teses jurídicas desenvolvidas sob o ambiente especializado que sejam de eventual interesse comum entre aqueles.

Os benefícios trazidos pela concentração funcional de processos junto a determinado juízo também não pode ser elididos em função das alegações de sazonalidade das demandas ou de exposição do magistrado por ele responsável à influência de agentes externos.

A crítica que se ampara na afirmação de que a especialização facilitaria a aproximação de determinados agentes ou grupos de interesse do juízo com o fim de influenciá-lo indevidamente no exame da questão judicializada, convém dizer, foi devidamente amortecida com a introdução, pelo CPC de 2015, do viés construtivo-colaborativo ao processo, que agora se desenvolve amparado no diálogo e na cooperação efetiva do Judiciário, especializado ou não, com os atores que, de alguma forma, podem junto a ele atuar de forma positiva com vista à prolação de uma decisão justa e efetiva⁷⁰.

Ainda que não se pudesse realizar elidir a crítica nos termos acima expostos, considerando que a especialização permite o melhor preparo do juízo para o seguro enfrentamento de questões judiciais complexas, a crítica deveria, na verdade, voltar-se centrar-se na ausência da especialização, e não na sua prática. Afinal, seria a ausência de especialização que na verdade deixaria o juiz generalista exposto e sensivelmente mais vulnerável à atuação de grupos de interesse, faltando-lhe a formação jurídica especializada que o habilitaria a tratar, de forma segura, dos temas complexos sob sua responsabilidade, tornando-os relativamente mais maleáveis e passíveis de sugestionamentos que por ele não seriam fáceis de ser detectados.

No tocante ao risco de que a sazonalidade das demandas pode ora tornar ocioso o juízo especializado, ora assoberbá-lo de trabalho, é necessário lembrar que a implantação da especialização, como toda e qualquer medida gestionária a cargo da

70 Fernando de Magalhães Furlan elide por completo a crítica quando afirma que o problema por ela apontado residiria não na especialização, mas na possível postura, personalidade ou caráter do julgador que, estando em órgão especializado ou generalista, se mostre vulnerável a tais investidas que, considerado o caráter democrático-participativo do processo, sempre ocorrerão. (FURLAN, Especialização..., p. 35).

governança do Judiciário, sempre reclamará estudos prévios bem desenvolvidos no sentido de recomendá-la apenas aos casos em que os efeitos decorrentes dessa variação, se não puderem ser evitados, sejam devidamente contornados.

Nesse momento, reconhece-se que a adoção da referida técnica é precedida pela demanda de gestão eficiente a determinados processos quase sempre em razão de problemas decorrentes de sua complexidade, evidenciada a partir de uma característica própria do feito ou da relação jurídica que por meio dele se apresenta, ou do grande volume de feitos da mesma natureza. Em qualquer dos casos, faz-se necessário que haja um número suficiente, presente ou futuro, de feitos que autorize a concentração de sua gestão em um único juízo. Em outros termos, não se recomenda especializar sempre que puder se antever, depois de algum tempo de sua execução, que o juiz especialista ficará sobrecarregado de trabalho ou sem número suficiente de processos que justifique o tratamento isolado.

Por essas razões, aplicável a orientação da doutrina à governança judiciária no que tange ao uso da especialização para atingir os fins institucionais do Judiciário: é necessário que a administração tenha sempre junto de si a noção de sensibilidade, flexibilidade e adaptabilidade⁷¹. A sensibilidade seria necessária para sopesar os dados da realidade e instrumentalizar a decisão pela especialização em cada caso⁷², ao passo que a adaptabilidade diz respeito à capacidade, uma vez criada ou transformada uma unidade generalista em especializada, de ajustar ou adequar seu funcionamento às eventuais mudanças no contexto original de sua criação ou transformação⁷³.

Por fim, a flexibilidade demanda que as modificações decorrentes da necessidade de adaptação da unidade às alterações ocorridas na realidade que afetam o desempenho da vara especializada ocorram com a velocidade esperada, sem demoras, a fim de que não haja prejuízos à atividade judiciária.

71 MOREIRA, Rafael M. C. A especialização..., pág. 6.

72 A análise compreenderia elementos como complexidade do tema analisado, grau de intensidade da especialização, volume de processos tratando da matéria, número de juízos disponíveis para o caso de transformação de unidade generalista em especializada, presença de órgãos auxiliares ou de apoio ao juízo especializado, disponibilidade de recursos em orçamento para a criação de nova vara especializada, formação e treinamento dos agentes públicos que integrarão a unidade especializada, além do impacto da especialização no sistema judiciário e de justiça, dentre outros.

73 Como é o caso das mudanças na legislação ou da diminuição ou aumento de determinado tipo de demanda, como no caso das “demandas de moda”, por exemplo.

5.3 Especialização como política pública gestonária

Sopesados prós e contras acerca do uso da especialização como técnica de gestão organizacional, assume na atualidade a especialização a condição de tendência no processo de estruturação dos órgãos responsáveis pelo funcionamento do Judiciário em grande parte do mundo civilizado⁷⁴, inclusive nos Estados Unidos, onde as contundentes críticas inicialmente contra ela realizadas acabaram deixadas de lado em razão dos ganhos alocados com sua prática e que, enfim, motivaram a ampliação do uso da técnica perante o sistema judicial americano⁷⁵.

No Brasil, há tempos a especialização integra a política judiciária fixada pelo CNJ para o aumento da eficiência dos órgãos da justiça. O fundamento para a adoção da especialização no Judiciário nacional reside, assim como no resto do mundo, nos ganhos trazidos para o desempenho judicial. É em função dos benefícios gerados em termos de eficiência e efetividade pela especialização que o Conselho a recomenda, propondo aos tribunais a estruturação ou designação de unidades judiciárias dedicadas no processamento de ações acerca de certos assuntos ou temas jurídicos.

Relevante destacar, contudo, que o reconhecimento das virtudes da especialização não surgiu apenas com os esforços do CNJ no sentido de tornar mais eficiente a atuação do Judiciário. A previsão da criação ou especialização de unidades judiciárias para o processamento de determinadas ações pode ser encontrada no próprio

74 Sobre a ampliação da especialização fala brevemente Fernando de Magalhães Furlan após citar como exemplos de especialização judiciária países como a França, a Inglaterra, a Bélgica e a Alemanha, referindo, com amparo em relatório do Banco Mundial intitulado *Doing Business* à especialização como tendência global no que se refere a direito comercial. O autor, além de citar os EUA, que possuem juízes especializados (juízes administrativos ou legislativos) ao lado de magistrados generalistas, também aponta para o Chile, onde há tribunais comerciais, citando ainda o Brasil, onde o Judiciário, além de ser separado por justiças (eleitoral, trabalho, militar), pratica, nas justiças comuns, a especialização ao organizar sua estrutura por áreas jurídicas ou por processos de interesse de determinadas partes, como é o caso das varas estaduais de família e de fazenda, por exemplo, e as federais de crimes contra o sistema financeiro e de lavagem e ocultação de bens etc. (FURLAN, Fernando de M. *Especialização...*, p. 14-17 e 36).

75 No que se refere especificamente às cortes americanas, atualmente reconhece-se sua tendência à atuação especializada como regra, como aponta a existência do Tribunal de Ações Federais (*U.S. Court of Federal Claims*), incumbido da solução de ações monetárias movidas contra o país; do Tribunal de Comércio Internacional (*U.S. Court of International Trade*), responsável pelo julgamento das ações cíveis contra os Estados Unidos, o governo federal ou seus funcionários, envolvendo lei referente ao comércio internacional; do Tribunal de Recursos para as Forças Armadas (*U.S. Court of Appeals for the Armed Forces*), do Tribunal de Recursos para os Ex-Combatentes (*U.S. Court of Veterans Appeals*), o Tribunal Fiscal dos Estados Unidos (*U.S. Tax Court*), e das Varas de Falência e Concordatas (*U.S. Bankruptcy Courts*). (CARDOSO, Antonio P. *O judiciário nos Estados Unidos*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/32789/o-judiciario-nos-estados-unidos>. Acesso em 26 dez 2021.

texto constitucional, quando, desde sua redação original, restou conferido aos Tribunais de Justiça dever de especializar órgãos com competência exclusiva para o trato das questões de natureza agrárias⁷⁶,

A tendência de especialização verificada na organização judiciária nacional se observa na recomendação da sua aplicação em relação a processos afetos à competência da infância e juventude⁷⁷, a feitos criminais que tratam sobre violência doméstica⁷⁸, a processos de competência das varas de falência e recuperação empresarial⁷⁹, a processos de interesse dos entes fazendários que tratam de saúde pública⁸⁰ e até mesmo, mais recentemente, por meio da iniciativa denominada de Núcleos de Justiça 4.0, unidades cuja criação deve seguir a regulamentação trazida em normativos específicos baixados pelo CNJ⁸¹ com o fim de conferir tratamento de forma especializada a determinadas matérias, conforme as escolhas feitas pelos tribunais amparadas pela autorização dada junto à Lei n. 5.621, de 4 de novembro de 1970.

No que tange às questões afetas aos interesses fazendários, uma das últimas recomendações produzidas no sentido da especialização por parte do CNJ constou do art. 83, I, da Resolução n. 303/2019, dispositivo por meio do qual foram instados os tribunais a especializar funcionalmente, no exercício do poder de autogestão, unidades encarregadas da expedição das requisições de pagamento, orientação que converge de forma integral com as finalidades do presente estudo.

A adoção da especialização como política judiciária está presente nos demais ramos da justiça brasileira, sendo uma realidade também na Justiça Federal, cabendo ao Conselho da Justiça Federal, amparado, em específico⁸², na competência prevista no art.

76 Conforme o art. 126 da Constituição Federal, alterado pela EC n. 45/2004 e regulamentado pela Resolução n. 110, de 6 e abril de 2010, do CNJ, posteriormente revogada pela Resolução n. 384, de 26 de março de 2021 do mesmo conselho.

77 Segundo a Recomendação n. 5, de 4 de abril de 2006 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. [Brasil], 2006), disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/859>. Acesso em: 25 dez 2021.

78 Recomendação n. 9/2007 (<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=864>)

79 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3068>

80 Recomendação n. 43, de 20 de agosto de 2010 (<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1823>) e Res. 238/16 (art. 3º) <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1823>

81 Criação: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>; especificação: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3978> (res.

82 Cf. BRASIL, Conselho da Justiça Federal. Resolução n. 445, de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre a especialização, com competência concorrente, de varas federais em Direito da Concorrência e do Comércio Internacional. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20445-2017.pdf>.

3º da Lei n. 11.798, de 29 de outubro de 2008, para a promoção de estudos e providências no sentido indicado, das quais são exemplos as publicações da Resolução n. 314/2003 e da Resolução n. 273/2013, que especializam unidade judicial para o processamento e julgamento de crimes de lavagem de dinheiro e crimes praticados por organizações criminosas.

Na Justiça Federal, o sucesso da estratégia foi recentemente comprovado com a aprovação da Resolução n. 445, de 7 de junho de 2017, por meio realizada a especialização de varas federais em Direito da Concorrência e do Comércio Internacional. O ato em questão trouxe como um de seus fundamentos, inclusive, o reconhecimento de que a experiência da Justiça Federal com a especialização de varas em diversos ramos tem ensejado maior celeridade nas decisões judiciais, sem aumento de despesas.

Iniciativas como essas demonstram que o Judiciário está não somente articulado e atento aos reclamos e expectativas da sociedade por uma atuação mais eficiente, como também ciente de todos os benefícios gerados nesse sentido pelo uso da especialização, apontados, inclusive, empiricamente a partir da realização de pesquisas patrocinadas pelo CNJ e desenvolvidas em parceria com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados (CFOAB) e a Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ). A primeira delas teve como escopo obter a percepção de magistrados, servidores do Poder Judiciário e advogados⁸³, os maiores usuários dos serviços das serventias judiciais, a respeito da funcionalidade apresentada pelas varas especializadas e cartórios unificados como modelos de gestão.

A pesquisa realizada pela ABJ também em 2020 teve propósito mais amplo, no caso, o de “estudar os modelos alternativos de gestão nos quatro tribunais da pesquisa”⁸⁴ mediante estudos quantitativos e qualitativos para mapear as soluções existentes e estimar impactos de sua adoção no tempo de tramitação de processos.

Acesso em: 14 dez 2021.

83 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-dos-cartorios_2020-08-25_3.pdf.

Acesso em: 14 jan. 2022.

84 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Formas alternativas de gestão processual: a especialização de varas e a uni#cação de serventias; Coordenação Marcelo Guedes Nunes. – Brasília: CNJ, 2020, p. 16. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/just-presquisa-formas-alternativas-gestao2020.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

O investimento na realização de pesquisas destinadas a estudar os contornos e os benefícios da aplicação prática da especialização no desempenho do Judiciário, em paralelo ao incentivo à sua maior utilização por parte dos tribunais, demonstra a convicção da governança nacional quanto à utilidade da técnica para a consecução dos fins da missão institucional judiciária diante do contexto social e econômico atual.

Compartilhando, portanto, dessa mesma visão e propósito, passará o presente trabalho a analisar o contexto do cumprimento das sentenças que impõem à Fazenda Pública a satisfação de obrigações pecuniárias, no intuito de demonstrar, ao final, a possibilidade do uso da especialização, ou superespecialização, para implementar, com celeridade e segurança, a gestão eficiente desses processos e a efetividade dos comandos condenatórios que se constituem seus objetos.

Segunda parte

6. Congestionamento e desempenho judicial

A excessiva judicialização influi diretamente para a morosidade do Judiciário e tem como consequência direta, embora não seja a única, o congestionamento dos acervos de processos judiciais.

Dizer que um órgão judiciário encontra-se congestionado é reconhecer que sua incapacidade de produzir baixas na mesma velocidade, ou em velocidade maior, daquela com que passam feitos novos a integrar seu acervo, aguardando julgamento.

Dado seu impacto na eficiência da justiça brasileira, o congestionamento judicial é fenômeno que passou a ser identificado, medido e acompanhado nacionalmente pelo CNJ em todos os ramos de justiça. Segundo a última edição do relatório Justiça em Números⁸⁵ do CNJ, é por meio da análise do congestionamento que anualmente se afere o desempenho do Judiciário, sendo sua medida dada pelo percentual de casos pendentes de solução ao final do ano, relativamente ao total de processos que tramitados (soma dos pendentes e baixados), indicando o total de processos represados⁸⁶, pendentes de solução.

Consoante indica a forma com que se verifica e mede, a presença do congestionamento em qualquer grau junto a uma unidade judiciária aponta para a existência de um estreitamento no fluxo de trabalho, chamado comumente de *gargalo*⁸⁷, que impede por ele transitem de forma organizada e sem demoras os processos. Os gargalos detectados no fluxo revelam também que a capacidade de trabalho da unidade, definida por fatores como tempo, demanda e recursos disponíveis, é limitada e

85 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números, ano 2021, p. 101 e 124. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 26 dez 2021.

86 O relatório refere ainda a uma taxa de congestionamento líquida, que mede o represamento sem contar o número total de processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça...*, p. 124).

87 O CNJ refere a gargalo quando cita as dificuldades encontradas na gestão das execuções. O termo serve, contudo, para indicar o estreitamento de quaisquer fluxos do trabalho judicial, suscitando da governança o necessário controle sob pena de inviabilizar a prestação jurisdicional no decorrer dos anos, à medida em que se somarão os processos represados no ano anterior àqueles represados, não julgados ou baixados ao fim do ano corrente considerado. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Justiça...*, p. 100 e 169).

insuficiente para conferir aos processos que nela se encontram tratamento ou solução em tempo razoável⁸⁸.

A existência do congestionamento judiciário nesses termos configurado torna morosa a prestação jurisdicional e impacta negativamente a efetivação dos direitos postulados junto aos processos, colaborando para a manutenção da crise de legitimidade e de eficiência por que passa o Poder Judiciário⁸⁹, o que reclama, por essa razão, seu necessário enfrentamento.

Para enfrentar o congestionamento é preciso não apenas conhecer seus efeitos prejudiciais sobre o funcionamento do Judiciário e sobre as expectativas dos jurisdicionados. É necessário identificar os elementos que o integram e cuja presença converge para a formação da morosidade do aparelho judiciário.

Nesses termos, o congestionamento pode ser analisado como fruto de uma conjunção de fatores que vão desde o considerável incremento de casos novos⁹⁰ que se somam ao já demasiado volume de processos não julgados no ano anterior e que constituem a carga de trabalho da unidade, alcançando a quantidade de força de trabalho disponível junto a essa última, a forma com que estruturada e a posição ocupada na organização judiciária, além da maneira com que estabelecidas e geridas as rotinas de trabalho e os recursos colocados à sua disposição.

88 A doutrina especializada ilustra bem o congestionamento, relacionando-o com a duração do processo. Segundo a lição, “se a cada ano dão entrada 1000 processos na unidade, mas saem apenas 250, o tempo de espera pela sentença equivale a 4 anos. Se a saída é igual à entrada, o tempo de espera será quatro vezes menor. Assim como no tráfego de veículos, em situações de congestionamento, a velocidade de tramitação das ações reduz. Reduzindo a velocidade de tramitação, diminui a baixa de processos e aumenta o acervo, fechando ciclo vicioso que não só diminui a qualidade da prestação jurisdicional como também desmotiva a equipe e restringe a capacidade de processamento do sistema.” (HADDAD, Carlos H. B. e PEDROSA, Luis A. C. Manual de Administração Judiciária, vol 2, Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019, p. 23).

89 Essa é a conclusão do jurista Marcelo Semer perante o relatório Reforma do Judiciário, que afirma existir uma crise de legitimidade e de eficiência do poder judiciário que precisa ser enfrentada, ratificada por Maria Teresa Sadek, que apresenta sua visão acerca das razões da sua existência. (CARBONARI, Paulo C. (org.) Relatório Reforma do Judiciário. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 56 e 39, respectivamente).

90 A grande judicialização parece ser o resultado colhido após a ampliação do rol de direitos previstos na Constituição de 1988 e a falta de execução das políticas públicas necessárias à sua concretização, como aponta o jurista Eduardo Capellari (CAPELLARI, Eduardo. A crise do Poder Judiciário no contexto da modernidade: a necessidade de uma definição conceitual. Revista de informação legislativa, v. 38, n. 152, p. 135-149, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/727>>. Acesso em 26 dez 2021).

Dada a relevância da missão judiciária de concretizar direitos e de garantir o exercício da cidadania aos jurisdicionados, a submissão do Judiciário aos deveres constitucionais de eficiência faz com que o enfrentamento do congestionamento se torne um dos encargos mais relevantes da instituição na atualidade, sendo essa a razão pela qual, desde em 2008, quando realizado o 1º Encontro Nacional do Judiciário⁹¹, vem o CNJ atuando, mediante a fixação de metas como política institucional, para tornar o poder mais eficiente, superando a morosidade e o congestionamento⁹².

O estabelecimento de metas está diretamente ligado aos objetivos da governança, traçados, de sua vez, a partir da análise do comportamento da instituição verificado no ano anterior, sendo sua divulgação realizada perante o relatório Justiça em Números que, desde 2004, agrega dados estatísticos oficiais nesse sentido. É a análise dos dados indicativos da litigiosidade que subsidia as ações judiciárias estratégicas da governança nacional⁹³.

Apesar de o cumprimento das metas nacionais ter permitido o Judiciário obter, em 2020, percentual de atendimento da demanda (IAC)⁹⁴ de 108,2%, em razão do total de 25,8 milhões de casos novos e das 27,9 milhões de baixa⁹⁵, o congestionamento permanece, evidenciando a ineficiência da instituição. O último relatório aponta taxas de congestionamento líquida e total, no ano-base de 2020, em percentuais de 72,5% e 75% para a justiça estadual, e de 62% e 73,1% para a justiça federal⁹⁶, respectivamente.

91 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Carta do Judiciário. Brasília: CNJ, 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/ed966676f0fe2743134ff50b3adfd26a.pdf>. Acesso em: 2 dez 2021.

92 Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas de nivelamento 2009. Brasília: CNJ, 2009. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metlas-2009/>. Acesso em: 2 dez 2021.

93 O primeiro relatório teve como ano-base 2003, e constou de relatório menos complexo, mas contendo relevantes e inéditos dados alusivos à estrutura, custos, litigiosidade e funcionamento do judiciário nacional. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2003 – variáveis e indicadores do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2003. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/justica_numeros_2003.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021). O último relatório Justiça em Números reuniu dados orçamentários, quantitativos de pessoal e diagnóstico do desempenho da atividade judicial brasileira produzidos pelos 90 órgãos do Poder Judiciário nacional e também colhidos junto à Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DATAJUD, que é a base de dados que abrange os metadados dos processos judiciais que armazena mais de 11 bilhões de movimentações processuais de ações em andamento e já baixadas.

94 O índice de atendimento à demanda mede a relação entre o total de feitos que ingressaram e o total de feitos baixados no período examinado.

95 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *idem*, p. 102-103.

96 No ano anterior (2019), as taxas bruta e líquida foram, no geral, de 68,7% e 64,2% (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Justiça..., p. 126-128).

7. Desempenho judicial e o panorama da atividade satisfativa

As primeiras metas de desempenho eleitas tinham foco específico na atividade de cognição⁹⁷, tendo sido apenas em 2010 integrados os processos de execução e de cumprimento de sentença⁹⁸ na estratégia nacional elaborada para tornar a atuação jurisdicional mais eficiente⁹⁹.

A inclusão dos processos de execução nas metas nacionais pode ser atribuída ao gradativo aumento da precisão de dados estatísticos acerca da composição dos acervos processuais, que lhe permitiu ao CNJ detectar a existência de gargalos da justiça na prestação jurisdicional de natureza executiva, justificando a definição de meta específica para a melhoria do desempenho nessa seara.

A inclusão dos processos de execução nas metas de desempenho do Judiciário pela governança nacional mostra o impacto de seu processamento ineficiente junto ao panorama geral do desempenho judiciário brasileiro. Colocar os processos de execução no alvo das estratégias gerenciais judiciárias demonstra a preocupação do CNJ em atuar a prol da eficiência e da efetividade, permitindo a adoção de providências gestonárias concretas para viabilizar a satisfação das sentenças que imponham obrigações aos vencidos.

O trato específico das execuções na abordagem e na gestão do congestionamento assume singular relevo. Não se pode cogitar de real efetividade da

97 Em 2009, a Meta (de nivelamento) 2 teve como fim identificar processos judiciais distribuídos até 31/12/2005 e adotar medidas concretas para seu julgamento (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas de nivelamento 2009. Brasília: CNJ, 2009. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas-2009/>. Acesso em: 19 nov. 2021).

98 Em 2010, constituíram-se metas (prioritárias) do judiciário julgar (meta 1) quantidade igual de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal, além de julgar (meta 2) todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores, salvo se processos trabalhistas, eleitorais e militares, que dispõe de prazo maior) até 31 de dezembro de 2006, além de (meta 3) reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas prioritárias de 2010. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas-2010/>. Acesso em: 21 nov. 2021).

99 A instituição de metas de julgamento continuou nos planos estratégicos seguintes (Nas metas de 2011, por exemplo, constou a meta n. 3, consistente em julgar igual a de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal, e a meta n. 4, cujo objetivo era criar um núcleo de apoio à execução trabalhista, com a atualização das metas 2 e 3 do plano anterior já citadas (<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas-2011/>). Situação semelhante se verificou nas metas dos anos de 2012 a 2021, nos quais promovida inclusive o estabelecimento setorizado de objetivos (<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>).

jurisdição tão somente com o julgamento e baixa dos processos após a finalização da etapa cognitiva. O direito ao final dessa etapa reconhecido reclamará satisfação mediante o procedimento de execução forçada sem o qual, de forma voluntária, como indica a realidade, a prestação dificilmente será adimplida. Como apontado pelos estudos especializados, a sentença, sobretudo a de natureza condenatória, é incapaz de, somente com sua prolação, implementar o gozo e a fruição do direito nela assentado¹⁰⁰.

Se necessária é a execução para integralizar a atuação da jurisdição iniciada em regra com a atividade de conhecimento, há, por consequência, que se dedicar atenção à sua eficiente gestão, na medida em que de nada adiantaria solucionar o caso concreto em prazo aceitável, reconhecendo o direito em disputa, se sua concretização se perder no tempo.

Conquanto assuma a efetivação das sentenças indiscutível importância para o jurisdicionado que dela necessita na medida em que somente poder meio dela poderá gozar e usufruir o direito que a justiça lhe reconheceu, a relevância e a necessidade da gestão eficiente desses processos satisfativos assume alcance muito maior. Não raro a demora na efetivação das sentenças atua como estímulo ao descumprimento dos deveres jurídicos por parte dos executados não apenas durante o curso do próprio processo de execução e da etapa cognitiva anterior, mas também na vida civil e administrativa. Em casos tais, a morosidade e a ineficiência da justiça, somadas ao baixo custo da litigância e à existência de riscos baixos envolvidos na litigância, acabam por atuar como fortes incentivos à inobservância das normas jurídicas que enseja, enfim, a judicialização¹⁰¹.

Assim, a inclusão dos processos de execução na estratégia judiciária nacional demonstra a sensibilidade da governança judiciária quanto aos anseios pela efetividade da jurisdição e pela duração razoável do processo, sobretudo no cenário atual trazido pelo

100 Apesar de até pouco tempo discutir-se se a tutela executiva possuía ou não natureza jurisdicional, há muito se afirmava que a jurisdição, quando reduzida à atividade cognitiva, sem a execução (efetivação) correspondente, não era justiça, pois de nada serviria ao jurisdicionado (Eduardo J. Couture *apud* FERNANDES, André R. Efetividade no cumprimento da sentença trabalhista. Dissertação – Mestrado profissional em Poder Judiciário – Fundação Getúlio Vargas – FGV, p. 11-15. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2757>. Acesso em 29 nov. 2021).

101 TRIGUEIRO, Victor G. A ineficiência do poder judiciário como um fator de estímulo ao descumprimento dos contratos: reflexões à luz da análise econômica do direito. Brasília: Revista da Procuradoria Geral do Banco Central – V. 12, n. 1 – Jun. 2018, p. 137-149. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/index.php/revista/article/view/948>. Acesso em: 25 nov. 2021.

relatório Justiça em Números de 2021, o qual ainda aponta, apesar dos esforços até então realizados, a permanência da pouca efetividade do processo de execução.

Segundo as informações publicadas, o tempo da execução judicial no 1º grau aparece como sendo de 4 anos e 3 meses, sendo que somente no 1º grau da justiça comum, composta pelas justiças estadual e federal, o tempo total médio é de 5 anos e 2 meses, operando-se a baixa correspondente no segmento citado em uma média de 7 anos e 2 meses¹⁰².

O quadro retratado evidencia igualmente que o tempo que as demandas permanecem em execução junto ao primeiro grau de jurisdição, considerado-se a composição do acervo de processos de execução não criminal por 28.519.772 feitos, dos quais 3.715.669 são de casos novos¹⁰³, atinge um total de sete anos e um mês. Nesse montante estão, portanto, as 24.187.207 execuções judiciais não criminais pendentes, dos quais 12.504.803 são casos novos surgidos em 2020. Do total de casos novos de execução, 53,99% estão na justiça estadual, formando uma taxa de congestionamento das execuções no segmento na ordem de 84%, correspondendo aos processos de execução judicial não criminal, excetuados aqueles de execução fiscal e extrajudicial não fiscal, o percentual de 73,7%¹⁰⁴.

O panorama demonstra que as execuções formam a grande parte dos feitos em tramitação, comprovando que a etapa satisfativa do processo, instrumentalizada pelos pedidos de cumprimento de sentença e de execução, é a fase mais responsável pela morosidade e, por consequência, pela ineficácia da atuação judiciária¹⁰⁵.

Observada a taxa de congestionamento da execução na justiça estadual na forma acima destacada, pode-se verificar que, mesmo tendo o relatório indicado aumento no

102 Justiça em Números, 2021, p. 55.

103 Justiça em Números, 2021, p. 56.

104 Justiça em Números, p. 172-175.

105 *Idem*, p. 167. Segundo o relatório, 75 milhões de processos pendiam de baixa no final de 2020 e mais da metade era de execução (judicial e extrajudicial), quadro que se evidencia mesmo o relatório apontando que há ingresso de mais do dobro de casos de conhecimento do que de execução, que acaba com acervo 32,8% maior, com tendência clara de crescimento verificada nos anos de 2009 e 2017, mantendo-se quase que estável até 2019, para ver-se reduzido em 8,6%, em relação ao ano anterior, em 2020. Tal fato, contudo, o relatório aponta que o estoque atual se encontra nos mesmos patamares de dois anos atrás. O estoque de execuções é composto de 68% de execuções fiscais (extrajudiciais), equivalentes a 36% dos casos pendentes. Os processos de execução equivalem, nas justiças estadual e federal, a 53,9% e 49,6% de seus respectivos acervos (p. 170).

índice de atendimento à demanda na fase de execução¹⁰⁶, o chamado *gargalo* da execução se mantém¹⁰⁷, quando consideradas todas as modalidades de execução classificadas pelo CNJ, inclusive os cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública.

Nesse cenário, o congestionamento geral das execuções indica que de cada 100 processos de cumprimento de sentenças que são iniciados, 84 (84%) não conseguem ser encerrados ao final de um ano na justiça estadual, ao passo que na justiça federal o número de processo congestionados sobe para 88 (88%); em ambas as justiças, as taxas de congestionamento na etapa de conhecimento não ultrapassam 70% e 62%, respectivamente¹⁰⁸. Ainda segundo o mesmo relatório, relevante destacar que os processos de execução, em uma e outra justiça, equivalem a 53,9% e 49,6% dos correspondentes acervos.

Os números apresentados dizem respeito ao panorama geral das execuções não criminais perante os ramos comuns da justiça brasileira.

Considerando os fins do presente estudo, cumpre então analisar a situação do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, identificar qual o atual percentual de seu congestionamento e, após identificar como referida etapa processual se desenvolve à luz dos parâmetros legais, distinguir as possíveis intercorrências capazes de influir no seu célere processamento, a fim de que possam, a partir daí, ser apresentadas as propostas que também se constituem objeto do trabalho.

7. Litigância estatal no contexto do estado de direito e o panorama das execuções contra o poder público.

Antes de adentrar efetivamente na análise anunciada, impõe-se brevemente averiguar o quadro atual de crise de ineficiência por que passa o Judiciário, para contextualizar as possíveis colaborações dadas para sua constituição pelo próprio estado.

106 O percentual de atendimento à demanda foi de 119% na justiça estadual, superando, inclusive, a média histórica quando comparado ao mesmo índice alusivo aos processos de conhecimento (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números. Ano-base: 2020. Brasília: CNJ, p. 187. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em 10 jan. 2022).

107 *Idem*. p. 187-192.

108 *Idem*, p. 174.

Segundo o art. 1º da Constituição Federal, constitui-se a República Federativa do Brasil de um estado democrático de direito fundado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. A declaração reconhece que o exercício do poder que do povo emana encontra limites na ordem constitucional e nas leis, junto das quais assegurado aos cidadãos direitos e garantias. É dizer, noutras palavras, que todos, inclusive o próprio estado, quando de suas interações diretas ou indiretas, estão sujeitos ao domínio da Constituição e da lei.

Portanto, se de um lado a submissão do estado à carta constitucional demonstra que sua existência está diretamente ligada à missão de, dentre outros deveres, de promover a cidadania e respeitar a dignidade humana¹⁰⁹, por outro indica que na gestão da coisa pública, inclusive na solução dos conflitos em que eventualmente venha a se envolver, deverá o estado submeter-se ao controle judicial¹¹⁰, no exercício do chamado sistema constitucional de freios e contrapesos, a fim de que se assegure guardem os atos estatais, inclusive no trato com os particulares, na condição de autor ou réu, total consonância com a lei e com a Constituição.

Tendo a Constituição, ao lado do incremento do rol de direitos dos cidadãos, assegurado o acesso à justiça para sua efetivação, inclusive contra o próprio estado, grande parte dos conflitos hoje sob a responsabilidade do Judiciário é representada por demandas em que figuram como réus entes públicos.

A judicialização que apresenta o estado como um dos sujeitos processuais deve-se não somente ao grande plexo de direitos constitucionalmente previstos aos cidadãos, mas à própria natureza desses, que reclamam execução de políticas públicas até a promulgação da Carta de 1988 estranhas aos objetivos estatais. Considerada a finitude dos recursos públicos para custear sua implementação, e a grande demanda gerada no

109 Como registrado previamente, tais finalidades foram traduzidas na positivação de considerável gama de direitos sociais e de liberdades civis e políticas, aos quais a Carta Política conferiu maior carga de fundamentalidade em razão da direta conexão entre sua natureza e a dignidade do ser humano, enfim tornada fundamento da República (art. 1º, III, CF), com isso apontando o constituinte a própria premência da sua realização.

110 Como lembra Elayne da Silva Ramos Cantuária Koresawa, com apoio no magistério de Seabra Fagundes, ao mencionar a dinâmica do controle jurisdicional da atividade administrativa e a condição de isonomia com que deve ser tratado o estado perante o cidadão. (KORESAWA, Elayne S. R. C. Controle jurisdicional da atividade administrativa: o decurso do tempo e suas implicações. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris ed., 2009, p. 72).

meio social, não haveria de se estranhar tenha o próprio estado passado a figurar no polo passivo de inúmeras demandas contra ele instauradas, colaborando, assim, para o congestionamento e a morosidade do aparato judiciário.

Mas o grande volume de demandas ajuizadas contra o estado por essas razões deve ser apenas uma das consequências trazidas pela nova ordem constitucional. À grande judicialização daí verificada se soma aquela fundada nas relações de direito privado, potencializada pela criação dos juizados especiais, pelo largo uso da gratuidade da justiça, da assistência judiciária pelas Defensorias Públicas e baixo custo da litigância, como anotado anteriormente.

A conjuntura a partir daí formada atinge diretamente o funcionamento do Judiciário, com reflexos diretos no tempo de julgamento dos processos, tornando ineficiente sua gestão. A ineficiência institucional do Judiciário acaba se mostrando interessante a determinados tipos de litigantes, dentre os quais o estado se inclui, dando ensejo ao uso instrumental da justiça.

Como apontam os estudos especializados mais atualizados em administração judicial (HADDAD; PEDROSA, 2019, p. 39-42), a utilização instrumental é realizada por aqueles que, na condição de demandados, não estão interessados na obtenção de uma sentença capaz de solucionar a demanda ou de produzir justiça, assim compreendida a aplicação do direito material ao caso concreto, mas interessados em postergar ao máximo a obtenção de tais resultados.

O estado, malgrado deva pautar-se por princípios como a moralidade, a legalidade, a impessoalidade e o interesse público, frequentemente se põe sob essa categoria de litigante, como autorizam inferir a grande quantidade de processos em que a Fazenda Pública figura como ré na justiça brasileira¹¹¹ e as dificuldades encontradas no cumprimento das decisões judiciais que consignam obrigações para o ente público, sobretudo aquelas de cunho pecuniário.

A presença do estado em um grande número de conflitos judicializados reclama contextualização, contudo. Nem sempre a participação do estado em uma demanda significará que estará ele fazendo uso instrumental da justiça, havendo situações em que

¹¹¹ Pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) aponta... referenciar justiça em números e artigos que mostram a grande presença da fazenda na justiça.

ele próprio será vítima desse tipo de manobra, como quando ele figura como autor de demandas por meio das quais busca a recuperação de ativos ou a promoção dos serviços públicos (HADDAD; PEDROSA, 2019, p. 42).

Nada obstante, um grande número de processos é ajuizado contra o estado questionando a legalidade de seus atos e suscitando em face deles o controle judicial. É, portanto, na condição de litigante demandado que a morosidade interessa ao estado, servindo a ineficiência do Judiciário de combustível e escudo para postergar-se ao máximo o cumprimento das leis e das decisões judiciais que as ratificam diante de um caso concreto.

Os incentivos para esse tipo de comportamento estatal são constituídos por fatores das mais diversas naturezas. Além do congestionamento e a morosidade judicial, colabora para a formação desse quadro a existência e uso das prerrogativas processuais pela Fazenda Pública que afetam diretamente o tempo do processo sem gerar impactos no custo da litigância, que é praticamente inexistente para o estado, na condição de parte¹¹².

Também geram retardo no tratamento conferido ao processo e, por consequência, no cumprimento efetivo de leis e decisões, a adoção de comportamentos processuais protelatórios e pouco colaborativos, representados, dentre outros, pela recusa sistemática quanto ao uso dos métodos consensuais de solução de conflitos¹¹³ e pelo uso desmedido de recursos processuais, mesmo quando formada eloquente jurisprudência sobre a matéria recorrida perante os tribunais superiores.

112 Além de o CPC estabelecer o prazo em dobro como regra para manifestações processuais (art. 183) e o duplo grau de jurisdição (art. 496), que afetam sobremaneira o tempo do processo, a dispensa de preparo recursal (art. 1.007) e do recolhimento prévio do valor das multas previstas nos casos de agravo interno (art. 1.021, § 5º) e de embargos de declaração (art. 1.026, § 3º).

113 Maurício Moraes Tonin aponta a ilegalidade da recusa da administração pública em valer-se do acordo para a solução dos conflitos de que participa. Segundo ele, quando verificada possibilidade jurídica de composição sobre o objeto da demanda, se a fazenda, representada por seus agentes, se recusa a transacionar ou, pelo menos, a apresentar proposta nesse sentido, mormente nas hipóteses de patente existência do direito da parte adversa, estaria configurada a improbidade administrativa do agente em razão da maior oneração do erário com os prejuízos vindos da demora no cumprimento da obrigação. O prejuízo ocorreria em razão da incidência dos juros moratórios e correção monetária sobre o valor devido, bem como do pagamento de custas e honorários em caso de sucumbência, gerando o dano pecuniário a que o art. 10 da Lei n. 8.429/92 se refere. (TONIN, Maurício M. Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público. São Paulo: Almedina, 2019. p. 112-113).

O CPC, mesmo advogando a necessidade de efetiva colaboração de todas as partes para a efetividade e justiça das decisões, para a Fazenda Pública acabou indiretamente incentivando a adoção de comportamentos processuais diametralmente opostos a essa finalidade quando vedou a imposição de sanções pecuniárias à pessoa dos procuradores fazendários a partir da prática de atos atentatórios à dignidade da justiça¹¹⁴. Desse modo, assim como ocorre em relação à possibilidade de multa (art. 81, CPC) em relação a atos das partes que configurem litigância de má-fé¹¹⁵, sua aplicação não teria o condão de inibir a prática de comportamentos protelatórios na medida em que a repercussão financeira da sanção costuma ser suportada unicamente pelo próprio ente público, que não costuma valer-se da via regressiva contra os agentes e procuradores por essa postura responsáveis.

Colaboram para o quadro também os problemas gerados pela dinâmica legislativa e pelas dificuldades surgidas no curso do procedimento judicial, estudadas na parte seguinte deste trabalho, assim como a pouca efetividade da via administrativa para a solução dos conflitos, que acabam desaguando no Judiciário¹¹⁶, e, sobretudo, a demora natural causada pela inserção de uma etapa administrativa necessária ao efetivo pagamento das obrigações judiciais pecuniárias da Fazenda Pública, após o cumprimento de todo o rito processual das fases de conhecimento e execução. Como se sabe, o art. 100 da Constituição Federal impõe que a liquidação dos débitos pecuniários de responsabilidade dos entes públicos deve ser precedido da expedição e gestão das

114 Além de o art. 79 do CPC restringir a responsabilidade processual em razão da configuração da litigância de má-fé às partes e intervenientes, o art. 77 do mesmo código, que cita os deveres das partes, de seus procuradores e de todos os intervenientes no processo, ressalva os advogados públicos – categoria na qual se enquadram os procuradores fazendários – da eventual aplicação da multa no prevista no parágrafo segundo do dispositivo (de valor até vinte por cento do valor da causa, com graduação segundo a gravidade da conduta) no caso de violação dos deveres constantes dos incisos IV e VI do dispositivo, no caso o de “cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação” e de “não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso”.

115 O art. 80 do CPC elenca os atos que caracterizam a litigância de má-fé como sendo a dedução de pretensão ou defesa contrária a texto expresso de lei ou a fato incontroverso, a alteração da verdade dos fatos, o uso do processo para conseguir objetivo ilegal, a oposição de resistência injustificada ao andamento do processo, a conduta processual temerária e o uso de incidentes manifestamente infundados, além da interposição de recursos com intuito manifestamente protelatório.

116 A procura dos jurisdicionados pelo judiciário, nesses casos, demonstra a inefetividade da instância administrativa para a resolução de seus conflitos em face do estado, transformando o Judiciário na última instância de proteção dos direitos da qual precisa se valer o cidadão contra o próprio estado que deveria sua realização providenciar.

requisições administrativas de pagamento, o que gera mais demora para a efetividade do processo¹¹⁷.

Por mais paradoxal e antidemocrático que possa parecer, perceptível a partir dos registros firmados supra que reside no comportamento processual e extraprocessual do estado grande potencial para a frustração da jurisdição e de sua efetividade. Por essa razão, cumpre reconhecer a necessidade da mais pronta atuação da governança judiciária no sentido de minimizar ao máximo os danos causados à efetividade e à celeridade dos processos em que figuram os entes públicos como réu.

Se o tempo é amigo do estado réu, então a promoção da jurisdição eficiente e célere em face desse mesmo réu se impõe como forma de consolidar os preceitos do estado de direito como sinônimo do *rule of law*, mostrando que todos, sem distinção, inclusive o próprio estado, estão subordinados ao domínio da lei, repelindo-se o autoritarismo e a atuação desarmonica entre os poderes estatais, e gerando, com a adoção das providências necessárias, isonomia e segurança jurídica na prestação jurisdicional. Se deve a atividade judicial atingir a eficiência como resultado do imperativo democrático, com reforçada motivação tal ação deve ser implementada junto aos processos em que o estado é réu, na medida em que sua efetiva submissão aos comandos legais evidencia e legitima os postulados do estado de direito.

A presença do estado na relação processual, sobretudo na posição de réu, reforça a necessidade da adoção de acertos organizacionais pela governança judiciária para permitir seja o processo célere e eficiente, de modo a atender o direito fundamental do cidadão de acessar a ordem jurídica justa, obtendo a fruição de direitos, inclusive fundamentais, nos casos em que circunstancialmente coloque-se o próprio estado como obstáculo à sua fruição. É sob essas premissas que a busca da eficiência judiciária assume o *status* de meio de indiscutível consolidação do estado democrático de direito.

Diante desse quadro, impõe-se o enfrentamento de todos os obstáculos identificados na prestação jurisdicional, sobretudo aqueles cuja verificação na etapa de satisfação das sentenças concorre fortemente para a constituição do gargalo verificado nas execuções.

117 Inclusive em razão de intercorrências geradas nesse processo pela promulgação de sucessivas emendas constitucionais que, sob o argumento da necessidade da melhor gestão dos recursos públicos, de quebra traz como consequência direta a frustração das justas expectativas de exequentes e credores da fazenda quanto à efetividade processual.

Especificamente quantos aos processos de natureza satisfativa em curso contra a Fazenda Pública, aponta o Painel Execução Civil do CNJ¹¹⁸ que 155.450¹¹⁹ casos novos foram acrescidos nos anos de 2020 e 2021 ao acervo das execuções ingressadas perante as justiças comuns estadual e federal¹²⁰ sob a classe processual “cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública”¹²¹. Os casos novos de cumprimento de sentença contra a Fazenda equivalem a um total de 22,53% dos casos novos do universo de todas as modalidades de execução nos anos de 2020 e de 2021.

A análise também demonstra que o “cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública” é a segunda classe processual (12078) mais utilizada em cada um dos anos examinados para o cadastramento dos novos processos satisfativos, perdendo apenas para a classe de n. 156, sob a qual registrado o cumprimento de sentença dito comum, que contabilizou 450.171 feitos, como mostram os gráficos abaixo:

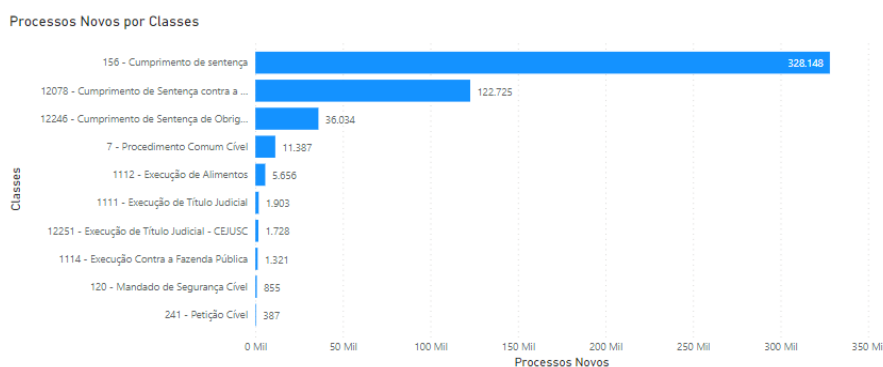


Gráfico n. 1 - Processos novos (execução civil) por classe – ano 2020.

118 Trata-se de ferramenta eletrônica disponibilizada pelo Conselho que congrega dados da plataforma da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DATAJUD), cuja implantação ainda está em processo, disponibilizada no seguinte endereço: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODI1Mjc5MGMtYTE4OC00NjQwLWJmODEtZTAzOTkzNWU5NDYxliwidCI6ImFkOTE5MGU2LWU0NWQtdmYwMC1iYzVjLWVjYXU1NGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9&pageName=ReportSection8a47d175b08d6edb507> Acesso em: 4 dez. 2021.

119 Com exceção dos juizados especiais e turmas recursais, as novas execuções movidas contra a Fazenda Pública compõem o total de 689.729 execuções que se somam às 6.339.225 execuções totais pendentes de baixa.

120 O painel Execução Civil, na pesquisa junto às justiças federal e estadual, quando acionado o campo relativo ao “cumprimento de sentença”, sem selecionar ano específico para a pesquisa, revela o total de 689.729 feitos novos de execução, indicando ainda que desse total 450.171 processos foram cadastrados na classe 156, correspondente ao cumprimento de sentença (genérico) e 155.450 sob a classe 12078, correspondente, de sua vez, ao cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública.

121 A classificação dos processos por parte dos usuários do sistema não pode ser, contudo, tomada como verídica e expressão da realidade, na medida em que essa classe é atribuída inicialmente pelo advogado, e, embora passível de correção em movimento recente capitaneado pelo CNJ, não se pode atestar que não esteja nenhum processo que deveria estar classificado como cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública restar registrado como mero cumprimento de sentença (contra pessoas ou entes privados).

Fonte: CNJ

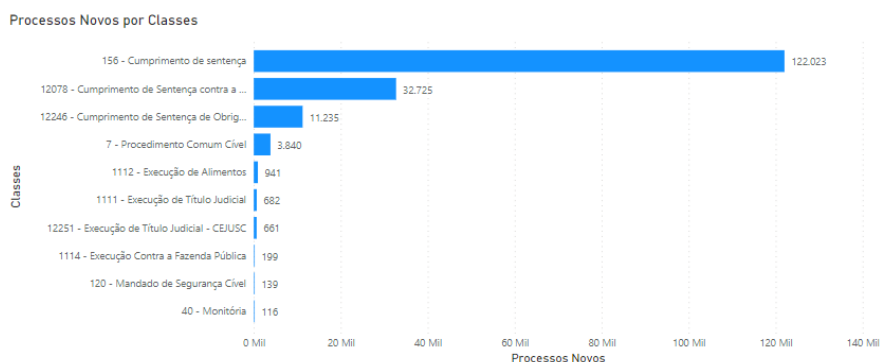


Gráfico n. 2 - Processos novos (execução civil) por classe – ano 2021.

Fonte: CNJ

Segundo o Painel das Execuções Cíveis, nas execuções em geral a taxa de congestionamento chega a 85%¹²² em 2021, enquanto que nas execuções contra a Fazenda Pública atingiu o percentual de 82% no mesmo período, mostrando que de cem processos satisfativos contra a Fazenda Pública que ingressaram no Judiciário no último ano, 82 deles não conseguem ser baixados.

Cumprimento de Sentença		Cumprimento Provisório de Sentença/Decisão		Embargos a Execução		Execução Extrajudicial		Impugnação ao Cumprimento de Sentença					
Ano		Mês											
2020		janeiro		março		maio		julho		setembro		novembro	
2021		fevereiro		abril		junho		agosto		outubro		dezembro	
174.546		1.028.890		329.036		45.310		6.339.225					
Qtd. de Processos Novos		Qtd. de Processos Baixados		Qtd. de Decisões de Extinção		Qtd. de Sentenças Homologatórias		Qtd. de Pendentes					

Gráfico n. 3 – Quadro geral das execuções cíveis – ano 2021 – taxa de congestionamento geral.

Fonte: CNJ

Cumprimento de Sentença		Cumprimento Provisório de Sentença/Decisão		Embargos a Execução		Execução Extrajudicial		Impugnação ao Cumprimento de Sentença	
Ano		Mês							
2020		janeiro	março	maio	julho	setembro	novembro		
2021		fevereiro	abril	junho	agosto	outubro	dezembro		
155.450		415.916		188.555		6.548		980.527	
Qtd. de Processos Novos		Qtd. de Processos Baixados		Qtd. de Decisões de Extinção		Qtd. de Sentenças Homologatórias		Qtd. de Pendentes	

122 A Taxa de Congestionamento encontrada resultou do trabalho de divisão do número de casos pendentes pelo resultado da soma do total de baixas com o número de processos pendentes ($TC = CP / (TB + CP)$), onde CP corresponde ao número de casos pendentes e TB ao total de baixas.

Gráfico n. 4 – Quadro geral das execuções civis – ano 2021 – taxa de congestionamento dos cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública.

Fonte: CNJ

O congestionamento verificado especificamente em relação às execuções contra os entes públicos, apesar de levemente menor, mantém-se na mesma faixa da taxa verificada na movimentação das execuções em geral nos dois últimos anos.

A elevada taxa de congestionamento nas execuções fazendárias colabora para a formação do quadro de ineficácia e ineficiência da atuação jurisdicional nacional, reclamando providências por parte da governança judicial no sentido de reduzi-la, e até mesmo eliminá-la, propondo-se então o presente trabalho a formular proposta auxiliar de intervenção junto à gestão das execuções contra o poder público por meio da especialização, amparada nos benefícios próprios a essa técnica já destacados e colhidos em experiências anteriores perante o funcionamento judiciário.

A fim de viabilizar a plena conformação da proposta à etapa de satisfação das sentenças de cunho pecuniário proferidas contra os entes públicos, faz-se necessário antes verificar de que forma o rito do cumprimento de sentença está configurado na lei processual e identificar os desafios que sobre ele – e sobre sua gestão – lançam o direito material e a atuação dos tribunais superiores. É disto especificamente que cuidarão os tópicos seguintes.

8. Cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública e sua conformação legal

Ainda que este trabalho não guarde pretensões dogmáticas, convém sejam lançadas breves considerações acerca do rito que viabiliza o pagamento das obrigações de quantia certa pelos entes fazendários. A providência se constitui de medida preliminar à análise das possíveis intercorrências que podem surgir durante a observância do rito, a fim de que se possa verificar a viabilidade da aplicação da técnica da especialização, sem abandono da forma sincrética do processo, para a citada etapa procedimental.

Com a vigência da nova lei processual de 2015, o antigo procedimento especial de execução contra a Fazenda Pública visando o pagamento de quantia certa, tal como previsto nos arts. 730 e 731 do Código revogado, foi atualizado. Além de incorporar técnicas então praticadas junto às execuções em geral e outros avanços fruto de

interpretação jurisprudencial, o procedimento passou a se desenvolver de forma sincrética por imposição legislativa¹²³. Sem que o legislador tenha apresentado uma justificativa específica para a introdução do sincretismo a esse rito em específico na exposição de motivos do novo Código, fica valendo a mesma apresentada para o abandono, nas demais modalidades de execução, da divisão dicotômica do processo entre conhecimento e execução: a possibilidade de o Judiciário alcançar maior desempenho a partir da eliminação da separação entre os tipos de tutela que era a responsável em grande parte, segundo o entendimento à época¹²⁴, pela prestação jurisdicional morosa e deficiente que colaborava para a tardia satisfação do direito material perseguido.

Sob a forma agora sincrética, o rito para a satisfação das obrigações pecuniárias impostas judicialmente à Fazenda Pública hoje está consignado nos arts. 534 e 535 do CPC vigente, em separado, portanto, das regras que cuidam do cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa a réus pessoas físicas ou entes de direito privado, e das normas que disciplinam o cumprimento, pela Fazenda, de obrigações de outras naturezas.

No que se refere às obrigações de pagar, o tratamento diferenciado conferido pelo Código aos processos de execução contra a Fazenda Pública se fundamenta nas exigências constitucionais e legais para a liquidação das despesas judiciais dos entes públicos, que reclamam, ante a necessidade de respeito ao princípio orçamentário, e por força da impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos, a expedição de requisições administrativas para a realização dos pagamentos¹²⁵. É essa característica

123 O novo CPC adota, enfim, para as execuções contra a Fazenda Pública fundadas em títulos judiciais, a fórmula já sedimentada para as demais demandas satisfativas a partir da reforma sofrida pela codificação anterior, consoante explicação presente nas razões que acompanharam o projeto que resultou na Lei n. 11.232/05. O sincretismo processual condensa em um único processo as tutelas cognitiva e satisfativa, sendo utilizado no tratamento das demandas às quais não se reconhece procedimento específico.

124 Cf. EM n. 34-MJ, de 18 de março de 2004, segundo a qual, amparada no magistério de Humberto Theodoro Júnior (A execução de sentença e a garantia do devido processo legal, Ed. Aide, 1987, p. 149 e *passim*), a dicotomia *conhecimento x execução* é a causadora da paralisação da prestação jurisdicional por demandar, logo após a sentença, a instauração de novo procedimento destinado a impor ao vencido o comando obtido pelo vencedor na decisão judicial. (BRASIL. Projeto de lei n. 3.253/04. Altera a lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil. Anais da Câmara dos Deputados. Brasília, 2004. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostrarIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3253&intAnoProp=2004&intParteProp=1#/>. Acesso em: 1º dez 2021).

O próprio mestre mineiro aponta, à época, que as reformas processuais do direito brasileiro tiveram como objetivos “acelerar a prestação jurisdicional, tornando-a mais econômica, mais desburocratizada, mais flexível e mais efetiva no alcance de resultados práticos para os jurisdicionados” (THEODORO JR. Humberto. 2003, p.19).

125 Comentando a especialidade do procedimento de execução judicial para pagamento de valores ante as demais modalidades de execução suportadas pelo Fazenda Pública, Leonardo Carneiro da Cunha assevera

que torna a execução contra a Fazenda Pública, segundo estudos especializados¹²⁶, em razão da impossibilidade da realização de atos expropriatórios como a penhora, uma variação de procedimento administrativo de pagamento realizado sob o exercício da função jurisdicional do estado. Quanto às demais modalidades de execução que possam ser movidas contra os entes públicos, a lei não reservou distinções de rito, inclusive no que tange à iniciativa¹²⁷.

Acerca da apresentação do pedido de cumprimento pelo interessado, tal como ocorre com os cumprimentos de sentença em que são réus pessoas distintas da Fazenda Pública¹²⁸, é necessário que o credor apresente ao mesmo juízo que prolatou a sentença condenatória (art. 516, II, do CPC) pedido para que o ente público realize, por meio de requisição a ser expedida, o pagamento necessário da obrigação vindicada¹²⁹.

A competência para o feito executivo em questão será sempre do juízo da condenação, não havendo no CPC regra que, a exemplo daquela presente no parágrafo único do seu art. 516 destinada às execuções convencionais, permita ao credor da Fazenda Pública optar por juízo diverso.

Destacadas nos termos acima a competência para o processamento da execução e a iniciativa do pedido, cumpre apontar que a parte exequente, ao apresentar esse último, deverá cuidar para que, além dos seus dados pessoais (nome completo, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica), discrimine devidamente a quantia exequenda. Por essa razão, deve o pedido fazer-se acompanhar de demonstrativo atualizado do crédito em que constem o índice de correção monetária adotado e a taxa de juros aplicada, assim como os termos inicial e final da

inexistir qualquer peculiaridade no procedimento do cumprimento de sentença quando se tratar de obrigação de fazer, não fazer e entregar coisa. Segundo o autor, a peculiaridade que se expressa na redação dos arts. 534 e 535 decorre da incidência do art. 100 da Constituição Federal (CUNHA, Leonardo C. A Fazenda Pública em juízo - 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 333).

126 Essa a opinião de Cássio Scarpinella Bueno, com apoio em Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, sobre a real natureza da execução contra a Fazenda Pública, mesmo nas hipóteses em que devida a expedição de requisições de pequeno valor (BUENO, Cássio S. Curso sistematizado de direito processual civil - v. 3, 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 500-501).

127 Cf. Nota 125.

128 Ao contrário do que ocorre em tais feitos, a cobrança da multa prevista no § 1º do art. 523 foi vedada, contudo, às execuções movidas contra a Fazenda Pública, conforme o § 2º do art. 534.

129 Situação distinta ocorre nos processos em que se reclama da Fazenda Pública o cumprimento de obrigações de natureza diversa, como as obrigações de fazer ou não fazer e de entregar coisa. Para essas, os ritos a aplicar são aqueles do art. 536 a 537 e 538, todos do CPC.

incidência de cada um, além, sendo o caso, da periodicidade da capitalização dos juros e da especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados.

Ainda conforme a lei processual, a Fazenda Pública será intimada na pessoa do representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 dias e nos próprios autos, impugnar a execução. Perceptível que a impossibilidade jurídica da realização de penhora impõe que o ente executado seja intimado apenas para dizer da regularidade do pedido de execução, não podendo realizar qualquer espécie de pagamento no azo, nem mesmo se economicamente mais vantajoso¹³⁰, sob pena de quebra da ordem cronológica dos pagamentos instituída pelo art. 100 da Constituição da República.

Na impugnação, o réu poderá apontar a ilegitimidade de parte, a inexecutabilidade do título¹³¹ ou da obrigação, o excesso de execução ou a cumulação indevida de execuções, além da incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução, e qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença. O ente executado também poderá alegar eventual falta ou nulidade da citação, se na fase de conhecimento o processo correu à revelia.

Destaque-se ainda que, apresentada a impugnação, sua rejeição total ou parcial, ou a certificação de sua inexistência nos autos após dada oportunidade à Fazenda ré para sua apresentação, é, segundo o art. 535, § 3º, do CPC, condição indispensável para a expedição da requisição que avará o adimplemento da obrigação pecuniária vindicada.

130 Vem de longa data entendimento do STF segundo o qual, mesmo nos casos em que economicamente mais vantajoso para a Fazenda, como nas hipóteses de acordo judicial, por exemplo, esta, em razão da necessidade de respeito à impessoalidade e à legalidade, vê-se impossibilitada de realizar pagamentos diretos à parte exequente. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [Brasil]. Agravo Regimental na Reclamação n. 2182. Agravante: Município de Indaiatuba, Agravados: presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e outros. Julgamento: 12/3/2003, publicação: 13/2/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur370520/false>. Acesso: 20 jan. 2022).

131 A inexecutabilidade do título pode estar atrelada à inconstitucionalidade de lei ou ato normativo reconhecida pelo STF ou à aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tida pelo STF como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso, desde que proferida a decisão correspondente antes do trânsito em julgado da decisão exequenda. Para os casos em que a decisão em questão houver sido proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, cabível a ação rescisória, contando-se o prazo do trânsito em julgado da decisão do STF, aplicando-se tal regra às decisões transitadas em julgado após a entrada em vigor do CPC de 2015.

Na hipótese das impugnações parciais, é relevante anotar a incorporação pela lei processual (art. 535, § 2º) da regra aplicável anteriormente apenas às execuções contra particulares que impunha, desde as reformas processuais sofridas pela legislação anterior, o dever do executado de, ao apresentar a impugnação fundada em alegação de excesso, declarar de imediato o valor que entendesse correto, sob pena de não conhecimento da defesa nestes termos firmada.

Passa enfim o rito das execuções pecuniárias fazendárias a contar formalmente com regra capaz de prevenir de forma eficiente o antigo costume da formulação de impugnações graciosas e protelatórias por parte da Fazenda ré. Esta agora se vê concitada a organizar-se internamente a fim de instrumentalizar defesa sempre de forma fundamentada, nos casos de excesso de execução. O cumprimento da norma pelos devedores e pelo Judiciário, além de homenagear a lealdade e a eficiência processuais, tende a qualificar a atuação processual da Fazenda executada, auxiliando também na efetividade da tutela executiva.

Para igualmente conferir maior efetividade ao rito, incorporou também o CPC entendimento jurisprudencial que há muito autorizava¹³² o imediato cumprimento da parcela incontroversa do crédito exequendo, no caso de impugnação parcial (art. 535, § 4º), não precisando mais a parcela do crédito em relação ao qual não pende discussão aguardar o desate da impugnação apresentada para que seja requisitado seu pagamento.

A ausência de impugnação ao pedido de cumprimento de sentença, ou a rejeição de seus termos, autoriza a expedição de precatório em favor do exequente, dirigido ao presidente do tribunal competente com observância do disposto na Constituição Federal e na Resolução n. 303/2019 do CNJ.

132 A regra se funda no reconhecimento dos efeitos materiais decorrentes da preclusão sobre a parte do crédito não diretamente impugnada pela parte executada, como permitia a norma do art. 467 do CPC revogado, atualizada junto ao art. 502 do CPC em vigor, que define a coisa julgada material como sendo a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso. A questão está igualmente pacificada no Tema n. 28 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, cuja tese aprovada foi a seguinte: “Surge constitucional expedição de precatório ou requisição de pequeno valor para pagamento da parte incontroversa e autônoma do pronunciamento judicial, transitado em julgado, observada a importância total executada para efeitos de dimensionamento como obrigação de pequeno valor”. O tema foi firmado quando do julgamento do RE 1205530-SP pelo plenário do STF, que restou assim ementado: “EXECUÇÃO – TÍTULO JUDICIAL – PARTE AUTÔNOMA PRECLUSÃO – POSSIBILIDADE. Possível é a execução parcial do título judicial no que revela parte autônoma transitada em julgado na via da recorribilidade” (STF – Pleno. RE 1205530, Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 08/06/2020, DJe-165 de 30-06-2020, pub. 01-07-2020). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5684509>. Acesso em: 1º dez 2021.

Caso o valor da execução não supere o limite dado à obrigação de pequeno valor válida por lei do próprio ente executado, o juiz fará expedir à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, e não ao presidente do Tribunal, a correspondente requisição de pagamento do valor devido. Neste caso, a disponibilização do recurso requisitado deverá ocorrer em até 2 meses¹³³, contados da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente, ou na conta indicada pela autoridade judicial.

A ausência de pagamento da requisição pelo ente réu, neste caso, malgrado o silêncio do art. 535, autoriza a adoção do sequestro da quantia requisitada inadimplida.

O silêncio do CPC acerca da possibilidade de sequestro ou arresto da importância não paga pelo devedor autoriza o intérprete a cogitar do uso do sequestro tanto como medida executiva atípica cuja execução estaria conferida pela lei processual ao juiz para

133 No julgamento da ADI n. 5534-DF, o STF reputou constitucional o prazo de 2 meses para o pagamento das requisições judiciais destinadas ao adimplemento das obrigações de pequeno valor. O julgamento restou assim ementado: “Direito Processual Civil. Artigo 535, § 3º, inciso II, e § 4º, do Código de Processo Civil de 2015. Execução contra a Fazenda Pública. Requisições de pequeno valor. Prazo para pagamento. Competência legislativa da União. Execução da parte incontroversa da condenação. Possibilidade. Interpretação conforme. Parcial procedência do pedido. 1. A autonomia expressamente reconhecida na Constituição de 1988 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aos estados-membros para dispor sobre obrigações de pequeno valor restringe-se à fixação do valor referencial. Pretender ampliar o sentido da jurisprudência e do que está posto nos §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição, de modo a afirmar a competência legislativa do estado-membro para estabelecer também o prazo para pagamento das RPV, é passo demasiadamente largo. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confere ampla autonomia ao estado-membro na definição do valor referencial das obrigações de pequeno valor, permitindo, inclusive, a fixação de valores inferiores ao do art. 87 do ADCT (ADI n. 2868, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ ac. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 12/11/04). A definição do montante máximo de RPV é critério razoável e suficiente à adequação do rito de cumprimento das obrigações de pequeno valor à realidade financeira e orçamentária do ente federativo. 3. O Supremo Tribunal Federal reconhece a natureza processual das normas que regulamentam o procedimento de execução das obrigações de pequeno valor, por versarem sobre os atos necessários para que a Fazenda Pública cumpra o julgado exequendo. Precedentes: RE n. 632.550-AgR, Primeira Turma, da minha relatoria, DJe de 14/5/12; RE n. 293.231, Segunda Turma, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 1º/6/01). A norma do art. 535, § 3º, inciso II, do Código de Processo Civil detém natureza nitidamente processual, a atrair a competência privativa da União para dispor sobre tema (art. 22, inciso I, da Constituição de 1988). 4. O Supremo Tribunal Federal declarou, em julgamento com repercussão geral, a constitucionalidade da expedição de precatório ou requisição de pequeno valor para pagamento da parte incontroversa e autônoma do pronunciamento judicial transitada em julgado, observada a importância total executada para efeitos de dimensionamento como obrigação de pequeno valor. Precedente: RE n. 1.205.530, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 8/6/20. 5. Procedência parcial do pedido, declarando-se a constitucionalidade do art. 535, § 3º, inciso II, do Código de Processo Civil de 2015 e conferindo-se interpretação conforme à Constituição de 1988 ao art. 535, § 4º, no sentido de que, para efeito de determinação do regime de pagamento do valor incontroverso, deve ser observado o valor total da condenação.” (STF - Pleno. ADI 5.534-DF. Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/12/2020, DJe-027 de 11-02-2021, pub. em 12-02-2021).

assegurar o cumprimento de suas determinações (inciso IV do art. 139 do CPC¹³⁴), quanto como resultado da aplicação analógica das regras da legislação dos juizados especiais¹³⁵.

Contudo, dada a natureza administrativa dessa etapa procedimental que se inicia com o julgamento da impugnação, ou o decurso do prazo para sua apresentação, a previsão da medida de sequestro junto à Resolução n. 303/2019 do CNJ para esses casos torna dispensável o recurso hermenêutico aos citados dispositivos legais¹³⁶. Apesar de a gestão das requisições de pagamento das obrigações de pequeno valor estar agora claramente sob a responsabilidade dos juízos da execução¹³⁷, e ser em regra desenvolvida nos próprios autos do processo de execução, aparentemente se mantém a natureza administrativa da atividade de requisição e, por consequência, da prática dos atos que lhe são posteriores, como é o caso do sequestro em caso de inadimplência. O silêncio do CPC quanto a esse ponto, seria, portanto, eloquente.

134 “Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; (...)”.

135 A medida denominada de sequestro está prevista tanto no art. 17, § 2º, da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre a criação dos juizados especiais perante a Justiça Federal, como no art. 13, § 1º, da Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009, que trata dos juizados especiais fazendários na justiça comum dos estados, municípios e Distrito Federal.

136 **verificar como inserir depois a menção aos temas 291 e 292 do STJ (atualização complexa: tema desenvolvido aqui)**

137 Na vigência do CPC anterior o STJ já havia assentado entendimento de que o juiz não dispunha de competência legal para requisitar o pagamento da obrigação de pequeno valor diretamente ao ente devedor. Segundo os julgados nesse sentido, o magistrado não disporia da mesma competência (administrativa) que então apenas o presidente do tribunal possuía para requisitar o pagamento de valores em cumprimento ao antigo art. 730 do CPC, como possível verificar da leitura do seguinte acórdão: “PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. RPV FEITA PELO JUIZ DA EXECUÇÃO DIRETAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO 730, I, DO CPC/1973. ATO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL. PRECEDENTES DO STJ. 1. É pacífica a jurisprudência do STJ de que a requisição de pagamento das obrigações devidas pela Fazenda Pública é de competência exclusiva do Presidente do Tribunal a que está vinculado o juízo da Execução, não sendo possível ao magistrado de primeira instância determinar diretamente a requisição de pagamento ao chefe do Poder Executivo local. Nesse sentido: REsp 1.367.372/GO, Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe 21.2.2017; REsp 1.564.391/GO, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 14.12.2015; REsp 1.559.315/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 27.10.2015; REsp 1.440.174/GO, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe 22.9.2015; REsp 1.082.310/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 25.5.2009; REsp 1.081.350/MS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 11.2.2009. 2. Recurso Especial provido para determinar que a expedição de requisição de pequeno valor seja feita por intermédio do Presidente do Tribunal. (STJ – 2ª Turma. REsp 1688363/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 19/09/2017, DJe 10/10/2017).

Foi, a propósito, o reconhecimento da mesma natureza administrativa da gestão dos precatórios à gestão das requisições de pagamento das obrigações de menor valor que fundamentou precedente formado sob o rito do art. 543-C do CPC quando do julgamento do Recurso Especial n. 1.143.677/RS, de relatoria do Ministro Luiz Fux, pela Corte Especial do STJ (DJe de 04/02/2010). Para justificar a aplicação da regra da graça constitucional positivada na Súmula Vinculante n. 17 do STF afeta ao regime de precatórios, excluindo-se os juros de mora do período compreendido entre a expedição e envio da RPV ao devedor e a disponibilização, por este, do valor a ser repassado ao beneficiário, o STJ entendeu inexistir diferenciação ontológica entre ambas as requisições. O fundamento residiu na constatação feita no sentido de que precatório e rpv ostentam “a mesma natureza jurídica de modalidade de pagamento de condenações suportadas pela Fazenda Pública” conforme os precedentes do STF então citados¹³⁸, valendo-se então o Tribunal do princípio hermenêutico *ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio*¹³⁹ para isentar os juros entre a expedição da RPV e o termo final do prazo do seu pagamento.

Foi por entender possuírem as requisições de pequeno valor a mesma natureza administrativa dos precatórios¹⁴⁰ que o CNJ, no exercício da competência constitucional

138 Aplicando ao pagamento das requisições de pequeno valor as mesmas regras vigentes para o pagamento de precatórios com base no princípio hermenêutico *ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio* (STF: RE 565.046 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 18.03.2008, DJe-070 DIVULG 17.04.2008 PUBLIC 18.04.2008; e AI 618.770 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 12.02.2008, DJe-041 DIVULG 06.03.2008 PUBLIC 07.03.2008; e STJ: AgRg no REsp 1.116.229/RS, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 06.10.2009, DJe 16.11.2009; AgRg no REsp 1.135.387/PR, Rel. Ministro Haroldo Rodrigues (Desembargador Convocado do TJ/CE), Sexta Turma, julgado em 29.09.2009, DJe 19.10.2009; REsp 771.624/PR, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 16.06.2009, DJe 25.06.2009; EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 941.933/SP, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 14.05.2009, DJe 03.08.2009; AgRg no Ag 750.465/RS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 28.04.2009, DJe 18.05.2009; REsp 955.177/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 14.10.2008, DJe 07.11.2008 e REsp 1.143.677/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, CORTE ESPECIAL, DJe de 04/02/2010, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC).

139 Cf. STJ - Corte especial. REsp 1143677/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 02/12/2009, DJe 04/02/2010.

140 O mesmo entendimento vem sendo reiterado nos julgamentos do Conselho, como se vê: “PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. APRECIAÇÃO ASSEGURADA POR FORÇA DO ARTIGO 4º, VI, DA RESOLUÇÃO CNJ n. 313/2020 DURANTE O PERÍODO DO PLANTÃO EXTRAORDINÁRIO IMPLANTADO COMO MEDIDA DE COMBATE À PROLIFERAÇÃO DO NOVO CORONAVÍRUS – COVID-19. NEGATIVA DE EFETIVIDADE DA NORMA. ALEGAÇÃO DE NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DE RECURSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA E NÃO JURISDICIONAL. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. RECURSO DESPROVIDO. I - Há muito a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que o exercício da função atinente à expedição e ao cumprimento de Precatórios e Requisições

inerente à condição de gestor da atuação administrativa do Poder Judiciário, cuidou de regulamentar, junto à Resolução n. 303/2019, todo o procedimento de expedição das duas requisições de pagamento previstas no art. 100 da Constituição Federal.

O sequestro da quantia não paga em atendimento a uma requisição judicial de obrigação de pequeno valor encontra previsão no art. 49, §§ 2º e 3º, da Resolução n. 303/2019, não se sujeitando ao pedido da parte prejudicada, devendo englobar o valor atualizado da requisição inadimplida.

Uma vez realizada a sanção, e disponibilizado o valor correspondente à parte exequente, viável, enfim a extinção do processo mediante a sentença prevista no art. 924, II, do CPC, ato este sim, de natureza judicial que permite a definitiva baixa dos autos no acervo da unidade processante.

A análise do procedimento demonstra que o cumprimento de sentença, na forma como previsto na lei processual civil, não deveria trazer grandes dificuldades para a efetivação das sentenças condenatórias por meio dele executadas, em razão da simplicidade do rito por meio do qual se materializa, e da taxatividade do rol de temas passíveis de alegação pelo executado, em regra, em sua defesa.

Contudo, tem a realidade demonstrado, sobretudo nos últimos anos, que efetivar um comando condenatório de viés pecuniário contra um ente público não é tarefa fácil. O dinamismo verificado no trato dos débitos judiciais fazendários por parte da lei e da jurisprudência, sobretudo em contextos de crescente crise fiscal, tem gerado insegurança

de Pequeno Valor - RPV's é de cunho eminentemente administrativo, cuja natureza jurídica se estende às respectivas decisões. Precedentes do STF. II - Nesse sentido, as medidas e decisões adotadas no intuito de conferir efetividade ao cumprimento de tais procedimentos não ensejam sequer o cabimento de recurso extraordinário, conforme preceitua a Súmula n. 733 do STF: "Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios". III - No momento emergencial vivenciado pelo País, em que milhares de brasileiros buscam perceber do Governo Federal um auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais), para enfrentar os malefícios causados à economia nacional pela Pandemia pelo COVID-19, é inadmissível que se negue ao trabalhador o exercício do direito de receber crédito próprio, reconhecido judicialmente, sob o pretexto de preservar recursos financeiros do Estado. IV – Tais premissas, associadas à natureza alimentícia das verbas devidas, cuja liberação se reclama neste expediente, justificam a previsão constante da Resolução CNJ n. 313/2020, cujo artigo 4º, inciso VI, garantiu a apreciação de pagamentos de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor – RPVs, mesmo no período de Plantão Extraordinário, implantado por força da situação emergencial vivenciada no País. V - Em se tratando de matéria de índole administrativa, não há que se falar em caráter jurisdicional da questão em comento. Logo, tem-se por preservada a competência do Conselho Nacional de Justiça para a apreciação do presente Pedido de Providências. VI - Recurso Administrativo conhecido e não provido". (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0004044-91.2020.2.00.0000 - Rel. EMMANOEL PEREIRA - 37ª Sessão Virtual Extraordinária - julgado em 15/07/2020).

na aplicação do direito junto a esses processos de execução, traduzida, ao final, em morosidade, congestionamento, ineficiência e ineficácia das sentença.

O item seguinte analisará algumas dessas situações, consideradas intercorrências, a fim de que se possa, no capítulo posterior, analisar modelo de gestão de unidade judiciária em tese capaz de vencer, com melhores condições, as dificuldades encontradas.

9. Desafios à gestão processual do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública

Apesar da relativa simplicidade do rito legal previsto para a realização do cumprimento de sentença que impõe o pagamento de quantia certa aos entes fazendários, não é incomum que o processo que dele cuide sofra soluções de continuidade gerando morosidade e colaborando para o congestionamento.

Se é verdade que a Fazenda Pública é devedor solvente por um lado, o procedimento por meio do qual se viabiliza a satisfação das obrigações pecuniárias sob sua responsabilidade não raro sofre com intercorrências que reclamam, mesmo quando considerada a incindibilidade da forma sincrética de processo, tratamento especializado por parte do Judiciário.

As dificuldades apontadas iniciam-se mesmo antes do surgimento do pedido de execução, na forma com que proferidas as sentenças que condenam os entes públicos ao cumprimento de obrigações de pagar quantia certa a seus credores.

Embora não tenha o presente trabalho amalhado dados empíricos capazes de sustentar a afirmação, a prática judiciária em varas de fazenda evidencia que, mesmo depois da vigência do novo CPC, as sentenças que impõem obrigações pecuniárias aos entes públicos são, em sua maioria, proferidas em desacordo com o dever previsto no art. 491 do CPC¹⁴¹. O quadro decorreria da pouca atenção dispensada ao controle do valor da

141 Como se sabe, a regra em questão impõe, junto a qualquer demanda de conteúdo pecuniário, que o órgão judicial, mesmo em caso de pedidos formulados genericamente, ao condenar a parte, ou ao alterar, em recurso, os termos dessa condenação, defina desde logo a extensão da obrigação, esclarecendo o índice de correção monetária, a taxa de juros, o termo inicial de ambos e a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso (art. 491 do CPC). O dever não se aplica, nos termos dos incisos I e II do referido dispositivo, apenas quando não for possível determinar, de modo definitivo, o montante devido, ou se a apuração do valor devido depender da produção de prova de realização demorada ou excessivamente dispendiosa, assim reconhecida na sentença, ficando a liquidação a cargo de procedimento próprio.

causa a partir das regras processuais em vigor que demandam seja discriminado – mediante a soma corrigida do principal, dos juros de mora e de outras penalidades, se houver, até a data da propositura da ação¹⁴² – o valor conferido à causa cujo objeto seja a cobrança de dívidas.

A conduta pode ser explicada pelo fato de o Código prever, malgrado declare a necessidade de certeza do pedido autoral, estarem incluídos no pedido principal, ao lado das verbas de sucumbência, juros legais e correção monetária (art. 322, § 1º, CPC). Desse modo, a compreensão da extensão objetiva do pedido principal pode justificar em termos a flexibilização do cumprimento, pela parte autora da demanda de conhecimento, do dever imposto pelos arts. 291 e 292, inciso I, do CPC que deveriam levá-la a discriminar – assim como ao juiz caberia exigir essa discriminação, em caso de descumprimento – a composição do valor da causa, sobretudo nas demandas fazendárias que têm efetivamente indiscutível expressão econômica. Dessa forma, a apresentação de cálculo de liquidação do débito com a inicial na etapa de conhecimento não apenas garantiria a prolação de sentença líquida, como permitiria o desenvolvimento célere e seguro da etapa executiva seguinte.

Não bastasse o desencargo ineficiente do exame da admissibilidade das demandas fazendárias cíveis de conteúdo pecuniário impactar na prolação das sentenças proferidas, ele ainda é replicado na etapa de satisfação que se segue, mesmo quando o título judicial contém todos os detalhamentos necessários à atualização do crédito. É o que ocorre quando o magistrado precariamente abrevia a análise inicial da demanda a prol de uma celeridade enganosa por ele buscada sob a premência do alcance de metas de produtividade, deixando de conferir preliminarmente a adequação da conta apresentada pelo exequente aos limites objetivos da sentença, como lhe permite fazer a lei processual em face de erros materiais (art. 493, inciso I, CPC), inclusive a modo *ex officio*.

142 Assim impõem os arts. 291 e 292, inciso I, do CPC. A conduta pode ser explicada pelo fato de o código posteriormente considerar, malgrado declarada necessidade quanto à sua certeza, incluídos no pedido principal os juros legais e a correção monetária. A compreensão da extensão objetiva do pedido principal nesses termos pode justificar em termos o comportamento judicial que flexibiliza o cumprimento, pela parte autora da demanda de conhecimento, do dever imposto pelos dispositivos mencionados no sentido de discriminar a composição do valor da causa que, nas demandas fazendárias cujo objeto seja obrigação pecuniária, ostenta indiscutível expressão econômica.

Sob essa conjuntura, a correção de eventual erro material acaba sendo legada para o momento do enfrentamento da impugnação cujo ajuizamento acaba por se impor à parte executada, o que, apesar de estar de acordo com a previsão legal, impactará diretamente no tempo do processo e, por consequência, na eficiência da prestação jurisdicional. Neste caso, a eficiência da gestão processual acaba sendo negativamente impactada em razão de atecniais praticadas pelo próprio Judiciário que poderiam por ele próprio ser evitadas.

Se mesmo quando o título executivo contém todos os parâmetros necessários à liquidação do débito a apresentação de impugnações é uma realidade muito próxima do processo de execução, tal risco se eleva exponencialmente nos casos em que o título executivo é omissivo acerca da aplicação dos juros e correção sobre o débito executado.

Não obstante repugnem as normas processuais o excesso de execução e o erro material, a soma da liberdade de que dispõem os exequentes para apresentar a memória do cálculo ao desconhecimento generalizado acerca dos parâmetros técnicos de atualização a serem aplicados no caso concreto dá margem à apresentação de cálculos de liquidação em desconformidade com os critérios legais a serem observados, suscitando, com maior ênfase ainda nesses casos, a apresentação de impugnações por parte dos devedores.

A propósito das impugnações ao cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, o painel Execução Civil aponta para uma taxa específica de congestionamento na ordem de 84%, segundo os dados constantes da imagem que segue. O número é superior ao próprio congestionamento dos processos de cumprimento de sentença nos quais a impugnação é apresentada, o que revela ser o enfrentamento das impugnações o verdadeiro gargalo dessa etapa processual:

Cumprimento de Sentença	Cumprimento Provisório de Sentença/Decisão	Embargos a Execução	Execução Extrajudicial	Impugnação ao Cumprimento de Sentença		
Ano	Mês					
2020	janeiro	março	maio	julho	setembro	novembro
2021	fevereiro	abril	junho	agosto	outubro	dezembro
74.230	315.175	113.469	1.018			
Qtd. de Processos Novos	Qtd. de Processos Baixados	Qtd. de Decisões de Extinção	Qtd. de Sentenças Homologatórias			
656	111	335	1.757.188			
Qtd. de Julgamentos Procedentes	Qtd. de Julgamentos Procedentes Parcialmente	Qtd. de Julgamentos Improcedentes	Qtd. Pendentes			

Gráfico n. 5 - Quadro geral das execuções civis - ano 2021 - taxa de congestionamento dos cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública

Fonte: CNJ

Em qualquer dos casos, nítido que a análise dos pedidos iniciais e o enfrentamento das impugnações eventualmente apresentadas nos processos de execução reclamará do magistrado conhecimento específico e atualizado sobre a disciplina dos débitos reclamados, atravancando, principalmente quando deles não dispuser, o término da etapa judicial do cumprimento de sentença.

Assim, pode-se afirmar que a presença de conhecimento especializado do magistrado nessa seara será tão necessária à gestão eficiente do processo de execução contra a Fazenda quanto menor for a qualidade do título executivo produzido na fase de conhecimento no tocante à definição dos critérios de atualização do débito. A correlação realizada também autoriza apontar que quanto menos rigoroso o controle da admissibilidade do pedido executivo, maior tenderá a ser o volume de impugnações apresentadas.

Mas não é fácil manter-se atualizado sobre a temática dos débitos fazendários. A gestão dos processos em sua etapa cognitiva, a necessidade de domínio das matérias necessárias aos seus julgamentos e o cumprimento das metas estabelecidas, impactam diretamente em todo o funcionamento da unidade e na gestão dos feitos sob sua responsabilidade, inclusive aqueles submetidos à etapa judicial de satisfação.

A disciplina conferida aos débitos pecuniários constitui matéria de natureza peculiar, distinta dos temas jurídicos mais discutidos na etapa de conhecimento, reclamando do magistrado não somente uma formação específica como também uma atualização permanente das respectivas regras.

Nesse ponto, reconhece-se que boa parte da grande dificuldade vivenciada pelo juízo para o enfrentamento desses temas jurídicos específicos decorre da constante alteração dos parâmetros legais de atualização e da instabilidade jurisprudencial que daí decorre. Tais elementos, somados à frequente ausência de unidades de assessoramento contábil dedicadas à unidade, a par ainda do volume de impugnações apresentadas,

dentre outros fatores, ajudar a tornar ineficiente a atuação judicial na condução do processo de cumprimento de sentença contra os entes públicos¹⁴³.

Essa é apenas uma das dificuldades vivenciadas pelo juízo fazendário generalista na condução dos cumprimentos de sentença relativos a obrigação de pagar quantia certa movidos contra os entes públicos.

Com o fim, então, de melhor evidenciar o panorama atual das dificuldades relativas ao processamento das execuções citadas é que essa e outras questões que igualmente afetam diretamente o tempo do processo serão abordadas nos itens a seguir.

(trechos ainda sob revisão – a concluir)

9.1 Sobre o valor exequendo, sua atualização e remuneração da mora

Na seara das demandas judiciais fazendárias em curso perante a justiça comum, em especial a estadual, a atualização e a cobrança de juros têm sido constantemente objeto de atenção pelo legislador e pelos tribunais.

Só recentemente os tribunais superiores firmaram posição, com efeito vinculante, pela ilegalidade ou inconstitucionalidade da aplicação de índices de juros e correção monetária, encerrando longo debate jurisprudencial acerca da matéria.

Como exemplos dessas decisões citam-se o RE 870.947-SE, julgado pelo rito das repercussões gerais pelo STF e em sede do qual aprovado o Tema 810, e a ADI 5.348, por meio da qual declarada a inconstitucionalidade do artigo 1º-F da Lei n. 9.494/1997, alterado pela Lei n. 11.960/2009, responsável pela aplicação dos índices da caderneta de poupança como critério de atualização monetária nas condenações da Fazenda Pública, após verificação de que tal índice não estava sendo capaz de recompor o poder de compra da moeda.

Ambos os julgamentos afastaram definitivamente o uso da Taxa Referencial (TR)¹⁴⁴ como indexador dos débitos judiciais fazendários, após o afastamento do uso do referido índice para a atualização dos valores dos precatórios mediante o julgamento das

¹⁴³ Relevante destacar que a leitura feita sobre o quadro mencionado resulta da normalidade do processamento da execução fazendária pecuniária contra a fazenda. Não se confunde, portanto, com a hipótese excepcional trazida por Cássio Scarpinella Bueno (BUENO, Cássio S. Comentários ao código de processo civil - volume X - arts. 509 a 539 - da liquidação e do cumprimento de sentença - São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 342-343).

ADI n. 4.357 e 4.425, e da Questão de Ordem lançada nos autos por último mencionados. Ao passo que o julgamento das ADIs afastou a incidência da TR da atualização dos débitos fazendários já requisitados em precatórios, coube ao julgamento do mérito do RE 870.947-SE, em regime de repercussão geral, reconhecer a invalidade da correção monetária sobre as condenações impostas à Fazenda Pública quando praticada conforme o art. 1º-F da Lei 9.494/1997, após alteração pela Lei 11.960/2009.

Conquanto tenha o Plenário do STF, em 20 de setembro de 2017, concluído o julgamento do aludido recurso extraordinário e reconhecido ser indevida a atualização monetária segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança na forma determinada pelo art. 1º-F da Lei n. 9.494/97 em vigor, decisão liminar proferida em 24 de setembro de 2018 junto a embargos declaratórios contra o acórdão lavrado conferiu liminarmente efeito suspensivo ao julgamento para impedir, antes da apreciação do pedido de modulação de efeitos apresentado, a imediata aplicação da orientação firmada.

Somente com o trânsito em julgado¹⁴⁵ da decisão que, por maioria, rejeitou os aclaratórios foi que o Tema 810 de repercussão geral foi definitivamente formatado, ficando assentada a impossibilidade de incidência dos juros moratórios conforme o art. 1º-F da Lei n. 9.494/97 em vigor sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, devendo ser a estes aplicados os mesmos juros de mora que remuneram o crédito tributário, e a inconstitucionalidade do uso da atualização monetária segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança às condenações impostas à Fazenda Pública.

Nesse ínterim, em 11 de novembro de 2019, conclui também o STF o julgamento da ADI n. 5.348, afastando, agora por meio de controle concentrado de constitucionalidade, definitivamente o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança como critério de correção monetária em condenações judiciais da Fazenda Pública¹⁴⁶.

144 A Lei n. 8.177/91 atrelou a correção monetária da poupança à TR, tendo o art. 1º-F da Lei n. 9.494/91 passado a prever, após a alteração promovida pelo art. 5º da Lei n. 11.960, de 29 de junho de 2009, que a atualização dos débitos judiciais fazendários, independente de sua natureza, observariam os índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança.

145 Trânsito em julgado ocorreu em 31/3/2020, mais de seis meses após a prolação da decisão liminar suspensiva, conforme revela consulta processual ao andamento do recurso: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4723934>

146 Cf. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490343>

Entretanto, quando credores e devedores iniciavam a revisão de contas de atualização dos créditos judicializados, e o Judiciário atualizava seus julgados e rotinas processuais aos efeitos cogentes de tais julgamentos, uma nova alteração surge com a promulgação da Emenda Constitucional n. 113, de 8 de dezembro de 2021. O novo regramento, que atinge todo e qualquer débito fazendário, mesmo aqueles requisitados em precatório¹⁴⁷, impõe o uso da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), acumulado mensalmente, para a atualização e a compensação da mora.

A promulgação da nova emenda renovará a instabilidade verificada na gestão processual dos feitos que possuem os débitos fazendários como objeto, sobretudo os cumprimentos de sentença nos quais muito ainda se debaterá, tanto em sede de controle difuso como por meio do controle concentrado¹⁴⁸, acerca da constitucionalidade da nova regra para a atualização em conta a possibilidade de a SELIC não ser capaz de recompor as perdas inflacionárias sofridas pelo crédito executado¹⁴⁹.

147 Conforme o art. 3º da nova emenda, em qualquer discussão ou condenação que envolvam a Fazenda Pública, será utilizado, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, inclusive em sede de precatório, incidirá, no momento do pagamento, uma única vez o índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC, acumulado mensalmente. Essa a redação in verbis: “Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente”. (BRASIL, Emenda constitucional n. 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

148 Tramitam perante o STF duas ações declaratórias de inconstitucionalidade contra as regras conferidas ao processamento dos precatórios por meio das EC n. 113 e 114. A ADI n. 7.047, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, volta-se contra a EC n. 113/2021, sendo a EC n. 114/2021 questionada junto à ADI 7.064, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), e pela Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais (CPSM), Confederação das Carreiras e Atividades Típicas de Estado (CONACATE) e Confederação Brasileira de Trabalhadores de Policiais Civis (COBRAPOL).

149 Há estudos que apontam, apesar da formação de entendimento jurisprudencial que reconhece o ser capaz a SELIC também de atualizar o débito, ao lado da compensação da mora, que a taxa em questão expressa apenas juros, frustrando, na prática, a expectativa que dela se tem quanto à recomposição do valor da moeda ante o decurso do tempo (MEIRELES, Edilton. Uso da taxa SELIC como índice de correção monetária é um equívoco a ser reparado. São Paulo: Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-06/edilton-meireles-uso-taxa-selic-correcao-monetaria>. Acesso em 20 jan. 2022.

Não há como deixar de reconhecer as consequência de mais uma alteração no critério de atualização do débito fazendário executado na gestão processual dos cumprimentos de sentença, sobretudo se considerável a quantidade de títulos judiciais formados sem que tenham sido acertados os critérios de correção e juros a serem observados. Tamanha insegurança jurídica reclama dos juízos fazendários cada vez mais o domínio completo do quadro de temporalidade de tais índices para o adequado encaminhamento dos pedidos executivos e o enfrentamento das impugnações apresentadas¹⁵⁰.

A aquisição e domínio dessas competências pelo magistrado não se mostra tarefa fácil em razão de sua natureza, dinamismo e complexidade, sendo mais custosa e menos atrativa quando comparadas a temas de natureza jurídica necessários à solução das demandas de conhecimento sob a responsabilidade do mesmo juízo, ainda mais sob a tutela do cumprimento das metas de julgamento impostas pelo CNJ. Daí reconhecer-se que a constante atualização do juiz quanto a tais temas demanda investimentos por parte deste que atingem diretamente a gestão do acervo de sua unidade, prejudicando a prestação jurisdicional tanto no julgamento dos processos de conhecimento, quanto no arquivamento e baixa dos processos de execução.

a. A competência do juiz da execução para a análise de incidentes no precatório (análise do erro material apontado junto à conta que instrui o precatório, exercício de delegações vindas do Presidente do Tribunal

(...)

b. Sobre a expedição das requisições de pagamento (comunicação entre juiz e tribunal, observância do tema 792, fracionamento da execução, honorários sucumbenciais e contratuais, parcela superpreferencial e pagamento de tributos)

É lugar comum citar como traços que distinguem a execução judicial movida contra a Fazenda Pública daquela em que são réus as pessoas físicas e jurídicas de natureza privada, além do fato de o réu não ser chamado para pagar, mas para impugnar

150 Somente com a Lei n. 11.960/09 que foram *unificados* os critérios de correção monetária e juros devidos pela fazenda a partir de demandas judiciais, independente da natureza da obrigação.

o pedido de cumprimento, a existência de uma etapa administrativa para viabilizar o pagamento do valor devido.

Compete, então, ao mesmo juízo ao qual a lei de organização judiciária atribui o processamento dos feitos de interesse da Fazenda Pública, além da competência para julgar e executar tais pretensões, adotar providências de ordem administrativa necessárias à satisfação das obrigações consignadas no título executivo.

Apesar de a dogmática não tratar abertamente da natureza administrativa dessa etapa do processo de satisfação dos débitos judiciais pecuniários de responsabilidade da Fazenda Pública, pode-se concluir como não jurisdicionais as atividades relativas às requisições de pagamento previstas no art. 100, caput, e § 3º, da Constituição da República a partir da indicação dada pelo CNJ.

Como se sabe, o CNJ regulamentou minuciosamente o procedimento da expedição e da liquidação das requisições de pagamento por meio de sua Resolução n. 303, de 18 de dezembro de 2019¹⁵¹, lastreado no dever de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, e de observância do art. 37 da Carta Constitucional, a partir da competência que lhe fora conferida junto ao art. 103-B, § 4º, caput e inciso II, do diploma constitucional¹⁵².

A regulamentação baixada pelo CNJ disciplina a atuação administrativa dos órgãos judiciais no que tange às requisições de pagamento desde sua expedição até sua liquidação, seja perante as presidências dos tribunais, seja perante os próprios juízos das execuções.

É nesse mesmo sentido que os estudos especializados tratam as requisições de pagamento, não obstante ainda seja corriqueiro o uso do adjetivo judicial para se referir

151 Mencionar a ADI 5.665-SP e a abrangência de seu objeto.

152 Se de um lado as limitações impostas ao funcionamento do Conselho por força de sua natureza administrativa impedem o Conselho de determinar como os juízes devem praticar atos jurisdicionais, do outro as garantias da independência e integridade funcionais reconhecidas aos magistrados os torna imunes a quaisquer tentativas de interferência na atividade judicial de dizer o direito. Logo, não poderia o CNJ, ainda que sob o pretexto de tornar mais efetiva a atuação judiciária no que tange ao processamento das requisições de pagamento, querer regulamentar a prática de atos de natureza judicial, pois para a gestão dos atos de natureza judicial dispõem os juízes da garantia da independência funcional que lhe protege contra qualquer tipo de interferência em relação a sua função jurisdicional, inclusive aquelas de origem interna.

às requisições de pagamento, amparando-se para isso na íntima relação entre tais requisições e a execução das dotações orçamentárias necessárias à sua liquidação¹⁵³.

Ostentando ou não caráter jurisdicional a expedição e pagamento das requisições, é fato que a atuação do judiciário relativa a essa prática submete-se às exigências por eficiência. É dizer, não apenas no processamento da etapa judicial de conhecimento e na fase judicial regrada pelos arts. 534 e 535 do CPC o judiciário deve atuar de forma ótima. Também na etapa administrativa imposta pela necessidade de observância dos princípios orçamentários, seja perante as presidências dos tribunais, no caso dos precatórios, seja perante os juízos das execuções, como no caso das requisições judiciais de pequeno valor, deve o Judiciário agir sempre da forma que lhe permita obter o máximo de resultado¹⁵⁴.

A fase administrativa acima aludida inicia-se ordinariamente após o decurso do prazo conferido pela lei processual para a apresentação de impugnação por parte da fazenda executada, ou quando decididos os termos desta¹⁵⁵. É neste momento que o juízo, verificando o valor exequendo atualizado e sua conformação com os termos da lei

153 Especificamente sobre o precatório, Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva destaca não se tratar o precatório de instituto próprio ao procedimento executivo, mas sim procedimento de natureza administrativa complexa diretamente vinculada à execução das regras orçamentárias e que externa um ato de vontade política da Fazenda Pública de se submeter ao cumprimento da sentença condenatória, em atuação da qual participa o estado-juiz até o momento da expedição da requisição. Idêntica natureza reconhece o autor à requisição judicial de pagamento das obrigações de pequeno valor, por se distinguir do precatório apenas quanto ao prazo menor para pagamento (SILVA, Ricardo P. M. da. Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda Pública. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, n. 8 - Junho de 2006. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista08/Artigos/RicardoPerlingeiro.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

154 Essa, inclusive, foi a concepção que orientou a edição da Resolução n. 303 do CNJ, como demonstra em alguns dos seus considerando a menção ao princípio constitucional da razoável duração do processo (judicial e administrativo), mencionando, enfim, a eficiência operacional e a promoção da efetividade do cumprimento das decisões entre os objetivos estratégicos a serem perseguidos pelo Poder Judiciário, conforme sua Estratégia Nacional.

155 Exige-se decisão preclusa? BUENO afirma que não é necessária, na medida em que a exigência constitucional do trânsito em julgado se refere apenas às sentenças condenatórias que instrumentalizam a execução. Na concepção do autor, dispositivos legais que impedem o seguimento do cumprimento de sentença em seu viés provisório estariam acoimados de inconstitucionalidade uma vez que inviabilizariam, por exemplo, o cumprimento de decisão que reconhecesse o direito pecuniário da parte em sede de tutela de urgência, abrindo espaço para, diante da ausência de efeito suspensivo legal como decorrência do ajuizamento da impugnação, viabilizar-se a expedição da requisição de pagamento seja diretamente para o ente devedor, seja para o presidente do tribunal, salvo caso de interposição de agravo de instrumento admitido conforme o parágrafo único do art. 1.015 do CPC (BUENO, Cássio S. *Op. cit.*, p. 520-523).

da fazenda ré que define o montante da obrigação de pequeno valor, expedirá um precatório ou a requisição de pagamento comumente denominada de RPV¹⁵⁶.

Exige-se que os ofícios expedidos pelos juízos da execução contenham todas as informações elencadas em seu art. 6º, no caso da expedição de precatório, e no art. 49, § 1º, no caso das requisições de pequeno valor. A tarefa é de caráter eminentemente burocrático e serve para permitir a correta inscrição do débito requisitado junto à peça orçamentária da parte devedora, confirmando a natureza administrativa da etapa em comento.

A atividade de expedição do ofício em questão possui várias particularidades que devem ser observadas de modo a viabilizar o pagamento regular do valor requisitado.

A norma impõe, por exemplo, que sejam elaborados os ofícios de requisição individualmente, mesmo em caso de litisconsórcio no polo ativo da demanda executiva, devendo o juízo da execução observar o valor devido a cada litisconsorte para determinar, à luz da definição legal da obrigação de pequeno valor válida para o executado, a modalidade de requisição a expedir, devendo ainda observar, no caso de pluralidade de envios a partir de um mesmo processo, a ordem estabelecida para sua confecção¹⁵⁷.

A boa e regular confecção e envio do ofício precatório assume particularmente grande importância na gestão a ser conferida a tais requisições pela presidência dos tribunais para as quais enviadas. Somente o envio do ofício precatório em plena consonância com as regras editadas pelo CNJ autoriza seu recebimento formal pelo presidente do tribunal, ato que autoriza o ingresso na ordem cronológica dos débitos do ente devedor e viabiliza a requisição do pagamento a esse dirigida nos termos do art. 100, caput, e § 5º, da Constituição da República, passando a integrar a quantia em questão o passivo do referido ente.

156 Conforme o dispositivo, “a expedição, gestão e pagamento das requisições judiciais previstas no art. 100 da Constituição Federal são disciplinadas no âmbito do Poder Judiciário pela presente Resolução”, tendo o normativo ainda determinado aos “Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, o Conselho da Justiça Federal e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no âmbito das respectivas competências”, a expedição de atos normativos complementares (art. 1º e parágrafo único, Res. 303/19).

157 Conforme o art. 7º, § 1º, da Resolução n. 303/2019, a elaboração individual não será observada apenas nos casos de ocorrência de cessão, previsão de pagamento de honorários contratuais e de penhora do valor executado a requisitar, hipóteses em que o ofício a ser expedido considerará o conjunto de beneficiários e valores correspondentes, conforme o caso.

A data do ingresso do credor na ordem cronológica de pagamentos será aquela da chegada do ofício precatório gerado e instruído em conformidade com os termos do normativo. Assim, o fornecimento incompleto ou equivocado dos dados ou documentos que devem instruir o ofício não autoriza seu recebimento pelo presidente do tribunal. Esse, verificando não se cuidar de mero erro de digitação, deverá providenciar sua devolução ao juízo da execução para que sejam providenciadas as correções cabíveis.

A adequada confecção das requisições por parte do juízo da execução reclama padronização e o pleno domínio das regras que norteiam o procedimento. A atividade se constitui, principalmente ante os impactos negativos da inobservância desse dever, um dos motivos pelos quais necessária se faz a eficiente organização e atuação dos órgãos que processam os cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública.

No que se refere à expedição das requisições para pagamento das obrigações de pequeno valor¹⁵⁸, apesar de seu controle ser conferido ao próprio ente devedor, que pode apontar os eventuais defeitos formais existentes no instrumento de requisição, há outras cautelas, diretamente ligadas à excepcionalidade dessa via de pagamento do débitos fazendários¹⁵⁹, que demandam do juiz da execução o pleno domínio das regras constitucionais pertinentes.

A responsabilidade pela expedição e liquidação dessa modalidade de requisição é hoje, de forma inconteste, ao menos na justiça estadual, do juízo da execução. Se antes tal dever se achava em uma zona cinzenta de indefinição, em razão da orientação firmada pelo STJ, que entendia desprovido o juízo singular de poderes para requisitar diretamente

158 Como se sabe, a instituição de uma via alternativa ao precatório justificou-se na excessiva demora experimentada pelos titulares dos créditos alimentares no adimplemento da requisição. Eram esses os maiores prejudicados na fruição do direito pecuniário executado em razão da idade avançada e da excessiva demora no encerramento do processo. Com o tempo, a legislação passou a permitir o pagamento de todos os tipos de débito fazendário, alimentares ou não, e todos os tipos de credores, inclusive pessoas jurídicas.

159 A requisição de pagamento distinta do precatório nasceu na legislação infraconstitucional pelo conduto da Lei n. 8.213/91, autorizando o pagamento das chamadas obrigações de menor valor com a dispensa de processo de execução e da expedição do precatório. Seu surgimento se deveu ao fato da pouca efetividade do precatório no cumprimento de sua missão institucional de viabilizar o pagamento dos débitos judiciais da Fazenda Pública. Após sucessivos aperfeiçoamentos sofridos pela legislação que previa tal modalidade de pagamento fora do precatório, o STF posteriormente declarou a inconstitucionalidade da dispensa de processo de execução, motivando a constitucionalização do instituto por conduto da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, responsável pela inclusão de um parágrafo terceiro ao art. 100 da Constituição para o fim de excepcionar do regime do precatório o pagamento das obrigações definidas em lei como de pequeno valor de responsabilidade das fazendas.

ao devedor o pagamento da obrigação de pequeno valor da mesma forma que em relação aos precatórios¹⁶⁰, atualmente, com o CPC, dúvidas não mais existem: cabe ao juiz que processa o cumprimento de sentença expedir diretamente a requisição à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo (art. 536, § 3º, II, do CPC).

Sendo do juiz a responsabilidade pela expedição da RPV, deverá ele também responsabilizar-se pela observância das regras constitucionais específicas que parametrizam essa excepcional forma de liquidação dos débitos pecuniários judiciais da Fazenda Pública. Como cautela primeira, somente poderão ser requisitados fora do precatório o valor da execução que não superar aquele definido em lei para a obrigação de pequeno valor, apurado no momento do trânsito em julgado da decisão condenatória.

Tal imposição decorre da proibição ordinária de fracionamento, repartição ou quebra do valor total executado, prevista na segunda parte do § 8º do art. 100 da Constituição da República¹⁶¹, que tem por fim impedir que fração ou parte do valor exequendo possa receber o enquadramento excepcionalmente conferido pela referida norma legal, gerando em um mesmo processo - e em favor de um mesmo credor - uma RPV e um precatório, por exemplo.

O pleno domínio de tais regras é impositivo, sob pena de ensejar sua má observância a expedição de RPV fora dos moldes legais, viabilizando pagamento em menor tempo e sem sujeição à fila cronológica de credores em evidente burla ao regime de precatórios. É dizer, no caso em que o valor da execução supere aquele definido para a obrigação de pequeno valor, ou quando fracionado indevidamente o valor da execução, sendo expedida uma RPV no lugar de um precatório, e vindo a pagar o ente devedor tal requisição, preteridos restarão invariavelmente todos os credores de precatórios que aguardam a liquidação do seu direito pecuniário na lista de ordem cronológica. Essa quebra, no caso, contaria com a direta participação do juízo da execução que, assim, poderia, além de sofrer consequências de ordem funcional, também consequências decorrentes da possível configuração de improbidade administrativa¹⁶². Daí o grande cuidado que o juízo da execução necessita ter, por exemplo, no cumprimento do comando

160 Citar julgado do STJ (Gurgel de Farias).

161 Mencionar a data da inclusão do parágrafo na CF e sua origem na lei infraconstitucional.

162 Em razão da natureza administrativa da atividade em questão, atentando diretamente o ato contra a moralidade e a impessoalidade. **Mesmo se considerado jurisdicional o ato, em razão do entendimento que tem manifestado o Superior Tribunal de Justiça em sua jurisprudência (xxxx) firmada anteriormente à reforma sofrida pela Lei de Improbidade Administrativa, a responsabilização se manteria.**

do art. 535, § 4º, do CPC, e na requisição de pagamento a ser expedida para a liquidação dos honorários de sucumbência nos casos de ação coletiva¹⁶³.

No que se refere à expedição de requisição para o pagamento da parcela incontroversa, o juízo da execução deverá sempre lembrar que o valor do débito a ser confrontado com a legislação que define a obrigação de pequeno valor será aquele da execução, ou seja, o valor total perseguido pelo exequente, e não a parcela do valor executado que o ente réu tácita ou expressamente reconheceu dever, ainda que circunstancialmente abaixo do referido limite. Não adotar a cautela neste momento processual invariavelmente acarretará os problemas mencionados acima.

Necessário lembrar também que recentemente decidido pelo STF em sede de repercussão geral¹⁶⁴, o limite legal para a expedição da requisição de pagamento da obrigação de pequeno valor deverá ser o da época do trânsito em julgado, marco a partir do qual constituído de forma definitiva o direito da parte exequente à satisfação de seu crédito pecuniário contra a fazenda, sendo, por essa razão, irrelevantes as alterações causadas a partir daí pelo surgimento de lei definindo novos valores, geralmente para menos, das obrigações em questão. O STF, ao assim decidir em sede de repercussão geral, consolida o entendimento de longa data professado acerca da matéria¹⁶⁵ em

163 Sobre a expedição de requisições para o pagamento de honorários sucumbenciais, o STF firmou, por apertada maioria, entendimento no julgamento dos Recursos Extraordinários n. 919.269, 919.793 e 930.251 e no Agravo em Recurso Extraordinário n. 797.499. Conforme decidido, não é possível fracionar o valor dos honorários sucumbenciais arbitrados em sede de ação coletiva, pois o arbitramento se deu uma só vez e de forma global, devendo ser o título executado de forma una e indivisível. O caso dos honorários contratuais também preocupa, ainda mais após a edição da Súmula Vinculante n. 47 pelo STF (“Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza”), na medida em que, não sendo deles devedor a Fazenda Pública, mas o próprio exequente, descabe expedição de requisição de pequeno valor para seu pagamento, ainda que seu valor não supere o limite legal fixado para a obrigação de menor valor. Seu pagamento deverá ocorrer junto ao precatório ou RPV expedido em favor do credor que contratou os serviços advocatícios, mediante a observância da cautela prevista no art. 22, § 4º, da Lei n. 8.096/2004.

164 Tema 792 de RG do STF: “Lei disciplinadora da submissão de crédito ao sistema de execução via precatório possui natureza material e processual, sendo inaplicável a situação jurídica constituída em data que a anteceda” (STF - RE 729107, rel. min. Marco Aurélio. Julgado em: 08/06/2020, publicado em 15/09/2020, com trânsito em julgado em 25/03/2021).

165 Figuram precedentes, dentre outros, os seguintes julgados da Suprema Corte, todos citados pelo Min. Luiz Fux, na relatoria da ADI n. 5.100/SC (STF - Pleno, julgado em 27/04/2020, publicado em 14/05/2020), na qual analisada a constitucionalidade de dispositivo de lei estadual catarinense que reduzira o limite da obrigação de pequeno valor pretendendo sua aplicação às condenações já transitadas em julgado: RE 632.550-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 14/5/2012; RE 280.236-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 2/2/2007; RE 293.231, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de

homenagem à segurança jurídica e ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal).

Por força da responsabilidade legal dada ao juízo da execução para expedir e, no caso da justiça estadual, também repassar o valor disponibilizado pela entidade devedora ao credor, deverá também o judiciário observar e cumprir a legislação tributária pertinente no momento da entrega do numerário correspondente ao exequente.

As leis determinam sejam realizadas retenções dos valores devidos a título de imposto de renda¹⁶⁶ e contribuição previdenciária¹⁶⁷ em favor das respectivas entidades tributantes, como reconheceu recentemente o STJ¹⁶⁸, sanando as dúvidas remanescentes quanto ao tema. Segundo o Tribunal da Cidadania, a despeito da possibilidade de o pagamento de tais tributos ocorrer apenas quando o exequente favorecido viesse a promover ajustes fiscais posteriores, necessário que o Judiciário, seja no caso de pagamentos de débitos judiciais fazendários realizados mediante precatórios, ou na hipótese de pagamentos realizados por RPV, viabilize as retenções tributárias devidas.

1º/6/2001; RE 292.160, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ de 4/5/2001; RE 299.566-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 1º/3/2002; RE 646.313-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 10/12/2014; RE 601.215-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 21/2/2013; e RE 601.914-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 25/2/2013.

166 Segundo o art. 46 da Lei n. 8.541, de 23 de dezembro de 1992, que altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências, o imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos pagos em cumprimento de decisão judicial será retido na fonte pela pessoa física ou jurídica obrigada ao pagamento, no momento em que, por qualquer forma, o rendimento se torne disponível para o beneficiário.

167 No caso da contribuição previdenciária devida por força de regime próprio pelo exequente servidor, deve ser observado o art. 16-A da Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004, que dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis n.s 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Segundo o dispositivo, com redação dada pela Lei n. 12.350, de 2010, a contribuição do Plano de Seguridade do Servidor Público (PSS), decorrente de valores pagos em cumprimento de decisão judicial, ainda que derivada de homologação de acordo, será retida na fonte, no momento do pagamento ao beneficiário ou seu representante legal, pela instituição financeira responsável pelo pagamento, por intermédio da quitação da guia de recolhimento remetida pelo setor de precatórios do Tribunal respectivo, no caso de pagamento de precatório ou requisição de pequeno valor, ou pela fonte pagadora, no caso de implantação de rubrica específica em folha, mediante a aplicação da alíquota de 11% (onze por cento) sobre o valor pago.

168 Nos termos do acórdão proferido no julgado do processo de relatoria do ministro Mauro Campbell, a ausência de retenção da tributação na fonte não desobriga a declaração dos valores e o recolhimento do Imposto de Renda pelo contribuinte em sua declaração de ajuste. Contudo, a manutenção da obrigação do contribuinte não justifica o recebimento dos valores desonerados da tributação na fonte, mormente porque há expressa determinação legal de retenção. Na prática a retenção do Imposto de Renda é realizada pela instituição financeira responsável pelo efetivo pagamento do precatório ao beneficiário, mas cabe ao órgão do Poder Judiciário fazer a indicação - na guia, alvará, mandado ou ordem bancária - da necessária retenção da tributação devida (STJ - 2ª Turma. AgInt no REsp 1859001/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 19/10/2020, DJe 26/10/2020).

Por fim, para encerrar o conjunto de desafios que reclamam, por parte do Judiciário, uma atenção especializada sobre a etapa do cumprimento de sentença, chama-se atenção agora à autorizada possibilidade de fracionamento do valor da execução para o pagamento da chamada parcela superpreferencial do crédito alimentar.

A providência encontra previsão expressa na leitura do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, que admite, em favor dos titulares originários ou por sucessão hereditária que tenham 60 anos de idade, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, o pagamento das verbas de natureza alimentar a que fazem jus com preferência sobre todos os demais débitos de responsabilidade da fazenda ré, limitado, porém, o valor de tal pagamento ao montante equivalente ao triplo fixado em lei para o pagamento das obrigações de pequeno valor. Segundo consta expressamente do dispositivo constitucional citado, o fracionamento do valor da execução, que em regra é vedado para todas as demais situações por força do § 8º do art. 100 da CF, é nesses termos admitido, devendo ser o valor remanescente da execução não pago por essa via liquidado segundo a ordem cronológica do precatório a expedir.

Terceira parte

10. A especialização como caminho para a eficiência da execução contra a fazenda

11. Possibilidades de (super)especialização de competência para o cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública

12. Estudo de caso: CENTRASE (TJMG)

12.1 cenário anterior à especialização dos processos de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública na comarca de Belo Horizonte

12.2 implantação, competência e estruturação

12.3 Gestão processual, tratamento do acervo, tempos do processo e produtividade

13. Especialização de competência para o cumprimento de sentença condenatória de viés pecuniário em face da Fazenda Pública: proposta de modelo

Considerações finais

Referências

Anexos