

Brasília-DF, 20 de Julho de 2021

**Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM
Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito
Mestrado em Direito Profissional**

Disciplina: Seminário de Pesquisa e Metodologia

Docentes: José Marcos Lunardelli e André Augusto Salvador Bezerra

Discente: Francisco Eduardo Fontenele Batista

Avaliação

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Fazer o sumário/índice e apresentar a ideia central de cada capítulo em 3 ou 4 parágrafos2. Limite de páginas: entre 6 e 7 páginas (A4, Times New Roman 12, espaço 1,5).3. O objetivo é apresentar o esboço do que será a dissertação, para que seja uma bússola para a escrita. |
|---|

SUMÁRIO

I – Considerações iniciais

Como forma de iniciar a abordagem a ser realizada na dissertação, o presente tópico apontará que a execução contra a Fazenda Pública sempre foi objeto de atenção por parte da doutrina processual civil e da jurisprudência dos tribunais superiores, dentre outras circunstâncias, em razão da existência de uma etapa administrativa necessária ao pagamento das obrigações pecuniárias devidas pelos entes públicos, decorrência da impenhorabilidade e da indisponibilidade dos bens daqueles, e da necessidade de inclusão em orçamento dos créditos necessários à liquidação dos débitos judiciais a cujo pagamento condenados.

O tópico também mencionará a dificuldade encontrada no pagamento dos precatórios, verificada a partir das sucessivas novas moratórias concedidas pelo constituinte derivado após aquela vinda com o texto original da Constituição de 1988, e apontará a dificuldade cada vez maior do estado brasileiro de proporcionar o regular adimplemento das obrigações pecuniárias da Fazenda Pública, visando com isso demonstrar a pouca eficácia prática dos decretos condenatórios proferidos contra o próprio estado e seus entes e a consequente frustração das justas expectativas de credores, de advogados e dos próprios postulados do estado democrático de direito.

Apontar-se-á também que a complexidade das questões acima mencionadas, e sua sede constitucional, sobretudo quando considerada a quadra fiscal desfavorável em curso, não deve servir de obstáculo para a busca de melhoria na prestação jurisdicional alusiva à satisfação das dívidas públicas pecuniárias, sendo possível, no que tange à etapa judicial do processo de cumprimento de sentença contra a Fazenda, ao qual possível conferir-se, em atenção aos princípios da efetividade e da duração razoável do processo, maior celeridade e maior eficiência.

O item anunciará ainda, nos capítulos e tópicos que seguem, que o estudo em curso tenciona demonstrar, desde a análise do contexto de crise de efetividade por que passa o Judiciário, até a maneira com que a legislação processual aborda a questão, a técnica da especialização de varas como alternativa de gestão processual apta a conferir maior celeridade à etapa de execução das sentenças condenatórias pecuniárias proferidas contra os entes públicos.

1. Judiciário e crise de legitimidade

A ideia do tópico é contextualizar o processo de transformação e ampliação da missão do Judiciário após a Constituição de 1988, dada sua nova condição de prestador de serviço público, e os esforços que lhe tem sido demandados, em razão da grande litigiosidade que passou a experimentar, quando do cumprimento de sua missão institucional, no sentido de atuar norteado pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, sobretudo, pela eficiência (art. 37, *caput*, CF).

Para isso, buscar-se-á contextualizar, como medida antecedente à análise do quadro de congestionamento processual apontado por indicadores apresentados pelo CNJ, a percepção sobre o desempenho judiciário colhida por meio de pesquisa realizada junto à sociedade, advogados e defensores públicos (AMB, FGV e IPESPE, 2019), que revelou insatisfação com o funcionamento dos órgãos judiciais, a revelar a necessidade de adoção de medidas gerenciais que sejam capazes de concretizar o direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF) e o princípio da eficiência que norteia a atuação de todos os poderes estatais brasileiros (art. 37, CF).

2. Judiciário, estudos empíricos e desempenho judicial

O item asseverará ter a crise no Judiciário levado o poder a se reinventar na busca da eficiência, achando-se em franco processo de abandono da postura tradicionalmente refratária a mudanças e inovações para adotando comportamento gerencialista que o fez aproximar-se de outras ciências e, inclusive, lançar mão de estudos empíricos que lhe permitem conhecer sua realidade e embasar ações necessárias de ajuste e correção do funcionamento da máquina judiciária, sobretudo aquelas tendentes à redução de custos, gastos e tempo de trabalho.

Nesse ponto, o tópico também pretende apontar que a aproximação do Judiciário com os estudos empíricos tem enfoque na investigação do seu desempenho como instituição, e na busca de meios para seu aperfeiçoamento e consequentemente obtenção de maior eficiência, citando, na oportunidade, o estudo realizado por Gomes e Guimarães (2019), que apontou para a falta de padronização e o excesso de formalismo em procedimentos legais e administrativos como grandes obstáculos a serem vencidos nessa tarefa.

A partir daí, e depois de traçar considerações sobre o congestionamento processual evidenciado no relatório Justiça em Números por último publicado, inclusive na parte que toca às execuções (CNJ, 2020), o trabalho defenderá, baseado também nos avanços trazidos pelo novo CPC no tocante à gestão processual, e vencidos os obstáculos de ordem interpretativa, a utilidade da especialização como técnica apta a tornar mais eficiente o funcionamento do Judiciário no tocante ao cumprimento das sentenças condenatórias de viés pecuniário proferidas contra a Fazenda Pública.

II – Execução e seu panorama legal

1. A satisfação dos julgados e o novo CPC

Apresentadas as bases do trabalho nos itens anteriores, o tópico presente abordará a forma como a jurisdição satisfativa deve, segundo a sistematização presente no CPC, abordando a forma sincrética como o novo CPC sistematizou o binômio *cognição-execução* e as razões para a adoção dessa técnica legislativa de conformação do processo.

O tópico finalizará apontando a adoção do processo sincrético também para as execuções pecuniárias contra as fazendas e sua atual conformação legislativa.

2. Execução e o congestionamento do processo após o trânsito em julgado

O item mencionará que, não obstante os ajustes e incrementos legislativos realizados na disciplina da execução, sobretudo aquela desenvolvida em desfavor da Fazenda Pública tendo como fim o pagamento de quantia certa, o congestionamento verificado na etapa executiva do processo judicial demanda do Poder Judiciário providências de ordem gerencial.

A ideia é pôr em evidência o incômodo causado pelo congestionamento se dar em maior grau exatamente na etapa processual em que os julgados, após o tempo de espera pela formação do título executivo, deveriam viabilizar a fruição do bem da vida buscada pelas partes com a judicialização, e a aparente incapacidade de a forma sincrética de estruturação do procedimento executivo de impedir o desenho de tal quadro, abrindo-se questionamentos acerca também da opção legislativa feita quanto à competência para o processo de cumprimento de sentença, notadamente no caso das execuções contra os entes públicos, ante as especificidades do pedido executivo contra esses feito.

Sob tais aspectos, o item abrirá espaço para debater o que é a eficiência a ser implementada no processo judicial de execução, e o que a busca de sua implementação impõe promover no processo de execução judicial, apontando-se efetivamente a necessidade de aperfeiçoamento da forma com que se desenvolve referida fase judicial.

III – Execução e eficiência

1. Eficiência judicial: noção, escopo, contornos

O tópico apresentará noções do que é *eficiência*, seus contornos e sua finalidade, identificando-a como essencial ao processo de distribuição da justiça e da pacificação social que se realiza quando obtido o bem da vida almejado por quem busca o Judiciário.

Será nesse tópico também que o trabalho identificará as regras constitucionais que apontam para a eficiência (art. 37, caput, CF) como finalidade do processo devido (art. 5º, LIV, CF), com isso iniciando a apresentação de argumentos no sentido de apresentar e defender a eficiência como vetor interpretativo das regras processuais a fim de que sempre esteja o estado voltado à plena obtenção do máximo grau de eficiência, e no tempo adequado, da atuação judiciária.

A ideia é defender que a busca da eficiência processual impõe a otimização das regras processuais em vigência, a fim de se permitir a entrega do direito no tempo adequado, com o mínimo de desperdício de atos processuais (menos gastos, menos atos, melhor técnica processual para a solução mais adequada à satisfação do direito perseguido) e com o máximo de eficácia, desejo que animou o legislador, inclusive, ao editar o novo CPC.

2. A busca da eficiência e o novo CPC

Neste tópico, o trabalho tentará caracterizar a busca da eficiência como uma das principais estratégias do novo CPC em detrimento do maior formalismo que, segundo a conformação dada pela codificação anterior, não alinhava o processo com sua condição natural e fundamental de instrumento de realização do direito material.

O trabalho tenciona também demonstrar que o legislador igualmente se preocupou em conferir razoável duração do processo, elevando a celeridade ao patamar de valor a ser perseguido junto com o respeito à segurança jurídica e aos princípios constitucionais, inclusive no que se refere aos processos de cumprimento de sentença, malgrado tal intento ainda não tenha alcançado sucesso.

3. Eficiência e cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa contra a Fazenda Pública

O item lembrará que o art. 4º do CPC, ao preconizar o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, estende tal dever à *atividade satisfativa*, evidenciando o direito fundamental das partes à efetivação das decisões judiciais, inclusive as condenatórias.

Após citar a importância da positivação das orientações jurisprudenciais tocante aos processos de execução de obrigações de fazer e de pagar em geral, e indicar inovações pontuais, o tópico tentará demonstrar que o processo de execução permanece basicamente o mesmo daquele praticado desde antes da entrada em vigor da nova legislação, inclusive no tocante às execuções

pecuniárias contra a Fazenda, cuja única alteração recebida foi a adoção – agora inequívoca – da forma sincrética, ratificando, com isso, na prática, a regra geral de competência prevista no art. 516 do CPC para seu processamento.

O tópico ainda chamará atenção para o fato de que, apesar de preocupado com a efetividade da etapa satisfativa do processo, a nova legislação, não inovou quanto à linha da competência, mantendo-a perante o mesmo órgão na forma como fizeram as codificações anteriores, sem atentar para os problemas que podem à execução trazer especificidades decorrentes do tipo ou natureza do direito material a satisfazer, e para as inconveniências causadas, no que se refere ao gerenciamento do acervo da unidade, pela manutenção do processamento das etapas executivas de tais demandas em conjunto com outras que na aludida fase ainda não se encontrem.

No tópico então se sustentará que a diferença entre os procedimentos satisfativos – inclusive nos processos que contem com a presença de entes públicos no polo passivo – reclama, a depender da natureza do direito a resolver, diferente movimentação de saberes e habilidades por parte do Judiciário desde a admissibilidade do pedido até o momento do adimplemento da obrigação. Destacará também que a situação ganha maior relevo quando analisada sob o contexto do congestionamento judiciário e da premência no cumprimento de metas de desempenho pelas unidades, apontando a necessidade de executar a performance ótima no desempenho jurisdicional esperada pelos exequentes-credores, suscitando, enfim, reflexões acerca da distribuição estratégica de competências a partir dos reclames por eficiência.

IV – Competência, cumprimento de sentença e especialização

1. Competência e especialização

A partir do questionamento lançado nos itens anteriores, o trabalho passará aqui a discorrer inicialmente sobre o aspecto funcional da jurisdição e a forma da sua distribuição entre os órgãos do Judiciário à luz dos norteamientos dados pela Constituição, legislação e normas administrativas.

O item aborda também a especialização, caracterizando-a como técnica que conjuga critérios materiais e funcionais de exercício da jurisdição, buscando esclarecer em que ela consiste e o que motiva seu uso na organização judiciária, firmando ainda análise dos resultados de pesquisa realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em conjunto com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), na qual ouvidos magistrados, servidores e advogados a respeito da funcionalidade de varas especializadas (CNJ, 2020), e de pesquisa a cargo da Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), patrocinada pelo CNJ, que identificou unidades especializadas e as estudou para verificar o impacto da especialização no tempo do processo e no processo de tratamento do congestionamento (CNJ, 2020).

A partir dos resultados das explorações citadas, o trabalho ratificará a importância da especialização de varas como técnica capaz de permitir a atuação mais eficiente do Judiciário, inclusive nas demandas em que parte a Fazenda Pública, abrindo espaço para a proposição da especialização no que se refere à satisfação das obrigações de pagar quantia certa por essa.

2. Direito material pecuniário e a necessidade do aperfeiçoamento do aparato judicial para sua satisfação

Esse tópico do trabalho desenvolve a ideia lançada no item anterior, justificando a necessidade de adoção da especialização proposta mediante uma tríade de motivos. Dois deles são as especificidades inerentes à admissibilidade, aos possíveis incidentes e à própria necessidade de expedição de requisições de pagamento para a extinção dos feitos, e a percepção de que um juiz privativo para as execuções pecuniárias contra a fazenda tem melhores condições de julgar mais, melhor e em menor tempo. Isso se daria em razão da expertise na aplicação do direito debatido na execução, inclusive, pela maior possibilidade de cumprimento da jurisprudência vinculante dos tribunais superiores, pelo menor risco teórico de reversão das decisões dadas e em razão da diminuição do número de recursos e incidentes, dando, assim, concretude aos princípios constitucionais do processo e à economia de recursos públicos, tanto os gastos pelo Judiciário como os consumidos pelos entes públicos na liquidação tempestiva de suas obrigações.

O terceiro motivo se constitui do efetivo cumprimento de recomendação dada pelo CNJ junto à Res. 303/2019 que, ao orientar tribunais a especializarem varas para a emissão das requisições judiciais de pagamento contra os entes públicos, ratificou os argumentos destacados anteriormente, justificando, assim, a propositura do modelo de especialização defendido junto a este trabalho como intervenção hábil a promover maior eficiência da jurisdição na seara considerada.

Registre-se que o intento maior do tópico serpa o de fomentar uma nova leitura do art. 516, II, do CPC, que conjugue e conforme validamente, na noção de *competência adequada*, o instituto do juízo natural do processo de execução com os princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo.

3. A competência funcional adequada

O item aponta inicialmente, partindo de considerações feitas em itens anteriores, acerca da insustentabilidade das razões que sedimentaram a escolha legislativa que aponta como juízo natural da execução aquele que produziu o título executivo (*judex executionis es ille, qui competenter tulit sententiam*), então considerado o mais apto (e por isso competente) a processar o cumprimento das sentenças, considerada a necessidade de processar tais feito junto a outras demandas ainda em sua etapa cognitiva.

Em seguida, o tópico aborda a *competência adequada* e o tratamento a ela dado pela moderna doutrina do direito processual civil brasileiro, apresentando interpretação que se pretenda capaz de validar, por meio de edição de norma de organização judiciária, com regularidade e segurança jurídica, a especialização de vara para a execução das sentenças condenatórias de conteúdo pecuniário lançadas contra os entes públicos perante juízo privativo e diverso daquele que produziu o título judicial executivo.

A finalidade é de, por meio da adoção dos postulados da competência adequada, ressignificar o juízo natural das execuções judiciais contra a Fazenda Pública, recalibrando a estratégia de governança judicial e produzindo o refino da gestão processual na busca da eficiência e da celeridade em tais feitos como ações possíveis e capazes de permitir o controle do congestionamento processual verificado perante os processos de execução.

É com base nessas reflexões, e também na análise da forma com que vem sendo aplicados os arts. 534 e 535 do CPC por unidade (em funcionamento) especializada no cumprimento de obrigações pecuniárias por entes públicos que se pretende demonstrar a viabilidade jurídica e operacional da especialização citada, bem como a potencialidade de seu uso para a redução do tempo do processo, a segura aplicação do direito e para a eficiência jurisdicional.

V – Especialização de vara fazendária para o cumprimento de obrigações pecuniárias contra a Fazenda

1. Experiências mineira e catarinense

O tópico citará que a existência de dois modelos atualmente em execução no judiciário brasileiro que praticam a especialização nos moldes defendidos nos capítulos e itens anteriores: a Central de Cumprimento de Sentença (CENTRASE), criada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), e a Vara de Execuções contra a Fazenda Pública e Precatórios, instalada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

Apresentará ainda informes sobre a criação, constituição e funcionamento de ambas as soluções, apontando os traços que as diferenciam, e destacando a natureza da forma com que atuam em relação aos juízos de onde provêm seus acervos e o grau de conformidade dessas atuações com o CPC vigente, no que tange especificamente à observância da regra de competência do art. 516, II.

A partir das análises realizadas, justificar-se-á a escolha do estudo do funcionamento da vara catarinense para nela verificar de que forma a especialização vem permitindo sejam observadas e cumpridas pelo Judiciário as regras dos arts. 534 e 535 do CPC. Objetiva-se com isso, a um só tempo, identificar em que medida a especialização em prática atende aos reclames de efetividade e da duração razoável do processo, bem como amparar, a partir dos achados colhidos, a propositura de modelo viável e otimizado de especialização judiciária com o mesmo fim.

2. A Vara de Execuções contra a Fazenda Pública e Precatórios do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC): análise empírica.

O item cuidará da metodologia da exploração destinada a conhecer e analisar o funcionamento da Vara de Execuções contra a Fazenda Pública e Precatórios localizada de Florianópolis-SC, nos termos anteriormente destacados.

O tópico cuidará de expor (*nos vários itens e subitens discriminados no capítulo metodológico objeto da avaliação da disciplina SPE, e citados na visão geral do desenvolvimento da dissertação presente ao final deste trabalho*) todas as etapas metodológicas da investigação, evidenciando o objeto pesquisado, os recortes realizados, e apresentando as amostras e os instrumentos de coleta para, em seguida, evidenciar os dados colhidos, realizar seu tratamento e formular as conclusões da investigação. Será dada ênfase aos achados relativos à forma com que aplicados os dispositivos legais que regem o cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (arts. 534 e 535, CPC), aos dados relativos ao tempo de tramitação do processo e à expedição das requisições de pagamento, inclusive diante da existência de parcela incontroversa do débito em execução, e também aos dados de percepção de advogados, juízes e servidores sobre o funcionamento da unidade.

A partir de tais reflexões, será verificada eventual confirmação das hipóteses de pesquisa, abrindo-se espaço para a propositura, no capítulo seguinte, de modelo de especialização judiciária em conformidade com o escopo do trabalho.

3. Proposta de intervenção: um modelo de vara fazendária privativa para o cumprimento de sentenças condenatórias pecuniárias em desfavor da Fazenda Pública

Considerando a exploração descrita no item anterior, os achados a ela relativos e as possibilidades existentes quanto a sua execução à luz dos limites traçados pelo CPC e pela Constituição Federal, o trabalho será finalizado com a propositura de modelo otimizado de especialização de unidade judiciária para o tratamento privativo das execuções fazendárias de viés pecuniário.

A ideia é, além de justificar a especialização de unidades para o processamento de cumprimento de sentenças, reconhecer tal medida como necessidade e alternativa eficaz para o processamento, em tempo adequado, dos pedidos de cumprimento de sentença de viés pecuniário em desfavor dos entes fazendários.

VI – Considerações finais

Neste capítulo, tenciona-se apresentar breve resumo do trabalho realizado nos itens anteriores, dando-se ênfase à proposta de intervenção apresentada como meio capaz de, ao menos no que se refere às execuções pecuniárias movidas contra os entes públicos, reduzir o congestionamento verificado na etapa satisfativa dos processos de execução, e assim colaborar para a maior efetividade da atuação jurisdicional nos feitos em que o próprio estado se apresenta como parte.

SUMÁRIO (desenvolvimento da dissertação)

I – Considerações iniciais

- 1. Judiciário e crise de legitimidade*
- 2. Judiciário, estudos empíricos e desempenho judicial*

II – Execução e seu panorama legal

- 1. A satisfação dos julgados e o novo CPC*
- 2. Execução e o congestionamento do processo após o trânsito em julgado*

III – Execução e eficiência

- 1. Eficiência judicial: noção, escopo, contornos*
- 2. A busca da eficiência e o novo CPC*
- 3. Eficiência e cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa contra a Fazenda Pública*

IV – Competência, cumprimento de sentença e especialização

- 1. Competência e especialização*
- 2. Direito material pecuniário e a necessidade do aperfeiçoamento do aparato judicial para sua satisfação*
- 3. A competência funcional adequada*

V – Especialização de vara fazendária para o cumprimento de obrigações pecuniárias contra a Fazenda

- 1. Experiências mineira e catarinense*
- 2. A Vara de Execuções contra a Fazenda Pública e Precatórios do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC): análise empírica.*

a) escolha do objeto da investigação

b) metodologia da investigação: objeto, recorte, amostras e instrumentos de coleta

b.1 análise estrutural

b.2 análise operacional

b.3 análise de desempenho/eficiência

b.4 análise de efetividade/satisfação

c) tratamento processual dos pedidos de cumprimento: conclusões

c.1 sobre a observância dos arts. 634 e 535 do CPC:

c.2 acerca do tempo de tramitação dos processos

c.3 acerca da expedição das requisições de pagamento

c.4 sobre a satisfação quanto ao funcionamento da unidade

- 3. Proposta de intervenção: um modelo de vara fazendária privativa para o cumprimento de sentenças condenatórias pecuniárias em desfavor da Fazenda Pública*

VI – Considerações finais