

A Execução Invertida nos Juizados Especiais Federais: uma abordagem sob o enfoque da Análise Econômica do Direito Processual

Autor: Fleury de Sousa Ferreira Junior

Orientadora: Prof. Msc. Bianca Bez Goulart

Coletânea de Pós-Graduação
Análise Econômica do Direito



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Débora Costa Ferreira

COORDENADORA PEDAGÓGICA

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

A Execução Invertida nos Juizados Especiais Federais: uma abordagem sob o enfoque da Análise Econômica do Direito Processual

Fleury de Sousa Ferreira Júnior

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof. Msc. Bianca Bez Goulart

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FERREIRA JUNIOR, Fleury de Sousa. **A Execução Invertida nos Juizados Especiais Federais: uma abordagem sob o enfoque da Análise Econômica do Direito Processual**. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 2003

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Fleury de Sousa Ferreira Junior

TÍTULO: A Execução Invertida nos Juizados Especiais Federais: uma abordagem sob o enfoque da Análise Econômica do Direito Processual.

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Fleury de Sousa Ferreira Junior
fleuryjunior@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a FERREIRA JUNIOR, Fleury de Sousa

A Execução Invertida nos Juizados Especiais Federais: uma abordagem sob o enfoque da Análise Econômica do Direito Processual/ Fleury de Sousa Ferreira Junior. – Brasília: ISC/TCU, 2023.

2023 fl. (Monografia de Especialização)

1. Análise Econômica do Direito. 2. Direito Processual. 3. Execução Cível. 4. Execução Invertida

CDU 02

CDD 020

A Execução Invertida nos Juizados Especiais Federais: uma abordagem sob o enfoque da Análise Econômica do Direito Processual

Fleury de Sousa Ferreira Júnior

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 24 de abril de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Msc. Bianca Bez Goulart
Orientadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Avaliador

À minha família, sempre presente em cada passo por mim dado, à professora orientadora Bianca Bez e ao professor examinador Rafael pela colaboração e contribuições e aos amigos e colegas por todo o apoio ofertado nessa empreitada.

Resumo

Num cenário de grande acervo e morosidade processual, medidas administrativas, alterações legislativas e determinações judiciais têm sido implementadas ao longo dos anos com o objetivo de abolir institutos jurídicos ineficientes e de conferir maior agilidade e dinamismo às diversas etapas do processo civil brasileiro. Contudo, o acúmulo de processos e a lentidão dos julgamentos ainda se fazem presentes nas diversas etapas processuais, dentre as quais, a fase de execução dos julgados, considerada como a de maior duração processual. De maneira a mitigar parte dessa problemática, a despeito das críticas e discussões terminológicas quanto ao seu termo, a denominada “execução invertida” surge num contexto em que ainda se discute medidas que permitam garantir uma razoável duração do processo (inciso LXXVII, art. 5º, da Constituição Federal de 1988) e minimizar a excessiva morosidade, a falta de eficiência e efetividade da tutela jurisdicional. Ao nortear-se pela análise econômica do direito, o presente trabalho teve por perspectiva analisar o comportamento das partes litigantes, bem como suas respectivas interações e estruturas de incentivos face ao arcabouço jurídico pré-existente. Com a implementação desse novo regramento pelo Judiciário brasileiro verificou-se que a alteração na iniciativa na apuração e liquidação dos julgados na fase executiva dos Juizados Especiais Federais pôde estimular um novo comportamento dos agentes processuais, bem como possibilitou o alcance de ganhos às partes, a eficiência processual e a redução do custo social do processo.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito; Direito Processual; Execução Cível; Execução Invertida; ADPF nº 219; Custo Social do Processo.

Abstract

In a scenario of large litigation and procedural delays, administrative measures, legislative changes and judicial determinations have been implemented over the years with the aim of eliminate inefficient legal institutes and providing greater agility and dynamism to the various stages of the Brazilian civil procedure. However, the amount of lawsuits and the slowness of judgments are still present in the various procedural stages, among which, the execution phase of the judgments, considered as the one with the longest procedural duration. In order to mitigate part of this problem, despite the criticisms and terminological discussions regarding its term, the so-called "inverted execution" arises in a context in which measures are still being discussed to ensure a reasonable duration of the process (item LXXVII, art. 5th , of the Federal Constitution of 1988) and minimize excessive delays, lack of efficiency and effectiveness of judicial protection. By being guided by the law and economics studies, the present paper had the perspective of analyzing the behavior of the litigating parties, as well as their respective interactions and incentive structures in the face of the pre-existing legal framework. With the implementation of this new rule by the Brazilian Judiciary, it was verified that a change in the initiative in the investigation and liquidation of the judgments in the executive phase of the Federal Special Courts resulted in a new behavior of the procedural agents, as well as enabled the achievement of gains to the parties, procedural efficiency and the reduction of the social cost of the process.

Keywords: Law and economics; Procedural Law; Civil Execution; Inverted Execution; ADPF nº 219; Social Cost of the civil procedure.

Lista de figuras

Figura 1	Fluxograma Simplificado – Execução Judicial Tradicional nos Juizados Especiais Federais - inciso II, art. 52, Lei nº 9.099/1995	24
Figura 2	Fluxograma Simplificado – Execução Judicial Tradicional nos Juizados Especiais Federais - art. 534, CPC/2015	29
Figura 3	Índice de conciliação na fase de execução do primeiro grau no juízo comum e nos juizados especiais federais	31
Figura 4	Fluxograma Simplificado – “Execução Invertida” nos Juizados Especiais Federais	36

Lista de quadros

Quadro 1	Decisão das partes quanto ao <i>quantum debeatur</i> apurado pela contadoria judicial	27
Quadro 2	Decisão do executado quanto ao <i>quantum debeatur</i> apurado pelo exequente/credor	30
Quadro 3	Custos Processuais, Administrativos e Financeiros de Litígio	40

Lista de gráficos

Gráfico 1	Percentual do teor da sentença em relação ao resultado para o autor (polo ativo) Juizado Especial (2019-2020)	26
------------------	---	----

Lista de abreviaturas e siglas

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
CPC	Código de Processo Civil
RPV	Requisição de Pequeno Valor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
CF	Constituição Federal
PGE/RS	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
AJG	Assistência Judiciária Gratuita
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JEF	Juizado Especial Federal

Sumário

1. Introdução	15
2. Problema e justificativa	17
3. Objetivos	19
3.1. Objetivo geral	19
3.2. Objetivos específicos	19
4. Metodologia	20
5. A análise econômica da litigância e o processo de execução cível nos Juizados Especiais Federais	21
5.1 Dos incentivos do inciso II, do art. 52, da Lei nº 9.099/95	23
5.2. Dos incentivos do art. 534, do Código de Processo Civil de 2015	28
6. A “Execução Invertida” nos Juizados Especiais Federais e o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 219 pelo Supremo Tribunal Federal	33
6.1. Dos incentivos da “execução invertida”	35
7. A “execução invertida” nos Juizados Especiais Federais e os custos sociais do processo	40
7.1 Os custos sociais do processo	41
7.2. A “execução invertida” e os custos sociais do processo	42
7.2.1 Reflexos nos custos administrativos	43
7.2.2 Reflexos nos custos de erro adjudicatório	44
8. Sugestões de Implementação	46
Considerações Finais	47
Referências Bibliográficas	48

1. Introdução

Em tempos hodiernos, com a ampliação das garantias e dos direitos individuais e coletivos, assim como a facilidade de acesso à Justiça, amparados pela Carta Magna de 1988, viu-se, paradoxalmente, um aumento desenfreado da litigiosidade no Brasil com a conseqüente ampliação do tempo de duração dos processos.

Num cenário de grande acervo e morosidade processual, medidas administrativas, alterações legislativas e determinações judiciais têm sido implementadas ao longo dos anos com o objetivo de abolir institutos jurídicos ineficientes, de conferir maior agilidade e dinamismo às diversas etapas do processo civil brasileiro.

Além das questões tradicionalmente suscitadas por processualistas como a falta de recursos, procedimentos complexos, má gestão, cultura de litígio, baixa qualidade e número excessivo de leis, baixo investimento em segurança jurídica e até a própria natureza do direito e do sistema adjudicatório, estudiosos da análise econômica do direito processual têm chamado a atenção para o fato de que a compreensão do problema perpassa pela análise do comportamento das partes litigantes no curso e em cada etapa do processo, bem como das suas respectivas interações e estruturas de incentivos face ao arcabouço jurídico pré-existente. Sugerem, ainda, averiguar os possíveis impactos sobre esse comportamento trazidos com as alterações e/ou novas interpretações às regras processuais.

É cediço, pois, que no decorrer da marcha processual, desde a fase de cognição/conhecimento até a fase de execução dos títulos judiciais, ainda, persistem gargalos que inviabilizam uma resposta tempestiva às demandas apresentadas ao Judiciário, repercutindo não somente no comportamento dos agentes pela litigância, mas também no custo social do litígio, no tempo de duração dos processos, na (in)satisfação popular e no (des)crédito do Poder Judiciário.

Dentre as etapas processuais, a fase de execução dos julgados tem ganhado destaque em estudos especializados e capítulo específico nos periódicos publicados anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ face à sua elevada representatividade no acervo dos tribunais, além de ser a etapa reconhecida como a de maior morosidade processual.

É nesse cenário e sob o fundamento de maior celeridade e efetividade da entrega do bem adjudicado que surge um novo modelo processual, denominado de “execução invertida” que, diferentemente da praxe até então adotada, incumbiu à Fazenda Pública (na qualidade de executada/devedora) a obrigatoriedade de apresentar o *quantum debeatur* nas condenações que lhe foram impostas.

Passados alguns anos desde a sua implementação, em meados de 2021, o novel regramento teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) nº 219, movida pela Presidência da República.

É sobre as alterações advindas com esse novo modelo de execução que se debruça o presente estudo, tendo como pretensão identificar e analisar, com o auxílio do referencial teórico e instrumental da análise econômica do direito, as principais modificações no fluxograma processual, a racionalidade econômica intrínseca e os possíveis incentivos gerados aos agentes envolvidos (partes litigantes e magistrados),

apontando possíveis resultados e indicadores que possam auxiliar na análise dos custos/benefícios sociais alcançados.

Para logo, convém asseverar que, em razão da diversidade de ritos processuais no âmbito dos Tribunais, da complexidade da legislação processual e, especialmente, do alcance dos efeitos da decisão da ADPF nº 219, optou-se por restringir o campo de estudo ao rito sumaríssimo dos Juizados Especiais Federais (JEF's) e aos processos em que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal figuram no polo passivo da demanda.

Desta forma, estruturou-se este trabalho em 05 (cinco) partes principais, incluindo o presente introito. Na segunda parte, é apresentado o referencial teórico da análise econômica da litigância que se entrelaça com o tema. Na terceira, são abordados a racionalidade econômica das regras tradicionais e da execução invertida, as principais controvérsias contidas no bojo do julgamento da ADPF nº 219 e seus efeitos nos custos sociais do processo. Na quarta e ao final, apresentam-se, respectivamente, as sugestões de implementação e as considerações finais deste trabalho.

2. Problema e justificativa

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (ano-base 2020), um processo no Judiciário brasileiro possui o tempo médio de duração de quatro anos e três meses, somando-se o tempo médio do litígio na primeira instância de um ano, na segunda instância de dez meses e na execução judicial da sentença de dois anos e cinco meses.

Nos Juizados Especiais, com base nesse mesmo levantamento, apesar da concepção da celeridade processual quando de sua criação, o tempo médio das causas de pequeno porte é superior aos da Justiça Comum, sendo de quatro anos e cinco meses, considerando a soma entre o período de um ano e sete meses em que o processo permanece na primeira instância, um ano e dois meses nas Turmas Recursais e um ano e oito meses em execução judicial.

Como se observa, o tempo médio de duração de um processo no âmbito Judicial é por demais extenso. Passados vários anos até o término da fase de conhecimento, momento em que há o reconhecimento do direito perseguido, inicia-se uma nova fase processual, qual seja, a execução do julgado que, do mesmo modo, tende a se perdurar por vários longos anos. Em decorrência disso, tem-se que quanto maior o tempo de duração de um processo, maiores serão os seus custos sociais.

De maneira a mitigar parte dessa problemática, a despeito das críticas e discussões terminológicas quanto ao seu termo, a denominada “execução invertida” surge num contexto em que ainda se discute medidas que permitam garantir uma razoável duração do processo (inciso LXXVII, art. 5º, da Constituição Federal de 1988) e minimizar a excessiva morosidade, a falta de eficiência e efetividade da tutela jurisdicional.

Disseminada, inicialmente, nas ações previdenciárias que tramitam nos Juizados Especiais Federais, a “execução invertida”, do ponto de vista conceitual, pode ser entendida como uma nova regra processual cível, mormente adotada na fase inicial de execução de um título judicial, em que se inverte a ordem processual de manifestação entre as partes litigantes.

Dessa forma, em vez de se intimar a parte exequente/credora para ofertar a execução do título judicial e apresentar seus cálculos de liquidação, inverter-se-ia a ordem processual tradicional intimando-se, primeiro, a Fazenda Pública executada/devedora para apresentar o valor condenatório (*quantum debeat*). Passo seguinte, seria a intimação da parte credora adversa para se manifestar pela concordância ou não com os cálculos ofertados pelo ente público.

Em razão da implementação e imposição desse novo regramento por parte de seções do Judiciário Federal, em meados de 2010, a Presidência da República ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 219, momento em que se questionou a sua constitucionalidade, bem como expôs os problemas enfrentados pela defesa do ente público central.

Muito embora o tema seja recente e ainda encontre lacunas, alguns estudos e artigos jurídicos acerca do julgado da ADPF nº 219 e da temática da execução invertida contra a Fazenda Pública podem ser encontrados e nos servirão de fonte bibliográfica, os quais, juntamente com os fundamentos da análise econômica da litigância, podem fornecer valiosa contribuição para a compreensão da natureza econômica e dos incentivos gerados por esse novo regramento processual.

Isto exposto, o presente estudo tem como problema principal identificar e avaliar em que medida a nova praxe processual da “execução invertida”, recentemente corroborada pelo STF no julgamento da ADPF nº 219, tem ou não colaborado para uma maior eficiência e efetividade da prestação jurisdicional no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Sob o prisma do instrumental da análise econômica do direito, almeja-se com o presente estudo melhor compreender e avaliar a racionalidade inerente, destacando alguns resultados sociais obtidos com a implementação da “execução invertida” no âmbito dos Juizados Especiais Federais de modo a contribuir com as discussões que envolvem a temática desse novo regramento jurídico.

Para atingir tal desiderato, tem-se a pretensão de discutir os fundamentos jurídicos acerca do tema “execução invertida”, bem como identificar e descrever os incentivos criados aos agentes envolvidos, os resultados alcançados por esse novo regramento jurídico e os impactos nos custos sociais do processo.

3.2. Objetivos específicos

De forma específica, destacam-se como principais objetivos do trabalho:

1. Identificar, compreender e comparar a racionalidade, os principais incentivos gerados aos agentes envolvidos com o regramento atual e com a nova regra jurídica processual.
2. Analisar os fundamentos do arcabouço jurídico que circundam o tema da execução invertida contra a Fazenda Pública.
3. Descrever possíveis resultados e indicadores que permitam dimensionar os custos/benefícios gerados com esse novo regramento processual.

4. Metodologia

Esta pesquisa é, num primeiro momento, de natureza bibliográfica, por meio do levantamento dos fundamentos teóricos da análise econômica processual estabelecendo uma correspondência com o tema da “execução invertida” nos ritos processuais contra a Fazenda Pública Federal.

Outrossim, de natureza documental, por meio da busca e revisão sistemática da doutrina, de estudos em revistas especializadas, de pareceres e de outros documentos que guardem relação entre a temática tratada e a área da análise econômica do processo civil com o intuito último de descrever os incentivos aos atores envolvidos e os resultados alcançados. O seu método é indutivo, pois, partiremos do levantamento de vários achados para interpretar e pontuar as nossas conclusões.

Portanto, o presente estudo se reveste de uma pesquisa qualitativa, com pretensões futuras de, ao dotá-lo de uma maior tonicidade quantitativa, permitir a obtenção de conclusões mais precisas quanto aos resultados, mormente quanto à redução no tempo de execução dos processos contra a Fazenda Pública Federal e aos custos da litigância.

5. A análise econômica da litigância e o processo de execução cível nos Juizados Especiais Federais

Em linhas gerais, a análise econômica do litígio, através do uso de princípios e técnicas econômicas, tem por propósito avaliar os custos e benefícios de perseguir um direito em Juízo, analisando possíveis resultados de uma ação judicial, incluindo os ganhos/danos monetários esperados, a probabilidade de êxito/derrota e os custos associados ao prosseguimento de uma ação judicial.

É bem verdade que a maior parte da literatura jus econômica da litigância se debruça na análise dos incentivos inerentes à fase processual de conhecimento/cognição e seus efeitos no comportamento dos agentes, ao discutir as razões pelas quais as partes decidem entre ajuizar uma ação ou celebrar um acordo e porque recorrem ou não de decisões judiciais.

No entanto, torna-se, também, imprescindível analisar os incentivos que consubstanciam a fase processual da execução de um título judicial, de modo a identificar as razões pelas quais a duração dessa etapa processual no Brasil é tão morosa quanto à fase de conhecimento.

Sobre a importância dessa etapa processual, Motta descreve:

A fase executiva, por ser capaz de entregar a satisfação do direito aos jurisdicionados, deveria ser reconhecida como a fase mais importante ou pelo menos como atividade que mais interesse desperta, em razão de sua função e de sua capacidade de efetivação do direito. Entretanto, há muito não é assim. O direito processual sempre se dedicou de maneira mais aprofundada à tutela cognitiva (MOTTA, 2020)

No caso específico dos Juizados Especiais, poucos anos após a criação da Lei nº 9.099/95 que os instituiu e regulamentou, Salomão (2000) já reportava os entraves à efetivação da prestação jurisdicional naquele âmbito, indicando a existência de gargalos na fase de execução como principal fator a ser combatido:

(...) a prática do 'ganha mas não leva' deve ser varrida do dia a dia forense, identificando-se as causas dos problemas e buscando-se soluções (a curto e médio prazos), sob pena de se perder a credibilidade nessa nova maneira de se fazer justiça. (SALOMÃO, 2000)

Tal cenário, contudo, ainda se faz presente nos dias atuais.

Dados mais recentes do Relatório Justiça em Números de 2022, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (data-base 2021), demonstram que a fase de conhecimento, na qual o juiz tem de vencer a postulação das partes e a dilação probatória para chegar à sentença, é mais célere que a fase de execução, a qual, por seu turno, não envolve atividade de cognição, mas somente a apuração e concretização do direito reconhecido por um título judicial ou extrajudicial.

Segundo referido estudo, para receber uma sentença, o processo leva, em média, desde a data de ingresso, aproximadamente o triplo de tempo na fase de execução (3

anos e 11 meses) comparada à fase de conhecimento (1 ano e 3 meses). Esse dado é coerente com o observado na taxa de congestionamento, sendo 85% na fase de execução e 68% na fase de conhecimento.

Enquanto que o tempo médio de tramitação na fase de conhecimento da Justiça Federal é de 10 meses, na fase de execução, ao contrário, chega a 6 anos e 4 meses. Os dados, assim, revelam certa agilidade na fase de conhecimento, mas dificuldades na fase executória.

Nos Juizados Especiais, em particular, ainda de acordo com os dados de 2020 do CNJ, apesar da concepção da celeridade processual quando de sua criação, o tempo médio das causas de pequeno porte é superior aos da Justiça Comum, sendo de quatro anos e cinco meses, considerando a soma entre o período de um ano e sete meses em que o processo permanece na primeira instância, um ano e dois meses nas Turmas Recursais e um ano e oito meses em execução judicial.

Diante de tais elementos, é possível concluir que, mesmo diante de um direito material reconhecido em Juízo, não há a garantia da celeridade contemplada no dispositivo constitucional da razoável duração dos processos (inciso LXXVIII, art. 5º, da CF/1988) e no art. 4º do atual Código de Processo Civil, já que, como outrora visto, o tempo de duração da fase de execução é tão extenso quanto o da fase de conhecimento.

Constituição Federal de 1988

Art. 5º (...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Código de Processo Civil

Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

É bem verdade que o tempo de duração de um litígio na fase de execução, além das questões estruturais e de gestão processual que os afetam, em certa medida, também, sofre influência de limites impostos no arcabouço jurídico processual que o disciplina.

Relatada, pois, a problemática da execução judicial, necessário se faz uma compreensão inicial da estrutura organizacional e dos mecanismos processuais que informam a dinâmica da litigância nessa fase no âmbito dos Juizados Especiais Federais, bem como a avaliação dos efeitos das regras jurídicas que disciplinam o seu rito processual da execução, em especial, as que dispõem sobre a titularidade da iniciativa para apuração do *quantum debeatur*, quais sejam:

- a) o inciso II, art. 52, da Lei nº 9.099/95, que atribui a iniciativa da execução ao servidor judicial;
- b) o art. 534, CPC/2015, que impõe ao exequente a apuração da condenação e do crédito a seu favor;

c) e, mais adiante, em tópico específico, o regramento da “execução invertida”, convalida pelo julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 219 pelo Supremo Tribunal Federal.

Isto posto, o objeto central deste estudo centra-se na análise da iniciativa e titularidade da liquidação de um julgado que, a depender do seu desenho, podem operar resultados distintos e efeitos diversos no tempo médio de duração e nos custos sociais do processo.

5.1. Dos incentivos do inciso II, do art. 52, da Lei nº 9.099/95

Como ponto de partida, de modo melhor visualizar a fase de execução no rito sumaríssimo, elaborou-se abaixo um primeiro modelo de fluxograma simplificado (**Figura 1**) em que se descreve as principais etapas processuais, tendo como termo inicial o trânsito em julgado do título judicial até a sua plena efetivação mediante a expedição de requisitórios (RPV/Precatório).

Para tanto, tomou-se como parâmetro inicial o regramento do inciso II, do art. 52, da Lei nº 9.099/95, o qual estabelece que o valor da condenação deverá ser apurado por servidor judicial.

Art. 52. A execução da sentença processar-se-á no próprio Juizado, aplicando-se, no que couber, o disposto no Código de Processo Civil, com as seguintes alterações:

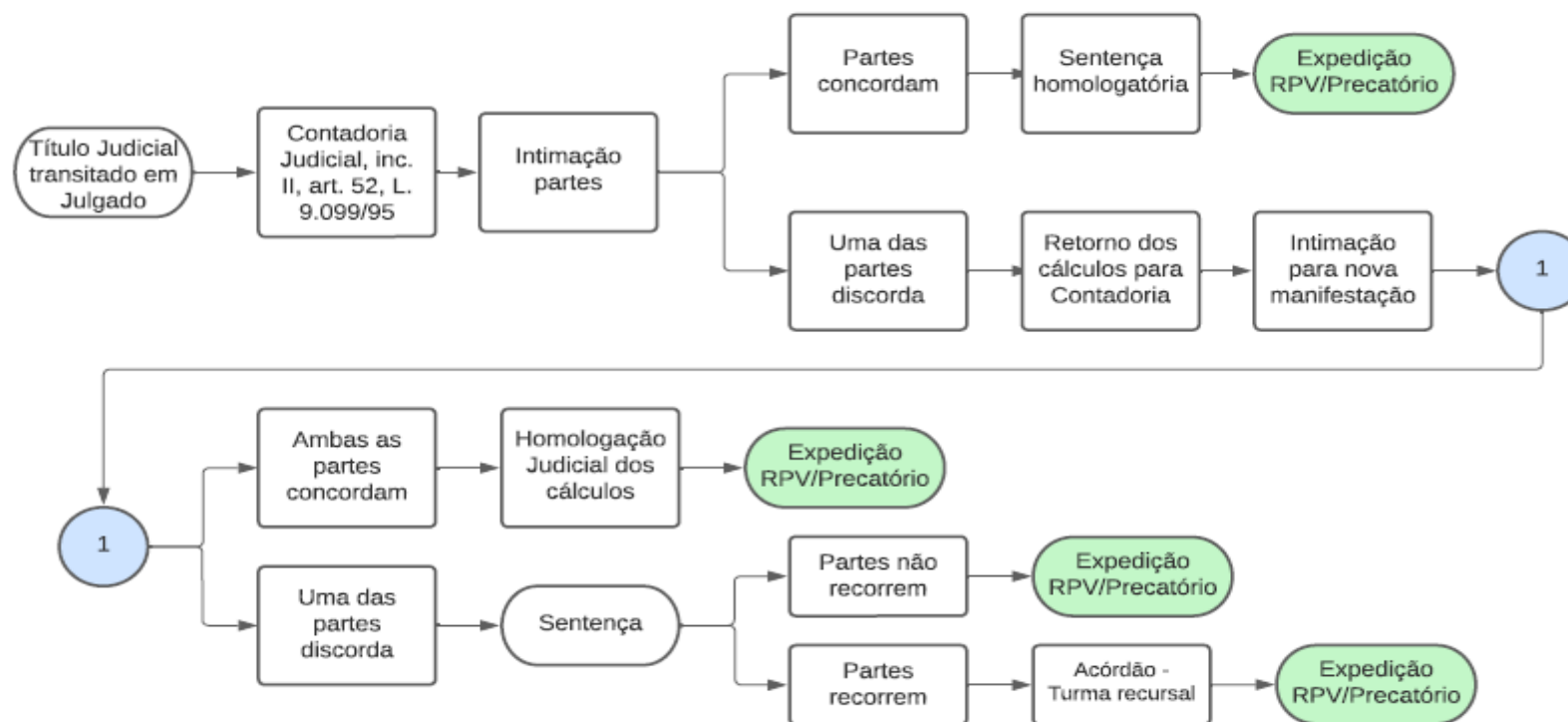
(...)

II - os cálculos de conversão de índices, de honorários, de juros e de outras parcelas serão efetuados por servidor judicial.

Desta forma, a presente análise se inicia após a fase processual de conhecimento, isto é, já com o trânsito em julgado da sentença condenatória que reconheceu uma determinada obrigação de pagar imposta aos órgãos ou às entidades da Fazenda Pública Federal a ser devidamente apurada e liquidada na fase seguinte da execução.

Neste momento processual, portanto, não mais se encontra em discussão o direito material perseguido e a obrigação a ser cumprida (*an debeatur*) e sim os caminhos para o seu dimensionamento pecuniário (*quantum debeatur*) e a efetiva entrega do bem adjudicado com a expedição de uma Requisição de Pequeno Valor (RPV) ou Precatório.

Figura 1 – Fluxograma Simplificado – Execução Judicial Tradicional nos Juizados Especiais Federais - inciso II, art. 52, Lei nº 9.099/1995



Fonte: Elaboração própria

Conforme fluxograma tradicional acima detalhado (**Figura 1**), após o trânsito em julgado da sentença condenatória no âmbito dos Juizados Especiais Federais, via de regra, inicia-se a fase de execução por impulso oficial com a remessa dos autos à Contadoria Judicial para que se apure o valor condenatório (*quantum debeatur*) imposto ao vencido.

Ato contínuo, após a manifestação técnica daquele setor especializado, abre-se vistas às partes para manifestação acerca dos cálculos elaborados pelo servidor judicial, momento em que terão que decidir por: 1. Concordar; ou, 2. Discordar do *quantum debeatur* apresentado.

Em havendo concordância com os cálculos judiciais elaborados, tanto pelo exequente quanto pelo executado (Fazenda Pública), o magistrado os homologa e os encaminha para expedição de requisitório (RPV/Precatório). Alternativamente, em havendo discordância de uma ou de ambas as partes quanto aos critérios técnicos, metodológicos e parâmetros utilizados quando da feitura da conta pela assessoria contábil do Juízo, tal impugnação ensejará a abertura de um outro caminho com diversas outras etapas processuais, incluindo-se novas intimações, manifestações judiciais e técnicas até a homologação definitiva do valor do bem adjudicado, o que pode impactar sensivelmente no tempo de duração dos processos, no aumento do congestionamento judicial e nos custos sociais do processo.

Diante da decisão a ser tomada, com base na literatura da análise econômica processual, espera-se que, no decorrer de todas as fases processuais, os agentes racionais ponderem os custos e os benefícios, sendo o que realmente os interessa, conforme ensinamentos de Gico Junior (2019), é o benefício líquido obtido (receitas – custos) e não o valor bruto pago ou recebido.

Para tanto, adequando-se o raciocínio do referido autor à fase processual executiva, cada um dos agentes deverá discernir o prejuízo adicional decorrente do indeferimento da impugnação como possíveis pagamentos de custas judiciais, despesas adicionais para impugnação (contratação de profissionais especializados em elaboração de cálculos judiciais pela parte exequente, novas despesas administrativas e custo do carregamento da dívida pela parte executada) e até mesmo a incidência de multas e honorários de sucumbência.

Por conseguinte, os agentes exercerão resistência (discordância com os cálculos oficiais) na hipótese em que os benefícios compensarão os custos de o fazer. Por outro lado, se acharem que se submeter trará mais benefícios do que os custos, então racionalmente assim o farão. Portanto, à luz das informações disponíveis sobre custos e benefícios, espera-se que os agentes contestem a conta oficial apenas se acreditarem que os benefícios esperados com tal decisão superem os custos dessa impugnação.

Outrossim, via de regra, a análise da decisão dos agentes é um pouco mais sofisticada, pois, também, leva em consideração probabilidades de sua ocorrência (risco) ou não, sendo que quanto maior a probabilidade de êxito, mais relevante será o seu peso na decisão final.

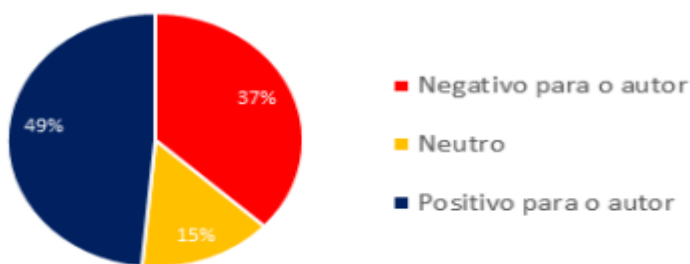
Nos Juizados Especiais Federais, contudo, diante da facilidade de acesso, dos baixos custos de litigância, da possibilidade de concessão de assistência judiciária gratuita (AJG) e, até mesmo, da não imputação de ônus sucumbencial, o elemento risco (representado pela probabilidade de êxito ou de derrota) provavelmente pouco influi

no comportamento decisório do autor pela litigância em qualquer das suas fases processuais.

Dados extraídos do Relatório Final sobre Juizados Especiais Federais, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, demonstraram que, no período de 2019/2020, os resultados das sentenças em desfavor da parte autora nos JEF's foram negativos (por improcedência, indeferimento da inicial, prescrição e decadência) em 37% e neutros (por extinção por óbito do autor, extinção por não comparecimento em audiência, declínio de competência e outros casos de extinção sem julgamento de mérito) em 15% do total das ações movida naquele lapso temporal (vide **Gráfico 1** abaixo).

Portanto, mais de 50% das ações que ingressam nos JEF's são desfavoráveis à parte autora, o que permite comprovar, até certo ponto, a assertiva de que a probabilidade de êxito/derrota não é uma variável considerada para efeito da análise decisória dos agentes quanto a ingressar ou não com uma ação naquele âmbito.

Gráfico 1 - Percentual do teor da sentença em relação ao resultado para o autor (polo ativo) Juizado Especial (2019-2020)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, DataJud, 2022.

Como bem pontuado por Gico Júnior (2019), as partes não litigam apenas porque tiveram um direito violado e pelas perspectivas de ganho, mas também por causa dos baixos custos de acesso e de risco.

Dessa forma, os incentivos presentes nos Juizados Especiais Federais, em certa medida, estimulam o litígio e a sua continuidade. Na fase executiva, em particular, os agentes em não se satisfazendo com o valor apurado pela Contadoria Judicial tendem a não considerar a probabilidade de êxito/derrota como variável de peso na decisão final pela resistência/submissão.

Por conseguinte, a análise quanto ao retorno esperado dos agentes no rito especial é, até mesmo, mais simples, posto que o elemento risco pode ser relaxado, o que importa afirmar que a avaliação do agente pela resistência/submissão estará adstrita a comparação entre o resultado esperado (representado pela diferença entre benefícios e custos) e o valor da condenação apresentado pela Contadoria Judicial.

Assim, se o retorno esperado líquido pelos litigantes for superior ao valor apurado pela Contadoria Judicial, eles tenderão a resistir e questionar o montante do *quantum debeat*. Caso contrário, eles se submeterão concordando com a conta oficial.

Após essa breve análise econômica decisória dos agentes na fase de execução dos Juizados Especiais Federais, passo adiante seria analisar os incentivos da regra jurídica insculpida no inciso II, do art. 52, da Lei nº 9.099/95.

Já de início, observa-se que, ao se atribuir a iniciativa da execução a um servidor judicial, impede-se, num primeiro momento, a possibilidade de troca voluntária entre as margens de negociação (excesso cooperativo) dos litigantes, já que se delega a uma terceira figura processual a apuração do valor condenatório. Conseqüentemente, a análise de resistência/submissão quanto ao valor da condenação apurado se dará entre cada uma das partes e a Contadoria Judicial e não entre os próprios litigantes.

Tal afirmação, em certa medida, pode ser ilustrada pela matriz de resultados contida no **Quadro 1** abaixo, em que demonstra as decisões de cada uma das partes frente aos cálculos apresentados por um servidor judicial e os efeitos à continuidade do litígio.

Quadro 1 – Decisão das partes quanto ao *Quantum Debeat* apurado pela Contadoria Judicial

Exequente	Executado	Litígio
Concorda	Concorda	Extinto
Concorda	Discorda	Continua
Discorda	Concorda	Continua

Fonte: elaboração própria

Como se extrai do **Quadro 1**, a liquidação do título judicial iniciada pela assessoria contábil judicial somente findaria o processo na hipótese de concordância mútua do exequente e do executado quanto ao *quantum debeat* aferido pela Contadoria Judicial, momento em que seria homologado pelo Juízo e encaminhado para expedição de requisitório em favor da parte credora.

Por outro turno, em havendo a discordância de pelo menos uma delas, se opera a abertura de novas etapas que resultarão na realização de novas atividades processuais e administrativas tanto pelo Poder Judiciário quanto pelas partes (vide **Figura 1**), afetando sensivelmente o tempo médio na efetivação da tutela.

Pelo exposto, ter-se-ia, *a priori*, uma maior probabilidade de continuidade do litígio quando a execução é iniciada pela Contadoria Judicial, nos moldes estabelecidos pelo inciso II, do art. 52, da Lei nº 9.099/95, já que referida regra processual obstaculiza que a execução possa ser previamente resolvida entre as partes refletindo, por via de consequência, na continuidade do litígio e no tempo de duração do processo, adotando-se a hipótese de não aquiescência de uma ou ambas as partes litigantes aos cálculos oficiais.

Mesmo que tal afirmação pudesse ser refutada pela constatação de elevados níveis de concordância mútua das partes com os cálculos elaborados pela Contadoria Judicial, ainda, assim, o tempo médio de duração do processo poderia ser afetado, já que a iniciativa da execução, ao depender de uma intervenção judicial para a apuração do *quantum debeat*, não há, via de regra, prazos peremptórios de manifestação do Juízo e/ou de suas unidades auxiliares.

5.2. Dos incentivos do art. 534, do Código de Processo Civil de 2015

Por sua vez, de acordo com a regra contida no art. 534 do Código de Processo Civil (aplicável de forma subsidiária nos Juizados Especiais), a execução deve ser de iniciativa do exequente/credor.

Art. 534 - No cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo:

I - o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do exequente;

II - o índice de correção monetária adotado;

III - os juros aplicados e as respectivas taxas;

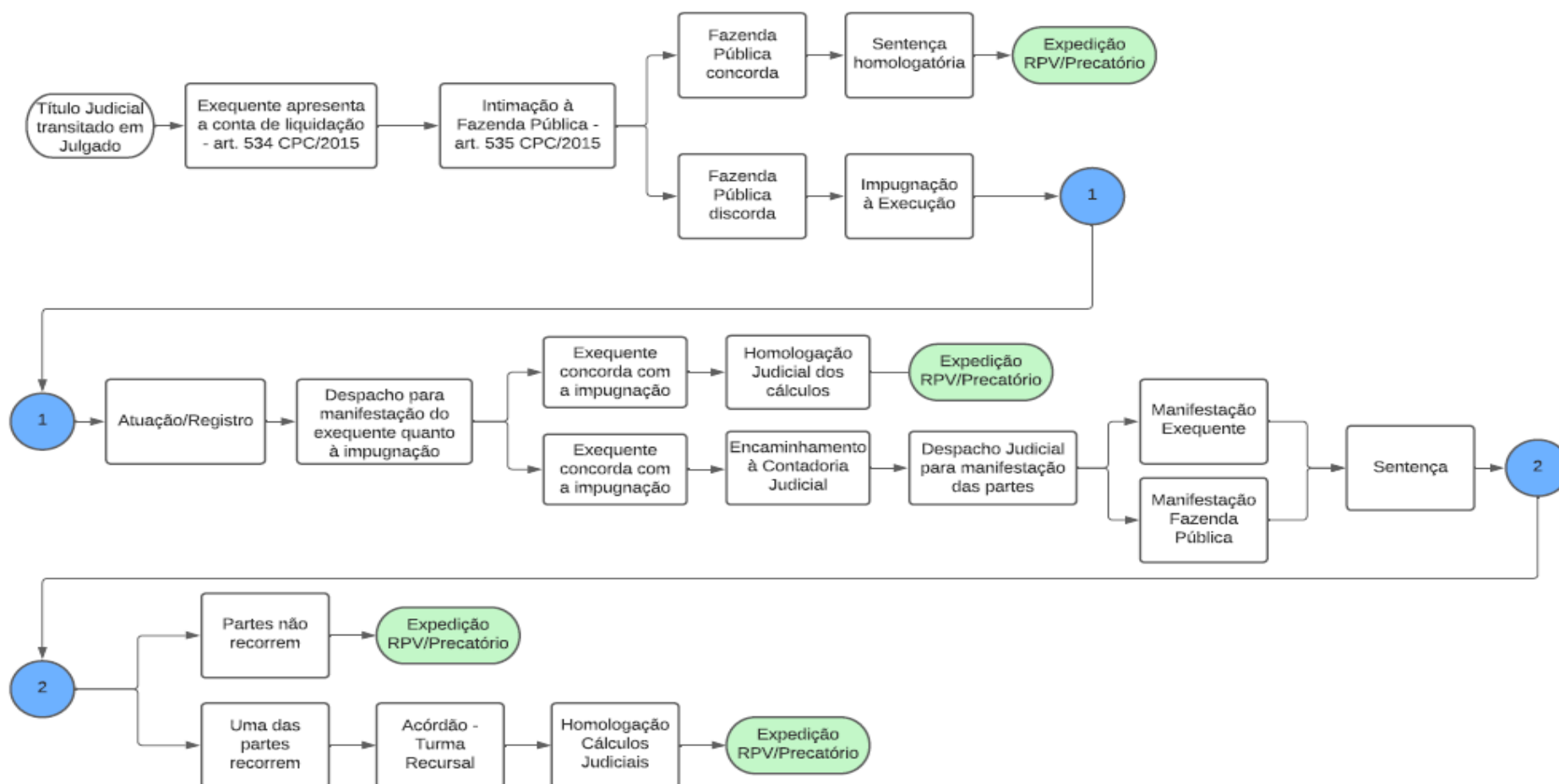
IV - o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados;

V - a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso;

VI - a especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados.

Da mesma forma que na regra jurídica anterior (inciso II, do art. 52, da Lei nº 9.099/95), elaborou-se fluxograma processual simplificado da fase executiva (vide **Figura 2**) como forma de facilitar a compreensão da dinâmica dessa fase processual quando o exequente/credor promove a liquidação do título judicial, por meio da apresentação da quantia que entende como devida (*quantum debeatur*).

Figura 2 – Fluxograma Simplificado – Execução Judicial Tradicional nos Juizados Especiais Federais - art. 534, CPC/2015



Fonte: elaboração própria

Como se depreende da **Figura 2** (e de modo semelhante à **Figura 1**), somente em havendo a concordância da Fazenda Pública executada com os cálculos elaborados pelo exequente/credor, é que o processo findaria com a homologação e expedição de requisitório (RPV/Precatório).

Alternativamente, em havendo discordância, por meio de impugnação à execução (art. 535/CPC), abrir-se-ia um novo caminho processual que fatalmente resultaria no aumento dos custos processuais, do tempo de duração dos processos e do congestionamento judicial.

Desta forma, ao não envolver, inicialmente, a figura de um terceiro agente processual (Contadoria Judicial), ter-se-ia uma matriz de resultados menos complexa (vide **Quadro 2** abaixo) do que a observada na regra contida no inciso II, do art. 52, da Lei nº 9.099/95.

Como demonstrado no **Quadro 2** abaixo, haveria, em tese, uma maior probabilidade de desfecho do litígio na hipótese de anuência do *quantum debeatur* apurado pelo exequente/credor.

Quadro 2 - Decisão do executado quanto ao *quantum debeatur* apurado pelo exequente/credor

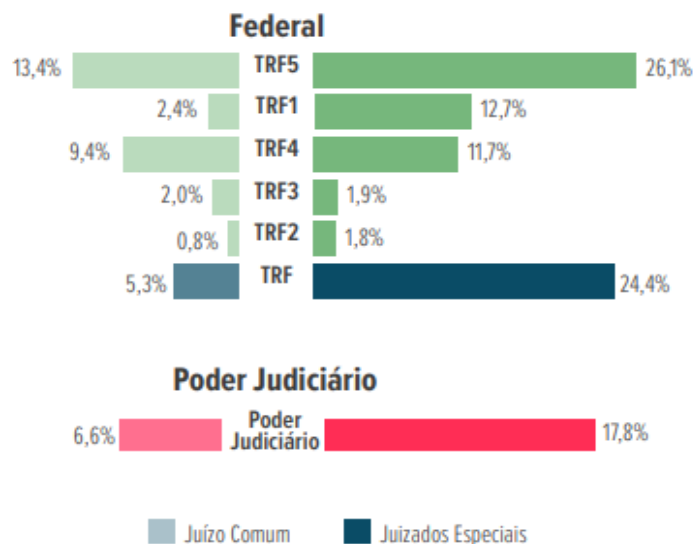
Executado	Litígio
Concorda	Extinto
Discorda	Continua

Fonte: elaboração própria

A análise econômica decisória dos agentes é a mesma empreendida no tópico anterior, ou seja, se o retorno esperado líquido pelo executado/devedor for superior ao valor apurado pelo exequente/credor, ele tenderá a resistir e questionar o montante do *quantum debeatur*. Caso contrário, ele se submeterá concordando com os cálculos de execução.

Desta feita, em que pese essa breve anotação indicar uma maior probabilidade de conciliação, os resultados apurados pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2021, ainda se demonstram bastante tímidos, atingindo um índice de 24% de conciliação na fase executiva dos Juizados Especiais Federais (vide **Figura 3**).

Figura 3 - Índice de conciliação na fase de execução do primeiro grau no juízo comum e nos juizados especiais federais



Fonte: CNJ - Justiça em Números 2022 (ano-base 2021)

Uma das causas para que tais níveis ainda sejam inexpressivos decorre, em certa medida, dos elevados níveis de impugnação/embargos promovidos por órgão e entidades da Administração Pública Federal face à execução apresentada pela parte exequente/credora.

Dentre os fundamentos listados no art. 535, do CPC/2015, o excesso de execução (por vícios metodológicos, inconsistências técnicas na parametrização e erros diversos de cálculo) está entre as principais causas de impugnação/embargos da Fazenda Pública Federal, o que se traduz na continuidade da litigância na fase de execução.

Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

I - falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;

II - ilegitimidade de parte;

III - inexecuibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;

IV - excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;

V - incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;

VI - qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença.

Parte desse excesso se deve ao fato de que nos Juizados Especiais Federais, grande maioria da parte exequente/credora não dispõe de condições e/ou não reúne as expertises técnicas necessárias à apuração do *quantum debeatur*, diferentemente da estrutura da advocacia pública federal.

Sobre isso, o ministro Fux, no julgamento da ADPF nº 219, assim se manifestou:

Se, por um lado, o poder público tem como elaborar o cálculo em todos os seus critérios, nos Juizados Especiais, muitas vezes a ação é ajuizada sem advogado, e o autor não tem o conhecimento necessário para discriminar juros, correção monetária e outros aspectos necessários para a apuração do valor final. (ADPF n.2019, STF)

Neste mesmo sentido, Silva (2009), ao contextualizar a prática forense das ações previdenciárias nos Juizados Especiais Federais, evidenciou que o rito tradicional na fase de execução quase sempre resultava em excessiva morosidade, seja pela imperícia técnica da parte credora quando do dimensionamento do *quantum debeatur*, seja pelo desenho processual que estimulava a litigância na fase de execução. Quadro último que, pelo seu entendimento, levou a adoção da “execução invertida” nas ações previdenciárias.

Todavia, a vida forense demonstrou de modo homogêneo que o segurado, salvo raras exceções, não tem como proceder aos cálculos de seu crédito ante a dificuldade de levantar com rigor matemático todos os elementos necessários, aplicando-se os índices normativamente fixados, período a período. Quase sempre o segurado oferta um cálculo que diverge daquele que a Dataprev, por meio de seus bancos de dados e programas bem elaborados, rapidamente procede a um comando do operador do sistema. Eis que o INSS inevitavelmente embarga essas execuções e com razão. Os embargos tornaram-se uma fase comum da execução para o acerto da conta, fugindo de seu caráter excepcional, alinhavada na vida processual-executória como ação incidental.

Claro que esse procedimento importa em uma excessiva morosidade além da não rara interposição de apelações da sentença dos embargos. De fato, o segurado muitas vezes não se conforma em ver o acolhimento da conta do INSS em detrimento da sua, buscando o socorro da Corte com um recurso que, tanto quanto inviável, causa grande demora na satisfação do crédito.

Esse é o quadro que levou à adoção da execução invertida nas ações previdenciárias. Muito mais prático que o juiz determine que o INSS, tão logo tenha-se o trânsito em julgado da decisão de mérito, apresente a conta de liquidação. Como já destacado, o INSS tem em sua estrutura plenas condições de bem elaborar o cálculo com todos os elementos que retira de seus bancos de dados. Vinda a conta aos autos, o autor manifesta-se. Se achar que o INSS não ofertou conta adequada, deve, no prazo dessa manifestação, trazer seus cálculos. Importante destacar que é bem raro o segurado inconformar-se com a conta do INSS, mas, se for esse o caso, o juiz poderá, ante a nova conta, retomar o rito original mandando citar o INSS com essa pretensão executória. Claro que os embargos serão inevitáveis. (SILVA, 2009)

Assim, diante dessas constatações quanto aos efeitos do arcabouço jurídico que disciplina a iniciativa e titularidade da execução dos julgados, aliadas a outras questões de ordem estrutural e de gestão processual comumente expostas, haveria fundamento para a adoção de um novo modelo processual, sob o manto da eficiência e da economia processual, que viesse a estimular a celeridade da efetivação da tutela judicial, sem que, para isso, implicasse em prejuízos às partes.

A solução encontrada pelo Judiciário Federal, conscientemente ou não, foi o de repassar à iniciativa da elaboração dos cálculos de liquidação para os órgãos e entidades da Fazenda Pública Federal, muito embora figurando no polo passivo da demanda, o que comumente se denominou no jargão processual de “execução invertida”.

Como acima reportado por Silva (2009), dentre as justificativas para implementação da “execução invertida” estariam a reconhecida expertise dos setores especializados de cálculos que integram os quadros da Advocacia Pública Federal no dimensionamento do *quantum debeatur* e os resultados alcançados anteriormente nas ações previdenciárias em curso nos Juizados Especiais Federais, em que se observou um elevado nível de concordância da parte exequente/credora com os cálculos apurados pela autarquia federal (INSS).

É o que, também, se depreende da leitura de Monteiro Neto (2021), ao avaliar os efeitos da “execução invertida” nos Juizados Especiais Federais:

Os órgãos internos contábeis integrantes das estruturas que compõem a advocacia pública dos entes federativos geralmente detêm expertise viabilizadora dessa prática, em situação técnica mais favorável àquela experimentada por uma grande massa de jurisdicionados credores, sendo de grande utilidade, portanto, para a efetividade do processo. (MONTEIRO NETO, 2021)

Assim, perseguiu-se com essa modificação processual, a supressão de algumas das etapas processuais tradicionais da fase de execução naquele âmbito, de maneira a impactar no tempo de duração e nos custos sociais inerentes ao processo judicial.

Antes, porém, importa descrever o contexto e o embate jurídico no entorno do tema da “execução invertida” para que, em seguida, seja possível identificar e avaliar os incentivos e os benefícios sociais gerados com esse novo regramento processual.

6. A “Execução Invertida” nos Juizados Especiais Federais e o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 219 pelo Supremo Tribunal Federal

Muito embora a Lei nº 10.259/2001 que regula os Juizados Especiais Federais não contenha uma previsão clara quanto ao ônus da execução e a que parte recairia a sua iniciativa, ao compor o sistema regulado pela Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, regido pela Lei nº 9.099/1995, como visto anteriormente, tal ônus da

liquidação é imposto não as partes, mas ao Judiciário por meio de seus servidores judiciais. É o que reza o inciso II, art. 52 daquele último normativo legal.

É bem verdade, também, que o inciso III daquele mesmo art. 52 prevê a possibilidade cumprimento voluntário por parte do executado:

III - a intimação da sentença será feita, sempre que possível, na própria audiência em que for proferida. Nessa intimação, o vencido será instado a cumprir a sentença tão logo ocorra seu trânsito em julgado, e advertido dos efeitos do seu descumprimento (inciso V)

Por sua vez, de forma subsidiária e na ausência de disposição legal, o art. 534 do Código de Processo Civil impõe à parte exequente o ônus de apresentar o *quantum debeat*.

A despeito das divergências entre os dispositivos legais citados e da discussão hermenêutica sobre qual sujeito do processo (litigantes e magistrado) deve recair o ônus da liquidação dos julgados, é certo que o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 219 pelo Supremo Tribunal Federal, em meados de 2021, pôs fim a tal embate jurídico ao reconhecer a constitucionalidade do novo regramento processual denominado “execução invertida” no âmbito dos Juizados Especiais, como adiante aprofundado.

Não ofende a ordem constitucional determinação judicial de que a União proceda aos cálculos e apresente os documentos relativos à execução nos processos em tramitação nos juizados especiais cíveis federais, ressalvada a possibilidade de o exequente postular a nomeação de perito.

STF. Plenário. [ADPF 219/DF](#), Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 20/5/2021 (Info 1018).

Como visto, não é de hoje que o estudo acerca das principais causas e efeitos da morosidade dos tribunais brasileiros tem ganhado relevo no meio acadêmico e jurídico. Muitas foram as alterações e interpretações dadas às normas processuais objetivando uma maior eficiência e efetividade da prestação jurisdicional traduzindo, por conseguinte, numa redução dos custos de litigância e no tempo de duração dos processos.

Mais recentemente, na seara legislativa, nas palavras de Motta:

(...) o legislador brasileiro do Código de Processo Civil de 2015 trouxe importante preocupação em propiciar meios para buscar soluções justas e mais céleres na prestação jurisdicional, agregando normas que pudessem impactar o modus operandi de prestar jurisdição, bem como de se portar frente a ela. Para tanto, inseriu princípios, até então reconhecidos como direitos constitucionais, como normas fundamentais para pautar as condutas dentro do processo judicial (MOTTA, 2020)

Ainda, segundo o autor, dentre os princípios inseridos no novel *códex* destacam-se: a garantia da duração razoável do processo (art. 4º), o princípio da cooperação (art. 6º), a boa-fé processual (art. 5º) e a isonomia (art. 7º).

Assim, ao introduzir um modelo de processo mais cooperativo, objetivando a maior efetividade e celeridade processual, estabeleceu-se incentivos à uma nova postura

por parte dos agentes processuais (partes, advogados, juízes, serventuários e terceiros) para que tal desiderato, de fato, pudesse ser atingido.

É nesse contexto que, também, repousam os fundamentos contidos no bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 219 que, em sessão do Supremo Tribunal Federal, realizada no dia 20/05/2021, enfim, concluiu, que a denominada "**execução invertida**" estaria em consonância com princípios regentes do procedimento especial dos Juizados Especiais no âmbito das causas que envolvam a Fazenda Pública. Modificação processual última que se passa a analisar nas linhas seguintes.

6.1. Dos incentivos da “execução invertida”

Não obstante as críticas e as discussões terminológicas quanto ao seu termo, a denominada “**execução invertida**” surge num contexto em que ainda se discute medidas que permitam garantir uma razoável duração do processo (art. 5º, LXXVII da Constituição Federal de 1988), minimizar a excessiva morosidade e maximizar a eficiência e a efetividade da tutela jurisdicional.

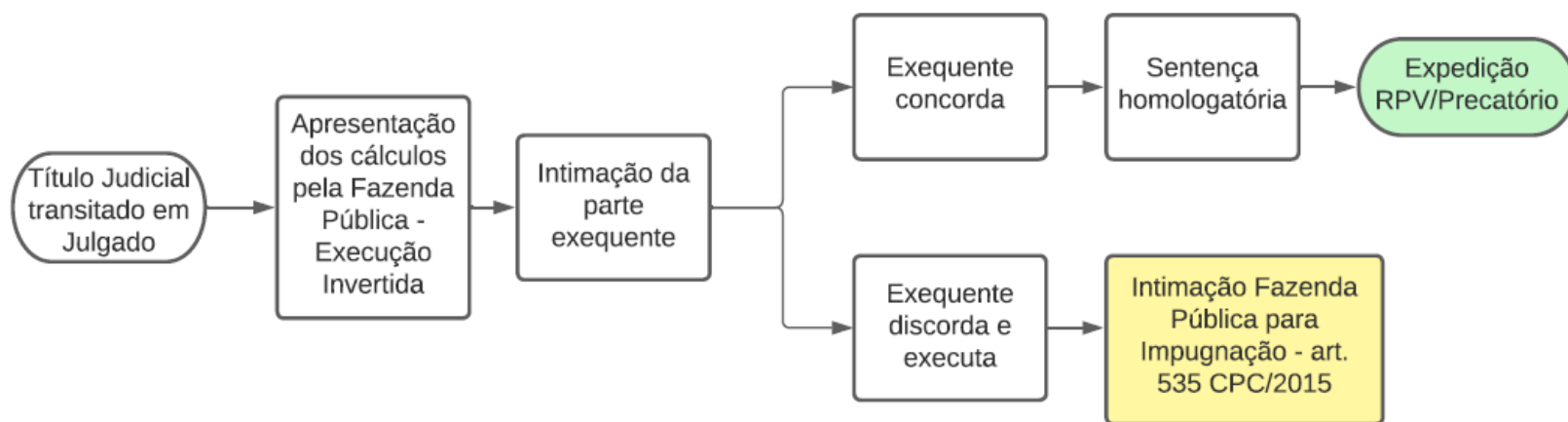
Atualmente, difundida em diversas seções dos juizados especiais federais, a “execução invertida”, conceitualmente, pode ser traduzida como um novo procedimento adotado na fase de execução de um título judicial, em que se inverte a ordem processual de manifestação entre as partes litigantes.

Convenceu-se de que a via procedimental, até então eleita, poderia ser mitigada mediante uma simples inversão da ordem processual de manifestação das partes na fase da execução do julgado.

De forma diversa do rito processual tradicional, em vez de se intimar a parte exequente/credora ou a Contadoria Judicial para ofertar a execução do título judicial e apresentar seus cálculos de liquidação, abreviar-se-ia sobremaneira a ordem processual tradicional intimando-se, primeiro, a parte executada/devedora (representada pelos órgãos e entidades da Fazenda Pública Federal) para apresentar o valor devido ao seu credor para, então, na sequência, o exequente se manifestar sua concordância ou não com os cálculos ofertados pelo ente público.

Com o novo regramento na fase executiva dos Juizados Especiais Federais, o fluxograma processual tradicional sofreu alterações (vide **Figura 4** abaixo).

Figura 4 - Fluxograma Simplificado – “Execução Invertida” nos Juizados Especiais Federais



Fonte: elaboração própria

Dentre as principais modificações processuais observadas, a exclusão da Contadoria Judicial na fase inaugural da execução (inciso II, art. 52 da Lei n. 9.099/95) e a inversão do ônus da liquidação e apuração do valor condenatório à Fazenda Pública Federal privilegiaram um ambiente de conciliação, por meio da troca voluntária entre os litigantes sem a necessidade de uma intervenção judicial.

Abre-se, portanto, a possibilidade de com referido regramento ato processual resolver o conflito sem a necessidade de etapas processuais seguintes comumente adotadas pela praxe processual tradicional.

Conseqüentemente, diante da possibilidade de concordância da parte exequente ao *quantum debeatur* apurado pela parte executada (Fazenda Pública), restariam somente ao Juízo a homologação da avença e a expedição dos requisitórios (RPV/Precatório), conforme ilustrado na **Figura 4** acima.

Muito embora, num primeiro momento, seja semelhante ao rito do fluxograma do art. 534 do CPC/2015 (quando o exequente é quem detinha o ônus da apuração do *quantum debeatur*), há registros de que a mudança na iniciativa da execução permitiu a obtenção de resultados diversos dos alcançados no rito tradicional, mormente quanto à eficiência, à economicidade e à celeridade na efetividade da tutela judicial.

Monteiro Neto (2021), acerca dessa nova técnica de inversão processual, destaca os benefícios processuais gerados à efetividade da tutela jurisdicional:

O emprego dessa técnica, à luz da referida interpretação analógica do artigo 526 do CPC, é de grande utilidade para a efetividade do processo em seu módulo executivo; e, na maioria dos casos, quando a discriminação contábil fazendária não estiver expressivamente aquém da pretensão do credor (possibilitando sua anuência), importa em medida de manifesta economia processual e de prestígio à efetividade da tutela jurisdicional. (MONTEIRO NETO, 2021)

No entanto, não satisfeito, a Presidência da República, por meio da ADPF nº 219, se manifestou contrária a tal prática, argumentando pela inexistência de previsão legal no ordenamento jurídico pátrio que amparasse o procedimento da “execução invertida”.

No seu modo de ver, o dever imposto pelos Juizados Especiais Federais à União caracterizaria interferência indevida do Poder Judiciário não somente nas atribuições típicas do Poder Legislativo como na competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição Federal de 1988).

Dentre os vários argumentos apresentados pela Presidência da República, além da suposta violação aos princípios da legalidade, da separação dos poderes, da proporcionalidade e da isonomia, estariam os possíveis prejuízos substanciais ao exercício da defesa dos entes públicos, dentre os quais o exame rigoroso e necessário pelos entes públicos das peças e decisões contidas em cada um dos processos judiciais violando, assim, os preceitos do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa contidos na Carta Republicana.

Nesse sentido, na visão da Presidência da República, a elaboração de cálculos necessários à execução de decisão judicial não poderia ser imposta a parte executada/devedora. Pelo contrário, segundo ela, restava devidamente expresso nos dispositivos legais processuais contidos nas leis específicas e, subsidiariamente, no

CPC, de que a ordem de execução e liquidação dos julgados contra a Fazenda Pública no âmbito dos Juizados Especiais Federais deveria ser de iniciativa da própria Justiça e/ou, em último caso, de forma subsidiária, exercida pela parte exequente/credora.

Ademais, diante das dificuldades no estabelecimento de um trato institucional prévio entre as seções do Judiciário Federal e a Advocacia Pública que viabilizasse a implantação progressiva dessa nova praxe processual, impactos negativos foram sentidos nas atividades de representação do órgão de defesa da União que se viu com uma sobrecarga processual adicional e com prazos judiciais exíguos, comuns ao rito dos Juizados Especiais Federais.

Aliado a isso, problemas estruturais da sua área especializada de cálculos à época, a exemplo da redução de pessoal em razão de aposentadorias/exonerações, inexistência de sistemas automatizados de cálculos para grande parte das matérias analisadas, limitações orçamentárias para treinamento e aperfeiçoamento daquela área técnica, além da já excessiva demanda judicial pré-existente por cálculos e manifestações técnicas de diversas ordens, estavam entre os fatores que, também, comprometeram a atuação das unidades do contencioso da Procuradoria Geral da União e impossibilitaram o atendimento de toda a carga processual naquele primeiro momento.

Expostos os fundamentos em favor e contrários ao novo regramento, é importante esclarecer que o presente trabalho tem somente por pretensão identificar e avaliar, com o auxílio das lentes da análise econômica do direito, os possíveis efeitos e incentivos advindos com esse novo procedimento, equidistante, portanto, do embate jurídico travado.

Isto posto, com o passar dos anos, parte dos estudiosos do tema vem apontando resultados favoráveis desde a implantação e difusão dessa nova praxe processual no âmbito dos Juizados Especiais Federais, os quais têm contribuído, por um lado, com o aumento dos níveis de conciliação e, por outro, com o decréscimo dos níveis de congestionamento judicial, do tempo médio de duração dos processos e dos custos processuais na fase processual da execução.

Outrossim, dados iniciais levantados por alguns Tribunais demonstraram um elevado nível de concordância entre as partes quando o montante do bem adjudicado (*quantum debeatur*) fora inicialmente apurado pela Fazenda Pública, modificando, a princípio, o comportamento de litigância dos agentes envolvidos na fase processual da execução.

A denominada “execução invertida” há anos, também, vem sendo adotada em unidades do Poder Judiciário Estadual, com destaque para a iniciativa implementada pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul - PGE/RS, intitulada “Implantação da execução invertida nas ações contra a Fazenda Pública”, a qual fora reconhecida com menção honrosa no Prêmio Innovare no ano de 2012.

Dentre os resultados e benefícios alcançados por aquela Procuradoria Estadual, destacam-se:

1. o cidadão não necessitaria ajuizar uma nova ação (executiva) para ver seu direito satisfeito;

2. expressiva redução da burocracia cartorária, pois as Varas não necessitam mais ordenar a citação do ente público, tampouco expedir ofícios aos órgãos pagadores para obtenção dos relatórios necessários à confecção dos cálculos pela Contadoria Judicial, quando as partes estão albergadas pela assistência judiciária gratuita;
3. aceitação, em quase 90% (noventa) por cento dos casos, dos cálculos apresentados pelo Estado, o que torna menos litigioso o direito a ser satisfeito;
4. desoneração da Contadoria Judicial, que se vê desincumbida de revisar os cálculos, pois os dados estatísticos registram percentual expressivo de concordância dos autores/credores com o cálculo do devedor;
5. economia para os cofres públicos, relativamente às despesas de contador;
6. diminuição do retrabalho, com o fluxo mais enxuto do processo;
7. mudança de postura da Fazenda Pública, que passa a atuar de forma proativa e não reativa, em benefício de todos os envolvidos; e
8. descabimento de fixação de novos honorários, porquanto a hipótese é de pagamento espontâneo da obrigação (RE 420.816/PR).

Diante do elevado nível de concordância entre as partes (da ordem de 90%) experimentado no caso narrado, constatou-se que a simples inversão da iniciativa da execução alterou a estrutura de incentivos dos agentes, levando-os a adotar uma outra conduta e uma outra escolha, qual seja, a da conciliação na fase executiva.

Para a advocacia pública federal, contudo, não foram encontrados indicadores e estatísticas que permitissem avaliar qualitativa e quantitativamente os efeitos decorrentes da “execução invertida” em favor do ente público central, mormente, quanto à efetividade da implementação desse regramento (nível de conciliação), à redução do tempo médio dos processos e a economia gerada aos cofres públicos, sendo estas pretensões futuras de estudo.

Da mesma forma, apesar da robusta base de dados do Conselho Nacional de Justiça contendo relatórios periódicos e painéis estatísticos disponíveis ao público, não foram localizados estudos institucionais que pudessem atestar os resultados alcançados com a implementação da “execução invertida” no âmbito dos Juizados Especiais Federais, além dos poucos registros de experiências adotadas e de notas técnicas que sugerem pela extensão de tal prática.

Não obstante a inexistência de dados e indicadores, a aquiescência entre as partes ao *quantum debeat* (a exemplo da experiência da Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul) e os incentivos gerados pelo novo regramento alcançar não somente uma maior eficiência processual e uma redução no tempo médio de duração dos processos, mas também a redução de vários outros custos processuais, administrativos e financeiros despendidos por cada um dos agentes processuais, assim como os listados no **Quadro 3** abaixo.

Quadro 3 – Custos Processuais, Administrativos e Financeiros de Litígio

Exequente	Fazenda Pública executada	Poder Judiciário
Taxas e Custas Judiciais - exceto AGJ	Custos administrativos com a defesa dos entes públicos e com retrabalho	Custos administrativos na tramitação do processo
Contratação de profissionais calculistas	Multas e Honorários Sucumbências	Custos diversos com o congestionamento processual
Custos de oportunidade com a postergação do recebimento do crédito	Custos financeiros com postergação do pagamento da dívida (juros moratórios)	Custos com contratação de pessoal - nomeação de peritos contábeis
Honorários Sucumbenciais - exceto AGJ	Falta de previsibilidade orçamentária	Despesas de custeio e de investimentos adicionais
Prejuízos com erros adjudicatórios na fase de liquidação	Prejuízos com erros adjudicatórios na fase de liquidação	

Fonte: elaboração própria

É neste contexto que, à luz da doutrina jus econômica, passa-se a descrever os efeitos desse novo regramento processual nos denominados custos sociais do processo.

7. A “execução invertida” nos Juizados Especiais Federais e os custos sociais do processo

Como anotado por Correia e Mendes (2013), o processo civil deve ser dotado de uma racionalidade econômica dirigida à construção de um sistema no qual as demandas sejam processadas e decididas em curto período de tempo e com o mínimo de despesas, sem se descuidar da boa aplicação do direito material.

Desse modo, afirmam os autores, que tais premissas, em vez de primar pelo formalismo ou por valores éticos e morais, têm por escopo tornar o processo um instrumento de aperfeiçoamento do sistema jurídico como um todo, inclusive com a prevenção de lides, a um baixo custo social imposto à sociedade.

Por conseguinte, tanto a dimensão abstrata (constituída pelo sistema de normas jurídicas e princípios) quanto a dimensão concreta (efetividade das normas jurídicas) deve ser considerada quando da interpretação do direito, haja vista que o uso dos instrumentos processuais tem um custo social, representado pelo somatório de custos administrativos e de custos de erro na aplicação do direito.

As regras processuais não podem ser entendidas como simples instrumentos necessários à aplicação do direito substantivo (material). O uso dos instrumentos processuais tem um custo social que, segundo Cooter e Ulen (2010, p. 405) pode ser entendido como a soma dos custos administrativos e dos custos de erros na aplicação do direito. Os custos administrativos podem ser entendidos como a soma dos custos suportados pelo Estado para garantir o funcionamento do Poder Judiciário, ou seja, aquilo que se gasta com pessoal (juízes, funcionários e auxiliares), prédios, materiais de escritório etc. (CORREIA e MENDES, 2013)

7.1. Os custos sociais do processo

Nessa mesma esteira, Gico Júnior (2020) anota que o processo tem como funções primordiais: organizar a prestação do serviço adjudicatório prestado diretamente pelo juiz (administração) e proteger as partes litigantes de erros do próprio juiz (proteção).

Para tanto, tem-se a criação das regras processuais de um sistema judicial como resultado da decisão política da sociedade que, conscientemente ou não, por meio de uma análise de custo-benefício, pondera os custos de erro (proteção) e de administração (gestão) no intuito de minimizar o custo social do processo.

Dessa forma, o processo sempre gerará custos para a sociedade, os quais, agregados, equivalem ao custo social do processo, representado pela seguinte equação:

$$CS = cA + c(e)$$

Os custos administrativos (ca) podem ser compreendidos como os custos do Estado com o funcionamento do sistema judicante (pessoal, investimentos em novas estruturas, despesas de custeio etc), em parte, suportados pelas partes litigantes mediante pagamento de taxas e custas judiciárias.

A título de exemplo, para se ter uma ideia da dimensão da problemática que cerca a atividade jurisdicional no Brasil, as receitas obtidas com a prestação desses serviços são sensivelmente inferiores aos seus custos administrativos.

Segundo dados consolidados do CNJ (ano-base 2021), a despesa com toda a atividade jurisdicional chegou ao patamar de R\$ 103 bilhões, enquanto a arrecadação aos cofres públicos totalizou a quantia de R\$ 73,42 bilhões. Montante último oriundo de recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas; receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais a atividade de execução fiscal; execução previdenciária; execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho; e receita de imposto de renda.

Digno de nota, porém, parte dos recursos computados como receitas pelo CNJ são, a bem da verdade, créditos devidos à Fazenda Pública obtidos no decorrer de seus litígios, não podendo, portanto, serem confundidas com as receitas obtidas pela própria atividade judicial (taxas, emolumentos, custas processuais etc.).

À vista disso, os déficits podem ser ainda maiores do que os acima indicados, o que dá uma ideia do quão elevados são os custos administrativos suportados pela sociedade brasileira com o seu sistema judiciário.

Por sua vez, o custo de erro (ce) deriva não somente do erro adjudicatório do magistrado ao não aplicar de forma esmerada as regras *ex ante*, mas, também, do seu comportamento oportunista e intencional contra as normas previamente estabelecidas (*contra legem*), afastando-se dos fins sociais a que se destinam o próprio Poder Judiciário.

Ainda, sobre os custos de erro (ce), Correia e Mendes (2013) anotam que a ocorrência de erros na concretização do direito material, a exemplo do que ocorre com a condenação da pessoa errada ou com uma condenação da pessoa certa, mas em valor errado, repercute não somente na esfera patrimonial das partes, mas, também, frustram os fins sociais e distorcem os incentivos às demandas judiciais impondo custos à sociedade.

É importante reconhecer que o erro não só prejudica os interesses individuais das partes, mas distorce os incentivos relativos às demandas judiciais, conforme advertem Cooter e Ulen (2010, p. 405), impondo custos à sociedade, que podem ser entendidos como custos de erros.

(...)

O erro repercute diretamente na esfera patrimonial das partes, mas, indiretamente, irradia efeitos sobre a sociedade de maneira bem mais significativa, pois as pessoas passam a pautar suas condutas a partir daí, levando em consideração a decisão do tribunal. Muito embora, no sistema processual brasileiro, em regra, as decisões judiciais não tenham força vinculante e, portanto, não estejam habilitadas a criar regras jurídicas, o fato é que ninguém ignora a influência da jurisprudência sobre a sociedade, coibindo ou estimulando determinadas condutas. (CORREIA e MENDES, 2013)

Na intenção de reduzir/neutralizar tais erros judiciais, a sociedade investe em processo, por meio da criação de garantias e de procedimentos de instrução disponibilizados às partes (a exemplo de apresentação de provas, audiências, perícias, representação por advogados, parquet etc.) e da criação de instâncias recursais (complexa estrutura judicial), sendo que a sua gestão gera os denominados custos de administração (ca).

Ocorre que, quanto maiores os níveis de investimentos em processo, maiores são os custos de administração e menores são os custos de erro, resultando-se, pois, numa relação inversa entre eles (*trade off*).

Isto posto, é o objetivo da teoria econômica aplicável ao processo civil a minimização da soma dos custos administrativos e dos custos de erros e, por conseguinte, do custo social do processo, a exemplo da criação de mecanismos que induzam a realização de acordos ou que promovam uma maior eficiência e efetividade na prestação do serviço adjudicatório nos processos judiciais em andamento.

7.2. A “execução invertida” e os custos sociais do processo

Ao estabelecer uma primeira conexão do custo social do processo com a natureza e o rito processual da execução nos Juizados Especiais, colhe-se dos ensinamentos de Gico Junior (2019), que a sua criação, também, pode ser interpretada como o resultado de uma análise custo-benefício, em que a sociedade optou pela redução dos investimentos em processo em troca de mais acesso à Justiça e celeridade processual, haja vista a expectativa de que eventuais custos de erro nos Juizados Especiais sejam menores que os benefícios gerados com a sua simplificação.

Da mesma forma, na execução de um título judicial no rito sumaríssimo dos Juizados Especiais, as garantias são substancialmente reduzidas quando comparadas com procedimentos ordinários, pois a mesma análise custo-benefício se aplicaria. Ou seja, na presença de um título executivo, a pequena probabilidade de erro não compensaria incorrer em maiores custos de administração com mais proteção. Por conseguinte, em ambas as hipóteses o que se busca é a minimização do custo social do processo.

Ainda, aplicando-se tais ensinamentos à análise da novel praxe processual da “execução invertida” é possível extrair elementos que permitem avaliar o custo-benefício dos efeitos gerados no âmbito dos Juizados Especiais Federais, notadamente, àqueles que operam a favor da minimização dos custos sociais do processo sem que, para isso, exija maiores níveis investimentos na atividade judicial.

7.2.1 Reflexos nos custos administrativos

Sob a ótica dos custos administrativos, não se percebe o incremento de tais custos para o Poder Judiciário. Pelo contrário, ao impor à Fazenda Pública devedora a iniciativa da apuração do *quantum debeatur* direciona-se uma atividade anteriormente desempenhada (via de regra e sob o fundamento do inciso II, do art. 52 da Lei n. 9099/95), por um servidor judicial (Contadoria Judicial) e por profissionais calculistas contratados pelo Judiciário (peritos), eliminando-se, pois, já de pronto, uma parte do custo administrativo então despendido pelo Judiciário.

Ademais, em havendo a concordância do exequente/credor com os cálculos ofertados pelo executado (Fazenda Pública) seriam suprimidas diversas outras etapas processuais (a exemplo do acionamento de instâncias recursais) em que ensejam manifestações jurídicas e técnicas de diversas ordens, além de reduzidos os recursos materiais empregados até a extinção dos processos.

Pelo lado do exequente/credor, a “execução invertida”, além de promover uma maior celeridade na efetivação da tutela judicial, não reduz as suas garantias processuais, haja vista a possibilidade de a parte credora discordar com a quantia ofertada pela Fazenda Pública devedora e, assim, questioná-la em juízo. Ainda, diante do ônus imposto à Fazenda Pública para liquidação do julgado, há a redução do custo processual com a contratação de serviços com cálculos judiciais.

Por fim, pelo lado do ente est atal executado/devedor, ao estimular a conciliação na fase executiva reduziria os custos administrativos com a atuação das áreas técnicas e jurídicas, bem como com acréscimos financeiros (correção monetária e juros moratórios) com a postergação dos pagamentos das dívidas e possíveis ônus sucumbenciais.

Ainda, com “a execução invertida” não incorrer-se-ia em maiores custos com a defesa dos entes públicos, pois, no rito tradicional, a Fazenda Pública Federal de qualquer modo seria intimada para se manifestar acerca da liquidação, caso fosse operada pela Contadoria Judicial ou pela parte credora/exequente, o que demandaria a análise de suas unidades especializadas de cálculos, o que representaria, para todos os efeitos, uma antecipação de sua manifestação na fase executiva.

Nesse mesmo sentido, o ministro Fux, quando do julgamento da ADPF nº 219, recordou que *“em todas as condenações sofridas, as autoridades fazendárias têm as informações relativas ao processo e realizam seu próprio cálculo para verificar se é necessário impugnar os valores apresentados pela parte autora para execução”*.

Quanto ao aspecto produtividade, em não havendo dispêndios de recursos na sua implementação, busca-se aumentar a celeridade na efetivação da tutela judicial frente ao modelo tradicional de execução até então adotado.

Da mesma forma, no médio/longo prazo, em sendo alcançados os objetivos almejados com esse novo regramento processual, permite-se atingir maior economicidade da própria estrutura judicial, por meio da redução e/ou controle dos custos administrativos, a exemplo, de aumento de contratações de pessoal e novas inversões físicas.

7.2.2 Reflexos nos custos de erro adjudicatório

Outrossim, com a inversão da iniciativa da execução reduz-se, também, a assimetria de informações entre as partes na apuração do *quantum debeatur*, haja vista que, diferentemente da maior parte dos credores, os órgãos e entidades da Administração Pública possuem o domínio dos dados necessários ao seu dimensionamento, a exemplo das causas previdenciárias e em matérias administrativas de servidor público, permitindo, em certa medida, alcançar um maior nível de conciliação nessa fase processual e, por conseguinte, a resolução mais rápida e efetiva do litígio.

Nesse sentido, Correia e Mendes (2013) afirmam que *“os julgamentos ocorrem porque as partes têm expectativas diferentes sobre o valor da condenação, cada uma das partes espera ganhar com o julgamento mais do que se aceitasse a proposta da contraparte”*. Portanto, seguem os autores, *“se ambas as partes tivessem as mesmas informações, não haveria motivos para que elas fossem pessimistas ou otimistas”*.

Por ser prévia a uma intervenção judicial, a “execução invertida” prestigia a vontade das partes e estimula a conciliação, evitando que o processo seja julgado na fase executiva. Consequentemente, possibilita neutralizar possíveis custos de erro adjudicatório nesta etapa processual, restando ao Judiciário apenas a homologação do *quantum debeatur* e não mais a apuração e o julgamento da definição do seu montante.

Ainda sob esse último aspecto, guardadas as devidas particularidades, essa novel regra processual, também, pode ser entendida como um Pareto eficiente, mormente na hipótese de anuência entre as partes litigantes, haja vista que se permite a troca voluntária entre as partes, atingindo-se o bem-estar social almejado, de modo análogo ao que acontece com o acordo, sem que haja a necessidade de medidas coercitivas oriundas de uma decisão judicial.

Nesse sentido, o seu resultado se assemelha ao acordo entre as partes em que uma concorda com o valor apresentado pela outra, portanto, de forma similar a uma transação de mercado em que não se gera externalidades negativas.

Ao incumbir, assim, à Fazenda Pública Federal a feitura do cálculo de sua dívida (*quantum debeatur*), as duas funções do processo (de proteção e de administração

da atividade judicial) estariam atendidas, seja pela redução dos custos administrativos, seja pela proteção à possíveis erros adjudicatórios (custos de erro), preservando-se, assim, os fins sociais almejados com a prestação jurisdicional.

8. Sugestões de implementação

Cabe, por fim, o registro de que o presente trabalho tinha como pretensão realizar não somente uma análise qualitativa da nova praxe processual da “execução invertida” e de seus incentivos aos agentes processuais e aos custos sociais do processo, mas, também, proceder à análise quantitativa de parte do acervo processual oriundo dos sistemas da Advocacia-Geral da União, notadamente, do Sistema de Inteligência Jurídica - Sapiens e, de forma complementar, do sistema gerencial Atuação do Departamento de Cálculos e Perícias da Procuradoria Geral da União.

A ideia repousava, a princípio, em realizar comparações entre situações processuais distintas no âmbito dos Juizados Especiais, mediante a apuração quantitativa do tempo médio de duração do processo das ações que adotaram o novo regramento da “execução invertida” e daquelas que permaneceram no rito tradicional.

Os resultados alcançados poderiam contribuir com o debate sobre os efeitos positivos/negativos dessa novel prática processual, haja vista que com a possível redução/aumento do tempo médio de duração dos processos, haveria impactos sociais no que diz respeito à redução/aumento dos níveis de litigiosidade, à redução/aumento dos custos administrativos e de litigância e de demais custos financeiros com o carregamento da dívida judicial.

No entanto, no decorrer desse trabalho limitações de diversas ordens impediram, para o momento, o escoreito tratamento e a estratificação mínima necessária da base de dados disponível, bem como a necessidade de maior aprofundamento da futura modelagem estatística para a quantificação do tempo médio de duração dos processos e, por conseguinte, dos custos médios processuais.

Assim como reportado em estudo intitulado “**Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**” (2011) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *“a mensuração de custos na administração pública é um grande desafio metodológico, em virtude da dificuldade não apenas de mensurar os benefícios gerados, mas também de identificar todos os elementos de custo e de atribuir-lhes valores monetários com alguma precisão”*.

Mesmo diante de tais obstáculos, torna imprescindível a extensão do debate institucional acerca da temática da “execução invertida” e da necessidade da construção de indicadores nos sistemas internos de gestão processual da Advocacia Geral da União que permitam avaliar efetivamente e doravante os possíveis efeitos gerados por essa novel praxe processual executiva, face aos relatos de parte dos profissionais que atuam no contencioso jurídico e nas áreas de cálculos daquele órgão de possíveis ganhos obtidos, a exemplo, da eliminação de retrabalho, celeridade processual e redução no quantitativo de manifestações junto aos autos.

Considerações Finais

Muito embora estejam assegurados como direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988, o acesso à justiça e a razoável duração dos processos é um paradoxo que desafia a Justiça brasileira nos dias atuais.

Com o passar dos anos, mesmo diante de várias implementações tecnológicas, administrativas e modificações na legislação processual brasileira, o acúmulo de processos e a lentidão dos julgamentos ainda se fazem presentes nas diversas fases de um processo judicial, dentre as quais, a da execução dos julgados.

Diversas são as consequências negativas desse aumento da litigiosidade, desde a morosidade da entrega do bem jurídico perseguido, a falta de qualidade das decisões judiciais até a insatisfação por parte da população com a prestação jurisdicional.

Como se viu, à luz do instrumental da análise econômica do direito, parte do problema desse cenário, também, pode ser explicado pelo comportamento das partes litigantes no curso e em cada etapa do processo, bem como das suas respectivas interações e estruturas de incentivos diante do arcabouço jurídico processual.

Como forma de enfrentar o problema, o Judiciário brasileiro vem adotando diversas medidas, a exemplo do novo regramento da “execução invertida”, implementado no âmbito dos Juizados Especiais Federais e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 219, objeto da análise do presente estudo.

Registre-se, por oportuno, que as considerações apresentadas em hipótese alguma devem ser traduzidas como uma defesa indistinta da técnica processual da “execução invertida” para qualquer esfera judicial, rito processual ou matéria jurídica discutida em Juízo. Pelo contrário, a presente análise é delimitada aos Juizados Especiais Federais e às matérias pelas quais os órgãos e entidades da Fazenda Pública Federal, enquanto figurantes no polo passivo da demanda e detentores dos elementos mínimos necessários ao dimensionamento do valor condenatório imposto por um título judicial (*quantum debeatur*).

Já no que diz respeito aos resultados alcançados em algumas experiências, verificou-se que, com a alteração na iniciativa da liquidação dos julgados na fase executiva dos Juizados Especiais Federais, de forma diversa ao rito tradicionalmente adotado naquela fase processual, emergiu um novo comportamento dos agentes processuais, bem como o alcance de ganhos às partes, a eficiência processual e a redução do custo social do processo.

Por fim, a despeito da descrição dos incentivos gerados com o novo regramento da “execução invertida”, reconhecemos a limitação momentânea desta pesquisa, mormente quanto à quantificação dos resultados porventura alcançados pela Fazenda Pública Federal nos Juizados Especiais Federais. Em decorrência disso deixamos como sugestão de que pesquisas futuras no âmbito da Advocacia-Geral da União, lastreadas em seus sistemas eletrônicos gerenciais e de tramitação processual, contemplem a construção de indicadores e de parâmetros de cálculos que permitam aferir com maior precisão os custos e benefícios gerados com aquele novo regramento dada a relevância estratégica de tais informações à economia processual e financeira aos cofres públicos.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

Acesso em: 10/09/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADPF 219. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3974029>>. Acesso em: 14/12/2022.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 10/09/2022

_____. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 10/09/2022

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 10/09/2022.

_____. Superior Tribunal De Justiça. REsp 1761489/RS. Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 26/11/2018. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201801898163&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em 14/12/2022.

_____. STF valida obrigação da União de fazer cálculos para execução de sentenças em Juizados Especiais Federais. Portal STF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=466245&ori=1>.

Acesso em 29/03/2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2021: ano-base 2020. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/904f097f215cf19a2838166729516b79.pdf>. Acesso em: 10/09/2022.

_____. Justiça em números 2022: ano-base 2021. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/904f097f215cf19a2838166729516b79.pdf>. Acesso em: 10/09/2022.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Juizados Especiais Federais: relatório final / Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf. Acesso em: 10/11/2022.

GICO JUNIOR, I. V. Análise econômica do processo civil, Editora Foco, 1ª edição, 2020.

FUX, L.; BODART, B. Processo Civil e Análise Econômica, Editora Forense, 2ª edição, ebook, 2020.

CORREIA, C. B. M.; MENDES, D. R. F. Teoria econômica aplicada ao processo civil brasileiro. Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p285.pdf. Acesso em: 15/01/2023.

GONZALEZ, R. P. L. A. Da execução invertida no âmbito dos Juizados Especiais Federais. Contéudo Jurídico, 2018, Disponível em:

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52520/da-execucao-invertida-no-ambito-dos-juizados-especiais-federais>. Acesso em 16/11/2022.

ÁVILA, M. A. O Instituto da “Execução Invertida” é constitucional?. Ida Cursos, 2021. Disponível em: <https://idacursos.com.br/2021/07/12/o-instituto-da-execucao-invertida-e-constitucional/>. Acesso em 16/11/2022.

COSTA, M. C. C; DANIEL NETO, C. A. Análise Econômica da Execução Fiscal no Brasil. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Judas Tadeu, 2017, número 4.

FUX, L. Efetividade Jurisdicional e Execução no Código de Processo Civil. Ebook Coletânea Execução, 2020.

TRIGUEIRO, V. G. B.; RESENDE, J. P. Análise Econômica da Litigância - Pressupostos Básicos e o Código de Processo Civil de 2015

MOTTA, C. R.. Meios de Busca da Tutela Executiva no Sistema Judiciário Brasileiro. Ebook Coletânea Execução, 2020.

SALOMÃO, L. F.. EXECUÇÃO NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS. Revista da EMERJ, v.3, n.10, 2000.

BRENNER, A. C. Implantação da "Execução invertida" nas ações contra a Fazenda Pública – Relatório de Práticas, Instituto Innovare, 9ª edição, 2015. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/proposta/implantacao-da-execucao-invertida-nas-acoes-contra-a-fazenda-publica/print>. Acesso em 15/11/2021.

MONTEIRO NETO, J. P. A 'execução invertida' no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/monteiro-neto-execucao-invertida-fazenda-publica>. Acesso em 01/06/2021

JORGE, T. N. S. Da Execução Invertida – ADPF 219 e uma análise sob o aspecto da legislação federal. Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2021. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1708/Da+Execução+Invertida+-+ADPF+219+e+uma+análise+sob+o+aspecto+da+legislação+federal>. Acesso em 16/11/2022

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de Recorribilidade, Taxa de Reversibilidade e Eficiência Judicial. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 14, nº 1, 2019.

ARAUJO E ROCHA, D. V. de. Análise Econômica de Execuções Fiscais de Reduzido Valor e os Efeitos da Lei nº 12.514/11. Revista CEJ, 2012, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 102-110.

SILVA, M. A. L da. A execução invertida nas ações previdenciárias. DireitoNet, 2009. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5153/A-execucao-invertida-nas-acoes-previdenciarias>. Acesso em: 21/05/2021

Nota Técnica nº 02/2019. Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Minas Gerais, 2019. Disponível em: [https://portal.trf1.jus.br/data/files/1F/75/9C/66/2478C61047E448C6E52809C2/03%20-%2020Nota%20Tcnica%20do%20CLI%20-%20Execu o%20Invertida.pdf](https://portal.trf1.jus.br/data/files/1F/75/9C/66/2478C61047E448C6E52809C2/03%20-%2020Nota%20Tcnica%20do%20CLI%20-%20Execu%20o%20Invertida.pdf). Acesso em 15/12/2022

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável