

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
Departamento de Direito Processual  
Disciplina: DPC 524 - O Poder Público em Juízo  
Professora Doutora Susana Henriques da Costa  
Seminário “Fazenda Pública como *repeat player*”

## A EXECUÇÃO FISCAL

### 1. CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA FEDERAL. IPEA, CNJ, 2011.

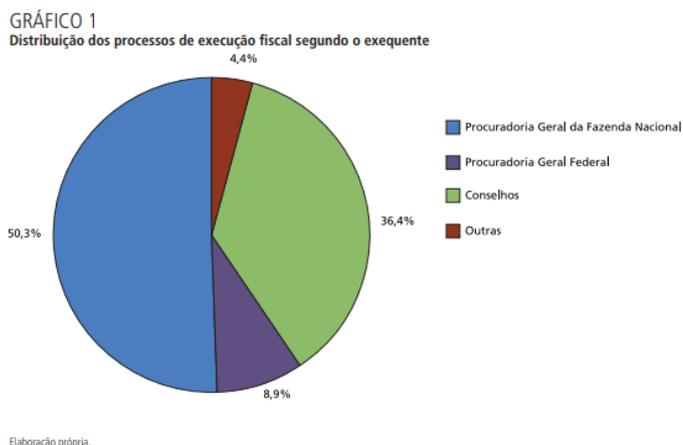
Os dados disponíveis sobre a Justiça brasileira indicam que sua despesa total representa hoje R\$ 100,2 bilhões, o que equivale a 1,5% do produto interno bruto (PIB) nacional, destinados à movimentação de uma carga processual global dimensionada atualmente em cerca de 77,1 milhões de processos (CNJ, 2020). Desse montante, cerca de 40% são execuções fiscais.

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. De qualquer sorte, foi realizada pesquisa de tentativa de mensurar o custo da execução fiscal pelo IPEA em 2011.

#### RESULTADOS:

##### Características gerais dos executivos fiscais

###### a) ATORES



###### B) VALOR MÉDIO ARRECADADO.

Os conselhos de fiscalização das profissões liberais contribuem significativamente para reduzir o valor médio cobrado por meio do executivo fiscal, que é de R\$ 22.507,51 (para uma mediana de R\$ 1.377,60).

Enquanto o valor médio nas ações movidas pela PGFN é de R\$ 26.303,81 (para uma mediana de R\$ 3.154,39), os conselhos de fiscalização das profissões liberais movimentam o aparato jurisdicional do Estado em busca de somente R\$ 1.540,74, em média (para uma mediana de R\$ 705,67).

#### C) CITAÇÃO: gargalo inicial

Aproximadamente três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação. Destes, 25% conduzem à penhora, mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Nas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, os diretores de secretaria e serventuários da Justiça responsáveis pela etapa do leilão demonstraram profundo desalento com a complexidade dos atos administrativos e judiciais necessários à realização de um leilão, que são extraordinariamente burocráticos, demandam muito trabalho e são de pouca efetividade. Como resultado, muitas das varas da Justiça Federal implantadas entre 2006 e 2011 jamais realizaram qualquer pregão.

#### D) ÊXITO NAS EXECUÇÕES FISCAIS E MOTIVOS DE BAIXA DE PROCESSOS.

Em que pesem todos os obstáculos, o grau de sucesso das ações de execução fiscal é relativamente alto, uma vez que em 33,9% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe para 45% nos casos em que houve citação pessoal.

Vale destacar, entretanto, que a extinção por prescrição ou decadência é o segundo principal motivo de baixa, respondendo por 27,7% dos casos.

Em seguida, vem o cancelamento da inscrição do débito (17%) e a extinção sem julgamento do mérito (11,5%). Causas menores de baixa incluem a remissão (8%), o julgamento de embargos favoravelmente ao devedor (1,3%), o julgamento de objeção de preexecutividade favoravelmente ao devedor (0,3%) e o declínio de competência (0,2%). Ao final, 12,3% das sentenças de execução fiscal são recorridas, em regra pelo exequente.

A arrecadação é, em média, de R\$ 9.960,48, com grande variação se movida pela PGFN (R\$ 36.057,25) ou pelos conselhos (R\$ 1.228,16).

#### E) BAIXAS POR PAGAMENTO

Desagregando-se as modalidades de pagamento, tem-se que a quitação do débito em parcela única, perante o exequente ou o juízo da execução, ocorre em 41,3% dos casos.

A adesão e fiel cumprimento a programa de parcelamento da dívida representam 36,3% das ações extintas por pagamento.

Contrariamente ao senso comum, o grau de respeito aos programas de parcelamento mostra-se extraordinariamente elevado: 64,4% dos executados que aderem a programas de parcelamento cumprem integralmente com as obrigações pactuadas em pelo menos um dos casos

#### F) CAUSA DA MOROSIDADE É O GERENCIAMENTO PROCESSUAL

A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado (ALVES DA SILVA, 2010), que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição. Basta lembrar que esta responde pelo segundo maior motivo de baixa, atingindo quase um terço dos executivos fiscais

#### G) TEMPO

O tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau é de oito anos, dois meses e nove dias.

#### H) CUSTOS

Finalmente, o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, composto basicamente pelo fator mão de obra, pode ser expresso por dois valores distintos, depender da metodologia usada para o cálculo pela pesquisa: R\$ 4.368,00 e R\$ 1.854,23.

Em linhas gerais, o primeiro valor reflete o custo ponderado da remuneração dos servidores envolvidos no processamento da execução fiscal ao longo do tempo em que a ação tramita; o segundo valor reflete o custo da remuneração destes servidores em face do tempo operacional das atividades efetivamente realizadas no processo, acrescido do custo fixo (despesas de capital e custeio) estimado em R\$ 541,11. A diferença entre os dois valores explica-se pelo fato de que os custos agregados pelo tempo em que o processo permanece parado e pela mão de obra indireta, embutidos no primeiro valor, são excluídos do segundo.

### **Soluções**

#### A). MELHORIA DO DESENHO INSTITUCIONAL E DO GERENCIAMENTO PROCESSUAL

Para promover melhorias neste aspecto, sugere-se adotar medidas no sentido de: i) compartilhamento efetivo das informações existentes, por exemplo, a respeito do devedor e de seus bens, de modo a tornar mais rápidas e efetivas a citação e a penhora, fases comprovadamente críticas do processo; e ii) promoção de diálogo interinstitucional sobre o fluxo da execução fiscal, visando à construção de soluções que, respeitando o papel desempenhado por cada um dos atores, resultem na integração das organizações e dos fluxos administrativos e processuais da execução fiscal.

Ainda que essas questões digam respeito à dimensão cultural da organização da Justiça, de difícil transformação em curto ou médio prazo, a solução passaria por: i) formular novos modelos de gestão, com foco em resultados e atentos às peculiaridades do serviço público; ii) criar espaços de discussão e troca de experiências entre magistrados e servidores, que permitam a construção de soluções coletivas e a disseminação de boas práticas; iii) investir na qualidade da informação e em bases de dados consistentes, capazes de produzir relatórios gerencialmente úteis e confiáveis; e iv) profissionalizar a gestão, recorrendo, inclusive, à contratação de servidores com qualificação específica.

#### **B. FILTROS PARA UTILIZAÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL PARA CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DAS PROFISSÕES LIBERAIS**

Verificou-se, também, que a execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais como instrumento primeiro de cobrança das anuidades, multas e taxas de fiscalização que lhes são devidas, muitas vezes de valor irrisório. Este uso irresponsável do sistema de justiça compromete gravemente a eficiência e a efetividade do executivo fiscal. Com o objetivo de reduzir, ou mesmo eliminar, esta prática, recomenda-se a uniformização dos entendimentos adotados por alguns tribunais e seções judiciárias, que não permitem aos conselhos o manejo deste instrumento processual.

#### **C) CELERIDADE NA EXECUÇÃO**

O procedimento legal da execução fiscal busca equilibrar a satisfação do crédito com o direito de ampla defesa do executado. Entretanto, os dados deste estudo demonstram que os mecanismos disponíveis para defesa são pouco acionados pelo devedor, o qual, em regra, prefere efetuar o pagamento ou aguardar a prescrição do crédito. Logo, a simplificação dos procedimentos e o aumento da celeridade do processo de execução fiscal não comprometeriam as garantias de defesa do executado, mas resultariam em melhoria na recuperação dos valores devidos.

#### **D) EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA VERSUS PROCESSUAL**

Analisando-se de forma mais aprofundada os resultados deste estudo, pode-se inclusive colocar em discussão o modelo processual atualmente utilizado na recuperação de créditos da Fazenda Pública. Neste cenário, propostas já em debate oscilam entre a reforma mais ou menos profunda da Lei de Execução Fiscal e a descaracterização da natureza judicial do procedimento

## **2. CNJ USARÁ AUTOMAÇÃO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA DESTRAVAR EXECUÇÃO FISCAL<sup>1</sup>**

11/04/2019

O projeto “Execução Fiscal: automação e governança” foi apresentado nesta terça-feira (9/4) ao presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Dias Toffoli. A iniciativa deverá começar a produzir os primeiros resultados práticos até o fim do ano.

“Vamos aproveitar experiências já existentes: o Sistema Poti, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), e o Elis, do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE)”, afirmou o magistrado. O sistema da Justiça norte-rio-grandense automatiza procedimentos mecânicos para poupar tempo e trabalho de servidores que têm a tarefa de localizar patrimônio de devedores para ressarcimento de credores. O Poti realiza em segundos algumas operações do Bacenjud, sistema do CNJ e do Banco Central que viabiliza a penhora online.

## **3. O IMPACTO DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO EXECUTIVO FISCAL. ESTUDO DE CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO.**

Fábio Ribeiro Porto. Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 17 - n. 1, p. 142-199, 1º sem. 2019

Fábio Ribeiro Porto é juiz de Direito.

Já refletindo com entusiasmo e real esperança, estamos dissipando certos fantasmas que, não raro, se materializam graças ao limite de nosso dimensionamento. Estamos aprendendo a decompor os problemas, novas fórmulas comportamentais e, com maior sabedoria, aprendendo sobre nós mesmos, nossa realidade, nossas funções e nossos objetivos fundamentais, **bem como assumindo leal e religioso compromisso com a missão organizacional**

---

<sup>1</sup> <http://www.coad.com.br/home/noticias-detalle/92856/cnj-usara-automacao-e-inteligencia-artificial-para-destravar-execucao-fiscal>

O sistema de IA deu cabo de 6.619 (seis mil, seiscentos e dezenove) processos, em pouco mais de 3 (três) dias. A serventia levaria 2 (dois) anos e 5 (cinco) meses para fazer o mesmo com um servidor dedicado exclusivamente a esta atividade (o que já seria um “luxo” no estado atual).

O sistema de IA levou 25 (vinte e cinco) segundos para realizar todos os atos acima mencionados, sendo certo que o humano leva em média 35 (trinta e cinco) minutos, o que significa dizer que a “máquina” foi 1.400% (um mil e quatrocentos por cento) mais veloz que o homem. Além disso, e isso é espantoso, a acurácia alcançou o patamar de 99,95% (noventa e nove inteiros e noventa e cinco centésimos por cento).

Com isso, houve a economia de 2/3 (dois terços) do tempo médio nacional de vida de um processo, considerando que os processos foram ajuizados em 2016 e que o tempo médio é de 7 (sete) anos e 5 (cinco) meses, o que resulta em uma possível economia de aproximadamente de R\$ 4.357.693,48 (quatro milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e noventa e três reais e quarenta e oito centavos) ao TJRJ, se considerarmos o valor do custo do processo do estudo do IPEA, sem qualquer atualização.

De outro lado, o sistema de IA possibilitou, nesses 3 (três) dias, o recolhimento do montante de R\$ 2.133.994,88 (dois milhões, cento e trinta e três mil, novecentos e noventa e quatro reais e oitenta e oito centavos) de custas e taxa judiciária para o TJRJ.

#### **4. Relatório de pesquisa: A APLICAÇÃO DO RESP Nº 1.340.553/RS (PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE) NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO**

No campo do Direito Tributário, e especificamente, na execução fiscal, o elevado número de feitos em tramitação, igual ao total de 31.218.927, segundo o Relatório Justiça em Números 2018, ano-base 2017, revela-se como uma das principais causas da alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário.

O trabalho é, resultado dessa união de esforços, que teve como foco a aplicação no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) do precedente firmado no Recurso Especial (REsp) nº 1.340.355/RS, no qual o Superior Tribunal de Justiça fixou teses interpretativas sobre o art. 40 da Lei de Execuções Fiscais, em sede de recursos repetitivos.

O trabalho foi desenvolvido em entre o período de outubro a dezembro de 2019, com a elaboração do relatório durante o primeiro semestre de 2020.

Sobre a prescrição intercorrente em execuções fiscais, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp nº 1.340.553/RS, sob o rito do art. 1.036 do CPC/2015, fixou a interpretação do art. 40 da Lei de Execuções Fiscais, definindo o seguinte:

*4.1.) O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução;*

*4.1.1.) Sem prejuízo do disposto no item 4.1., nos casos de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido antes da vigência da Lei Complementar n. 118/2005), depois da citação válida, ainda que editalícia, logo após a primeira tentativa infrutífera de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução.*

*4.1.2.) Sem prejuízo do disposto no item 4.1., em se tratando de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido na vigência da Lei Complementar n. 118/2005) e de qualquer dívida ativa de natureza não tributária, logo após a primeira tentativa frustrada de citação do devedor ou de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução.*

*4.2.) Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronúncia judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável (de acordo com a natureza do crédito exequendo) durante o qual o processo deveria estar arquivado sem baixa na distribuição, na forma do art. 40, §§ 2º, 3º e 4º da Lei n. 6.830/80 - LEF, findo o qual o Juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato;*

*4.3.) A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens. Os requerimentos feitos pelo exequente, dentro da soma do prazo máximo de 1 (um) ano de suspensão mais o*

*prazo de prescrição aplicável (de acordo com a natureza do crédito exequendo) deverão ser processados, ainda que para além da soma desses dois prazos, pois, citados (ainda que por edital) os devedores e penhorados os bens, a qualquer tempo – mesmo depois de escoados os referidos prazos –, considera-se interrompida a prescrição intercorrente, retroativamente, na data do protocolo da petição que requereu a providência frutífera.*

*4.4.) A Fazenda Pública, em sua primeira oportunidade de falar nos autos (art. 245 do CPC/73, correspondente ao art. 278 do CPC/2015), ao alegar nulidade pela falta de qualquer intimação dentro do procedimento do art. 40 da LEF, deverá demonstrar o prejuízo que sofreu (exceto a falta da intimação que constitui o termo inicial - 4.1., onde o prejuízo é presumido), por exemplo, deverá demonstrar a ocorrência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.*

*4.5.) O magistrado, ao reconhecer a prescrição intercorrente, deverá fundamentar o ato judicial por meio da delimitação dos marcos legais que foram aplicados na contagem do respectivo prazo, inclusive quanto ao período em que a execução ficou suspensa.*

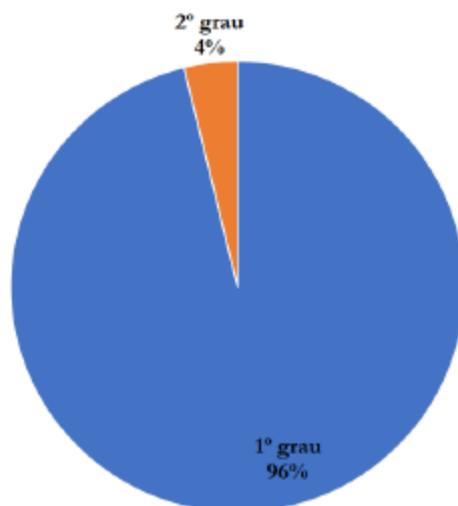
Prevaleceu, pois, o entendimento de que nenhuma execução fiscal deve ficar, de forma permanente, tramitando nos escaninhos do Poder Judiciário.

O objeto desta pesquisa empírica, no entanto, não é o de desvendar as razões que serviram à formação do julgado assentado no REsp nº 1.340.553/RS, mas sim o de verificar como se deu a eventual aplicação do precedente, especialmente no que toca à interpretação conferida pelos julgadores que se utilizaram desse precedente em suas decisões no âmbito das execuções fiscais em curso.

## **RESULTADOS**

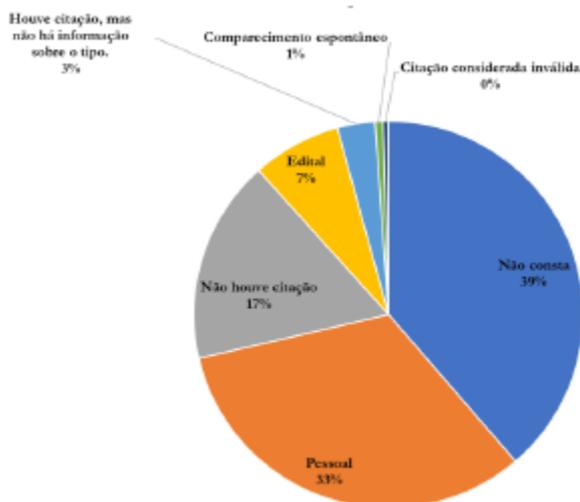
Iniciando-se nas informações objetivas acerca das decisões tabuladas, tem-se que a expressiva maioria foi proferida em primeira instância, do que se extrai que, nesse primeiro ano após a vigência do precedente, não houve tempo suficiente para a sua discussão em segundo grau de forma mais substancial:

### **Gráfico 1 - Decisões analisadas em 1º e em 2º grau**



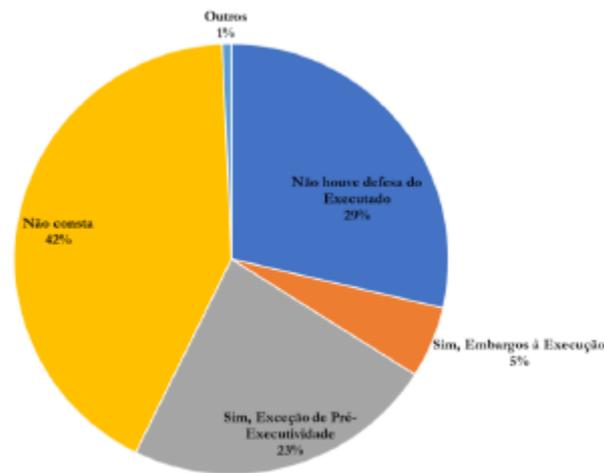
Seguindo-se nas questões tabuladas relacionadas ao trâmite processual, tem-se, dentro do universo de decisões que mencionaram o precedente do STJ em primeiro grau, que em 33% a citação do executado foi pessoal, ao passo que 7% foi realizada por edital. Em 17% dos casos não houve citação, enquanto em 39% das decisões não há informações sobre a ocorrência ou forma da citação - o que leva a crer que a citação em si não era um ato processual relevante para fins de aferição da ocorrência ou não de prescrição intercorrente:

**Gráfico 3 - Forma de citação dos executados**



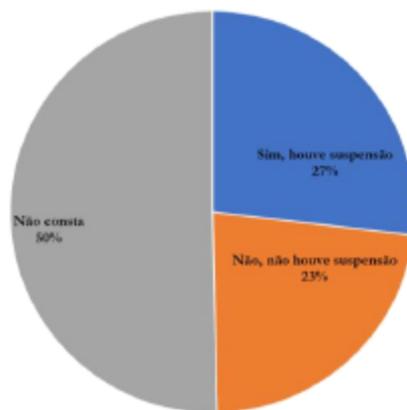
Com relação à defesa do executado, tem-se que em 23% dos casos a defesa apresentada foi a exceção de pré-executividade, enquanto em 5% dos casos foi embargos à execução. Vale pontuar que na grande maioria das decisões (71%) não houve defesa ou não há informações acerca da defesa na fundamentação, o que indica que, de toda sorte, argumentos defensivos não foram considerados na decisão proferida:

**Gráfico 4 - Defesa do executado**



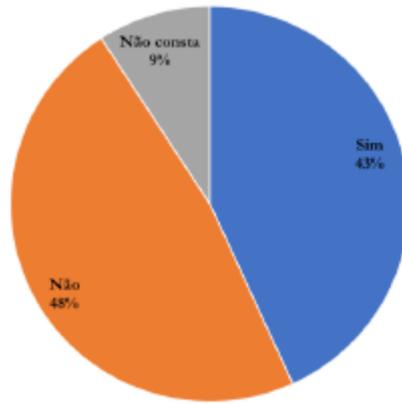
Outra questão processual relevante foi a menção na decisão acerca da ocorrência de suspensão do processo ao longo de sua tramitação. Considerando que em metade das decisões não há qualquer menção a respeito, tem-se que em 27% menciona-se a ocorrência de suspensão, enquanto em 23% é possível verificar que não ocorreu a suspensão do processo:

**Gráfico 5 - Suspensão do Processo**



Verificou-se, também, que seria relevante verificar qual a postura do exequente em face da possibilidade de prescrição intercorrente e extinção da execução. A esse respeito, é relevante pontuar que em 43% dos casos a Fazenda Pública manifestou-se favoravelmente ao reconhecimento de prescrição intercorrente, contra 48% de casos em que se colocou de forma contrária à extinção do procedimento por prescrição:

**Gráfico 6 - Concordância da Fazenda Pública quanto a prescrição intercorrente**



Partindo-se para a análise dos fundamentos da decisão, verificou-se que na grande maioria dos casos houve o reconhecimento da prescrição intercorrente aplicando o precedente (93%). Um percentual bem menor de decisões utilizou-se do procedente para afastar a prescrição (3%), havendo, ainda, algumas poucas decisões que reconheceram a prescrição intercorrente por outros fundamentos (3%) ou que afastaram a possibilidade de se tratar de prescrição intercorrente (1%).

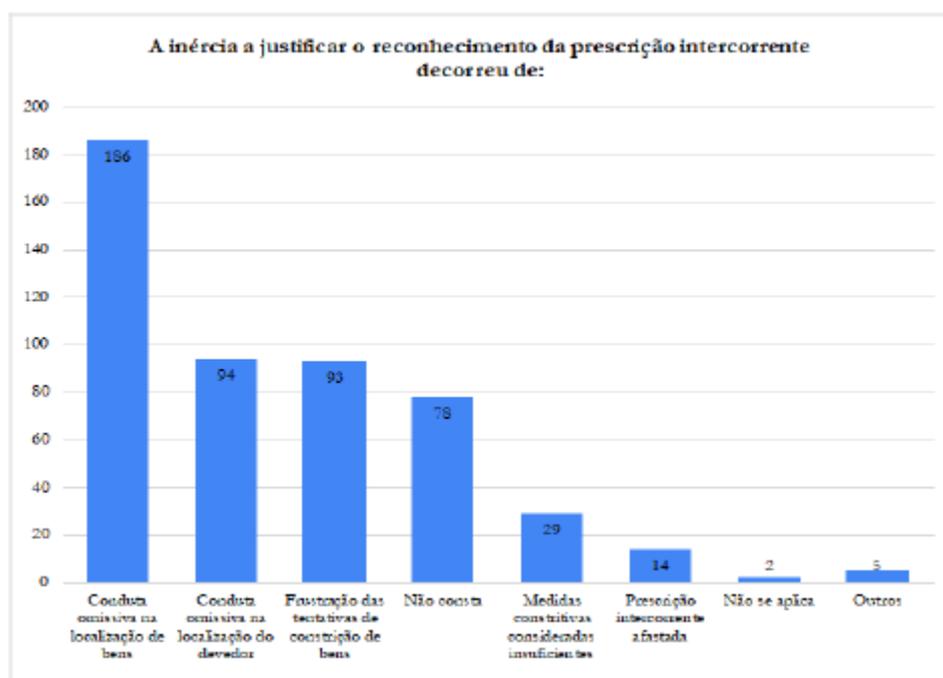
**Gráfico 7 - Fundamentos da Decisão**



Finalmente, e ainda quanto aos fundamentos das decisões analisadas, buscou-se segmentar quais as situações processuais que justificaram a ocorrência de prescrição 25

intercorrente. É interessante verificar que em um número significativo dos casos a prescrição foi reconhecida em razão da frustração ou insuficiência das medidas constritivas (122 decisões), ou seja, houve a extinção mesmo após tentativas de constrição. O número mais expressivo ainda diz respeito a não localização do executado (186), seguido da impossibilidade de se localizar bens (94):

**Gráfico 8 - Situações que levaram à prescrição intercorrente**



Segundo a pesquisa realizada, podemos separar a aplicação ou utilização do precedente – REsp n. 1.340.553/RS – em pelo menos três grupos maiores das decisões pesquisadas:

(i) reconhecimento da prescrição intercorrente em estudo, conforme o precedente, uma vez que não houve completa inércia da Fazenda Pública durante o decurso do lapso de 6 anos, nos termos do artigo 40 da Lei n. 6.830/1980;

(ii) aplicação do precedente como reforço argumentativo para o reconhecimento da prescrição intercorrente, uma vez que houve a suspensão do processo, nos termos do artigo 40 da Lei n. 6.830/1980, com o reconhecimento da inércia da Fazenda Pública nos anos subsequentes;

(iii) aplicação do precedente como reforço argumentativo no caso da chamada “prescrição direta”, em razão de citação inexistente, tendo em vista o processo ser anterior à Lei Complementar n. 118/2005, com aplicação do artigo 174 do Código Tributário Nacional, na sua redação original, em que somente a efetiva citação interrompia o prazo prescricional, não sendo suficiente, à época, o mero despacho do magistrado.

Assim, não obstante as diferenças de aplicação do citado precedente REsp 1.340.553/RS, constatadas nos grupos de decisões analisadas, cabe ressaltar que ele teve o condão de provocar uma reflexão ampla em um percentual muito grande de processos, arquivados ou não, possibilitando o enfrentamento do tema da prescrição intercorrente em larga escala e nos diversos ângulos preconizados, no âmbito da Justiça Federal da Terceira Região.

A pesquisa permitiu evidenciar que a exequente, em 43% das decisões analisadas, consentiu quanto ao reconhecimento da prescrição.

Esse comportamento decorre, no que diz respeito à Fazenda Nacional, muito provavelmente, da nova política de recuperação de crédito por ela adotada desde 2016, consoante a Portaria PGFN nº396/2016 – Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito – RDCC. Como é cediço, esta normativa foi atualizada pelas Portarias 502/2016, 293/2017, 33/2017, 742/2018, 32/2019 e a vigente, a 11956/2019, que regulamenta a Medida Provisória nº 899/2019 (é a medida provisória do contribuinte legal).

No tocante à prescrição intercorrente, alvo desta pesquisa empírica, a atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional tem como norte o inciso V do art. 2º da Portaria PGFN nº 502/2016, que dispõe sobre a observância, pelos Procuradores, das decisões do Egrégio STJ, quando proferidas em sede de recursos repetitivos, lembrando, no que toca a este projeto de pesquisa, do específico julgamento do RESP 1.340.533/RS.

A propósito desse novo modelo de cobrança do crédito da União, a Procuradoria da Fazenda Nacional tem emitido Relatórios Anuais (2016, 2017 e 2018), revelando resultados que têm sido considerados positivos.

A par disso, em junho/2019, foi noticiada a desistência, pela PFN6, de mais de 3.000 recursos, em execuções fiscais, que tramitavam perante o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, em razão da “baixa recuperabilidade”. Para esses créditos, a estratégia da PGFN é utilizar outros meios para recuperar os valores devidos, como, por exemplo, o protesto administrativo do valor devido ou a utilização do Negócio Jurídico Processual, previsto no art.190 do Código de Processo Civil, regulamentado pela Portaria PGFN nº 742 de 21 de dezembro de 2018.

Importante assinalar, de outra parte, que em 48% dos casos não houve concordância expressa da exequente. Esse dado sugere uma irrisignação da exequente quanto à extinção das execuções fiscais, o que pode, em tese, ser decorrente do fato de ter o precedente ampliado ou revisitado a própria noção de inércia, permitindo a extinção de processos nos quais, a despeito da frustração ou insuficiência da constrição, atos

executivos foram levados a cabo durante o procedimento executório (o que é corroborado pelos dados do Gráfico 8, o qual revela que, em 112 casos, a inércia a justificar o reconhecimento da prescrição seria decorrente da insuficiência ou da frustração da constrição).

## **5. DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA**

### 4. Estudo Do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena e Clínica de Acesso à Justiça e Advocacia de Interesse Público, grupos de pesquisa e extensão da FGV (Fundação Getúlio Vargas).

Passados 26 anos do massacre, o contexto atual nos leva novamente a outubro de 1992 com a seguinte indagação: se um massacre dessa proporção ocorresse hoje, o Estado brasileiro seria capaz de conferir uma resposta mais adequada à sociedade e, principalmente, aos familiares das vítimas? Em outras palavras: o que seria necessário ser repensado na forma convencional com a qual o Estado responde por mortes ocasionadas por seus agentes no sistema carcerário, de modo a assegurar seu efetivo acesso à justiça e ao devido processo legal?

O maior valor de danos materiais e morais atribuído pelo TJSP a familiares foi 250 salários mínimos, em 19/03/97. O menor valor foi 1 salário mínimo (apenas danos morais), em 19/12/96.

Desses 67 processos encontrados, 64 foram julgados procedentes. Nesses casos, o TJSP reconheceu a responsabilidade civil do Estado de SP pelas mortes e determinou o pagamento de indenização. Nos 11 casos em que o TJSP reduziu o valor da indenização, os argumentos foram, em geral, três: (i) comportamento criminoso do falecido; (ii) ausência de contribuição para manutenção da casa, porque estava preso e (iii) ausência de prova de que a vítima exercia trabalho lícito e regular antes da prisão.

A equipe entendeu ser mais proveitoso reduzir seu escopo de pesquisa e dedicar-se a uma análise vertical de dez processos. Dentre dez processos, em apenas dois deles a vítima conseguiu efetivamente levantar os valores devidos: um após 22 anos e outro após 10 anos. Importante observar que, nesse último, foi pedida apenas a indenização por danos morais, e não a pensão vitalícia em favor do familiar, tendo sido ajuizado apenas em 2005 por um advogado particular, diferentemente dos demais casos, ajuizados entre 1992 e 1994 pela Procuradoria de Assistência Judiciária. Nos demais casos, ainda estão pendentes discussões sobre valores a serem pagos às vítimas, mesmo após quase 26 anos de tramitação processual.

Ademais, sabe-se que, no caso de condenações contra o Estado, a decisão judicial é apenas um pequeno passo antes de um longo e tortuoso caminho processual. As condenações culminam na expedição de precatórios que deverão ser pagos de acordo com uma fila cronológica. Diferentemente do ente privado, que poderá ter seus bens penhorados caso não efetue o pagamento de uma condenação judicial em tempo, ainda que deseje questionar a própria execução das decisões judiciais, os precatórios somente são expedidos uma vez esgotadas todas as oportunidades de defesa da Fazenda Pública, inclusive após o trânsito em julgado.

Ordinariamente, os precatórios contra a Fazenda Pública são pagos de acordo com uma ordem cronológica estabelecida após a expedição da ordem pelo juiz do processo. Esse é um fator de considerável demora no processo.

Contudo, no caso do massacre do Carandiru, um fator contribuiu significativamente para a morosidade foi o fato de que a Fazenda Pública continuou discutindo os valores devidos mesmo após a expedição do precatório e depósito em juízo dos valores devidos. Há uma complexa discussão jurisprudencial ainda não resolvida perante o STJ e o STF acerca do índice de correção monetária aplicável (TR ou INPC, em interpretação do artigo 1º-F da Lei Federal nº 9.494/1997 e do parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição Federal), com base na qual o Estado conseguiu suspender o trâmite processual mesmo após a fila do precatório já ter resultado no depósito de valores em favor do parente da vítima.

Ainda assim, houve casos com grande demora no pagamento do precatório, com delongas incondizentes com o caráter alimentar do precatório indenizatório em caso de morte. É o caso de V.P.S, em que o ofício determinando o pagamento do precatório alimentar foi expedido em 03 de novembro de 1998, sendo que o pagamento deveria ser realizado em no máximo 30 dias. No entanto, o ele foi realizado apenas em 15 de abril de 2011.

São emblemáticos, também, os casos em que os familiares das vítimas vieram a falecer durante o processo. À exemplo, no caso de J.S., ele tinha 25 anos quando faleceu no Massacre do Carandiru. Tinha uma companheira e deixou um filho de 3 anos. Trabalhava como auxiliar de almoxarifado quando foi condenado a prisão definitiva por homicídio qualificado. Sua companheira e seu filho ingressaram com a ação indenizatória, assistidos pela Procuradoria de Assistência Judiciária, em 1992, tendo entendido o Judiciário que apenas o filho teria direito à indenização, e apenas à título de danos morais, no valor de 100 salários mínimos, conforme julgamento realizado pelo

TJSP em 2003. No entanto, ainda no curso da execução e sem que qualquer quantia tivesse sido paga, o filho da vítima faleceu no curso do processo, em 2011, vítima de arma de fogo.

A Fazenda Pública arguiu que a morte do filho implicava na extinção do processo, por ser a indenização por danos morais um direito personalíssimo, que não poderia ser transmitido aos sucessores do autor. O juiz acolheu essa argumentação e extinguiu a execução, sem que nenhum valor fosse pago, em 2015. A Defensoria Pública recorreu dessa decisão. O recurso aguarda julgamento até hoje.

Ainda, houve (e ainda há) grandes períodos de abandono do processo. Situações como a inércia da Defensoria Pública (possivelmente decorrente da dificuldade de contato com familiares da vítima) em requerer a expedição de guia de levantamento em favor das vítimas, mesmo após o depósito de valores em seu valor. Houve, ainda, casos em que os familiares das vítimas também faleceram durante a tramitação processual, sendo necessário buscar outros parentes para assumir o polo ativo da demanda. Essa habilitação foi, inclusive, fonte de novos debates técnicos processuais, em que se argumentou que as ações ajuizadas por determinado parente não poderiam prosseguir após seu falecimento, por se tratarem de direitos personalíssimo.