Críticas – Algumas Construtivas e Outras nem Tanto – À Desjudicialização da Execução Civil

Hugo Filardi
Doutor e Mestre em Direito pela PUCSP. Bacharel em direito pela Faculdade Nacional de Direito/UFRJ. Advogado e Professor de Direito Processual Civil na Faculdade Nacional de Direito/UFRJ.

ÁREA DO DIREITO: Direito Constitucional e Direito Processual Civil.

RESUMO: O presente trabalho aborda de maneira crítica o projeto de Lei número 6204/19.

ABSTRACT: The present paper addresses Brazilian Draft Law 6204/19 and the recent phenomenon concerning Enforcement outside courts.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça – Duração razoável do processo – Desjudicialização da execução.

KEYWORDS: Access to justice - Reasonable process duration – Enforcement and Alternative Dispute Resolution.

1. Qual é o remédio para a crise do Judiciário? Diminuir o Poder Judiciário? 2. O Papai Noel está sobrecarregado com a entrega de presentes no Natal? 3. Inconstitucionalidades em profusão. Agente da Execução Hércules? 4. Considerações finais.

1. QUAL É O REMÉDIO PARA A CRISE DO JUDICIÁRIO? DIMINUIR O PODER JUDICIÁRIO?

Não, a resposta é *não* já para o leitor que não gosta de texto e adora um título "lacrador". Aviso de antemão aos leitores que

gostam de soluções fáceis e importadas sem qualquer avaliação de risco ou estudos de impactos de rupturas legislativas graves que não percam tempo com o presente ensaio. Aqui nossas bandeiras serão sempre a da (i) valorização do Estado como determinante centro de difusão de serviços públicos, (ii) do empoderamento dos juízes como gerenciadores da prestação efetiva da tutela jurisdicional, (iii) do aproveitamento do aparelho estatal já alocado e, em especial, dos oficiais de justiça como verdadeiros agentes da execução e (iv) busca incessante pelo respeito ao jurisdicionado na entrega de serviços jurídicos de qualidade.

Que o Poder Judiciário pode aumentar seu nível de assertividade na efetivação de direitos, creio que todos nós jurisdicionados concordemos. O ponto de discordância é, sem sombra de dúvidas, qual será o papel do Estado Juiz pelos próximos anos, e até décadas, na efetiva entrega da tutela jurisdicional de mérito e sua garantia de satisfação. Sem sombra de dúvidas, a terceirização de um espaço tão expressivo da esteira processual quanto a fase de cumprimento de sentença ou a execução forçada de títulos executivos extrajudiciais aos cartórios de protesto agravará ainda mais a percepção do jurisdicionado comum de inefetividade do Poder Judiciário.

Retirar do Poder Judiciário a prerrogativa de cumprir seus próprios julgados ou de satisfazer títulos executivos extrajudiciais não foi o caminho escolhido pela Reforma do Poder Judiciário introduzida pela Emenda Constitucional número 45; isso jamais esteve na pauta de debates no II Pacto Republicano[1] e nunca foi cogitado nas frequentes reformas legislativas processuais das últimas duas décadas. Vejam que nem mesmo na valorização do instituto da arbitragem como método alternativo de resolução de litígios estimulado pelo Código de Processo Civil de 2015 há a previsão de execução fora do Judiciário.

Verifica-se que nem mesmo em Emendas Constitucionais e em pacotes legislativos robustos e recentes com impacto no

1 Em 2009, os Chefes dos Três Poderes assinaram, em 13 de abril, o II Pacto Republicano estabelecendo como objetivos (i) o acesso à justiça, em especial aos mais necessitados, (ii) o aprimoramento da atividade jurisdicional e (iii) o fortalecimento das instituições do Estado.

funcionamento do Judiciário houve qualquer ensaio de delegar a atividade de execução a qualquer agente não convencional e absolutamente fora da estrutura de Juízos Naturais. Por mais antipáticas que possam parecer minhas considerações e a despeito do *frenesi* doutrinário em favor da delegação da execução aos cartórios de protesto, o Projeto de Lei número 6402/19 não me parece uma solução compatível com o modelo constitucional de processo e é um tanto açodada considerando os ajustes legislativos na execução constantes no Código de Processo Civil de 2015.

Logicamente, nada contra o apoio dos cartórios de protesto. Inclusive, o próprio Código de Processo Civil de 2015 previu papel aos cartórios dentro do acervo de medidas coercitivas possíveis para satisfação de um direito de crédito. Contudo não podemos anuir com uma solução artificial que não leva em consideração o conceito de acesso à ordem jurídica justa e que afasta o jurisdicionado do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário ocupa papel de destaque na defesa dos direitos fundamentais e na entrega de cidadania aos jurisdicionados. Sua estrutura estatal deve sim ser fortalecida, na medida em que a sociedade civil encontra no Judiciário um ambiente garantista e democrático para a aplicação da vontade da lei aos casos concretos. O acesso à ordem jurídica justa previu um Poder Judiciário de portas abertas para as questões da sociedade civil. Fechar essas portas pelo caminho de sonegar ao Judiciário a efetivação de títulos executivos é o mesmo que afastá-lo de seu destinatário natural e permitir que uma tutela tipicamente jurisdicional seja "prestada" sem qualquer compromisso com o modelo constitucional de processo.

2. O PAPAI NOEL ESTÁ SOBRECARREGADO COM A ENTREGA DE PRESENTES NO NATAL?

Imaginemos as seguintes situações bem didáticas e não tão acadêmicas assim: (i) o centroavante de seu time se acomoda em não entregar os prometidos e aguardados gols. A solução seria sugerir que o gerente de TI do clube assuma a camisa 09 para

acabar com o jejum de gols?; (ii) o seu prédio passa por um incêndio e você aciona o Corpo de Bombeiros. O que você acharia se a resposta da corporação fosse no sentido de que o próprio zelador do prédio tentasse apagar o incêndio com baldes de água?; (iii) o Papai Noel fica sobrecarregado no final de ano, certo? O que você faria se o bom velhinho começasse a terceirizar seu trabalho de entrega de brinquedos no Natal para o Coelhinho da Páscoa ou para a infalível dupla São Cosme e São Damião?

O tão almejado *processo civil de resultados*[2] não se conquista com fantasias legislativas, mas com aparelhamento adequado da máquina judiciária, uma cultura jurídica de gerenciamento massivo de casos de execução pelos juízes e investimento de condições de trabalho mais modernas para oficiais de justiça e serventuários de cartórios judiciais. Afastar o jurisdicionado do Poder Judiciário seria o mesmo que ferir de morte a incidência do princípio do acesso à justiça do Estado de Direito.

Para LEONARDO GRECO[3], se o Estado não alocar os recursos necessários a todos os serviços essenciais ao acesso ao direito, não haverá acesso à justiça. Na opinião do autor, "[...] será necessário resolver os problemas da quantidade excessiva de processos e da morosidade e, ao mesmo tempo, assegurar a todas as causas os meios de que cada uma delas precisa para alcançar uma justiça eficaz na tutela dos direitos de todos, sem sacrificar as necessidades dos outros serviços essenciais. Sem acesso à justiça, não há acesso ao direito, mas este possui outros pressupostos indispensáveis que o acesso à justiça, por si só, não assegura. Uma justiça acessível, eficiente, rápida e de boa qualidade é exigência de todos os instrumentos internacionais de direitos humanos, em pé de igualdade com todos os demais direitos fundamentais".

O Poder Judiciário já tem uma estrutura quase milenar alocada para atender seus jurisdicionados; houve recentemente

2 Dinamarco, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*, Tomo II, 4ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, página 733.

3 Greco, Leonardo. Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processual. In: SOUZA, Márcia Cristina Xavier de; RODRIGUES, Walter dos Santos (Coord.). *O novo Código de Processo Civil*. O projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais. Rio de Janeiro: Campus Jurídico - Elsevier, 2013, p. 10-11.

uma série de reformas processuais que visaram a dotar os juízes de cada vez mais poderes para dar efetividade aos títulos executivos e a controlabilidade pelo CNJ de metas objetivas para a atividade jurisdicional começa a surtir uma sensação de melhora no binômio eficiência-tempo junto à sociedade civil. Por que rasgar toda essa curva de aprendizados e melhorias, descartar um ambiente de democracia processual e delegar a parte mais impactante para os jurisdicionados para cartórios de protesto, que não possuem estrutura sequer compatível com a existente e sabida ineficiente do Poder Judiciário?

Seria uma estratégia para esvaziar a importância do Poder Judiciário? Por que não começar uma tentativa de desobstruir as vias do Poder Judiciário com a criação de uma solução efetiva para as sobreposições entre contencioso administrativo e judicial nas demandas fiscais envolvendo a Fazenda Pública? Ou por que não permitir a execução de julgados como teste pelos juízos arbitrais com uma simples alteração legislativa na Lei número 9.307/96?

Todas essas questões precisam ser enfrentadas à luz do modelo constitucional de processo, e as respostas indicam pela não aprovação do malfadado projeto de Lei número 6204/09 por manifesta incompatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil e com o núcleo de princípios positivados presente no Código de Processo Civil.

3. INCONSTITUCIONALIDADES EM PROFUSÃO. AGENTE DA EXECUÇÃO HÉRCULES?

Precisamos mesmo de uma nova lei para regular as execuções civis? É louvável a intenção do Poder Legislativo de resolver determinadas questões tormentosas da vida em sociedade pela força das leis, mas não se pode superdimensionar a capacidade resolutiva e assecuratória das normas.

Esse ponto foi abordado por JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA[4] em artigo redigido em 2000, mas seu teor é atem-

4 Barbosa Moreira, José Carlos. O futuro da justiça: alguns mitos. *Temas de Direito Processual*. Oitava Série. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 10-11.

poral: "Tenho criticado mais de uma vez o erro dos que desdenham, por questões de princípio, reformas legislativas, entendendo que nada adianta modificar a norma. Se assim fosse, do mesmo jeito que não nos daria motivo de alegria a adoção de reforma boa, não precisaríamos preocupar-nos ante a ameaça de reforma ruim: tanto uma como outra deixariam as coisas exatamente onde estavam. Agora, no entanto, desejo equilibrar os pratos da balança, denunciando o erro oposto: a crença simplista de que, alterando a redação de um artigo ou introduzindo-lhe novo parágrafo, se pode dar como solucionado um problema da vida jurídica. A norma, vale sublinhar, nem é impotente nem onipotente. Estou convencido de que a ânsia de modificar incessantemente a lei – tão sensível, nos últimos anos, no campo processual – cresce na razão inversa de nossa disposição para pesquisar a realidade com critérios técnicos. Terá algo de uma tentativa, consciente ou não, de supercompensar um déficit – mecanismo familiar à psicanálise. É bem conhecido nosso desamor pelas estatísticas judiciais. As que existem e merecem crédito, ou são insuficientes, ou insuficiente é a respectiva divulgação, como o é a facilidade de acesso a elas. Tal carência responde por uma série de inconvenientes, que me permito distribuir em duas classes: os anteriores e os posteriores à edição da norma. Antes de reformar a lei processual (*rectius*: qualquer lei), mandam a lógica e o bom senso que se proceda ao diagnóstico, tão exato quanto possível, dos males que se quer combater a das causas que os geram ou alimentam. Nenhum médico digno desse nome prescreve remédios e tratamentos sem inteirar-se de que mal padece o doente e por quê. Se o nosso intuito, *v.g.*, é o de acelerar a máquina da Justiça, necessitamos saber quais as peças que estão rendendo menos e como penetra no mecanismo a areia que as desgasta. Sem essa prévia verificação, nenhum critério sólido teremos para empreender o trabalho da reforma".

Nos últimos anos, o Estado tem investido em alterações legislativas para dar maior potencialidade ao Poder Judiciário. Todavia esquece-se de que simples alteração legislativa, por si só, não consegue resolver problema algum no campo dos fatos se não

vier acompanhada de ferramentas para que os aplicadores do direito possam extrair a efetividade máxima das normas jurídicas.

Evidentemente que a compatibilização das regras processuais ao texto constitucional terá um resultado mais rápido e eficaz se estiver atrelada a uma correta conscientização dos jurisdicionados sobre seus direitos e ao investimento nas condições de trabalho de juízes e serventuários da Justiça. Administrar a Justiça de hoje sem a utilização de mecanismos de gerenciamentos de processos e sem a definição de técnicas cartorárias para processamentos racional dos feitos é tarefa impossível.

A boa vontade do legislador precisa estar acompanhada da valorização dos serventuários da Justiça, seja com treinamentos específicos para atendimento ao público, seja com capacitação para utilização de meios tecnológicos para encurtamento da tramitação processual, tudo isso sem perder o diálogo humano com os jurisdicionados.

Não obstante não seja tecnicamente correto falar em inconstitucionalidades em projetos de Lei, o papel desse ensaio é trazer à tona os prejuízos efetivos que poderão ser gerados ao modelo constitucional de processo e aos jurisdicionados com essa injustificável "opção legislativa". Apenas para posicionar o leitor, o projeto de Lei número 6204/19 está na CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – desde de maio de 2020 aguardando designação de novo relator.

A ementa do projeto de Lei dispõe que pretende "atribuir ao tabelião de protesto o exercício das funções de agente de execução[5]". Em nosso sentir, está justamente aí o elemento potencializador das possíveis inconstitucionalidades em profusão que poderão decorrer de uma improvável sanção do projeto de Lei número 6204/19: a criação de uma figura com poderes de Hércules, o agente de execução.

Se no campo do processo civil democrático se debate a necessidade da substituição do Juiz Hércules – aquele que possui poderes não compreensíveis pelos humanos e que se impõe pela

5 Consulta ao sítio www25.senado.leg.br em 30.06.21.

força – pelo Juiz Hermes – Deus Greco da comunicação –, não será no foro de exceção de um tabelionato que deveremos ter um agente com poderes quase inquestionáveis conduzindo demandas executivas.

A efetivação de títulos executivos possui, no âmbito processual, amarras atreladas ao princípio do devido processo legal e da menor onerosidade possível para o devedor. O projeto de Lei número 6204/19 pretende criar na figura do agente de execução uma espécie de monstro mitológico não sujeito aos controles necessários que magistrados de carreira sofrem.

Sob o pretexto de desafogar o Poder Judiciário, o projeto de Lei número 6204/19 busca transportar demandas executivas para um ambiente despido de garantias fundamentais do processo e absolutamente despreparado para às exigências naturais de efetividade, dialeticidade, isonomia e contraditório dos jurisdicionados.

O tal "agente de execução" não só ficaria encarregado de atos executivos. Pasmem, leitores: o tal "agente de execução" cuidaria da resposta aos jurisdicionados de temas de cunho essencialmente cognitivo. Ou apreciar se já prescrição ou decadência dispensa um olhar de cognição? Ou a realização de um juízo de admissibilidade de pedido executivo não contém elemento predominante de cognição?

Um dos principais avanços das últimas reformas processuais foi a encampação da teoria do sincretismo processual. Pois bem: o projeto Lei de número 6204/19 vem justamente sugerir a quebra da possibilidade de entregas de tutela cognitiva e executiva numa mesma relação jurídica. A proposta, com o pretenso escopo de desafogar o Poder Judiciário, pretende criar uma rotina de idas e vindas entre relações processuais bem estabelecidas e relações cartorárias, até porque quando o agente de execução Hércules tiver dúvidas (na mitologia, Hércules, não era muito dado a dúvidas não), a relação processual seria repristinada para resposta à consulta do tabelião.

Na ciência processual, usa-se muito para esclarecer a diferença entre procedimentos as distinções entre autoestradas

e caminhos menos diretos. O projeto de Lei número 6204/19 obrigará, sob a justificativa de desafogar, o jurisdicionado a percorrer distâncias mais longas, mais caras, menos seguras e muito mais sinuosas para obter a satisfação do seu direito. Explico: em vez de seguir o linear caminho da marcha processual convencional e segura, o projeto de Lei em questão transportará o jurisdicionado para uma plataforma não uniforme, em que os movimentos defensivos do executado e as dúvidas do onipotente agente de execução remetem ao outrora abandonado ambiente jurisdicional.

Ponto lacunoso no projeto de Lei número 6204/19 é com relação ao processo eletrônico. A transferência de responsabilidade de processamento de execuções do Poder Judiciário para os cartórios de protesto não detalha se os autos seguirão uma irreversível tendência de virtualização de autos; em caso positivo, qual a plataforma; se essa eventual plataforma goza de compatibilidade com as ferramentas de processos eletrônico tradicionais ou se haverá uma uniformidade de práticas entre os heterogêneos cartórios de protestos espalhados pelo país.

Outro retrocesso sugerido pelo projeto de Lei número 6204/19 é atinente à questão da competência (sic). Enquanto o Código de Processo Civil em prol da efetividade das medidas executivas coloca à disposição do exequente a possibilidade de optar pela relativização da competência nos casos de cumprimento de sentença para a comarca onde estiverem os bens do executado, o projeto de Lei número 6204/19 prevê rigidamente a competência para os tabelionatos do foro do domicílio do devedor ou do juízo sentenciante nos casos de cumprimento de sentença "extrajudicial".

A própria nomenclatura do projeto de Lei número 6204/19 é absolutamente confusa e pouco aderente ao jurisdicionado comum. Se tornariam possíveis a execução extrajudicial de título executivo judicial e a execução extrajudicial de título executivo extrajudicial.

Na linha dos superpoderes do agente de execução, ainda estariam as atribuições de deferir ou não o benefício da gratui-

dade de justiça, fixar verba honorária e deferir o parcelamento em seis vezes do valor da execução, condicionado ao depósito inicial de 30% da dívida. Vejam que esse último superpoder é defeso até mesmo aos magistrados quando conduzem cumprimentos de sentença.

O clímax da violação ao modelo constitucional de processo indicado pelo projeto de Lei número 6204/19 consiste na existência de irrecorribilidade das decisões judiciais que respondam a consultas ou suscitação de dúvida. Ou seja, esse tipo de procedimento extrajudicial não está sujeito ao duplo grau de jurisdição.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

MACHADO DE ASSIS[6], em célebre frase, já dizia que "a lei escrita pode ser obra de uma ilusão, de um capricho, de um momento de pressa, ou qualquer outra coisa menos ponderável; o uso, por isso mesmo que tem o consenso diuturno de todos, exprime a alma universal dos homens e das coisas".

Mais do que a simples reforma na legislação processual, entendemos que a introdução de garantias fundamentais do processo com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil teve o condão de humanizar as relações processuais e buscar uma aderência dos jurisdicionados à prestação da tutela jurisdicional. A criação no plano constitucional de um ambiente de proximidade entre partes, terceiros interessados e membros do Ministério Público foi fundamental para que todos nós tenhamos a possibilidade de, juntos, contruirmos uma plataforma de aplicação legal ao caso concreto que estimule o diálogo e a perfeita compreensão dos caminhos percorridos pelos magistrados na prolação de decisões judiciais. A questão, então, passa de maneira mais veemente pela adesão cultural dos jurisdicionados aos valores constitucionais do que por simples reformas legislativas de adequação de ritos. É imperativa a sedimentação de um processo que viabilize a colaboração de todos os interessados e o entendimento de todos os argumentos deduzidos não só pela

6 Machado de Assis, "A Semana", Gazeta de Notícias, 25 de outubro de 1896.

ótica jurídica. O direito é uma ciência de pessoas e precisa estar aberto à comunicação com seus destinatários.

De *lege ferenda*, oferecemos com o presente ensaio a sugestão de fortalecimento das instituições já estabelecidas para atendimento à execução sob a ótica do modelo constitucional de processo, com uma responsável delegação supervisionada de algumas atividades de magistrados para oficiais de justiça. A criação de uma ficção jurídica de execução cartorária não contribuirá para a resolução da sobrecarga de tarefas do Judiciário, mas será sim um elemento adicional ao crescente déficit de confiança e legitimidade dos jurisdicionados no Estado Juiz. ❖

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *O processo civil brasileiro entre dois mundos*, artigo publicado na Revista Forense, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2002, Volume 359.

_____. *O futuro da justiça: alguns mitos. Temas de Direito Processual. Oitava Série. Rio de Janeiro, Forense, 2004*.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*, Tomo II, 4ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo.

GRECO, Leonardo. Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processual. *In*: SOUZA, Márcia Cristina Xavier de; RODRIGUES, Walter dos Santos (Coord.). *O novo Código de Processo Civil.* O projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais. Rio de Janeiro: Campus Jurídico - Elsevier, 2013.

MACHADO DE ASSIS, "A Semana", Gazeta de Notícias, 25 de outubro de 1896.

NERY Júnior, Nelson e ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*, 5ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2001.

PINHEIRO CARNEIRO, Paulo Cezar. *Acesso à justiça.* 2ª Edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2000.