

# Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça

## Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019

**Rubens Soares Sá Viana Junior**

*Juiz de Direito do TJRJ, Mestrando em Direito Processual pela UERJ*

**RESUMO:** O texto avalia a atual posição doutrinária acerca do moderno conceito de jurisdição e apresenta reflexões visando o aperfeiçoamento do PL 6204 de 2019, em tramitação no Senado Federal, que pretende a implantação da Desjudicialização da Execução Civil no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desjudicialização. Execução. Aperfeiçoamento. Cooperação. Agentes. Poder Judiciário

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the modern concept of jurisdiction and presents reflections for the improvement of the bill number 6204 of 2019, pending in the Federal Senate, which intends the regulation dejudicialization of civil execution in Brazil.

**KEYWORDS:** Dejudicialization. Execution. Improvement. Cooperation. Agents. Judiciary.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende avaliar os preceitos trazidos pelo Projeto de Lei nº 6204 de 2019, em tramitação no Senado Fe-

deral, ao mesmo tempo em que estuda o moderno conceito de jurisdição, reconhecendo que se inicia um forte debate acadêmico, pelo qual se busca a criação de um novo procedimento no Brasil, denominado DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL, a englobar os títulos executivos judicial e extrajudicial.

O novo procedimento se utiliza, nos termos do Projeto de Lei citado, da estrutura dos cartórios de protestos de títulos, mediante a atribuição de seus titulares como Agentes de Execução, bem como de um rito obrigatório a ser seguido pelo credor.

O Projeto, todavia, não obstante seus notáveis avanços, possui dispositivos que começam a ensejar debate e que possuem conteúdo substancial capaz de gerar questionamentos no campo da Jurisprudência, especialmente alegações de incompatibilidades com o sistema Constitucional, o que frustraria seu principal objetivo, o de reduzir a insegurança jurídica nas cobranças de créditos no país.

No mais, o novo procedimento só se revela viável se observarmos o conceito moderno de jurisdição, no qual a atividade típica judiciária se amplia para permitir a fruição de ferramentas diversas, como a arbitragem, a mediação e a desjudicialização, para o alcance do mais concreto possível acesso à justiça.

Desse modo, busca-se neste trabalho mencionar aspectos positivos do procedimento idealizado, bem como sugestões ou apontamentos que visam o seu aperfeiçoamento, a fim de que seja possível atingir o grande objetivo do diploma, que está na redução da ineficiência da execução judicial no Brasil.

Convém avaliar que houve recente divulgação pelo CNJ do Relatório Justiça em Números, ano de 2020, a apontar para mais de 77 milhões de processos em tramitação nos órgãos dos diversos ramos do Poder Judiciário Nacional, dentre os quais mais de 50% (cinquenta por cento) seriam execuções fiscais e não fiscais, influenciando de forma expressiva nas taxas de congestionamento dos órgãos de Justiça, no respectivo tempo de tramitação dos processos e, por certo, na recuperação de ativos por seus credores legítimos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br) > [justica-em-numeros](http://justica-em-numeros). Acesso em 20 de dezembro de 2020.

Por tais razões, o aprofundamento do estudo do tema trazido no PL, incluindo a evolução do conceito de jurisdição, é salutar para contribuir para uma execução civil mais efetiva, o que atenderá à segurança jurídica das relações materiais e processuais e contribuirá para um cenário mais promissor dos negócios no Brasil.

## EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE JURISDIÇÃO

O moderno conceito de jurisdição não se contenta em definir a atividade de dizer o direito como um instrumento exclusivo dos órgãos do Poder Judiciário. A principal alteração está na avaliação de sua efetiva finalidade, especialmente a adequada solução dos conflitos, tutelando-se a pacificação social com a forma mais eficiente possível disponível aos sujeitos. Nesse sentido, merece destaque a nova redação do art. 3º do CPC de 2015, a estabelecer o seguinte: “Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. Como visto, não se reproduziu na sua integralidade o texto Constitucional do art. 5º, XXXV, da CRFB de 1988, com sua menção expressa ao Poder Judiciário, o que permite ponderar que a função jurisdicional não se valerá apenas da atividade substitutiva do Poder Judiciário estudada por CHIOVENDA<sup>2</sup>, utilizando-se, por conseguinte, de outras formas positivas de composição, pautadas no dever de cooperação das partes e envolvendo outros atores, o que se consagra, por autorização ou mesmo por delegação da própria norma legal.

O fenômeno, por certo, está relacionado ao acesso à justiça e foi substancialmente estudado na obra do professor HUMBERTO DALLA BERNARDINA DE PINHO, “Jurisdição e Pacificação: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais”, ao lecionar que: “Sem dúvida o acesso à justiça é direito social básico dos indivíduos. Contudo, esse direito não está restrito ao

---

<sup>2</sup>“(…) Para chegarem a esse resultado, os órgãos jurisdicionais procedem a substituição da atividade alheia pela própria: seja atividade intelectual (que, na sentença, se substitui à atividade das partes e de todos no afirmar ou negar a existência de uma vontade concreta da lei), seja da atividade material, que na execução tende, em lugar do devedor, a procurar de fato para o titular do direito o bem que a lei lhe garante.” CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Processual Civil, Volume I, Editora Saraiva, 1969, p. 40.

mero acesso aos órgãos judiciais e ao aparelho judiciário estatal. Muito além disso, deve representar um efetivo acesso à ordem jurídica justa”<sup>3</sup>.

Observa-se, pois, a ampliação do conceito de jurisdição, ao abarcar a arbitragem, mediação e outros meios adequados de solução de conflitos, como a própria desjudicialização, tema deste estudo.

No mesmo contexto, a insuficiência do acesso à justiça é fator a justificar a evolução do sistema da execução civil no país. Tal insuficiência fora apurada, historicamente, na célebre obra “Acesso à Justiça”, consagrada pelos autores MAURO CAPELETTI e BRYANT GARTH, com início na Cidade de Florença, Itália, com a Conferência Internacional relativa às garantias fundamentais das partes no processo civil<sup>4</sup>. A conclusão do renomado estudo é que há entraves ao acesso à justiça, como os custos, o formalismo e a necessidade de novas ferramentas para sua realização.

Pelo exposto, a adequada solução dos conflitos passa a avaliar diversos fatores, dentre os quais o acesso ao sistema jurisdicional, bem como prioriza a solução da controvérsia, como razão de ser da própria jurisdição que, por autorização legal, se desvincula da estrutura do Estado e passa a contar com um conceito amplo de comunidade de trabalho a abranger diversos sujeitos, órgãos distintos, com novos institutos que consagram um complexo arcabouço de ferramentas que, ao final, permitirão a solução de situações jurídicas, dispensando-se a necessidade de um típico processo adversarial, segundo relação jurídica processual tradicional entre autor, réu e juiz.

Com efeito, convém recordar elementos do conceito de jurisdição trazidos pelo eminente professor Leonardo Greco<sup>5</sup>, nos seguintes termos:

---

3 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Jurisdição e Pacificação: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais*, Editora CRV, 1ª edição, p. 81/94.

4 CAPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris 1988, p. 31 e ss.

5 GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*, volume I, 5ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2015, p. 75.

A jurisdição nasceu historicamente para resolver litígios. O surgimento de conflitos entre os indivíduos remonta às mais primitivas organizações sociais. Assim, a maior parte da atividade jurisdicional está voltada para a resolução de litígios; compor a lide significa resolvê-la, solucioná-la.

No mais, o inegável avanço do acesso à justiça no nosso país, especialmente após a Constituição Federal de 1988, criando-se uma explosão de demandas sob exame dos órgãos típicos da atividade judiciária, tribunais e juízes, somado ao fato de se reconhecer que as partes são os principais sujeitos da relação jurídica de direito processual, exige uma reconfiguração do conceito de jurisdição para alcançar um sistema de múltiplas portas, nas quais caberá ao sujeito de direito identificar qual atendimento lhe será mais eficiente, mais adequado, menos oneroso e que, por conseguinte, atenderá aos mesmos objetivos de solução da situação jurídica e de sua pacificação social.

Consagra-se a premissa de que uma decisão judicial sem a participação dos sujeitos de direito seria, em verdade, uma derrota para a sociedade, que não conseguiu, com meios pacíficos, a resolução de um conflito.

Além disso, no que toca especificamente à execução, foco principal deste estudo, o interesse do titular do direito poderá estar sanado no procedimento mais simples, na mera consulta a dados, na identificação de bens ou direitos, o que permitirá segurança jurídica nas condutas a seguir, invertendo-se o ônus do tempo e os custos de procedimentos judiciais em desfavor daqueles que possuem deveres obrigacionais, e não de quem é o credor de direitos e pretensões.

Por outro lado, é preciso definir que a solução jurídica na qual as partes buscam o melhor caminho ou que conseguem uma solução consensual, mesmo que com auxílio de terceiro, um conciliador, mediador, ou, na hipótese da execução, de um agente de execução, denotaria resultado muito mais efetivo do que uma condenação judicial, posto que a solução seria construída pelas partes.

Não é por outros motivos que a cultura jurídica vem criando meios diversos de solução dos litígios e ferramentas de desjudicialização, como a faculdade das partes de conduzirem divórcios, separações no direito de família, inventários extrajudiciais na sucessão causa morte e, inclusive, o usucapião extrajudicial, sem que sejam obrigados a manejar uma pretensão perante um órgão do Poder Judiciário<sup>6</sup>.

Não só em demandas de menor complexidade a solução consensual é aplicável. Inúmeros são os exemplos de ações civis públicas nas quais a definição mais efetiva está nos Termos de Ajuste de Conduta lavrados perante o Ministério Público e responsáveis por direitos difusos ou coletivos<sup>7</sup>. Tais ferramentas permitem a clara manifestação das partes, indicando a ausência de litígio e permitem, a seu turno, que o Poder Judiciário possa aplicar seus recursos humanos e materiais, muitas vezes insuficientes, às causas nas quais a solução consensual não se viabiliza.

É nesse contexto que o presente artigo pretende avaliar a denominada Desjudicialização da Execução Civil e a sua implementação pelo PL n° 6204 de 2019. O primeiro passo é reconhecer que o tema atende à efetividade dos direitos e obrigações, mormente dos credores que poderão optar pelo procedimento que mais atenda aos seus interesses, bem como que sua aprovação, com a adequada conformação do texto com o sistema jurídico nacional, será relevante instrumento a contribuir para solução dos litígios no país. Por outro lado, é preciso observar que o Projeto carece de ajustes indispensáveis à segurança jurídica do instituto e das partes.

Com tais premissas, apenas com uma visão mais ampliada da jurisdição será possível compreender a desjudicialização da execução civil no Brasil. Para tanto, o moderno conceito de

---

6 Nesse sentido, a Lei 11441 de 2007 permitindo a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa, bem como a atual redação do art. 216-A da Lei de Registro Público, segundo autorização definida pelo artigo 1017 do CPC de 2015, autorizando a demanda de usucapião na via eextrajudicial.

7 Nesse sentido, o artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei 7347 de 1985, autorizando a lavratura de Termo de Ajuste ou Compromisso de Conduta, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

jurisdição se vê dirigido a valores de acessibilidade, adequação e democratização do processo, estando o Poder Judiciário como não a única, mas, talvez, a última ferramenta, embora sempre disponível à tutela dos interesses.

## ASPECTOS POSITIVOS DO PROJETO DE LEI Nº 6204 DE 2019.

O Projeto de Lei nº 6204 de 2019 institui um novo modelo para a execução civil definida como Execução Extrajudicial, por meio do qual credores de títulos judiciais ou extrajudiciais utilizariam os serviços cartoriais das serventias de protestos de títulos do local do domicílio do devedor ou do foro do juízo sentenciante, conforme art. 7º, do Projeto de Lei.

De início, convém destacar que o oficial de cartório de protesto, ou tabelião de protesto, em geral, é definido como detentor de uma atuação privada, delegada pelo Poder Público, o que levou o Eg. STF a assentar a natureza pública de tais serviços<sup>8</sup>.

No mesmo sentido, destaca-se a lição da professora Flavia Pereira Ribeiro, com especializada obra sobre o tema, forte no estudo do direito comparado, bem como embaixadora do Projeto de Lei examinado, ao assentar: “A delegação é o regime jurídico sugerido para a execução desjudicializada no país, pois é um regime constitucionalmente previsto, bastando regulamentação legal para a nova atividade.”<sup>9</sup>

A legitimidade dos serviços auxiliares de registros, protestos e de notas está na fé pública que os agentes conferem a seus atos, bem como a garantia de que a atuação atenderá aos preceitos da publicidade, autenticidade, eficácia e segurança jurídica, atestando-se presunção de veracidade e valor probatório. Nesse sentido, a doutrina de Luiz Guilherme Loureiro, em obra específica sobre o tema<sup>10</sup>.

---

8 “(...) Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos (ADI 2415, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO, DJe 028, DIVULG 08-02-2012 PUBLIC 09-02-2012)

9 RIBEIRO, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil. 2ª ed. Curitiba. Editora Juruá, 2019, página 39.

10 Loureiro, Luiz Guilherme. Registros Públicos: teoria e prática. Salvador. Juspodivm, 2017, página, 53.

Com efeito, o oficial de protesto assumiria a função de agente de execução, figura comum em ordenamentos jurídicos do direito comparado, como a legislação portuguesa. Na legislação portuguesa, a seu turno, como salienta a lição de Flavia Pereira Hill<sup>11</sup>, há, inclusive, o Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX), para o qual a permissão de consultas e atos prévios está autorizada para os próprios advogados, em procedimentos eletrônicos e de baixo custo. O procedimento prévio, todavia, não está previsto no nosso Projeto de Lei nº 6204 de 2019, nada impedindo que, nos debates, ou mesmo no futuro, seja avaliada a sua inclusão, mesmo que mantida a atribuição do nosso agente de execução no tabelionato de Protesto, em procedimento mais célere apenas para consultas de dados, reduzindo possíveis emolumentos. Não há dúvidas de que, em muitos casos, o credor está interessado exatamente nessas consultas, o que indicaria as providências que atenderiam seus interesses com mais brevidade e menor despesa possível.

No Projeto Brasileiro, no mais, um relevante ponto a avaliar é a mudança de nomenclatura que passa a nortear a execução civil no país. O projeto denomina o novo procedimento, no seu artigo 1º, como execução extrajudicial para cobrança de TÍTULOS EXECUTIVOS JUDICIAIS e EXTRAJUDICIAIS. Depreende-se, pois, que há opção por um típico procedimento desjudicializado, a tramitar perante o Cartório de Protestos de Títulos que atenderá ambos os títulos executivos, tanto os formados na via judicial, após respectiva certidão de trânsito em julgado, como os que são previstos como títulos extrajudiciais.

O Projeto a seguir, como acima referido, define o tabelião de protesto ou o oficial de protesto como agente de execução, atribuindo-lhe uma série de funções administrativas, processuais e procedimentais, a partir de seu art. 4º, especialmente a aferição da regularidade do título, a consulta à base de dados mínima

---

11 HILL, Flavia Pereira. O Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX): Reflexões sobre o modelo Português em busca da efetividade da Execução no Brasil, Capítulo 14, p. 305 e ss, texto integrante da Obra REFLEXOES SOBRE A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL, Coordenadores ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO e FLAVIA PEREIRA RIBEIRO. Colaboradores, Curitiba. Editora Juruá, ano 2020.

obrigatória, somando-se a atos concretos típicos da relação processual como a citação, penhora e avaliação, bem como atos inerentes à natureza da execução como o pagamento, a suspensão e sua extinção, até então exclusivos do Poder Judiciário.

Reputo positivas essas primeiras alterações, pois a ideia do projeto de criação de uma verdadeira execução extrajudicial na qual a atuação do juiz, em muitos casos, será dispensada, poderá contribuir para um melhor resultado. Ao juiz, serão encaminhadas, caso necessário, as dúvidas ou consultas do agente de execução, o que se dará, em regra, na via eletrônica, com possível solução imediata ou próxima à tramitação ordinária existente entre as secretarias judiciais e os gabinetes, em cenário que não retardaria o procedimento. Em suma, os cartórios judiciais encaminham feitos eletrônicos ou físicos aos gabinetes, e, no atual sistema, essa tramitação se daria pela serventia extrajudicial, cenário já comum nas atribuições do registro público e do registro civil das pessoas naturais.

Não obstante a atuação do juiz nas consultas ou dúvidas do agente, ser-lhe-ão distribuídos, como demanda judicial, os embargos do devedor, no exercício do direito de ação do executado de impugnar a pretensão executiva e os atos de execução, o que acaba por estabelecer um procedimento em fases ou híbrido. A previsão está no artigo 18 do Projeto, com a seguinte redação: “O executado, independentemente de penhora, depósito ou caução, poderá opor-se à execução por meio de embargos a serem apresentados ao juízo competente.”

Convém destacar que a praxe judiciária está habituada ao exame de comunicações de diversos órgãos ao juiz para despachos e decisões, como expedientes bancários, de órgãos fazendários ou mesmo de serventias auxiliares como Contadorias Judiciais e Centrais de Mandados, o que confirma que a alegada complexidade do procedimento da execução extrajudicial, na nova formatação estabelecida pelo Projeto de Lei, não terá o condão de prejudicar a sua regularidade.

No novo sistema, não só com o exame das consultas ou dúvidas, como após o julgamento dos embargos do devedor pelo

juiz, o procedimento retomará seu curso no cartório de protesto, prosseguindo-se nos seus posteriores termos até a extinção, segundo os contornos da decisão proferida pelo juiz da execução.

O Projeto prevê, por outro lado, um conjunto de ações coordenadas entre os cartórios de protestos para fins de cumprimento de atos porventura necessários em comarcas distintas, prevalecendo-se de atos eletrônicos e de publicação em caderno específico, conforme previsão dos parágrafos 1º e 2º do art. 4º do PL.

O Projeto autoriza, igualmente, que o agente de execução verifique a regularidade do requerimento e delibere por sua retificação ou emenda, no prazo de 15 dias, sob pena de cancelamento, em cenário que corresponde à emenda da inicial prevista no artigo 321 do CPC e que atende os preceitos de primazia do exame do mérito, evitando-se arquivamentos ou rejeições prematuras.

O agente de execução, no novo procedimento, como acima assinalado, estará autorizado a realizar consultas a bases de dados dos sistemas conveniados do sistema de justiça. A medida é positiva, pois, não raro, em juízo, essas providências são realizadas em meio aos demais atos processuais da fase de conhecimento ou de produção probatória de todas as competências, culminando-se com atrasos. No procedimento extrajudicial, esta consulta inicial e realizada pelo oficial trará mais celeridade aos procedimentos de garantia, inclusive na identificação de bens, facilitando os atos seguintes de penhora e avaliação. Convém ponderar que a medida seria executada, através de cadastro e regulação, mediante disponibilização de acesso pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme preceito trazido de forma expressa no art. 29 do PL. Não há, na rotina, nenhuma violação à segurança, porquanto toda a alimentação dos sistemas é registrada nos órgãos conveniados, pelo que a fiscalização das Corregedorias e do próprio Conselho Nacional de Justiça serão permanentes, assim como de responsabilidade do oficial a regularidade dos acessos. No Poder Judiciário, de início, apenas os juízes poderiam acessar os sistemas conveniados, o que, em seguida, fora alterado para permitir que o magistrado, em comando inserido no sistema conveniado,

habilite auxiliares para os acessos, validando-os e renovando os respectivos prazos de autorização, eis que limitados a número máximo de dias em alguns casos. Assim sendo, bastaria ao CNJ regulamentar essa atuação do agente e de seus auxiliares, credenciando-os a consultas sob supervisão, ou permitir que apenas o agente conduza certos atos como transferências ou restrições. De uma forma ou de outra, todos os acessos são lançados nos sistemas e podem sofrer revisão e controle.

O cumprimento de sentença, pelo rito do procedimento extrajudicial, está previsto no art. 14 do Projeto, cabendo ao credor apresentar a decisão judicial e a certidão de trânsito em julgado ao tabelionato, autorizando-se que o agente promova, de plano, penhora e a avaliação, caso a intimação para pagamento voluntário tenha ocorrido há menos de 1 ano, rotina autorizada pelo parágrafo 1º do dispositivo supramencionado. Tal fluxo processual é elogiável, na medida em que o executado, intimado para pagamento no procedimento ainda judicial, terá ciência de que o encaminhamento do procedimento ao cartório denotará o protesto da dívida e imediatos atos de constrição, o que poderá fomentar o cumprimento voluntário da execução, mormente para evitar custos.

A extinção da execução, nos termos do artigo 17 do Projeto, será conduzida inteiramente pelo tabelionato, via certidão e dispensa de pronunciamento judicial. Trata-se de mais uma decisão que seria enviada ao juízo para fins de exame, minuta e lançamento, além de publicação e registro, atos que serão realizados pelo cartório extrajudicial em flagrante economia aos serviços judiciários.

O artigo 22 do Projeto estabelece que o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais, em conjunto com os tabelionatos de protesto, por sua entidade de representação, promoverão a capacitação dos agentes, dos prepostos e serventuários da justiça. Tal treinamento permitirá uma padronização que contribuirá para a regularidade dos procedimentos da execução, criando-se rotinas comuns e evitando-se a insegurança jurídica de atos não

correlatos por serventias diversas do país. Esse treinamento, no mais, capacitará os agentes na formatação dos procedimentos, eliminando falhas correntes em penhoras, avaliações e atos de expropriação, permitindo uma maior eficiência na execução extrajudicial. Merece destaque essa padronização que não existe nos feitos judiciais, pois não é raro ocorrer divergências na rotina entre juízes de mesma comarca, como a ordem dos atos processuais, mormente a concessão ou não de imediato bloqueio de valores ou mesmo a inscrição para protesto que insere o nome do devedor em cadastros de restrição ao crédito. Com efeito, a padronização idealizada pelo Projeto é importante medida a melhorar a previsibilidade da execução civil e justificada será sua pronta implementação.

Por fim, ainda nos aspectos positivos do Projeto, destaca-se a alteração pontual de artigos da Lei de Protesto, Lei 9492 de 1997 e do próprio CPC, especialmente os artigos 516, 518, 525, 526 e 771, adequando-os ao novo sistema.

As alterações compatibilizam o procedimento da execução extrajudicial com as incumbências do tabelião de protesto na lei de regência das serventias de protesto e ajustam as disposições do atual CPC de 2015 aos novos mecanismos da desjudicialização, em pontos que, caso não alterados, gerariam constantes conflitos de interpretação.

O ponto mais relevante da desjudicialização da execução para os cartórios de protesto está na capilaridade de tal seguimento, pois as serventias extrajudiciais, com maior ou menor atribuição, estão instaladas em todas as comarcas do país. No mais, será possível ajustes ou revisão das atribuições de serventias, com criação de novos cartórios ou mesmo a reforma das atribuições, caso necessário, o que poderá gerar melhoria dos serviços, sem custos públicos, gerando novos postos de atuação para o cumprimento dessas novas funções.

Tais serventias, por fim, sofrem correição permanente das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados, inclusive quanto ao recolhimento dos emolumentos e controle das ati-

vidades, incluindo o credenciamento de seus colaboradores, além de submissão à normatização frequente do Conselho Nacional de Justiça, cenário que tende a corroborar para a regularidade das atividades executivas, inclusive passíveis de gerar a perda da delegação.

## **ASPECTOS PASSÍVEIS DE REVISÃO OU APERFEIÇOAMENTO NO PROJETO DE LEI Nº 6204 DE 2019.**

Na presente fase deste estudo, convém anotar pontos do Projeto que poderiam ser aperfeiçoados ou revistos, evitando-se questionamentos das partes e constantes remessas dos autos ao juiz da execução, o que poderá acarretar atrasos no procedimento e ensejaria insegurança jurídica aos sujeitos da relação, frustrando os objetivos do próprio diploma.

Consigne-se que alguns ajustes ou mesmo retificações pontuais eliminariam essas aparentes distorções, criando um ambiente mais salutar para o implemento da execução extrajudicial no país, sem prejuízo da importância do necessário aprimoramento do sistema executivo que está sendo concebido pelo Projeto.

O primeiro ponto a avaliar está na obrigatoriedade da desjudicialização da execução, e não na sua facultatividade, como previsto no artigo 7º e 14 do Projeto. Malgrado haja uma tendência constante na revisitação do tema “interesse de agir” no processo civil brasileiro, compreende-se que, em contexto no qual se busca maior participação e liberdade dos sujeitos processuais, a obrigatoriedade do novo rito desborda das outras medidas, até então judiciais, que foram objeto de desjudicialização. Em todas as alterações anteriores acima citadas, como nos exemplos do divórcio ou inventário extrajudiciais, da usucapião extrajudicial, dentre outras, houve a opção por permitir ao titular o direito de escolha entre o modelo judicial ou extrajudicial.

Com efeito, ao menos neste primeiro momento, até que o modelo tenha sido compreendido e concretamente testado nos diversos Estados do país, a manutenção dessa facultatividade traria mais segurança jurídica ao credor, bem como permitiria

que a nova sistemática fosse efetivamente compreendida e aceita por seus méritos, evitando-se o contratempo de uma seguinte revisão. No mais, a não obrigatoriedade autorizaria que os cartórios de protestos se estruturassem na medida do aumento da demanda, além de conformar o novo instituto com o ideário da justiça de múltiplas portas, cabendo, ao interessado, a opção pelo modelo que melhor atenda seus interesses.

Por outro lado, a participação da Defensoria Pública e dos advogados, igualmente, carece de um aperfeiçoamento e de implantação de estrutura para que haja o acompanhamento das medidas perante os cartórios extrajudiciais, o que tende a ser conquistado com o decurso do prazo de aplicação do procedimento, após a entrada em vigor das alterações. A tramitação eletrônica para os órgãos de Defensoria Pública denotaria prática que apenas confirma o cenário existente pelo qual as serventias judiciais realizam as remessas ao defensor. A apresentação dos títulos pela defensoria nos cartórios, não obstante, deveria ser prevista no Projeto, ou deverá ser regulamentada nos atos de organização da atividade, pois, em muitos casos, o assistido irá ao atendimento do defensor na posse de título a executar, e caberá à Defensoria organizar seus quadros para atuação perante as serventias extrajudiciais.

O cadastro e a intimação de advogados, por outro lado, tende a seguir a mesma diretriz existente no momento e até se efetivar com maior simplicidade, eis que os cartórios extrajudiciais, em regra, possuem os cadastros de clientes e protocolos de dados para posterior comunicação das fases dos procedimentos que lhes são apresentados.

Desse modo, uma melhor diretriz está na sugestão de que o procedimento extrajudicial seja facultativo, mantendo-se a via judicial à disposição dos interessados e que o defensor público esteja autorizado a apresentar os títulos, em favor de credores, por mais facilitada via, diretamente nos cartórios de protesto.

O projeto, no mais, estabelece que o agente de execução, como acima dito, deverá encaminhar ao juízo competente as dú-

vidas suscitadas pelas partes ou terceiros em caso de decisão não reconsiderada, o que se dá nos termos do inciso X do art. 4º. Não obstante, o art. 18 do Projeto prevê o seguinte: “O executado, independentemente de penhora, depósito ou caução, poderá opor-se à execução por meio de embargos a serem apresentados ao juízo competente.”

O exame dos dispositivos, em primeiras linhas, poderá autorizar a conclusão de que não haverá óbice ao procedimento ou mesmo retardo na solução das questões, pois as dúvidas são da rotina forense, e os embargos, de todo modo, estariam à disposição do devedor no rito atual. No entanto, caso haja manutenção integral da redação, poderíamos ter a remessa de sucessivas dúvidas para todas as fases da execução, não havendo definição do momento preclusivo para que o devedor ajuíze seus embargos. A lacuna de tal previsão mais detalhada poderá ensejar o exame judicial em diversos momentos, além de se autorizar o manejo de embargos sucessivos. Uma melhor redação poderia permitir que as dúvidas fossem afetas a determinadas fases ou atos nos seus aspectos administrativos, como a regularidade de notificações ou validade de atos administrativos ou documentos apresentados, além de atos típicos das serventias como lavraturas de certidões ou editais, incluindo as impugnações do credor, reservando-se os embargos do devedor às matérias de fato e de direito típicas da cena da execução, como excessos ou irregularidade da avaliação, legitimidade das partes, da invalidade da penhora ou impenhorabilidades, da regularidade de atos de expropriação e, por fim, da satisfação da execução.

Com efeito, uma mais detida previsão acerca das hipóteses que ensejariam o envio das dúvidas ao juiz autorizaria uma redução significativa de questionamentos no curso do procedimento extrajudicial, reservando-se aos embargos, na fase final do rito extrajudicial, as alegações do executado para todas as fases conduzidas pelo agente.

Um olhar mais atento a esses dispositivos permitiria, inclusive, uma revisão da redação do art. 19 do Projeto, que autoriza o

manejo de impugnação por incorreção de penhora ou avaliação ao agente de execução no prazo de 15 dias, o que suspenderia o prazo para o oferecimento dos embargos. Por certo que tal medida gerará uma dupla manifestação do devedor, que impugnará os citados atos para, em seguida, apresentar seus respectivos embargos a juízo, ocasionando inegável atraso na solução da execução e frustrando a justificativa maior do novo procedimento.

Novo ponto relevante a examinar está na obrigatoriedade do agente de execução de provocar o juiz para o exame ou concessão de medidas atípicas da execução. O preceito trazido no art. 20 do Projeto, em verdade, observa que há reserva de jurisdição no juízo de mérito acerca de eventual medida atípica deferida em desfavor do devedor, como previsão do art. 139, IV, do CPC.

Nesse sentido, a lição de Flávia Pereira Ribeiro<sup>12</sup>, a saber:

Deste modo, deve-se considerar que as medidas coercitivas necessitam de análise cognitiva, e, conseqüentemente, de ordem judicial, de forma que, caso o agente de execução pretenda a aplicação de multa, por exemplo, deverá requerê-la ao juiz da execução.

A regra é adequada, mas há obstáculo intransponível nos parágrafos 1º e 2º do dispositivo. De início, caberia ao juiz intimar as partes a se manifestarem no prazo comum de 5 dias, limitando-se a questões controvertidas e não sendo possível acréscimo de fato ou fundamento novo, redação do parágrafo 1º. Em seguida, nos termos do parágrafo segundo acima referido, a decisão que julgar a consulta seria irrecorrível.

O mesmo problema surge no exame do artigo 21 do PL, no qual há a previsão de que as deliberações do agente de execução seriam passíveis de impugnação por ambos os interessados e, caso não revistas pelo agente, deverão ser encaminhadas ao juiz, após manifestação da parte contrária em 5 dias. O parágrafo segundo, não obstante, repete a previsão de que da decisão que julgar a suscitação de dúvida não caberá recurso.

---

12 RIBEIRO, Flavia Pereira. Obra citada, página 17.

Como visto, ambos os procedimentos acima, o primeiro para a dúvida acerca de medidas atípicas, ou o segundo para impugnações não revistas pelo agente de execução, gerariam uma fase com manifestação da parte contrária, decisão do agente e envio ao juiz da execução que lavraria uma decisão irrecurável.

Os preceitos são preocupantes, uma vez que, por flagrante inconstitucionalidade, estaria eliminada a via recursal de uma decisão judicial, além de óbice evidente aos preceitos da economia, pois o fato autorizaria constante impetração de mandados de segurança. Desse modo, pondera-se a necessidade de que tais previsões sejam corrigidas, autorizando-se o manejo de Agravo de Instrumento para ambas as hipóteses, recurso amplamente previsto para os procedimentos de execução no Brasil, nos termos do parágrafo único, do art. 1015 do CPC.

Com efeito, com melhor definição dos atos passíveis de dúvida ou consulta e as hipóteses de embargos à execução, além da autorização do recurso de Agravo de Instrumento para a decisão do juízo, mesmo que se observe a ausência inicial de efeito suspensivo, estaríamos eliminando contratempos do Projeto, além de atentar para a regularidade de tramitação do procedimento extrajudicial, evitando-se percalços e instabilidades.

Por fim, convém destacar que o procedimento extrajudicial da execução civil via tabelionato ou ofício de protesto não poderá contemplar todos os títulos executivos judiciais ou extrajudiciais previstos nos artigos 515 ou 784 do CPC, uma vez que apenas títulos líquidos, certos e exigíveis são passíveis de apresentação perante o agente de execução.

A conclusão acima é incontornável, pois o agente de execução não poderá emitir juízo de valor acerca de obrigações pendentes de liquidação, o que, de plano, afastará a atribuição do modelo para as hipóteses de créditos oriundos de obrigações de fazer ou não fazer, de entregar coisa, bem como advindos da sentença penal condenatória, ressalvando, por certo, saldos líquidos de multas cominatórias. Depreende-se, no mais, reservada a atribuição do agente para créditos de for-

mais ou certidões de partilha, caso pendentes de liquidação ou arbitramento e que não estejam passíveis de pronta execução para uma quantia certa.

Idêntica premissa estará no exame dos títulos extrajudiciais nos quais a definição do *quantum debeat* demande decisão judicial para sua definição, merecendo destaque situações nas quais haja debate de condições suspensivas e resolutivas.

Desse modo, a execução extrajudicial atenderá com mais efetividade e adequação os títulos líquidos, certos e exigíveis, para os quais a tramitação mais objetiva é uma necessidade do sistema de justiça, reservando-se à seara judicial os títulos que careçam de prévia definição quanto aos seus elementos fundamentais.

## CONCLUSÃO

O presente estudo acerca da desjudicialização da execução civil e dos diversos aspectos positivos ou ajustáveis previstos no Projeto de Lei nº 6204 de 2019 apenas fortalece a assertiva de que um novo modelo para a execução no país é iminente e necessário, a fim de positivar a promessa de duração razoável que nossa Constituição Federal, no preceito do art. 5º, LXXVIII, consagrou para os processos judiciais e administrativos.

No atual CPC, segundo suas Normas Fundamentais, no postulado do art. 4º, há reconhecimento expresso de que a duração razoável envolve a solução integral do mérito, incluindo a atividade satisfativa.

Por tais premissas, conclui-se que haverá imperdoável frustração do sistema de justiça se não houver uma melhoria no ambiente das execuções no Brasil.

A criação de novas ferramentas que possam complementar os mecanismos já existentes, ampliando o rol de colaboradores, assegurando aos cidadãos opção digna de efetividade de seus direitos, há de receber do Poder Legislativo a atenção necessária, e sua implementação pelo Poder Judiciário carece de deliberação imediata e sem preconceitos.

Desse modo, reconhece-se como promissora a implantação de um sistema desjudicializado, mas não desestatizado, ante a manutenção da atividade executiva, sob atuação exclusiva de servidores públicos concursados, agentes que serão delegatários dos serviços extrajudiciais dos cartórios de protestos de títulos, conforme art. 236 da Constituição da República, ao mesmo tempo em que o procedimento se mantém jurisdicional, ante a supervisão e controle do Poder Judiciário, por seus variados institutos, fatores que tornarão a execução civil no nosso ordenamento jurídico um instrumento dotado de agilidade e modernidade. A professora Flavia Pereira Ribeiro se manifestou acerca do tema, afirmando: “Pode-se concluir, portanto, que a atividade jurisdicional é típica, mas não exclusiva do Poder Judiciário.”<sup>13</sup>

Com esse objetivo, o presente estudo visa contribuir para que tal debate não cause retrocesso ou impeça avanços em razão de questionamentos plenamente superáveis e passíveis de aperfeiçoamento, caso se identifiquem os contratempos apenas quando da vigência da norma legal em perspectiva.

As ponderações lançadas pretendem tão somente antecipar possíveis debates imprevistos e nocivos acerca do projeto, alcançando-se o máximo de aproveitamento de seus termos e a sua mais plena possível concretude.

Certo é que, para todo Projeto de Lei que envolva alterações dos instrumentos processuais e direitos debatidos em demandas judiciais, seria válida a participação da magistratura, por seus órgãos de representação, a quem, ao final, será encaminhado o dever de cumprimento e interpretação de novos institutos, o que poderá eliminar ou mesmo minorar consequências inesperadas.

Por tais motivos, na esperança de assistir à debate elevado no processo legislativo, aguarda-se a aprovação do PL nº 6204 de 2019, rogando-se os pequenos ajustes acima indicados, a fim de que se estabeleça no meio jurídico uma execução civil mais efetiva, mais célere, mais objetiva e que contribua para o ambiente de segurança dos negócios jurídicos, da tutela substancial da res-

---

13 RIBEIRO, Flávia Pereira. Obra citada. Página 19.

ponsabilidade civil e, enfim, do próprio cumprimento das obrigações no direito brasileiro. ❖

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. Volume I. As relações processuais. A relação processual ordinária de cognição. São Paulo. Editora Saraiva. 1969.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**. Volume I. 5ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2015. ISBN 978-85-309-6374-3.

HILL, Flavia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Inventário Judicial ou Extrajudicial; Separação e Divórcio Consensuais por Escritura Pública – Primeiras Reflexões sobre a Lei 11441/07**. In Revista Dialética de Direito Processual. Volume 50. Maio de 2007. São Paulo: Oliveira Rocha.

HILL, Flavia Pereira. **A Desjudicialização do Procedimento de Registro Tardio de Nascimento. Inovações trazidas pela Lei Federal nº 11790/08**. Revista Eletrônica de Direito Processual. 2ª Edição. 2008. Disponível no endereço eletrônico: [www.e-publicações.uerj.br](http://www.e-publicações.uerj.br)

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil**. Elias Marques de Medeiros Neto, Flavia Pereira Ribeiro. Colaboradores. Curitiba. Juruá. 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação: limites e possibilidades do uso de meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais**. Curitiba. Editora CRV, 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MELLO PORTO, José Roberto. **A Desjudicialização enquanto ferramenta de Acesso à Justiça no CPC/2015: A nova figura da Usucapião por Escritura Pública**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 10. Volume 17. Número 2. Julho a Dezembro de 2016.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2ª Edição. Curitiba. Editora Juruá. 2019.

RIBEIRO, Flavia Pereira; CORTEZ, Renata. **Primeiros contrapontos à Nota Técnica da AMB contrária ao PL 6204/19.** Disponível em <https://migalhas.uol.com.br/depeso/331995/primeiros-contratemplos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6-204-19>>

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; RANGEL, Rafael Calmon. **Desjudicialização da execução x atipicidade de meios executivos.** Conjur. 19 de julho de 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-19/rodrigues-rangel-necessaria-reflexao-execucao>?>

