

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS
MESTRADO PROFISSIONAL

JOÃO PAULO MARTINS MAGALHÃES

EXECUÇÃO CIVIL EXTRAJUDICIAL NO BRASIL: DA COMPATIBILIDADE À
EFETIVAÇÃO DA DESJUDICIALIZAÇÃO

ARARAQUARA - SP

2021

JOÃO PAULO MARTINS MAGALHÃES

**EXECUÇÃO CIVIL EXTRAJUDICIAL NO BRASIL: DA COMPATIBILIDADE À
EFETIVAÇÃO DA DESJUDICIALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, no curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

Linha de pesquisa: Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos

Orientador: Ricardo Augusto Bonotto Barboza

Coorientadora: Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro

ARARAQUARA – SP
2021

MAGALHÃES, João Paulo Martins

Execução civil extrajudicial no Brasil: Da compatibilidade à efetivação da desjudicialização/João Paulo Martins Magalhães – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2021. 123 f.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA -

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

1. Execução Civil Extrajudicial 2. Desjudicialização; 3. Constitucionalidade 4. Efetividade e Celeridade 5. Serventias Extrajudiciais

CDU

JOÃO PAULO MARTINS MAGALHÃES

TÍTULO: EXECUÇÃO CIVIL EXTRAJUDICIAL NO BRASIL: DA COMPATIBILIDADE À EFETIVAÇÃO DA DESJUDICIALIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara – UNIARA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

Linha de pesquisa: Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos

Orientador: Ricardo Augusto Bonotto Barboza

Co-orientadora: Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro

Data da defesa: 06/04/2021

Membros componentes da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. orientador Ricardo Augusto Bonotto Barboza
Universidade de Araraquara.

Membro Titular: Professora Dra. Aline Ouriques Freire Fernandes
Universidade Araraquara

Membro Titular: Professora. Dra. Cristina Veloso de Castro

Local: Universidade de Araraquara

Dedico este trabalho,

À minha família, especialmente à minha mãe,

À Máisa, pelo incentivo na realização deste mestrado e pela parceria de vida,

*A todos que, de alguma forma, contribuíram na construção deste, especialmente, aos
professores, equipe da coordenação e aos orientadores deste trabalho.*

RESUMO

A presente dissertação de mestrado trata da possibilidade de implantação da execução civil extrajudicial no Brasil, a ser conduzida por agentes de execução, em um procedimento que atenda a uma duração razoável de tempo, em resposta à morosidade da via judicial, a fim de assegurar o devido acesso à justiça e garantir ao exequente a satisfação do seu direito. Deste modo, o objetivo do trabalho é verificar a compatibilidade jurídica da desjudicialização da execução civil e as possíveis vantagens que tal medida trará para o sistema processual brasileiro. Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa aplicada de natureza qualitativa, exploratória, pautada em pesquisa documental e bibliográfica, viabilizada pelo método dedutivo. Para tanto, foram trazidas, inicialmente, as noções gerais da execução civil judicial, suas recentes reformas e a crise da satisfação de direitos, caracterizada pela morosidade e inefetividade do modelo atual. Em seguida, foram analisadas as premissas teóricas da desjudicialização e da justiça multiportas e, ainda como pressuposto necessário, a constitucionalidade de alguns procedimentos extrajudiciais de solução de conflitos já consagrados, especialmente, daqueles que se utilizam das serventias extrajudiciais, como importantes agentes que garantem o acesso à justiça. Assentadas as premissas teóricas, finalmente, foram analisadas a compatibilidade jurídica e as possíveis vantagens que a execução civil extrajudicial poderá trazer para o sistema jurídico brasileiro, pautadas na experiência estrangeira de desjudicialização da execução civil. Como fechamento, foi analisado o Projeto de Lei 6.204/2019, que tramita no Senado Federal, cujo objetivo é a concretização da desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, que passará a ser conduzida pelos tabeliães de protesto. Concluiu-se que, desde que observadas as garantias e os direitos fundamentais, em tese, o procedimento não violaria o ordenamento jurídico.

Palavras – chave: Execução Civil Extrajudicial; Desjudicialização; Constitucionalidade; Efetividade e celeridade; Serventias Extrajudiciais

ABSTRACT

This master's thesis deals with the possibility of implementing extrajudicial civil enforcement in Brazil, to be conducted by enforcement agents, in a procedure that meets a reasonable length of time, in response to the length of the judicial process, in order to ensure the due access to justice and to guarantee the satisfaction of their right to the former. Thus, the objective of the work is to verify the legal compatibility of the dejudicialization of civil enforcement and as advantages that such a measure will bring to the Brazilian procedural system. As for the methodology, it is applied research of a qualitative, exploratory nature, based on documentary and bibliographic research, made possible by the deductive method. For this purpose, bulletins were brought, as general notions of judicial civil execution, its recent reforms and a crisis of satisfaction of rights, characterized by the slowness and ineffectiveness of the current model. Then, they were analyzed as theoretical premises of dejudicialization and multipoint justice and, as a necessary assumption, the constitutionality of some extrajudicial procedures for resolving conflicts already established, especially those that use extrajudicial services, as important agents that guarantee access to justice. Having established the theoretical premises, finally, the legal compatibility and the possible advantages that an extrajudicial civil execution can bring to the Brazilian legal system were analyzed, based on the foreign experience of dejudicialization of civil execution. As a closure, Bill 6.204 / 2019 was analyzed, which is pending in the Federal Senate, whose objective is to materialize the judicial execution of judicial and extrajudicial enforcement, which will be conducted by protest notaries. It was concluded that, as long as they are observed as a guarantee and fundamental rights, in theory, the procedure would not violate the legal system.

Keywords: Extrajudicial Civil Execution; Judicialization; Constitutionality; Effectiveness and speed; Extrajudicial Services.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 METODOLOGIA	12
3 A CRISE DO PROCESSO DE EXECUÇÃO CIVIL JUDICIAL BRASILEIRO	16
3.1 Noções gerais da execução civil judicial	16
3.2 Recentes alterações promovidas para efetivação dos direitos	24
3.3 A execução civil: insuficiência do atual modelo processual e o gargalo da justiça brasileira	28
4 OS FENÔMENOS DA DESJUDICIALIZAÇÃO E DA JUSTIÇA MULTIPORTAS	39
4.1 Análise da constitucionalidade dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos no brasil	44
4.2 As serventias extrajudiciais como aliadas da desjudicialização	56
5 EXECUÇÃO CIVIL EXTRAJUDICIAL	62
5.1 Análise da compatibilidade da execução civil extrajudicial à luz do ordenamento jurídico brasileiro	63
5.2 A(s) vantagem(ns) da execução civil extrajudicial	73
5.3 A experiência estrangeira em sede de execução civil extrajudicial	78
5.4 Os tabeliães de protesto como agentes de gestão de conflitos	86
5.5 Análise do pl 6.204/2019: desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial	94
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	110

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação insere-se na temática da gestão de conflitos, mais precisamente, na gestão extrajudicial. Entende-se que é urgente a proposição de mecanismos pacificadores das controvérsias, tanto é que o judiciário, os processos de gerenciamento e resolução de crises, desavenças e litígios, bem como a atuação e formação dos operadores do direito, são objetos de estudos nas diversas áreas do conhecimento, preponderantemente, no direito.

O processo judicial brasileiro é objeto de constantes reformas e, com relação ao processo civil, tem-se um novo código trazido pela Lei 13.105, de 16 de março de 2015, que entrou em vigor no ano seguinte. Muito embora tenha consagrado inúmeras inovações, como, por exemplo, a implantação de um sistema de organização de precedentes, que visa trazer maior segurança jurídica às decisões, ou a reformulação das tutelas provisórias, com a possibilidade de requerimento antecedente das tutelas antecipada e cautelar, com o objetivo de melhorar a efetivação de direitos, constata-se, todavia, que, passados cinco anos de vigência do diploma, o processo civil brasileiro não atingiu, por ora, o resultado esperado de celeridade, eficiência e efetividade.

Pelo contrário, de acordo com os recentes levantamentos realizados, através do relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça (2020), os dados são preocupantes: o acervo de processos judiciais é enorme, a taxa de congestionamento dos processos gira em torno de 90% (noventa por cento) em alguns casos, e o tempo de demora para se alcançar uma sentença judicial ou a satisfação de um direito é realmente desarrazoado, o que frustra ainda mais, as pessoas que buscam solucionar os seus conflitos e pretendem efetivar os seus direitos, através do Poder Judiciário.

Os problemas da prestação das tutelas jurisdicionais são complexos, causados por diversos fatores, como a massificação das demandas (demandismo), a estrutura precária do Poder Judiciário, o baixo número de juízes por habitante (RIBEIRO, 2019) ou ainda a ausência de reformas legislativas adequadas (WATANABE, 2011), causas que não são recentes e exclusivas do Brasil (ROQUE, 2011).

Ater-se-á, no presente trabalho, à execução, na qual, empiricamente, o interessado tenta alcançar a satisfação do seu direito (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019) e, aparentemente, é o tema do processo civil que merece mais atenção na atualidade, por se tratar, de acordo com os dados apurados, do gargalo da justiça brasileira (CNJ, 2020).

Esta constatação corrobora o antigo pleito da doutrina por sua reformulação, ante à carência de discussão aprofundada deste ponto do processo civil (ASSIS, 2013; GRECO, 2005), o que é verificado, inclusive, no Código de Processo Civil de 2015, que trouxe poucas reformas que podem melhorar a atual situação (RODRIGUES; RANGEL, 2018).

Como sabido, a Constituição Federal assegura o acesso amplo à justiça, de modo que, não há como retirar da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, consagrando a inafastabilidade da jurisdição, além dos direitos relacionados ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

Contudo, em uma interpretação moderna dos direitos e garantias constitucionais, inclusive do próprio conceito de jurisdição, alguns direitos, como se pretende demonstrar, não devem ser tratados somente por meio de um processo judicial (SALLES, 2018). Assim, deve-se buscar a abertura de outros caminhos, inclusive extrajudiciais, aos interessados, observada a necessidade de serem justos, adequados, equilibrados e acessíveis a todos, o que possibilitaria, como reflexo direto, o desafogo do Poder Judiciário, e garantiria aos juízes mais tempo para se dedicarem às causas jurídicas mais complexas. (GRECO, 2013; HILL, 2020; FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

A desjudicialização, que é caracterizada como um fenômeno que retira “atribuições do Poder Judiciário com a expectativa de redução da litigiosidade e do número de demandas” (KÜMPEL, 2018), mostra-se como um interessante caminho para melhorar o acesso à justiça e a própria satisfação dos direitos que, outrora, eram tratados somente por meio de tutelas jurisdicionais.

Neste ponto, destaca-se a utilização dos serviços notariais e registrais na concretização de novos mecanismos extrajudiciais de efetivação de direitos e solução de conflitos (RIBEIRO, 2019), sem afastar, contudo, o direito do cidadão de buscar tutela jurisdicional, quando entender necessário, o que faz caracterizar um sistema aberto e de multiportas, e que respeita as garantias constitucionais.

Deste modo, diante da necessidade de uma reforma da execução, que seja substancialmente efetiva e inovadora, a fim de alterar a atual e desanimadora realidade, diante ainda da tendência de movimento de desjudicialização, entende-se como essencial a discussão aprofundada acerca da implantação de um modelo de execução extrajudicial, por meio de agentes de execução, como pretendido pelo projeto de lei 6.204/2019, como uma possível forma adequada de tratamento do problema.

Em razão da mencionada situação caótica da execução civil no Brasil, este seria o momento de “romper tradições e mentalidades conservadoras” (RIBEIRO, 2019, p. 15),

para buscar uma reflexão mais aprofundada sobre a execução civil, a fim de buscar o grau de excelência desejado, e segundo ensinamento de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, “recusa-se aceitar como imutáveis quaisquer dos procedimentos e instituições que caracterizem a nossa engrenagem de justiça.” (1988, p. 8).

Esta ideia de retirar a execução do “monopólio” do Poder Judiciário não é uma proposta inovadora a ser aplicada no Brasil, pelo contrário, trata-se de uma tendência mundial, notadamente, nos países europeus, tal como se observa da experiência em Portugal (THEODORO JÚNIOR, 2019).

Isto porque, na execução civil, o objeto do processo é a satisfação do direito, que já está delimitado em um título judicial ou extrajudicial, de modo que o grau de cognição exigido é menor em comparação a um processo de conhecimento, o que, a princípio, indicaria a possibilidade de retirar sua condução exclusiva pelo Poder Judiciário, ante à ausência de complexidade destas ações. A presente dissertação, deste modo, questiona a viabilidade de se operar a execução civil extrajudicial no Brasil, especialmente em seus aspectos constitucionais, e se tal desjudicialização trará vantagens ao sistema processual brasileiro.

Assim, o objetivo do presente estudo era analisar se a implantação de um mecanismo extrajudicial de execução civil seria compatível à luz do ordenamento jurídico, se seria apto a resolução dos problemas do atual modelo, além de verificar, como base nas experiências estrangeiras, se tal medida poderá trazer vantagens ao sistema processual brasileiro. Utilizou-se, como delimitação, a análise da execução por quantia e, como premissa, as experiências brasileiras de desjudicialização e meios extrajudiciais de solução de conflitos e resolução de situações jurídicas.

Para tanto, em um primeiro momento, foram apresentadas as noções gerais a respeito da execução civil brasileira, as recentes reformas realizadas, bem como um estudo a respeito da opinião doutrinária sobre a atual realidade da execução civil, com a apresentação de dados dos relatórios da justiça em números, do Conselho Nacional de Justiça (2020), a fim de se apurar o estoque, a demora de tramitação e a taxa de congestionamento dos processos executivos judiciais.

Em seguida, foram trazidos os principais conceitos e um contexto histórico a respeito da desjudicialização e da justiça multiportas, com a apresentação das experiências de mecanismos extrajudiciais inseridos na ordem jurídica brasileira, especialmente, que utilizam das serventias extrajudiciais como meio de viabilizar a solução de conflitos e regularização de situações jurídicas, de forma mais célere, eficaz e

efetiva, sem a necessidade de homologação judicial dos atos praticados, ressalvada a atividade correcional exercida pelo Poder Judiciário, a qual os notários e registradores estão submetidos.

Diante das premissas apresentadas, finalmente, foram trazidos os principais contornos da execução civil extrajudicial, a discussão acerca da sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, as eventuais vantagens da consagração deste modelo extrajudicial e a experiência estrangeira na desjudicialização da execução, como em Portugal, que conferiu a particulares, denominados agentes de execução, a condução dos processos executivos.

Buscou-se, dessa forma, analisar as ideias desenvolvidas pela doutrina e jurisprudência, bem como o conteúdo do projeto de lei n. 6.204/2019, que trata da desjudicialização da execução civil, seja ela fundada em título executivo judicial ou em título executivo extrajudicial, e que pretende conferir a condução das execuções civis aos tabeliães de protesto.

2 METODOLOGIA

Como indicado na introdução deste trabalho, esta pesquisa é na realidade uma pesquisa de caráter aplicado, classificada como um trabalho teórico-prático, que visa desenvolver um estudo indicativo da (in)compatibilidade e, eventuais, vantagens da execução civil extrajudicial no Brasil, trata-se, portanto, da aplicação prática do conhecimento produzido na universidade, com vistas a dinamizar e produzir resultados céleres na justiça brasileira. Pondera-se que esta escolha se fundamenta na necessidade de se discutir a possibilidade de desjudicialização da execução civil, que pode culminar na integração no ordenamento jurídico de um novo mecanismo de satisfação dos direitos. Salienta-se que pesquisas teórico-práticas buscam promover uma revisão da literatura para conceber um modelo teórico capaz de explicar determinados fenômenos (MAZZAROBBA; MONTEIRO, p.116). No caso, foi concebido um quadro teórico estruturado nos ensinamentos de Cappelletti, Bortz, Pedroso, Trincão, Dias, Didier jr. Zaneti jr, Brandelli, Watanabe sobre acesso à justiça e a desjudicialização a fim de confrontar os expostos nas doutrinas, jurisprudência e legislações relacionadas à execução civil, para explicar a compatibilidade ou não do instrumento extrajudicial.

A pesquisa foi produzida ainda, tendo como norte, a delimitação conceitual da pesquisa de natureza qualitativa. Mazzaroba e Monteiro (2009) pontuam que este tipo de pesquisa tem o objetivo de identificar a natureza dos fenômenos, compreender as informações dentro da lógica sistêmica, portanto, global e interconectada, à luz das relações, conexões e contextos. Sendo assim, trata-se de um “exame minucioso” do objeto sob análise. No caso, os resultados da pesquisa apresentarão uma reinterpretação do pesquisador sobre o arcabouço jurídico-normatizador da execução extrajudicial, porém, não se trata de quantificações e sim de caracterizações contextualizadas na realidade brasileira.

Em alinhamento ao delineamento da natureza, se fez necessário proceder à escolha do método científico. Para tanto, recorreu-se aos ensinamentos de Gil (2008). O autor pontua que um conhecimento será científico, sempre que se possa identificar as operações mentais e técnicas que possibilitaram a verificação e a replicação dos procedimentos adotados. Sendo assim, torna-se fundamental, a escolha do método científico. “Pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 2008, p.27).

Neste sentido, adotou-se o método dedutivo. Gil (2008, p.28), define esse método como sendo aquele que “parte do geral e, a seguir, desce ao particular. Parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica”. Justifica-se essa escolha, pois este trabalho guarda estreita relação com tais características, basta observar que os fundamentos da análise foi o arcabouço jurídico nacional, portanto, trata-se de um regramento com força de aplicação irredutível, sua concepção, pode ser discutível e seu escopo até alterado, porém sua aplicação no momento é imediata e figura-se como sendo de ordem máxima. Deste modo, empregou-se o método científico dedutivo, pautado na utilização de premissas já consolidadas, como a construção das principais definições da execução civil, a atual situação da execução civil no Brasil, os conceitos de justiça multipostas e desjudicialização, até chegar a construção das principais discussões sobre o modelo extrajudicial de execução, como meio que pode ser mais efetivo na satisfação dos direitos.

Busca-se, no presente trabalho, uma exposição, com neutralidade, com relação à constitucionalidade da desjudicialização da execução civil, assim como desvendar as possíveis vantagens que tal medida trará ao sistema jurídico brasileiro, a fim de aprofundar o necessário debate acerca da execução civil extrajudicial, já utilizada em outros lugares do mundo, inclusive com experiência no ordenamento jurídico brasileiro.

Alinhado ao método, faz-se necessário o posicionamento da pesquisa no enquadramento das Teorias e dos quadros de referências que foram utilizados para a definição do arcabouço conceitual utilizado. Delimita-se que foram utilizados os parâmetros do Funcionalismo, que segundo Gil (2008, p.37) seria uma corrente caracterizada “ênfatar as relações e o ajustamento entre os diversos componentes de uma cultura ou sociedade”. Este enfoque admite que toda atividade social e cultural é funcional ou desempenha funções indispensáveis. No caso, parte do princípio de que a execução extrajudicial encontra entraves ou potencialidades na cultura do exercício dos operadores do direito, tanto os ligados à esfera da judicialização, quanto os inseridos na dinâmica da desjudicialização. Nota-se que dentro do quadro de referência foram utilizados preponderantemente, referências que explicam o funcionamento da execução civil, do acesso à justiça e da execução extrajudicial.

Dado o embasamento do quadro teórico referenciado, fez-se necessária a delimitação da classificação via objetivo delimitado. Nota-se que as pesquisas nas ciências sociais aplicadas, tal qual o caso do direito, podem ser classificadas especificamente, em

produções cujos objetivos são: o descritivo, o explicativo e o exploratório (GIL, 2008). Neste caso, esta dissertação apresentou objetivo exploratório. Trata-se, portanto de uma pesquisa cuja característica principal é “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, 0.46). Ora, é precisamente este o contexto, foi um primeiro estudo capaz de indicar a viabilidade da proposta da execução extrajudicial. As pesquisas exploratórias “são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado” (GIL, 2008, p.46), mais uma vez, a realidade enfrentada. Assim, a presente pesquisa foi viabilizada pela técnica exploratória, diante da proposta de identificar os problemas da execução civil judicial, especialmente no tocante à sua inefetividade e morosidade, através dos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como aprofundar a discussão acerca das alternativas que possam melhorar a atual realidade, com a análise das experiências estrangeiras, notadamente, a verificada em Portugal, e dos modelos extrajudiciais de solução de conflitos já existentes no Brasil.

Em alinhamento ao método definido, ao escopo da definição conceitual e em aderência ao objetivo delimitado, efetivou-se também, o delineamento prático das atividades de pesquisa. Sendo assim, pondera-se que o delineamento “refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados” (GIL, 2008, p.68).

Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados, no caso, foram coletados dados disponibilizados em plataformas digitais e de acesso livre. Contempla também, as formas de controle das variáveis envolvidas, para tanto foi operacionalizado os princípios da pesquisa de revisão bibliográfica e documental, através de um estudo de caso, o projeto de lei n. 6.204/2019.

Gil (2008) indica que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Parte dos estudos exploratórios (tal qual o caso proposto) podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo e foi exatamente esta uma das escolhas proferidas.

A pesquisa bibliográfica foi viabilizada por meio da técnica integrativa, a fim de reunir os argumentos favoráveis e contrários à desjudicialização da execução civil. Para chegar a este ponto de discussão, foram trazidas noções gerais da execução civil judicial,

uma breve evolução desta e as críticas tecidas pela doutrina a respeito do atual modelo de execução. Além disso, foi utilizada a doutrina especializada na análise dos meios adequados de solução de conflitos, especialmente para buscar estabelecer premissas a respeito da constitucionalidade da desjudicialização e da ideia de justiça multiportas, assim como a doutrina de Direito Notarial e Registral para sedimentar o debate acerca dos procedimentos extrajudiciais. Por fim, utilizou-se das bases acadêmicas, como a Revista dos Tribunais e o portal de periódicos da Capes, com a pesquisa sistemática através das palavras-chave termo “execução civil extrajudicial”, a fim de compreender o atual estágio da pesquisa no referido tema.

Já a pesquisa documental foi fundada na análise de conteúdo dos fundamentos da legislação pertinente e da jurisprudência consolidada. Foram averiguados os dados consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio dos relatórios do Justiça em Números, a fim de corroborar os argumentos levantados referentes à inefetividade da execução civil. Analisou-se a evolução normativa, com a finalidade de apontar, de forma crítica, pontos de ausência de desenvolvimento do modelo executivo existente. Foram também examinadas as normas constitucionais e legais relacionadas à consagração da execução extrajudicial e de novos meios de solução de conflitos, assim como foi realizada uma análise detida do projeto de lei n. 6.204/2019, que trata da desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial. No tocante à análise jurisprudencial, buscou-se premissas, a respeito de pontos centrais da problemática do presente trabalho, com análise das principais decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, que fundamentassem a possibilidade de adoção de procedimento extrajudicial de execução civil, desde que respeitados os preceitos constitucionais da reserva da jurisdição, devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Finalmente, trata-se de um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, no caso, foi analisada a aplicabilidade de um projeto de lei no contexto da realidade jurídica brasileira e dos tabeliães de protestos.

3 A CRISE DO PROCESSO DE EXECUÇÃO CIVIL JUDICIAL BRASILEIRO

Para analisar a possibilidade de se adotar a execução civil de forma extrajudicial, no Brasil, como uma alternativa mais adequada para o tratamento de certos conflitos de interesses, deve-se, primeiramente, compreender como funciona a execução civil judicial; os problemas que ela enfrenta e as reformas recentes pelas quais ela passou, visando solucionar suas deficiências na satisfação dos direitos, a fim de se averiguar, principalmente através dos dados concretos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, se a execução civil judicial ainda pode ser considerada o gargalo da justiça brasileira, o que justificaria a busca por outros mecanismos mais eficazes.

3.1 Noções gerais da execução civil judicial

O exercício do direito de ação¹, por se tratar de tutela jurisdicional, é realizado através de um processo, que é o “instrumento por meio do qual os órgãos jurisdicionais atuam para pacificar as pessoas conflitantes, eliminando os conflitos e fazendo cumprir o preceito jurídico pertinente a cada caso que lhes é apresentado em busca de solução”. (CINTRA, GRINOVER; DINAMARCO, 2012, p. 49). Assim, quando se busca tutelar situações jurídicas, deve-se utilizar o processo, que é o instrumento de exercício da própria jurisdição no Brasil.

O processo serve a todo tipo de pretensão, e a execução, objeto do presente estudo, é considerada uma espécie de processo jurisdicional, de acordo com a classificação doutrinária (CINTRA, GRINOVER; DINAMARCO, 2012), que leva em consideração à “natureza da prestação jurisdicional desejada” (CINTRA, GRINOVER; DINAMARCO, 2012; GAJARDONI, 2011).

¹ A doutrina define a ação como o direito ao exercício da atividade jurisdicional, de forma que, através dela, provoca-se a jurisdição, que por sua vez se exerce através daquele complexo de atos que é o processo. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2012, p. 279). Assim, a ação é um direito subjetivo garantido a todas as pessoas, com previsão constitucional (art. 5º, XXXV, da CF), que pode ser delimitado como um direito a um provimento jurisdicional, “qualquer que seja a natureza deste – favorável ou desfavorável, justo ou injusto – e, portanto, direito de natureza abstrata”. Pode-se dizer ainda que, se trata de um direito autônomo, pois não depende da existência de um direito subjetivo material, e instrumental, porque tem como objetivo solucionar uma pretensão de direito material. É conexo a uma “situação jurídica concreta” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2012, p. 285).

Todavia, ressalta-se que, parte da doutrina entende que a divisão da ação perdeu relevância, em razão das reformas legislativas que fizeram com que as demandas assumissem uma natureza sincrética:

Atualmente, essa distinção tem perdido o prestígio, porquanto as demandas tem assumido natureza sincrética: vai-se a juízo em busca de uma providência jurisdicional que viabilize mais de um tipo de tutela jurisdicional, satisfazendo e assegurando, certificando e efetivando, certificando, assegurando e efetivando etc. Não deixa de ter importância a distinção entre os tipos de tutela, que são diversos; perde-se, porém, a importância de distinguir as demandas conforme essas modalidades de tutela (DIDIER JR, 2015, p. 289).²

Assis ensina ainda que é falsa a rígida tripartição das funções da ação, em cognição, execução e cautelar, como estruturas separadas e autônomas, pois ainda que a função principal em um processo seja executar, haverá cognição (2013). Para melhor visualização da execução em si, Didier Jr. propõe uma análise paralela entre a ação de conhecimento e executiva, de modo que, àquela é utilizada para “certificação do direito”, enquanto está para “efetivação do direito” (DIDIER JR, 2015). Em complemento observa-se que:

À diferença do que acontece com a certeza e o estado jurídico novo, que decorrem da própria resolução do juiz, os demais efeitos precisam ser arrancados do mundo dos fatos. Uma bem conhecida metáfora assevera que através da função predominantemente cognitiva, o juiz transforma fatos na regra jurídica concreta aplicável ao litígio, enquanto a execução percorre o caminho inverso, converte semelhante regra em realidade material (ASSIS, 2013, p. 4).

Extrai-se que, a atividade executiva é o meio para se alcançar a efetivação, de um direito. “A tutela executiva busca a satisfação ou realização de um direito já acertado ou definido em título judicial ou extrajudicial, com vistas à eliminação de uma crise jurídica de adimplemento” (DONIZETTI, 2019, p. 1.560). Bueno, no mesmo sentido, traz o seguinte conceito:

Processo de execução. A expressão, consagradíssima, deve ser compreendida no sentido de processo em que são praticados predominantemente atos de execução, isto é, atos visando à satisfação do direito suficientemente reconhecido (2019, p. 902).

² No mesmo sentido: “Parece-nos não haver mais processo cautelar, pois os arts. 294 e seguintes cuidaram de regular conjuntamente a tutela cautelar e a antecipatória, trazendo-as para o bojo do próprio processo de conhecimento ou de execução, como técnicas diferenciadas para tutela do próprio jurisdicionado. Hoje, portanto, pode-se falar apenas em duas espécies de processo: conhecimento e execução” (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, 1.683)

Assim, a execução é busca pela satisfação de um direito, que não foi cumprido voluntariamente (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019). Todavia, é importante salientar que alguns autores clássicos incluem como execução à atividade de cumprir voluntariamente a obrigação (CILURZO, 2016).

A grande diferença entre um pleito executivo e um pleito que necessita de certificação, é que naquele o direito já está consubstanciado em um título, judicial ou extrajudicial, de forma que, não cumprida voluntariamente a obrigação, a atividade executiva incidirá diretamente sobre o patrimônio do devedor³ (ASSIS, 2013). Destarte, não há a necessidade de uma decisão judicial para afirmar que o devedor realmente deve, posto que o direito já está afirmado em um documento legítimo, como, por exemplo, um título de crédito (cheque, nota promissória, duplicata).

Donizetti (2019) ao utilizar um caso hipotético, ensina de forma didática a diferença de medidas a serem tomadas, caso uma pessoa pretenda cobrar a quantia de R\$10.000,00 (dez mil reais), que foi emprestada e não foi paga, e detenha como única prova do referido empréstimo a declaração do devedor no verso de um papel. De outro lado, caso essa mesma pessoa, ao invés da simples declaração no verso de um papel, tenha um contrato, em que conste a obrigação de pagar a quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), subscrita pelo devedor, com a aposição de duas testemunhas, a situação será completamente diversa.

No primeiro caso, por não se tratar de um título executivo judicial ou extrajudicial, cujo rol está disposto no art. 784 do CPC/2015, é necessário buscar primeiramente a definição do direito do credor, com a promoção de uma ação de conhecimento, através do procedimento comum e com produção de provas, que devem demonstrar a existência, o valor e a exigibilidade do crédito. No segundo caso, com a apresentação de um contrato, que preencha todos os requisitos extrínsecos, dotado de certeza, liquidez e exigibilidade (art. 784, II, do CPC/2015), o credor poderá executar diretamente o seu crédito. “Assim, o processo (de execução) instaurado com vistas à satisfação do crédito fica mais encurtado” (DONIZETTI, 2019, 1.560).

Percebe-se que, no processo de conhecimento busca-se o accertamento do direito, através de uma decisão de mérito, que aplique o direito ao caso concreto. De outro lado, na execução, o autor quer que o seu direito seja efetivado (ALVIM; GRANADO;

³ CC, Art. 391. “Pelo inadimplemento das obrigações respondem todos os bens do devedor.”

FERREIRA, 2019). Assim, “atividade cognitiva, a missão judicial transforma o fato em direito (trabalho de gabinete); na execução, o direito, ou seja, a regra jurídica concreta, há de traduzir-se em fatos (trabalho de campo)” (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p. 1.680).

Este é um dos fundamentos utilizados por parte da doutrina para justificar a possibilidade de desjudicialização da execução, visto que não há necessidade, via de regra, de uma análise aprofundada dos títulos extrajudiciais e judiciais, de modo que parece dispensável que a condução da execução seja feita, tão somente, pelo juiz. Não parece razoável que se exija ordem judicial para que o sujeito passivo cumpra uma obrigação, fundada em um título que preencha todos os requisitos legais (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020). Ou seja, mesmo o sujeito passivo desidioso, contumaz e ciente da sua obrigação certa, líquida e exigível, tem a seu favor a necessidade de que o seu débito seja apreciado por um juiz de direito e, com isso, poderá usufruir da demora do processo judicial, que lhe auxiliará na dilapidação do seu eventual patrimônio.

Como se nota, a execução é a parte mais perceptível aos olhos de quem pretende a satisfação de seu direito judicialmente. Mostra-se como “o ponto culminante, em que o litigante concretamente encontrará o remédio capaz de pô-lo de fato no exercício efetivo do direito subjetivo ameaçado ou violado pela conduta ilegítima de outrem” (THEODORO JÚNIOR, 2019, p. 19). Trata-se do momento em que a parte vislumbra à “efetiva satisfação empírica” (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p. 1.679).

O Direito a uma prestação é o poder jurídico conferido a alguém, de exigir de outrem o cumprimento de uma prestação (conduta), que pode ser um fazer, um não-fazer, ou um dar, prestação essa que se divide em dar dinheiro e dar coisa distinta de dinheiro. (DIDIER JR et al., 2017, p. 41). Segundo alerta da doutrina:

É frequente, na doutrina clássica, ouvir falar de execução como a transferência de valor jurídico do patrimônio do réu para o do autor. Isto está correto quando se pensa na execução que objetiva o pagamento de dinheiro ou de qualquer prestação que envolva a transferência de patrimônio, bem como da coisa imóvel ou móvel, seja em virtude de direito real ou obrigacional (MARINONI; ARENHART, 2011, p. 71)

É importante o conhecimento acerca do objeto da obrigação, pois algumas regras procedimentais são diversas de acordo com o conteúdo da obrigação (obrigação de fazer, não fazer, de entregar, etc). Com relação à execução por quantia certa, que será analisada com maior destaque no presente estudo, trata-se de uma execução fundada em uma

obrigação de dar, ou seja, consistente na prestação de pagar quantia certa (ABELHA, 2015). Pode-se dizer que, é a espécie de execução mais relevante do ordenamento jurídico, pois é a mais usual, em razão das práticas negociais; suas regras aplicam-se subsidiariamente às demais execuções; e, é mais regulamentada pelo CPC/2015.

A tutela em pecúnia é notabilizada por servir como uma espécie de coringa em relação a todas as outras, haja vista que pode substituir a tutela específica do direito mediante a transformação do bem devido no seu equivalente em dinheiro (MARINONI; ARENHART, 2011, p. 233)

Com relação ao cumprimento da obrigação, este pode ocorrer de maneira voluntária, caso em que não será possível a execução, por impossibilidade lógica, eis que com o pagamento, extingue-se o crédito, o que a doutrina classifica como espontânea. Além desta, há a execução forçada, quando o cumprimento da prestação é obtido por meio da prática de atos executivos pelo Estado (DIDIER JR et al., 2017).

A execução, como já mencionado, pode ser fundada em título executivo extrajudicial, cuja rol não exaustivo, consta do CPC/2015, em seu art. 784⁴, ou título executivo judicial, em que, via de regra, a execução se dará por uma fase do processo judicial, denominada cumprimento de sentença (art. 515 do CPC/2015). Adverte-se que, tradicionalmente, o termo cumprimento, em Direito Civil, é utilizado para referir-se a um comportamento voluntário (execução espontânea), todavia fica a alerta de que o legislador brasileiro passou a denominar a execução de títulos executivos judiciais como cumprimento da sentença (DIDIER JR. et al, 2017):

Sempre que não houver o cumprimento espontâneo da obrigação ou do dever legal nascido de uma relação jurídica entre dois sujeitos, ou quando não houver cooperação (positiva ou negativa) de um sujeito decorrente de uma sujeição a um respectivo direito potestativo, nascerá, nesses dois casos, para o titular do sujeito ativo, um direito à obtenção da satisfação, in concreto, do direito que ele possui. Para essa modalidade de conflitos de interesses, à qual se dá o nome de “crise de adimplemento”, o ordenamento jurídico oferece como métodos adequados para debelar a crise as seguintes ferramentas processuais: uma etapa ou fase ou módulo processual executivo (que o CPC denomina de cumprimento de sentença) e um processo de execução autônomo; um procedimento especializado (típico ou atípico), cujas peculiaridades levam em consideração o tipo de direito exequendo; e provimentos executivos instrumentais e finais que visam alcançar o

⁴ São exemplos de títulos executivos extrajudiciais, conforme art. 784, do CPC, os títulos de crédito, a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor, o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas, o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução, e todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

resultado pretendido (medidas de coerção ou sub-rogação), também típicas ou atípicas, que são impostos contra o executado mesmo contra a sua vontade (ABELHA, 2015, p. 223).

Deste modo, a execução é dividida de acordo com a espécie de título apresentado pelo credor, cuja principal diferença reside no fato de que, no processo autônomo de execução, não é necessária a promoção de um processo de conhecimento prévio, e, de outro lado, o cumprimento de sentença decorre de um. Portanto, na execução, deve ser apresentado um título, caso contrário, deverá ser ajuizado um processo, a fim de se certificar previamente, por exemplo, a existência do crédito ou não:

A execução, como processo ou fase, tem lugar quando aquele que busca a sua utilização (exequente) ostenta título executivo. É ele que torna desnecessária a atividade cognitiva do julgador, no tocante ao acertamento do direito, para debruçar-se sobre a implementação, na ordem prática, do direito do autor materializado no título (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p. 1.680).

A necessidade de apresentação de um título é denominada de princípio do título e segundo dispõe o art. 783 do CPC/2015, a obrigação contida nesse deve ser certa, líquida e exigível (quem deve, pra quem se deve e o quanto da dívida). Caso não estejam presentes essas características, será necessária uma cognição mais aprofundada a fim de apurar as características da relação obrigacional, o que demandará a promoção de uma ação de conhecimento.

Ressalta-se que, a execução sobre o devedor não ocorre de forma absoluta, pois é necessário atentar-se a preceitos básicos, sem, contudo, causar a impossibilidade de satisfação do crédito. Donizetti (2019) traz a ideia de limites, de natureza física ou política, caracterizados, por exemplo, como a impossibilidade da execução incidir sobre a pessoa do devedor, ou seja, não pode a prisão deste por dívida, via de regra, salvo em caso de execução de alimentos⁵ ⁶. Deve-se ainda observar os preceitos legais, a respeito

⁵ CPC, art. 528. “No cumprimento de sentença que condene ao pagamento de prestação alimentícia ou de decisão interlocutória que fixe alimentos, o juiz, a requerimento do exequente, mandará intimar o executado pessoalmente para, em 3 (três) dias, pagar o débito, provar que o fez ou justificar a impossibilidade de efetuar-lo. (...) § 3º Se o executado não pagar ou se a justificativa apresentada não for aceita, o juiz, além de mandar protestar o pronunciamento judicial na forma do § 1º, decretar-lhe-á a prisão pelo prazo de 1 (um) a 3 (três) meses.”

⁶ Há autores, como Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart que defendiam, no bojo do CPC/73, a possibilidade de utilização da prisão como meio coercitivo adequado. “A autorização legal para o uso da prisão como meio de execução está no art. 461, § 5.º, do Código de Processo Civil e no art. 84, § 5.º, do Código de Defesa do Consumidor. Tais normas conferem ao juiz o poder para utilizar o meio executivo “necessário” a cada caso conflitivo concreto. Tais normas são claras em autorizar o uso do meio executivo não expressamente tipificado na lei, permitindo que o juiz identifique o meio de execução “necessário”,

do procedimento (devido processo legal) e das impenhorabilidades, cujo rol foi significativamente ampliado pela jurisprudência nos últimos anos. Em relação aos limites físicos, pode-se citar a própria ausência de patrimônio do devedor (DONIZETTI, 2019, p. 1.563).

Nesta mesma linha, é necessário salientar que a execução deve observar o princípio da menor onerosidade do devedor, pautado na ideia de que, apesar de haver o direito a satisfação do crédito, este não pode ser realizado de forma a causar um prejuízo maior do que o necessário (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019)⁷. Contudo, referido princípio não pode ser usado para auxiliar o devedor a não efetuar o pagamento da sua dívida:

Em síntese, é preciso distinguir entre o devedor infeliz e de boa-fé, que vai ao desastre patrimonial em razão de involuntárias circunstâncias da vida, e o caloteiro chicanista, que se vale das formas do processo executivo e da benevolência dos juízes como instrumento a serviço de suas falcatruas. Infelizmente, essas práticas são cada vez mais frequentes nos dias de hoje, quando raramente se vê uma execução civil chegar ao fim, com a satisfação do credor. Quando não houver meios mais amenos para o executado, capazes de conduzir à satisfação do credor, que se apliquem os mais severos (DONIZETTI, 2019, p. 1.689)

Assim, deve-se buscar atender aos anseios do exequente, que já está no prejuízo, por não ter à disposição o seu crédito, mas também é necessário o equilíbrio das medidas a serem tomadas, a fim de evitar a violação de direitos básicos do executado.

Para forçar o executado a cumprir a sua obrigação, o exequente pode utilizar das técnicas de execução forçada direta ou indireta. A direta ou por sub-rogação é aquela em que há a substituição da conduta do devedor, pois independe da vontade do executado. São técnicas da execução direta:

(i) desapossamento, muito comum nas execuções para entrega de coisa, por meio da qual se retira da posse do executado o bem a ser entregue ao exequente (p. ex., despejo, busca e apreensão, reintegração de posse); (ii) transformação, por meio da qual o juiz determina que um terceiro pratique a conduta que deveria ser praticada pelo executado,

justificando a oportunidade para a sua utilização diante das particularidades do caso concreto e da insuficiência das demais modalidades de execução para dar efetividade à decisão." (2011).

⁷ “Tanto é assim que o CPC/1973 e o Novo CPC, a par dos arts. 620 (CPC/1973) e 805 (CPC/2015), que positivam genericamente o princípio em comento, estabelecem algumas hipóteses específicas a respeito da realização da execução do modo menos oneroso possível ao devedor, tais como a preferência da adjudicação como meio de expropriação (art. 647, I, do CPC/1973; art. 825, I, do CPC/2015) e a possibilidade de alienação de parte do imóvel penhorado, quando este for passível de divisão e uma fração for suficiente para pagar o credor (art. 702 do CPC/1973; art. 894 do CPC/2015).” (DONIZETTI, 2019, p. 1.563).

cabendo a este arcar com o pagamento do custo respectivo; ou (iii) expropriação, típico das execuções para pagamento de quantia, por meio do qual algum bem do patrimônio do devedor é expropriado para pagamento do crédito (adjudicação, alienação judicial ou apropriação de frutos e rendimentos de empresa ou de estabelecimentos e de outros bens, art. 825, CPC) (DIDIER JR et al., 2017, p. 52).

Destarte, a expropriação é técnica utilizada nas execuções por quantia, que seria a retirada forçada “do patrimônio do devedor em prol do credor no limite necessário à satisfação do crédito. Há, por assim dizer, uma transferência de patrimônio do devedor para o credor no limite do crédito exequendo” (ABELHA, 2015, p. 346). Para auxiliar na efetivação do cumprimento da obrigação, na expropriação tem-se a penhora, a avaliação, a adjudicação, a alienação e a apropriação de frutos e rendimentos de empresa ou de estabelecimentos e de outros bens (ABELHA, 2015, p. 351).

A execução indireta, por sua vez, é aquela que atua no convencimento do devedor para que este cumpra a obrigação. Não há substituição da vontade em si, pois o executado cumpre, em razão de um incentivo ou da possibilidade de piora da situação. “O Estado força, por meio de coerção psicológica ou de promessa de recompensa judicial, a que o próprio executado cumpra a prestação” (DIDIER JR et al., 2017, p. 52).⁸ Como ameaça, pode-se citar a prisão civil nas obrigações de prestar alimentos e a imposição de multa em dinheiro (ASSIS, 2013, p. 26) e, como exemplo de melhora da situação, tem-se a possibilidade de redução dos honorários pela metade (de 10% para 5%), em caso de pagamento no prazo de 03 (três) dias após a citação (art. 827, §1º, CPC/2015).

Via de regra, as técnicas de execução indireta são utilizadas para obrigações infungíveis, mas como alerta Didier Jr. et. Al. (2017), não se pode restringi-las, tão somente, a essas, pois deve-se utilizar as técnicas que se mostrem mais adequadas, até porque, com o CPC/2015, diante do disposto no art. 139, IV, considera-se a atipicidade dos atos executivos como princípio da execução, de modo que devem ser determinadas todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento da ordem judicial, a fim de garantir o sucesso da execução⁹. “É

⁸ Didier JR. et al, ao citar Carnelutti alerta que há vozes na doutrina que não concordam com a ideia de que a execução indireta seria, de fato, execução, por não haver a substituição da vontade. (2017, p. 52).

⁹ A título de exemplo, multiplicaram-se, logo após a entrada em vigor do CPC, decisões interlocutórias em sede de execução que suspendiam a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e o passaporte dos executados, sob o fundamento, modo geral, de que aqueles que não podem adimplir suas dívidas também não devem se utilizar de automóveis ou viajar ao exterior. Todavia, os tribunais de segundo grau parecem caminhar no sentido de que, esses meios coercitivos não seriam idôneos, pois violariam a liberdade dos indivíduos, ainda que devedores, que não deve ser atingida, quer por se tratar de direito fundamental, quer porque o que responde pelas dívidas de determinada pessoa é o seu patrimônio e não ela própria, não sendo lícito o emprego de punições pessoais pelo inadimplemento. (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, 1.694).

preciso, acima de tudo, que se trate de meios idôneos” (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, 1.693) e que observe a menor onerosidade da execução, inclusive, no tocante ao meio de coerção.

Quanto às modalidades de execução, pode-se trazer que, de acordo com as experiências espalhadas pelo mundo, tem-se modelos executivos públicos, que podem ser judiciais ou administrativos, e os privados, que ficam a cargo de agentes privados, e ainda modelos mistos. No Brasil, quase integralmente, adota-se um modelo público, a cargo dos juízes de direito (CILURZO, 2016).

Em suma, em um processo de execução de título extrajudicial ou cumprimento de sentença, fundado em obrigação de pagar quantia certa, cujo objeto principal é a efetivação ou satisfação do direito, o executado é citado ou intimado para pagar, sob pena de penhora, avaliação e expropriação dos seus bens, assegurado, obviamente, o seu direito de apresentar defesa, a fim de questionar o título ou documento que contém os direitos pleiteados na execução. Mas, como trazido, deve-se observar as técnicas mais adequadas para forçar o cumprimento da obrigação, caso não seja efetuado o pagamento do débito no prazo legal, assim como a necessidade de se observar a menor onerosidade da execução e os demais direitos e garantias do executado, tanto processuais como materiais.

3.2 Recentes alterações promovidas para efetivação dos direitos

A execução não passa há um bom tempo por uma reforma substancial, sendo esta ausência uma premissa para discutir o tema proposto. Mesmo com CPC/2015, em que o legislador promoveu grandes alterações do processo civil brasileiro, não houve uma reformulação da execução, pelo contrário, optou-se por uma postura de manutenção do modelo já existente. Inclusive, há entendimento de que a execução é negligenciada:

Dentre os vários capítulos da teoria geral do processo, a execução tardou a aproveitar o florescimento metodológico ocorrido no início do século XX, e, frequentemente desconhecida e negligenciada, pouco empolgou os operadores até tempos mais recentes (ASSIS, 2013, p. 4).

No mesmo sentido, é o pensamento de Greco:

Eu entendo que há certos temas no processo civil, como a execução, como o direito probatório, como as medidas cautelares, sobre os quais

Destaca-se, porém, que o Superior Tribunal de Justiça tem precedente que reconhece as medidas atípicas como meio restritivo adequado para compelir o devedor a cumprir a sua obrigação. (RHC 99.606/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 13/11/2018, DJe 20/11/2018)

o legislador, quando se dispõe a elaborar um Código, não encontra uma reflexão madura. Então, ele acaba sendo refém do sistema pré-existente, ao qual ele introduz alguns aperfeiçoamentos, aqui e ali, preferindo manter a continuidade da disciplina legislativa anterior a enveredar pelo caminho de tentar formular uma reforma radical. É o que nós vemos na execução (GRECO, 2011, p. 2)

É evidente que houve a regulamentação de algumas questões com o novel diploma legal, todavia entende-se que se desperdiçou uma grande oportunidade para discutir de forma mais aprofundada os problemas da execução. Aliás, essa precariedade do desenvolvimento da execução civil brasileira pode ter sido fundamental para a manutenção da situação insatisfatória da execução civil brasileira.

Como início da evolução da execução civil no Brasil, para o alcance de meios efetivos de satisfação dos direitos, importante citar a lei 8.952/94, que trouxe os primeiros passos para a superação da ideia de dualidade absoluta do processo, entre conhecimento e execução, com a possibilidade de antecipação da tutela, mesmo antes da ação executiva, a fim de evitar o perecimento de direitos (THEODORO JÚNIOR, 2019).

Com relação à execução propriamente dita, tem-se que a Lei 11.232, de 22 de dezembro de 2005, pode ser considerada como a principal alteração do modelo executivo disponível, com a concretização do sincretismo processual. “Trata-se do propalado processo sincrético, que reúne conhecimento e execução” (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p. 1.682). Neste sentido, Didier Jr. et. al:

(...) até mesmo como forma de diminuir os poderes do magistrado, as atividades de certificação e de efetivação eram reservadas a "processos autônomos", procedimentos autônomos que teriam por objetivo, somente, o cumprimento de uma ou de outra das funções jurisdicionais. Nesse contexto, surgiu a noção de sentença condenatória, que seria aquela que, reconhecendo a existência de um direito a uma prestação e o respectivo dever de pagar, autorizava o credor, agora munido de um título, a, querendo, promover a execução do julgado para buscar a satisfação do seu crédito. Havia a necessidade de dois processos para a obtenção da certificação/efetivação do direito: o primeiro destinava-se apenas à certificação do direito, objetivando o segundo à sua efetivação. (DIDIER JR et al, 2017, p. 47).

A ideia básica em tornar o processo sincrético é que, após a sentença judicial, que certifica o direito, não há a necessidade de promoção de uma nova ação para satisfação do direito, tal como acontecia anteriormente. Esta reforma trouxe inúmeros benefícios para a execução de títulos judiciais, como a evidente redução do número de processos e a maior efetividade da atividade executiva, em razão da celeridade, pois esta nova fase processual, denominada cumprimento de sentença, dispensa a exigência de se estabelecer

uma nova relação processual, com a promoção de citação pessoal do réu/devedor. Rompe-se com o paradigma “segundo o qual a atividade executiva estaria dissociada da precedente atividade jurisdicional cognitiva.” (DIDIER JR. et. al, 2017, p. 47). Segundo Neves:

Tradicionalmente, o direito brasileiro exigia para a execução de títulos executivos judiciais um processo autônomo, de forma que a parte, após a obtenção do título executivo no processo de conhecimento, via-se obrigada a propor um novo processo, agora de natureza satisfativa. A era da autonomia exigia a existência de dois processos distintos e sucessivos: primeiro se declarava o direito e se condenava o réu ao cumprimento de uma obrigação (processo de conhecimento) e, posteriormente se buscava a satisfação da obrigação (processo de execução) (NEVES, 2017, p. 1.054).

A introdução deste desdobramento procedimental foi influenciada pelo disposto no art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, que já previa ações sincréticas no bojo das ações coletivas, notadamente, cujo objeto fosse obrigação de fazer/não fazer. Anos mais tarde, em 1994, inspirado no CDC, mecanismo semelhante foi inserido no CPC de 1973, em seu art. 461 (NEVES, 2017). Em 1995, com a Lei 9.099, foi abolido o processo de execução de títulos judiciais, perante os Juizados Especiais. Além disso, por meio da lei 10.444, em 2002, as ações sincréticas passaram a ser utilizadas em todas as obrigações de entrega de coisas (NEVES, 2017).

A ideia do modelo anterior é que, deveria ser preservada a autonomia do processo de execução, de modo que não poderia haver, naquela realidade, uma mistura do processo de conhecimento, cautelar e executivo:

Na vigência do Código Buzaid, dizia-se que o processo de execução era autônomo, pois não dependia do processo de conhecimento, tampouco do processo cautelar. Aliás, mesmo em se tratando de execução de sentença judicial, preservada estaria a dita autonomia, porque a parte vitoriosa em processo judicial (processo de conhecimento, em que se promovia o accertamento do direito), munida de título executivo, voltaria ao Judiciário para novamente formular pedido, desta vez de natureza executória (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p.1.681)

Constata-se, que, no modelo anterior, não havia qualquer vantagem em possuir um título executivo judicial ou um título executivo extrajudicial, pois ambos necessitavam da promoção de um processo autônomo, com a formação de nova relação jurídica processual (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p. 1.681). Ressalta-se, contudo, que a necessidade de processo autônomo de cumprimento de sentença foi

mantida em alguns casos, como a sentença arbitral e a sentença penal condenatória (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019).

Outra importante reforma, foi promovida pela Lei 11.382, de 6 de dezembro de 2006, que alterou diversos artigos relativos ao processo de execução de título extrajudicial do código de processo civil até então vigente, como, por exemplo, a possibilidade de nomeação, pelo exequente, de bens à penhora, bem como a faculdade do exequente adjudicar ou promover a alienação particular dos bens penhorados. O devedor também passou a ter a possibilidade de requerer a substituição do bem penhorado e foi dispensada a necessidade de penhora prévia para apresentação de defesa, o que ampliou, de modo significativo, a possibilidade de resistência:

Abriram-se oportunidades de atuação das partes com maior autonomia e mais significativa influência sobre os atos executivos e a solução final do processo. Com isso, reconheceu o legislador, acompanhando o entendimento da melhor doutrina, que as partes não são apenas figurantes passivos da relação processual, mas agentes ativos com poderes e deveres para uma verdadeira e constante cooperação na busca e definição do provimento que, afinal, pela voz do juiz, virá pôr fim ao conflito jurídico. Aliás, ninguém mais do que as partes têm, na maioria das vezes, condições de eleger, ou pelo menos tentar eleger, o melhor caminho para pacificar e harmonizar as posições antagônicas geradoras do litígio, endereçando-as para medidas consentâneas com a efetividade esperada da prestação jurisdicional (THEODORO JÚNIOR, 2019, p. 75).

Tal reforma, ampliou a influência das partes no desenvolvimento do processo executivo, o que exige um grau de maturidade maior dos interessados e dos profissionais do direito, o que, aliás, é necessário em qualquer reforma que se pretenda fazer. Ainda no bojo do CPC/73, pode-se considerar como mecanismos tendentes a aumentar a efetividade da execução, a previsão de multa após o transcurso do prazo para pagamento pelo devedor (art. 475-J), a liquidação provisória da sentença (art. 475-A, §2º), dispensa do auto de penhora quando a certidão de ônus reais for apresentada nos autos (659, §5º). (HILL, 2020).

No CPC/2015, manteve-se um sistema sincrético de processo, inclusive com a possibilidade de fase de liquidação, no caso de sentenças ilíquidas (inserida pela Lei 11.232 no bojo do CPC/73). Frisa-se que, as execuções de títulos extrajudiciais também foram mantida, cujas regras previstas aplicam-se subsidiariamente ao cumprimento de sentença, conforme dispõe o art. 771, parágrafo único, do CPC. Portanto, como já dito:

Há duas técnicas processuais para viabilizar a execução de sentença: a) processo autônomo de execução: a efetivação é objeto de um processo autônomo, instaurado com essa preponderante finalidade; b) fase de execução: a execução ocorre dentro de um processo já existente, como uma de suas fases. Toda a execução realiza-se em um processo de execução, procedimento em contraditório, seja em um processo instaurado com esse objetivo, seja como fase de um processo sincrético. (DIDIER JR et al., 2017, p. 47)

Como inovações do CPC/2015, destaca-se a ampliação dos poderes do juiz, disposto no art. 139, IV, que poderá determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária. Restou promovida a regulamentação do procedimento da penhora de dinheiro por meio eletrônico, a consagrada “penhora on line” (arts. 837 e seguintes), e, entre várias outras medidas, a possibilidade de inscrição dos dados de devedores em cadastros de inadimplentes (art. 782, § 3º), bem como a previsão da possibilidade de protestar a decisão judicial transitada em julgado, desde que, por óbvio, tenha transcorrido o prazo para pagamento voluntário, previsto no art. 523, do CPC/2015 (RODRIGUES; RANGEL, 2018). Por fim, considera-se, ainda, regulamentações inovadoras, a ampliação do cabimento da hipoteca judiciária (art. 495) e a penhora de percentual do faturamento da empresa (art. 866) (HILL, 2020).

Percebe-se, deste modo, que, ao longo dos últimos anos foram tímidas e insuficientes as reformas realizadas, salvo a reforma de 2005 que rompeu com o paradigma do modelo dual de execução de título executivo judicial, que contribuiu para a melhora da efetividade da execução civil. Todavia, ao analisar as alterações promovidas pelo recente código de processo civil, percebe-se que estas não possuem o condão de impactar na melhora substancial da satisfação de direitos em favor do exequente, a fim de garantir um processo mais justo, adequado, igualitário e efetivo.

3.3 A execução civil: insuficiência do atual modelo processual e o gargalo da justiça brasileira

O acesso à justiça é, e sempre foi, um problema enfrentado no Brasil, que passou por importantes movimentos para garantir a sua ampliação, especialmente após a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu que não basta assegurar o acesso ao

judiciário (art. 5º, XXXV, da CF¹⁰), tem de se garantir, de igual modo, a duração razoável do processo¹¹ que, conforme visto anteriormente, é o instrumento por meio do qual é exercida a jurisdição.

Como indício de harmonização do sistema jurídico, a própria exposição de motivos do CPC/2015 deixa claro que o primado da duração razoável do processo foi um dos vetores das reformas recém promovidas: levou-se em conta o princípio da razoável duração do processo. Afinal a ausência de celeridade, sob certo ângulo, é ausência de justiça (ROQUE, 2011; GAJARDONI, 2005)¹².

Além disso, o novo código dispõe, em seu art. 4º, que a duração razoável do processo deve ser observada, inclusive, no tocante à efetivação do direito: “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p. 1.679). Assim, a execução, por se tratar da busca pela satisfação, propriamente dita, do direito, como já amplamente discutido, também deve transcorrer em um lapso de tempo que seja razoável, sob pena de descumprimento de preceitos constitucionais e de acarretar o perecimento do direito.

O pleito por um processo mais célere e adequado não é recente (GAJARDONI, AZEVEDO, 2020) e, segundo André Vasconcelos Roque, a luta obstinada do processo contra o tempo atravessa gerações, desde a Antiguidade até os dias de hoje, com o destaque para a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, subscrita em Roma (1950) que, em seu art. 6º, 1, trouxe a primeira previsão normativa a respeito do tema (ROQUE, 2011).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1966, incorporada pelo Brasil, tão somente, em 1992, pelo Decreto n. 678, trouxe previsão, no mesmo sentido, de assegurar um processo com duração razoável, em seu art. 8º, 1.¹³ É bom ressaltar que, a partir da incorporação desta, a duração razoável do processo passou a ser uma garantia

¹⁰ CF, art. 5º. (...) XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

¹¹ CF, art. 5º (...) LXXVIII – “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

¹² “De fato, tutela jurisdicional a destempo, ineficaz portanto, implica denegação da própria jurisdição, a qual constitui direito fundamental do homem, corolário do próprio Estado Democrático de Direito.” (GAJARDONI, 2005)

¹³ Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) anexo ao Decreto nº 678/1992: Art. 8º, 1. “Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

no ordenamento jurídico brasileiro (art. 5º, §2º, da CF)¹⁴, eis que, o inciso LXXVIII, só foi acrescentado ao art. 5º da Constituição Federal, em 2004, por meio da Emenda Constitucional n. 45.¹⁵

Não se pode afirmar também que a morosidade e a inefetividade da justiça tratam-se de problemas apenas brasileiro^{16 17} (ROQUE, 2011; GAJARDONI, 2005), pois diversos países sofrem igualmente com estes problemas, eis que, a massificação dos processos judiciais foi ocasionada pelo aumento das relações jurídicas, desencadeada após a revolução industrial.¹⁸ Moreira há muito desmistificou a questão:

A crença, bastante difundida, de que se cuida de fenômeno exclusivamente brasileiro, ou quando nada de que a posição de nosso País, na escala planetária, é aí tão escandalosamente ruim /como a que lhe cabe em tema de distribuição de renda. Sem de longe insinuar que isso nos sirva de consolo, ou nos permita dormir o sono da boa consciência, ousou assinalar que o problema é praticamente universal e alarma não poucos países do chamado primeiro mundo. Há décadas freqüente congressos internacionais de direito processual, e a nenhum assisti em que não ouvisse ao propósito gemidos e lamentações, vindos dos mais diversos quadrantes. (MOREIRA, 2000, p. 2)

Em Portugal, por exemplo, entre a década de 70 e os anos 2000, houve o aumento das ações executivas em mais de 1000% (GARCIA, 2013). Assim, por não se tratar de

¹⁴ CF, art. 5º, § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

¹⁵ “Estávamos, pois, diante de norma constitucional, que impunha a decisão judicial em prazo razoável. Concluía-se, portanto, que, também em nosso país, o direito ao processo sem dilações indevidas, como corolário do devido processo legal, vinha expressamente assegurado ao membro da comunhão social por norma de aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF/1988).” (DIDIER JR. 2015, p. 94).

¹⁶ Segundo André Vasconcelos Roque, “a Itália foi o país da União Européia com o maior número de condenações da Corte Européia de Direitos Humanos por danos causados pela dilação indevida dos processos: apenas em 2002, foram nada menos que 289 condenações. A situação chegou a tal ponto que, de acordo com CHIARLONI, Sergio, Stato attuale e prospettive della conciliazione stragiudiziale, Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, v. II, 2000, p. 453, corre-se o risco de se chegar a um resultado paradoxal: o congestionamento da própria Corte Européia de Direitos Humanos, que não será mais capaz de julgar em prazo razoável os seus processos” (...) (2011).

¹⁷ André Vasconcelos Roque ainda traz a informação de que no Japão o processo para chegar até a Suprema Corte do país demorava em média 10 (dez) anos. Segundo ele diversos países trazem em suas constituições previsão de duração razoável do processo ou o direito um processo sem dilações indevidas, como a Itália, Espanha, Colômbia, Portugal, Canadá e a Bolívia. (2011).

¹⁸ A necessidade de melhorar a atuação das instituições é tão essencial que, a Organização das Nações Unidas, por meio da Agenda global 2030, um compromisso de direitos humanos, que fora assumido por 193 países, inclusive pelo Brasil, estabeleceu algumas metas que devem ser alcançadas pelos países signatários. A Meta 16.6, “que trata da eficácia, transparência e responsabilidade das instituições em todos os níveis, ponto que converge para o desenvolvimento do Poder Judiciário e das Serventias Extrajudiciais, prestadoras de serviços notariais e de registro por delegação do Poder Público” (CF, art. 236). (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020). Assim, como o compromisso foi recepcionado pelo Poder Judiciário Brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Justiça, foi criado, em âmbito nacional, um Comitê Interinstitucional da Agenda 2030.

uma questão nacional, parece razoável atentar-se às soluções encontradas pelos países que enfrentam problemas semelhantes. A título de exemplo, os países europeus buscaram alternativas que rompem com os modelos tradicionais, a fim de melhorar a execução e, que, aparentemente, apresentaram resultados positivos (RIBEIRO, 2019).

Para melhor visualização da atual situação da execução civil no Brasil, entende-se necessária a apresentação das informações relativas à atuação do Poder Judiciário, divulgadas pela 16ª edição do relatório justiça em números, do ano 2020, que tem como ano-base 2019, a fim de corroborar a necessidade de amadurecer a discussão acerca do processo executivo.

No estudo referente à litigiosidade, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2019 com o número de 77,1 milhões de processos em tramitação, que aguardam uma solução definitiva. Ou seja, este pode ser considerado como estoque existente até então. Destaca-se, ainda, que, durante o ano de 2019, em todo o Poder Judiciário, ingressaram 30,2 milhões de processos e foram baixados 35,4 milhões, o que é um dado positivo,¹⁹ pois nos anos anteriores não se atingiu este resultado, consistente em um número maior de processos baixados em comparação ao número de processos novos. Todavia, há indicação de que a melhora deste resultado (mais processos baixados do que novos), especialmente no tocante aos processos trabalhistas está atrelada à reforma trabalhista, de modo que, evidentemente, não há melhora dos processos executivos judiciais (CNJ, 2020, p. 93)

Segundo o relatório, ingressa no Poder Judiciário duas vezes mais ações de conhecimento do que execução, contudo, dos 77 milhões de processos que estavam pendentes de solução mais da metade refere-se à execução (55,8%) e a maior parte destas execuções pendentes são de natureza fiscal. Deste modo, o estoque de processos de execução só aumenta, eis que, neste último levantamento, chegou-se ao maior número de acervo da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, e atingiu-se, ainda, taxa média de congestionamento de 82% (noventa por cento)²⁰.

¹⁹ “Em 2018, pela primeira vez na última década, houve de fato redução no volume de casos pendentes, com queda de quase um milhão de processos judiciais. A variação acumulada nesses dois últimos anos foi na ordem de -1,4%. Esse resultado deriva do crescente aumento do total de processos baixados, que atingiu o maior valor da série histórica no ano de 2018, e da redução da entrada de novos processos no Poder Judiciário (...) Assim, o Índice de Atendimento à Demanda (IAD), que mede a relação entre o que se baixou e o que ingressou, no ano de 2018 foi de 113,7%.” (CNJ, 2019)

²⁰ “Taxa de congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido à existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base.” (CNJ, 2020, p. 92)

Para auxiliar na constatação desta piora, pode-se mencionar os dados trazidos por Flávia Pereira Ribeiro, uma das autoras que estudou de forma mais aprofundada a desjudicialização da execução civil, em seu livro, cuja primeira edição é do ano 2012, que também utilizou dos dados disponibilizados à época pelo Conselho Nacional de Justiça, no relatório justiça em números, em que a taxa de congestionamento apontada era de 84% (oitenta e quatro por cento). Assim, “de cada 100 processos executivos que tramitaram em 2010, aproximadamente 84 não foram efetivos e, conseqüentemente, não tiveram sua baixa definitiva alcançada” (CNJ, 2019, p. 15) e pelo que se denota dos dados trazidos, é que houve a piora dos números, mesmo após diversas reformas processuais e, segundo o relatório (HILL, 2020):

Em uma situação hipotética, sem ingresso de novas demandas e mantida a produtividade atual, seriam necessários 1 ano para zerar o estoque do 2º grau e 2 anos e 5 meses para zerar o estoque do 1º grau (tempo de giro do acervo) (CNJ, 2020, p. 141).

Não bastasse, com relação ao tempo do processo de execução, no Brasil, tem-se que demora, em média, 5 anos e 11 meses para ser baixado, enquanto que no processo de conhecimento, em média, gasta-se 1 ano e 4 meses. Ou seja, o tempo de demora do processo execução é quatro vezes maior que tempo do processo de conhecimento. E, “para receber uma sentença, o processo leva, desde a data de ingresso, quase o triplo de tempo na fase de execução (4 anos e 3 meses) comparada à fase de conhecimento (1 ano e 7 meses)” (CNJ, 2020, p. 36).

Os dados apresentados corroboram os argumentos já assentados no sentido de se buscar alternativas que possam impactar, de forma significativa, na melhora da justiça brasileira, especificamente, no tocante à execução civil, pois resta evidente a situação calamitosa vivenciada. Como bem ressalta Flávia Pereira Ribeiro, “qualquer proposta que se faça para mudar esse quadro, seja polêmica, seja contrária aos dogmas estabelecidos deve ser analisada com bons olhos” (RIBEIRO, 2019, p. 15).

Cilurzo, 2016, fez uma interessante pesquisa empírica, cuja base de pesquisa foi uma comarca do interior do Estado de São Paulo, que apresentava bons números em comparação às médias nacionais da época, em que constatou que, nos processos de execução judicial, de natureza cível, por quantia certa, demorava-se, em média, 74 (setenta e quatro) dias entre o ajuizamento da execução e a devolução pelo oficial de justiça do mandado de cumprimento da citação para pagamento. Após a devolução do mandado cumprido, constatou que, em média, transcorria cerca de 40 (quarenta) dias para

o eventual bloqueio de ativos financeiros, e mais 46 (quarenta e seis) dias para o recebimento dos valores pelo exequente, ou seja, quase 6 (seis) meses para a satisfação do direito do exequente, o que não parece, do mesmo modo, razoável e adequado, visto que se trata de um prazo considerável, por exemplo, para a dilapidação de patrimônio. Frisa-se que, este caso tratado pelo autor leva em consideração casos em que ocorre a plena satisfação do direito, sem considerar os casos em que não se localiza bens do devedor, entre outras ocorrências (CILURZO, 2016).

É importante frisar que, não se desconhece que a demora do processo em alguns casos é absolutamente necessária em razão da natureza e do objeto da demanda discutida, de modo que, quanto mais complexo o assunto, mais demorada será a discussão, com a necessidade de um conjunto probatório mínimo e o aprofundamento maior do juiz, para a compreensão adequada do conflito existente. Assim, é clarividente que o aspecto qualitativo da análise deve ser levado em consideração. Pretende-se deixar claro que o tempo gasto com um processo deve ser o absolutamente necessário, o que não se verifica na prática:

A celeridade da pacificação, entre outras, é uma condicionante (ainda hoje a principal) da efetividade processual. Tutela intempestiva não pacifica adequadamente. Tutela temporalmente ineficaz não atinge a finalidade do processo. Enfim, tutela a destempo não é efetiva. (GAJARDONI, AZEVEDO, 2020, p. 3).

A duração razoável do processo é um preceito constitucional, cuja ideia tem a premissa de que o processo deve demorar o tempo necessário e adequado para a solução do conflito ou litígio, sem dilações indevidas. O tempo deve ser utilizado de modo racional pelo Estado-juiz e pelas partes e quando não é observada esta racionalidade, o processo se torna indevido, por ser moroso e inefetivo, com grande lapso temporal de etapas mortas do processo, em que este fica absolutamente parado, sem qualquer movimentação, por problemas diversos relacionados às partes, ao sistema processual, às técnicas utilizadas, má gestão dos processos, entre outros fatores (CILURZO, 2016).

Além disso, problemas relacionados ao acesso à justiça, como garantias para o ingresso de processos judiciais aos hipossuficientes, à inefetividade de mecanismos para tratamento de ações de massa, direitos novos e difusos e a necessidade de implantação de novos mecanismos processuais capazes de melhorar a situação existente, contribuem para o cenário atual (PINHO, 2019), a estrutura do Poder Judiciário que não acompanhou o aumento do volume de processos, de modo que, é absolutamente injusto afirmar que a

morosidade e a inefetividade da justiça são ocasionadas somente pela atuação do juiz (GAJARDONI, AZEVEDO, 2020).

Com relação à execução, não há impedimento de que existam discussões próprias do processo de conhecimento, como, por exemplo, o caso do pedido de desconsideração da personalidade jurídica formulado (art. 134, caput, do CPC), “que ensejará a prolação de decisão de mérito a respeito da responsabilidade dos sócios e administradores” (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, p. 1.683). Contudo, não será em todas as execuções em que haverá a necessidade de abrir-se uma discussão mais aprofundada.

Pretende-se deixar claro que a discussão acerca da possibilidade de desjudicialização da execução não é fundamentada em uma posição monocrática ou visão de ciclope, mas atenta aos contornos vividos pela justiça, que atende a todos os tipos de demandas, como já alertava Moreira:

Se uma Justiça lenta demais é decerto uma Justiça má, daí não se segue que uma Justiça muito rápida seja necessariamente uma Justiça boa. O que todos devemos querer é que a prestação jurisdicional venha a ser melhor do que é. Se para torná-la melhor é preciso acelerá-la, muito bem: não, contudo, a qualquer preço (MOREIRA, 2000, p. 4).

O ideal mesmo é buscar o equilíbrio do sistema, com alternativas para alcançar a satisfação dos direitos, com razoabilidade. “Não existe um princípio da celeridade.” O processo tem que demorar o tempo necessário e adequado para solucionar a demanda. “Os processos da Inquisição poderiam ser rápidos. Não parece, porém, que se sinta saudade deles.” (DIDIER JR. 2015, p. 96). O que não dá para defender, é considerar razoável mais de 6 ou 7 anos de tramitação de uma execução, sem que se garanta, ao menos, a satisfação do direito pleiteado. Importante frisar a alerta dada por Gajardoni:

(...) o estudioso que imagina que a questão da duração do processo é irrelevante e não tem importância científica não é só alheio ao mundo em que vive, como também não tem a capacidade de perceber que o tempo do processo é fundamento dogmático de vários importantes temas do processo contemporâneo (GAJARDONI, 2005, p.139).

Theodoro Júnior ainda traz a alerta de que: “Quanto mais cedo e mais adequadamente o processo chegar à execução forçada, mais efetiva e justa será a prestação jurisdicional” (2019, p. 19). Trata-se de mais uma ponderação correta do autor, pois quanto mais demorada a execução, mais tempo é dado aos devedores, que não pretendem cumprir as suas obrigações, para dilapidação de todo o seu patrimônio.

Marco Antônio Rodrigues e Rafael Calmon Rangel alertam ainda que, não basta a criação de leis para solucionar os problemas existentes na justiça brasileira: Algo muito maior é necessário: a alteração da postura e mentalidade do brasileiro²¹ (RODRIGUES; RANGEL, 2018) e dos profissionais do direito, que devem auxiliar na procura, utilização e consolidação de mecanismos que possam otimizar a eficácia e a efetividade da tutela jurisdicional:

As reformas legislativas, como se constata facilmente, não podem ser a única solução adotada para resolver a morosidade processual. Nesse sentido, a doutrina tem apontado, até com alguma frequência, que a excessiva demora no processamento e no julgamento dos processos constitui um problema complexo, desencadeado por fatores de ordens diversas (ROQUE, 2011, p. 10)

Pode-se, inclusive, constatar, de fato, que é necessária a promoção de uma reforma complexa e não só alterar-se a legislação, eis que, conforme os dados apresentados, não bastou um Novo Código de Processo Civil para solucionar os problemas vividos. André Vasconcelos Roque já alertava para este ponto:

É por isso que, com as devidas vênias, parece excessivamente otimista a declaração do Min. Luiz Fux, presidente da comissão de juristas de cujo trabalho se originou o projeto do novo Código de Processo Civil, segundo a qual a sua aprovação permitiria a redução do tempo de tramitação dos processos em 50%, chegando a 70% no caso de demandas repetitivas. (ROQUE, 2011 p. 12)

Como já ressaltado, não se trata de algo novo ou particularmente de um problema brasileiro, visto que existe uma intensa conflituosidade, o que ocasiona excesso de processos judiciais, e traz como consequência, conforme ensinamento de Watanabe, “a crise de desempenho”, assim como “a consequente perda de credibilidade”. Segundo o autor, a economia em massa que se vive, fruto de uma evolução histórica, faz com que muitos processos sejam levados para discussão, no Poder Judiciário, de forma individual, quando, na verdade, deveria ser levado de forma molecular, através dos processos coletivos (WATANABE, 2011).

Não se pode manter a ideia de que o processo judicial é o único caminho a ser seguido pelos interessados:

²¹ (...) “fruto da preferência, quase que automática, da sociedade contemporânea pela adjudicação estatal para a solução dos litígios, não raro antes mesmo de ensaiar o mais mezinho contato direto com o outro litigante para a tentativa de obtenção da solução consensual”. (...) (HILL, 2020)

O mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada "cultura da sentença", que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte. Mais do que isso, vem aumentando também a quantidade de execuções judiciais, que sabidamente é morosa e ineficaz, e constitui o calcanhar de Aquiles da Justiça (WATANABE, 2011, p. 2).

Outros fatores são apontados pela doutrina como causadores da situação caótica dos processos judiciais, como, por exemplo, a estrutura do Poder Judiciário, considerada precária, em todos os aspectos, dos recursos humanos ao aparelhamento, a questão técnica²² do próprio sistema processual e, ainda, fatores de sócio-política, como a existência de uma sociedade e um Estado demandista, a ampliação do acesso à justiça (gratuidade judiciária), entre outros pontos. (ROQUE, 2011). “Na generalidade dos sistemas judiciais assiste-se, em simultâneo, a uma explosão de litígios e a um crescimento da procura a que não conseguem dar resposta” (PEDROSO, 2003, p. 5).²³

Por fim, é importante salientar que, os problemas existentes na morosidade dos processos judiciais trazem reflexos de ordem geral, de modo que, além das partes, a sociedade como um todo, sofre as consequências, como, por exemplo, os custos das transações se tornam muito mais caros. “No aspecto econômico, quanto mais lento o processo, maiores as incertezas. E quanto maiores as dúvidas, menores os investimentos no país” (GAJARDONI, 2005, p. 145). Sendo assim:

É verdade que, nos dias de hoje, em que se observa a aceleração do tempo pela intensificação dos fluxos de pessoas, de bens e de informações, a morosidade secular na solução dos conflitos submetidos ao Judiciário tornou-se insuportável. A pendência do estado de incerteza enquanto não se decide um processo judicial incrementa os custos de transação, podendo prejudicar ou inviabilizar determinadas atividades e negócios, comprometendo ainda o desenvolvimento econômico (ROQUE, 2011, p. 3).

²² André Vasconcelos Roque traz alguns exemplos de questões de natureza técnica: “desprestígio das decisões de primeira instância pela ampla recorribilidade e pelo sistema rígido de preclusões do Código de Processo Civil; formalismo exagerado de algumas normas processuais e de determinados entendimentos jurisprudenciais; regulamentação ineficiente para as lides de natureza coletiva, podendo gerar milhares ou mesmo milhões de demandas individuais repetitivas.” (2011). Com relação às demandas coletivas, foram inseridos novos mecanismos para tentar aprimorar o sistema, com o CPC/2015 como o sistema de precedentes.

²³ Leonardo Greco, em um dos seus trabalhos, já enumerou diversos problemas da execução civil no Brasil, tais como excesso de processos/números de processos; custo e morosidade do procedimento, inadequação dos procedimentos executórios, ineficácia das coações processuais, o novo ambiente econômico e sociológico e, por fim, a progressiva volatilização dos bens. (2005).

Mas é de notar que quem sofre com mais rigor os reflexos do tempo, é o exequente, que vê seu crédito não satisfeito e, ainda, verifica que, diante da demora, os bens do devedor se esvaziaram. É necessário buscar, como já frisado, o equilíbrio, pois não podem as partes tirarem proveito de uma inefetividade do sistema²⁴

Não se pode admitir que uma das partes tirem proveito da morosidade dos processos judiciais. Mas é evidente que o tempo do processo pode ser uma importante ferramenta na mão dos poderosos (GAJARDONI, 2005), que podem utilizar do sistema jurídico processual como estratégia na condução de contratos e resolução de conflitos (PEDROSO, 2003). Como adverte Cappelletti e Garth, ao analisarem a demora do processo, “ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 18).

Outro fator, ainda, é a dificuldade de achar bens das partes, que é causada pela ausência de vinculação das pessoas a um só lugar, como acontecia antigamente:

A sociedade de massas exacerbou o crédito, aliviando, ao mesmo tempo, a antiga mácula que pesava sobre os devedores. Nos dias que correm, à medida que a economia se globaliza, é bom dever, todos devem e ninguém espera que as dívidas sejam totalmente liquidadas, bastando o obrigado solver pontualmente as obrigações para endividar-se novamente. Infelizmente, crises financeiras provocam um número desmesurado de inadimplementos e, conseqüentemente, de processos, sem que o Estado possa erguer um sistema judiciário suficientemente amplo para atender a todos os interessados. Em algum momento, a corrente se quebra e o aparato judiciário carrega o fardo dos endividados (ASSIS, 2013, p. 12)

Há ainda a preocupação de que a situação ruim, de volume de processos ou inefetividade das execuções, que se vive, possa piorar ainda mais, em razão da pandemia do coronavírus, que trouxe uma das piores crises econômicas vividas no mundo todo, o que ocasionará, via de consequência, um aumento do inadimplemento. Em razão disso e como acredita-se que a atividade executiva não teve a atenção merecida nos últimos anos

²⁴ A questão da demora e da ausência de efetividade do processo é tão clara que qualquer cidadão comum, mesmo que não seja um profissional atuante na área jurídica, conhece da lentidão do judiciário. Tempos atrás quando este autor ainda compunha os quadros dos integrantes da OAB, fui procurado por uma cliente para solucionar uma questão referente à entrega de móveis planejados que, aparentemente, o termo “planejado” não foi observado pelo profissional que se dispôs a prestar o serviço, eis que a entrega estava atrasada em mais de um ano e meio. Bom, como de costume, sempre tentava uma conciliação antes de tomar qualquer medida judicial, então liguei para o profissional e questionei se iria cumprir o contrato e, como resposta, ele disse que sim, todavia era pra ter um “pouco mais de paciência”, pois ele sabia que não iria adiantar acioná-lo na justiça, pois, além de não ter patrimônio, ele sabia que ia demorar muito mais tempo.

(GRECO, 2013), conforme se observa do CPC/2015, que pouco trouxe de inovações e aprimoramentos no tocante à execução, denota-se que é primordial a reflexão sobre outros modelos, que podem ser mais adequados do que o atual:

A natureza da função executiva não recebe o realce devido. Enquanto na função de conhecimento preponderam as alegações das partes e as intelecções do órgão judiciário, produzindo coisa julgada, na execução, ao invés, o trabalho judiciário visa a obter transformações materiais que satisfaçam o vitorioso. Ora, tais operações no mundo físico sofrem de contingências materiais que a mais límpida proclamação legislativa dificilmente conseguirá superar ou atalhar de modo conveniente. Em outras palavras, as disposições legislativas não conseguem vencer os obstáculos opostos pela ardua realidade econômica. De nada adianta o art. 391 do CC assegurar que o devedor responde pelo cumprimento da obrigação com seus bens. É preciso, para tornar operativa a determinação, que o devedor tenha patrimônio; do contrário, o próprio ingresso em juízo para formular a regra jurídica concreta revelar-se-á inútil de antemão (ASSIS, 2013, p. 12).

É o que se propõe com o presente estudo, uma análise sobre a execução, notadamente a procura por medidas que realmente possam concretizar uma mudança da realidade. Evidentemente, toda mudança exige adaptação, compreensão e aceitação, mas diversas outras implantações no ordenamento jurídico, que sofreram resistência no início, mostraram-se modelos eficazes (RODRIGUES; RANGEL, 2018). Assim, no próximo tópico, serão analisados os contornos da desjudicialização e da justiça multiportas e os seus aspectos constitucionais, assim como os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos e regularização de situações jurídicas adotados no Brasil, especialmente os que utilizaram das serventias extrajudiciais, como meio de desafogo do judiciário, a fim de vislumbrar a possibilidade de adoção da execução extrajudicial, a ser conduzida pelos tabeliães de protesto.

4 OS FENÔMENOS DA DESJUDICIALIZAÇÃO E DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Como visto, são vários os fatores responsáveis pela atual situação dos processos judiciais, afundados na morosidade e inefetividade, como o excesso de demandas que sobrecarregam os juízes, problemas procedimentais, comportamentos que atentam contra à dignidade da justiça praticados pelas próprias partes processuais, carência de recursos tecnológicos e humanos, entre outros inúmeros problemas, que necessitam de uma urgente solução.

O excesso de litígios e situações jurídicas que necessitam de apreciação judicial talvez seja o problema que mais agrava a situação vivenciada e que há muito tempo é observado. Na Grécia e Roma, a necessidade de apreciação judicial para quase todos os tipos de situações jurídicas também trouxe sobrecarga aos juízes da época. Exigia-se, a título de exemplo, manifestação do juiz, em casos simples, como a compra e venda de um bem imóvel. A solução encontrada para o excesso de demandas foi a delegação de atribuições e competências, antes exclusivas dos juízes, para auxiliares ou profissionais do direito diversos (BORTZ, 2009).

No Brasil, ao longo do tempo já se verificava um excesso de trabalho dos magistrados, situação que se agravou após o aumento das relações sociais e comerciais, fenômeno observado em todo mundo. Watanabe, na mesma linha, entende que a falta de credibilidade e crise de desempenho do Poder Judiciário, está atrelada à economia de massa, que causa o aumento dos conflitos e da litigiosidade, que são levados, via de regra, para tratamento de forma individualizada, de modo que existe uma carência de política de tratamento adequado dos conflitos de interesses que surgem na sociedade (WATANABE, 2011) Assim, como há o aumento efetivo de procura pela tutela jurisdicional, surge a necessidade de, igualmente, se garantir o acesso à justiça:

O modelo judicial de resolução de litígios, com o seu formalismo, custo e distância dos cidadãos, não se adapta a esta sociedade mais consumista, com mais litígios de massa, mas também mais descentralizada, que pede mais participação aos cidadãos e em que se procura mais autonomia na relação com as estruturas estaduais. Perante esta evolução da sociedade e a necessidade de desenvolver um novo modelo de resolução de litígios (...) (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2013)

Constata-se que, ocorreu uma grande transformação social em curto espaço de tempo, com a “explosão do direito, ao aparecimento de um número excessivo de processos, passando por uma profunda ansiedade quanto à burocratização do mundo, à “juridificação das esferas sociais” e à colonização do mundo-da-vida” (GARCIA, 2013).

Deste modo, muitas questões, tradicionalmente, apreciadas pelo Poder Judiciário contribuíram para a sobrecarga de trabalho dos magistrados. Todavia, deve-se ter em mente que, se não há litígio e diante da necessidade de buscar procedimentos mais céleres e eficazes, com a manutenção da segurança jurídica, é viável a outorga de funções a profissionais que sejam imparciais, independentes e dotados de fé pública (BRANDELLI, 2016), pois uma tutela jurisdicional morosa e inefetiva é considerada denegação da própria jurisdição, direito fundamental do Estado Democrático de Direito.” (GAJARDONI, 2005). E, conforme os relatórios estatísticos do Conselho Nacional de Justiça, percebe-se que o tempo e o custo dos processos judiciais tendem a aumentar cada vez mais, o que demonstra que a solução deve ser buscada fora do Poder Judiciário, especialmente com relação aos processos executivos, que são a maioria do acervo nacional.

Como o modelo de processo judicial adversarial não é suficiente para o tratamento de todas as controvérsias, ante à sua dificuldade de tratamento de todos os conflitos relacionados à nova gama de direitos (MUNIZ; SILVA, 2018), conforme ensinamento de Mauro Cappelletti, deve-se buscar caminhos que se mostram mais adequados, como a conciliação, mediação (1994), produção antecipada de provas e negócio jurídico processual (DIDIER, ZANETI JR, 2016). Além disso, é importante ressaltar que, os meios considerados mais adequados não estão limitados a questões simples ou de justiça voluntária, pois diversas questões complexas empresariais são solucionadas na arbitragem.

Os Estados Unidos, na década de 70, é o grande marco deste movimento, fundado na busca por novos modelos de solução de conflitos, os denominados ADRs (*Alternative Dispute Resolution*), expressão utilizada para designar todo procedimento que pode ser usado para solução de situações jurídicas ou controvérsias, independentemente de intervenção judicial. Este movimento, vivenciado por quase todo o mundo (Exemplos: Suécia, Alemanha, França, Itália, Canadá, EUA (CAPPELLETTI, 1994)), tem como

institutos de maior expressão, a conciliação, a mediação e a arbitragem. (MUNIZ; SILVA, 2018). Em adição, nota-se que:²⁵

O movimento ADR surge, assim, como um movimento plural, dado que engloba variadas formas para resolver litígios. A intervenção de uma terceira parte varia consoante o papel que esta desempenha, ou seja, um papel mais ou menos interventor na tentativa de solucionar o litígio. (PEDROSO, 2003)

A ideia basilar é trazer uma informalização da justiça em duas vertentes, a primeira fundada na simplificação do processo judicial e busca de meios informais para a resolução dos litígios, a segunda, fundada, justamente, na transferência de competências para outros agentes ou instâncias não judiciais (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001), o que é a característica da desjudicialização, em que se retira atribuições antes conferidas apenas aos magistrados e transfere-se a outros profissionais. Deste modo, repensa-se as funções e as atividades de diversos profissionais do direito, juízes, promotores e advogados (GARCIA, 2013)

Neste contexto, Sander criou o conceito de Tribunal Multiportas, segundo o qual em um único conflito ou controvérsia devem estar dispostas diversas opções para o tratamento mais adequado da questão que se discute, de modo a obter um resultado mais satisfatório (MUNIZ; SILVA, 2018). Ou seja, além de se transferir atividades a outros profissionais, deve-se consagrar diversos meios, inclusive judiciais, para a resolução da situação jurídica.

Assim, a escolha do meio mais adequado é feita após uma triagem de um profissional capacitado e a aceitação deve ser de todas as partes envolvidas; deve-se garantir a capacitação dos profissionais que irão conduzir as controvérsias/conflitos; e, deve ser realizada campanhas de conscientização, através de políticas públicas, acerca das vantagens de se utilizar destes novos instrumentos, a fim de se construir uma noção democrática de justiça, com a participação efetiva das partes envolvidas (MUNIZ; SILVA, 2018).

²⁵ “Exemplo disso é a Corte Internacional da Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional de Paris (CCI/ICC), junto com o círculo de especialistas que se agregaram ao seu redor a partir de sua criação, sendo que o sistema de solução de conflitos, baseado nos meios alternativos, adotado por essa câmara é fundamentado nos princípios da universalidade e flexibilidade, com vistas a facilitar o gerenciamento de processos constituídos sob a sua égide. Também faz parte do movimento tendente à adoção dos meios alternativos em âmbito internacional os incentivos propugnados pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), que tem por finalidade promover maior uniformização às regras comerciais internacionais, aplicadas às relações estabelecidas entre particulares que estejam submetidos a diferentes legislações” (MUNIZ; SILVA, 2018).

O sistema de multiportas confere ao interessado o direito de escolher qual a porta que irá abrir, verdadeiramente democratização da justiça e, evidentemente, trata-se de modelo que consagra de forma ampla a desjudicialização de conflitos ou a desnecessidade de apreciação judicial em relação à diversas situações jurídicas:

Um sistema multiportas de solução de conflitos, ante a definição de sistema colocada acima, deve disponibilizar aos pretensos litigantes mecanismos para a solução de conflitos dialogicamente relacionados e pensados à solução das controvérsias de maneira efetiva. Devem ainda estar previstos no ordenamento positivo, e colocados de forma a produzirem soluções dotadas de eficácia material e que sejam também definitivas (MUNIZ, SILVA, 2018).

Deste modo, a desjudicialização, fundada na transferência de competências para outros profissionais do direito, é realizada para dar resposta à incapacidade de resposta dos tribunais, ao excesso de demora e custo dos processos, o que acarreta a dificuldade de acesso à justiça (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001), a fim de se alcançar o melhor tratamento dos litígios ou situações jurídicas.

Diante da importância deste movimento, apesar de serem conhecidas como ADR – *Alternative Dispute Resolution* – as técnicas ligadas à Justiça Multiportas (*multi-door justice*) não são consideradas como alternativas. “O que importa atualmente, como visto, não é mais o selo da “alternatividade”, de todo duvidosa, pois a possibilidade de opção é regida pelo juízo de adequação.” Defende-se, deste modo, a noção de meios adequados de solução de litígios (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016)

O principal objetivo dos meios “alternativos” de solução de conflitos, como outrora denominados é oferecer meios efetivos e adequados de tratamento de litígios e situações jurídicas (MUNIZ, SIVA, 2018), de modo que, a redução da morosidade e do número de processos é uma consequência da implantação de meios mais adequados de solução de conflitos (WATANABE, 2011). Portanto,

posto indiscutivelmente importante, a autocomposição não deve ser vista como uma forma de diminuição do número de causas que tramitam no judiciário ou como técnica de aceleração dos processos a qualquer custo. São outros os valores subjacentes à política pública de tratamento adequado dos conflitos jurídicos individuais e coletivos. (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016, p. 38)

Todavia, a redução do acervo, a melhora da morosidade e efetividade dos processos judiciais é um desejo a ser alcançado. Sander frisa que, nos EUA, 95% dos casos são resolvidos sem a necessidade de uma decisão judicial, inclusive casos considerados de mais difícil solução podem utilizar destes meios diversos de pacificação

(2000). Obviamente, o sistema processual é diverso do Brasil, pois conta com *case management*, uma atividade que fortalece o controle judicial sobre diversas questões processuais, com maior utilização de meios diversos do judicial para a solução de conflitos, que buscam facilitar a solução consensual dos conflitos e situações jurídicas, além disso, como visto, o país é um dos precursores de métodos não adversariais de solução de conflito (WATANABE, 2005).

Em Portugal, entre os anos de 1998 e 2000, há um decréscimo do número de processos cíveis, justificado pela desjudicialização de ações cíveis, como ocorreu com o divórcio com mútuo consentimento e o inventário (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2013). Tal redução também é verificada no Brasil, conforme será demonstrada na subseção seguinte, com a apresentação dos estudos denominados “cartório em números”.

No Brasil, o fenômeno do sistema de justiça multiportas²⁶, influenciado pelas experiências estrangeiras, está em desenvolvimento. Como exemplos, tem-se, a Lei n. 9.307/1996, que trata especificamente da arbitragem; a Lei n. 13.140/2015, que trata da mediação; e o CPC/2015, que incentiva bastante o uso da mediação e da conciliação (art. 165, §2, 334, 359 e 487, III), para assegurar o tratamento adequado de situações jurídicas e conflitos dos novos direitos (MUNIZ, SIVA, 2018), e, no capítulo destinado às normas fundamentais do processo civil, do CPC/2015 (art. 3º, §3º), há previsão de que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”. Didier Jr. e Zaneti Jr. ressaltam, ainda, que os agentes públicos, ao recusarem os métodos considerados adequados para a solução do conflito, devem apresentar justificativa, tamanha a sua importância (2016).

A Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010 do CNJ é resultado da tentativa nacional de adoção de um sistema multiportas, por meio dela institucionalizou a "Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário". Também foram incentivados os métodos não adversariais pelo CNJ, através da criação da Semana da Conciliação:

Daí a conclusão de que cabe ao Poder Judiciário, pelo CNJ, organizar os serviços de tratamento de conflitos por todos os meios adequados, e

²⁶ Vale destacar que, a doutrina aponta diferença entre as definições “sistema multiportas” e “tribunal multiportas”. “Sistema, como mencionado anteriormente, envolve uma ideia maior, de harmonia e estruturação geral, ao passo que o Tribunal Multiportas significa institucionalizar a escolha dos MASCs, ao lado do processo comum, como portas disponíveis nas cortes brasileiras. Nesse passo, segue-se no Brasil o caminho à consolidação de um sistema multiportas de solução de conflitos.” (MUNIZ, SIVA, 2018).

não apenas por meio da adjudicação de solução estatal em processos contenciosos, cabendo-lhe em especial institucionalizar, em caráter permanente, os meios consensuais de solução de conflitos de interesses, como a mediação e a conciliação (WATANABE, 2011, p. 5)

Há uma certa maturidade na busca por meios adequados de solução de conflitos, o que torna absolutamente necessária a reflexão aprofundada sobre os instrumentos jurídicos a serem implantados no ordenamento jurídico brasileiro. Na atualidade, não se pode fazer novos experimentos sem a ampla discussão, sob pena dos novos instrumentos serem inefetivos e ineficazes, conforme Sander retrata que ocorreu entre 1975 a 1982 nos EUA, época em que tudo parecia ser válido, diante do pouco conhecimento que se tinha sobre os meios “alternativos” de resolução de conflitos.

Salienta-se que, há quem defenda que ainda não é possível falar em sistema de justiça multiportas no Brasil, pois é necessário um maior desenvolvimento destes mecanismos, tal como se tem nos EUA atualmente (MUNIZ, SILVA, 2018).

Por fim, denota-se que, a realização da desjudicialização e a criação de um sistema multiportas, que disponibiliza opções aos interessados para a solução dos seus conflitos, assegura também uma melhora da qualidade da prestação jurisdicional, notadamente, com relação aos casos mais complexos, por garantir mais tempo livre aos magistrados para analisá-los (BORTZ, 2009), visto que, não se retira do Poder Judiciário diversos conflitos que necessitam de apreciação judicial, como, por exemplo, direitos indisponíveis ou processos criminais e, ainda, permanece aberta a porta do judiciário, mesmo com a existência de outras alternativas de solução da questão (PINHO, 2019).

4.1 Análise da constitucionalidade dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos no Brasil

Com a consagração de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, é primordial que seja debatida a questão da compatibilidade dos novos instrumentos com o ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo ensinamento de Cappelletti (1994), não se deve analisar o sistema jurídico apenas em seu aspecto normativo, sob enfoque unidimensional, deve-se expandir a análise de forma tridimensional. Primeiramente, analisa-se o problema de acesso à justiça, relacionado a uma necessidade social, que induz a criação de um instituto jurídico; após, deve-se verificar a resposta, que é a solução jurídica para tratar o problema; e, por fim, analisa-se os resultados do impacto dessa resposta. “O movimento de acesso à justiça

trata então de analisar e procurar os caminhos para superar as dificuldades ou obstáculos que fazem inacessíveis para tanta gente as liberdades civis e políticas” (CAPPELLETTI 1994, p. 25).

Como visto, foram apresentados diversos problemas dos processos judiciais (grande acervo, morosidade e inefetividade) e uma das respostas possíveis para correção destes, é a desjudicialização ou a criação de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, de modo que devem ser analisados os impactos que estas alterações podem causar, notadamente em relação à violação ou não de direitos considerados fundamentais.

É bom ressaltar que, o debate é polarizado, logo em suas premissas, pois, parte dos doutrinadores, entende que os litígios devem ser tratados, com exclusividade, pelo judiciário, enquanto que, outra parte, considera que deve-se reservar apenas as questões mais importantes para serem tratadas pelos juízes, “colocando à disponibilidade dos cidadãos meios mais acessíveis para a resolução dos seus litígios.” (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 28).

Assim, de acordo com a segunda premissa, pode-se dizer que, diversas técnicas são utilizadas para melhorar a prestação jurisdicional, sistematizadas pela doutrina da seguinte forma: técnica extraprocessual (informatização e eletrônica do processo); técnica judicial (autocomposição judicial, deformalização do processo, tutela jurisdicional coletiva, diferenciação da tutela jurisdicional; abreviação do procedimento recursal; abreviação de prazos, entre outras) e a técnica extrajudicial (autocomposição extrajudicial e heterocomposição extrajudicial), objeto de apreciação neste ponto (GAJARDONI, AZEVEDO, 2020). Observa-se que:

São extrajudiciais as técnicas que visam desobstruir o Poder Judiciário e acelerar a solução de litígios retirando processos da via judicial, afastando-os do Estado-juiz. Para tanto, buscam-se medidas que estimulem a autocomposição extrajudicial, a autotutela ou transfiram a heterocomposição para entes externos ao Poder Judiciário (CILURZO, 2016, p. 14).

Com relação a essas técnicas extrajudiciais, são necessárias duas circunstâncias para a concretização da desjudicialização: a manutenção das garantias fundamentais do processo e a possibilidade de questionamento judicial, ainda que de forma específica, a fim de trazer maior segurança jurídica ao meio extrajudicial (PINHO, 2019) e garantir o tratamento adequado dos conflitos:

Curioso é que a jurisdição contemporânea faz um movimento de retorno às suas “origens”, devolvendo o protagonismo na solução dos conflitos

aos próprios interessados. Isso nos leva a uma adequada compreensão do acesso à justiça como ponto de partida para a organização do Direito Processual que se preocupa não apenas com a jurisdição estatal, mas também com todas as ferramentas adequadas de solução de conflitos. Em suma, na evolução da matéria, o ponto inicial era o mero acesso. Em seguida, focou-se no caráter instrumental da jurisdição. Indo um pouco além, realçou-se a busca por uma real efetividade. Hoje, o objetivo é o fortalecimento do princípio da adequação (PINHO, 2019, p. 27)

O respeito aos direitos constitucionais está relacionado ao neoconstitucionalismo, que traz a necessidade de realização de um filtro constitucional, diante da força normativa superior da Constituição Federal (supremacia formal e material), repositório de direitos e garantias fundamentais. Assim, o próprio legislador e os aplicadores do direito devem fazer análise de constitucionalidade dos novos instrumentos de solução de conflitos e regularização das situações jurídicas. Caso não seja feita a devida verificação, os procedimentos consagrados podem vir a sofrer um controle, que pode culminar no reconhecimento de inconstitucionalidade (BARROSO, 2005).

Ressalta-se que, as normas constitucionais, muitas vezes, podem colidir, como a previsão dos direitos ao acesso à justiça, ao processo com duração razoável de tempo e os meios que garantam a sua celeridade (LXXVIII), que confronta, por vezes, com os direitos ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa (LIV e LV).

Mas, diferentemente do que ocorre com os critérios tradicionais de solução de conflitos de normas, em que uma norma conflitante é considerada válida, enquanto a outra estará no plano da invalidade, quando há conflito entre normas constitucionais, deve-se utilizar a ponderação, de modo que, é reconhecida a vigência, validade e eficácia de todas as normas conflitantes, contudo, no caso concreto, será dado um peso maior para uma em detrimento da outra (BARROSO, 2005). Analisa-se o sentido das normas constitucionais e infraconstitucionais como uma unidade e, em casos de confronto de direitos fundamentais, deve-se buscar a preservação de todos eles, “na máxima medida possível” (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016). Em paralelo, tem-se que:

A existência de colisões de normas constitucionais leva à necessidade de ponderação. A subsunção, por óbvio, não é capaz de resolver o problema, por não ser possível enquadrar o mesmo fato em normas antagônicas. Tampouco podem ser úteis os critérios tradicionais de solução de conflitos normativos – hierárquico, cronológico e da especialização – quando a colisão se dá entre disposições da Constituição originária. Neste cenário, a ponderação de normas, bens ou valores é a técnica a ser utilizada pelo intérprete, por via da qual ele (i) fará concessões recíprocas, procurando preservar o máximo possível

de cada um dos interesses em disputa ou, no limite, (ii) procederá à escolha do direito que irá prevalecer, em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional. Conceito-chave na matéria é o princípio instrumental da razoabilidade (BARROSO, 2005, p. 14)

Assim, no caso concreto, serão analisados quais direitos e garantias prevalecerão sobre os outros. Todavia, alguns autores consideram que alguns direitos nitidamente possuem um peso maior que outros, conforme asseveram Cappelletti e Garth, que consideram o acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos, “de um sistema moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar o direito de todos” (1988, p. 11).

Ao analisar os meios extrajudiciais de solução de conflitos ou regularização de situações jurídicas, a garantia da inafastabilidade da tutela jurisdicional é talvez a questão mais sensível. Salles entende que, deve ser feita uma correta análise do conteúdo e limites da inafastabilidade da tutela jurisdicional, especialmente diante da possibilidade de imposição de utilização compulsória de mecanismos alternativos ou adequados de solução de controvérsias (SALLES, 2018). Nota-se que:

Tais questões somente tem sentido se a garantia constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional puder ser entendida de forma a permitir a assimilação pelo sistema jurídico de mecanismos alternativos à prestação do serviço judiciário pelo Estado. Nesse sentido, a questão da inafastabilidade prossegue atual, tornando necessária uma consideração teórica, capaz de responder à necessidade de utilização de meios alternativos/adequados de solução de controvérsias. Não se trata de enfraquecer a garantia constitucional, mas de apontar caminhos para seu correto entendimento face aos desafios colocados por uma realidade em constante transformação da atividade jurisdicional do Estado brasileiro (SALLES, 2018, p. 97).

É necessária uma reformulação do conceito tradicional, pois uma interpretação literal da inafastabilidade da jurisdição não atenderá às necessidades do Judiciário contemporâneo. Para Salles (2018) o contexto histórico de surgimento desta garantia também é fundamental, pois foi inserida na Constituição de 1946, promulgada após um momento de instabilidade e autoritarismo, ocasião em que era imprescindível sua previsão. Não quer dizer que atualmente não seja necessária, contudo, em uma situação de normalidade, a interpretação deve ser diversa, a fim de garantir a utilização dos meios alternativos ou adequados de solução de conflitos, inclusive os meios extrajudiciais, que podem colaborar na superação das deficiências da jurisdição estatal (SALLES, 2018).

Assim, permite-se a interpretação de que os meios “alternativos ou adequados” de solução de conflitos “deixam de ser considerados como formas de exclusão ou limitação da jurisdição estatal para passarem a ser vistos como instrumentos auxiliares desta última, para contribuir com o seu objetivo de prestar universalmente serviços de solução de controvérsias, de modo mais adequado e célere:

O fato é que a ADR não veio para substituir o processo judicial tradicional, mas sim para colocar-se como opção ao seu lado. Pode também haver uma interação, no sentido que o deslocamento momentâneo de certas causas para as técnicas de ADR acabará por diminuir o fluxo das demandas judiciárias. Com uma menor carga de trabalho, os juízes tenderão a resolver mais rapidamente os processos ao seu encargo. E uma maior celeridade da justiça comum tornará novamente atraente a via judicial, chegando-se, destarte, a um novo ponto de equilíbrio. (MACEDO; FACCHINI NETO, 2016)

Como nos últimos anos, situações jurídicas e conflitos, passaram a ser conduzidos por outros profissionais, como forma de desjudicialização, o que contribuiu para a redução da litigiosidade, do número de processos e da demora processual (KÜMPEL, 2018), houve a necessidade de se alargar, inclusive, o próprio conceito de jurisdição, a fim de inserir métodos de solução de conflitos e situações jurídicas, ainda que não estejam no aparato do judiciário, pois, em alguns casos, estes instrumentos substituem de forma definitiva a jurisdição estatal, de forma que, esta passou a não ser mais considerada como exclusiva do Poder Judiciário:

Assentada a premissa de que a jurisdição não é exclusiva do Poder Judiciário, ganham legitimidade os meios desjudicializados de solução de conflitos. Assim, temos a jurisdição voluntária judicial e extrajudicial, bem como os meios de obtenção de consenso judiciais e extrajudiciais. E, ainda, os meios adjudicatórios extrajudiciais, cujo exemplo mais marcante é a arbitragem. Todos fazem parte de um sistema único, que precisa funcionar de forma balanceada e harmoniosa (PINHO, 2019, p. 28).

A ideia de monopólio de jurisdição decorre da soberania do Estado, de modo que a este pertence, e não ao Poder Judiciário, que recebe prioritariamente a jurisdição daquele, por meio da Constituição Federal, mas não de forma exclusiva. “Diz-se, por isso, que nem toda atividade jurisdicional está confiada ao Poder Judiciário, a despeito desta lhe ser sua função típica” (CILURZO, 2016, p. 165)²⁷.

²⁷ “O Poder Legislativo, por exemplo, exerce função jurisdicional quando o Senado processa e julga o Presidente da República, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do

Deste modo, não se deve interpretar o preceito da inafastabilidade de forma literal, mas de modo moderno e aberto, a fim de ampliar a garantia ao acesso à justiça, com a seguinte ideia: o “acesso à justiça não se confunde com acesso exclusivo ou primário ao Judiciário (...) e o Judiciário deve ser visto como último degrau na escalada de conflitos” (PINHO, 2019, p. 29). Deve-se afastar da consciência da população e dos próprios profissionais do direito a ideia de que o processo contencioso conduzido pelo Poder Judiciário é o único caminho a ser buscado para solucionar os conflitos:

Temos vários instrumentos ao nosso dispor. Numa determinada situação, vários ou pelo menos alguns deles podem ser acessíveis, instrumentais e efetivos, mas, normalmente, apenas um deles será o mais adequado para aquelas circunstâncias concretas (PINHO, 2019, p. 28).

Segundo Didier Jr. e Zaneti Jr., é possível falar em uma “nova justiça”, onde a decisão judicial deixa de ter primazia e passa a ser o último caminho a ser percorrido, para buscar uma tutela dos direitos, que seja adequada, tempestiva e efetiva, pois não se pode afirmar que há uma superioridade da justiça estatal em relação aos demais meios de solução de conflitos ou situações jurídicas (2016). É o que defende Salles, “não há razão de ordem prática ou jurídica, em todo caso, a permitir a afirmação da precedência das formas judiciais sobre as demais. Tal precedência não encontra razão técnica ou jurídica a justificá-la” (2018, p. 99)

Aliás, o conceito de justiça é muito subjetivo e pode ser encarado como o alcance da satisfação na maior medida possível, com o resultado imposto no caso concreto ou “entendida como a entidade (ou terceiro) que os litigantes considerem mais legítima e adequada para a resolução do seu conflito e defesa dos seus direitos. Ora, esse terceiro tanto pode ser o tribunal como qualquer instância que cumpra essa finalidade.”

Não há de se admirar que, em determinadas situações, “as partes num litígio tendam, sempre que possível, a resolvê-lo junto de instâncias não oficiais mais acessíveis, mais informais, menos distantes culturalmente e que garantem um nível aceitável de eficácia” (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 34), pois a desjudicialização foca-se na racionalização da prestação jurisdicional e ajuste ao cenário contemporâneo, o que leva à releitura, à atualização, ou ainda a um redimensionamento da garantia constitucional à luz dos princípios da efetividade e da adequação (PINHO, 2019)

Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União por crimes de responsabilidade, nos termos do artigo 52, incisos I e II da Constituição Federal.” (CILURZO, 2016).

Essa é justamente a ideia de justiça multiportas, que se liga à denominada terceira onda de acesso à justiça, segundo a qual o acesso à justiça deve focar-se na efetividade do procedimento:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem as funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. (...) Eles precisam, conseqüentemente, ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12).

Assim, o legislador e os estudiosos do direito devem estar atentos aos direitos constitucionais, a fim de que estes não sejam violados por novos institutos jurídicos, ainda mais após a constitucionalização de diversos ramos do direito, sob pena de se consagrar instrumentos autoritários e inconstitucionais. Além disso, a consagração de novos caminhos para o acesso à justiça deve sempre visar uma melhora da situação, com a consagração de instrumentos mais eficazes, efetivos e céleres, de modo que, deve haver razão para mitigação de alguns direitos, como, por exemplo, o diferimento do direito de defesa em prol da maior efetividade do procedimento. A ideia é sempre buscar uma maior harmonia do sistema.

Não se pode esquecer ainda dos direitos dos hipossuficientes, ligados ao primado da igualdade, pois o aspecto econômico não pode ser um entrave ao acesso à justiça, tema muito bem tratado há tempos por Cappelletti, que define este ponto como 1ª onda de acesso à justiça:

Os pobres fazem jus a representação e informação, também os grupos, classes, categorias não organizadas devem ter acesso a remédios eficazes. Filosofia que aceita remédios e procedimentos alternativos na medida que tais alternativas possam ajudar a tornar a justiça equitativa e mais acessível (CAPPELLETTI, 1994, p. 15).

Os novos instrumentos de acesso à justiça não podem concretizar mais uma forma de dominação dos “poderosos”, tal como se pode visualizar. Deve-se pensar no amplo acesso pela população (PEDROSO; TRINCÃO, DIAS, 2001). Mauro Cappelletti ainda acrescenta:

Devemos estar conscientes de nossa responsabilidade; é nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil, entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos e remédios tradicionais, sempre que sejam demasiadamente caros, lentos e inacessíveis ao povo; daí o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedentes (1994, p. 17)

A resistência ao novo também é um grande problema. A história registra casos importantes em que, para promover o avanço, foi preciso lutar contra preconceitos e hábitos arraigados (MOREIRA, 2000). Assim, preparar os profissionais do direito é um grande desafio, com ensino acadêmico sobre os tradicionais ADR's, pois esses que devem dar o melhor encaminhamento para solucionar o litígio ou a situação jurídica, diante das opções consagradas no ordenamento jurídico.

Muitas vezes, a resistência neste campo, é fundada na falta de conhecimento e preconceito, o que impacta significativamente na solução da questão jurídica. (SANDER, 2000; WATANABE, 2005). Na verdade, os profissionais devem atentar-se para o fato de que, a consagração de novos mecanismos, é criação de um nicho de trabalho, onde os mais preparados irão se sobressair.

Esta oposição ao novo, pode ser verificada com a introdução da arbitragem no Brasil, pela Lei 9.307/1996, que seguiu a tendência mundial de ampliação do acesso à justiça, e representou um marco de criação de outro instrumento hábil para resolução de conflitos (FIGUEIRA JÚNIOR, 2019), especialmente com relação aos direitos disponíveis. Atualmente, soa como natural a afirmação de que o árbitro, um particular, soluciona conflitos, com definitividade, mas nem sempre foi assim, em razão da resistência enfrentada na sua implantação.

O STF teve que analisar a constitucionalidade da mencionada lei por mais de uma vez, ocasiões em que restaram reconhecidas a aplicação imediata das regras procedimentais previstas (SEC 5847, 5828, 5378)²⁸, além de declarar constitucionais,

²⁸ Destaca-se trecho do acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça: (...) “não vejo como possa prosperar o encaminhamento da declaração de inconstitucionalidade dos preceitos então impugnados. Ao contrário, considero-os mecanismos de suma importância, hodiernos e indispensáveis para o aperfeiçoamento de nosso sistema jurídico, a exemplo do que se cristalizou, há muito, na legislação da maioria dos Estados democráticos, como instrumento alternativo, eficaz e célere para a composição de litígios. O emperramento da máquina judiciária no Brasil, pela obsolescência de regras, culturas e práticas, poderá ter no sistêmico aparelho da arbitragem parcela do que falta para colocá-lo em sintonia com o que realiza o outro lado do mundo, sem que, com isso, seja atropelada a ordem constitucional vigente.” Trecho do acórdão: SEC 5847, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/1999. No

ainda que de forma incidental, os artigos 6º e 7º, que preveem a possibilidade de forçar o cumprimento da cláusula arbitral anteriormente firmada, denominada de execução específica da cláusula compromissória. O STF reconheceu, ainda, a constitucionalidade dos arts. 18 e 31, que preveem, respectivamente, a irrecorribilidade da decisão arbitral e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (SE 5206).

Sacramentou-se, após análise do Supremo, a constitucionalidade da principal hipótese “de desjudicialização do poder de dizer o direito”, com a ampliação do próprio conceito de jurisdição. (RIBEIRO, 2019). Ressalva-se que, os árbitros não possuem o poder de império para exigirem o cumprimento de suas decisões:

À margem do aparelhamento do Poder Judiciário, permite que a jurisdição civil, em determinados casos, seja afastada contratualmente pelos particulares, dando ensejo a que as principais manifestações da jurisdição – sentença e coisa julgada – possam ser alcançadas sem a presença e participação da justiça estatal. Nenhuma inconstitucionalidade nisso foi detectada pelo Supremo Tribunal, numa evidente demonstração de que, nas modernas democracias, a jurisdição estatal pode e deve ser dimensionada sem o absolutismo de outrora. É certo que o acesso à tutela jurisdicional tem caráter de garantia fundamental. O que, entretanto, não mais prevalece é que essa tutela seja prestada exclusivamente pelo Poder Judiciário (THEODORO JÚNIOR, 2020)

A doutrina atualmente defende que a arbitragem é propriamente jurisdição, “exercida por particulares, com autorização do Estado e como consequência do direito fundamental de autorregramento (autonomia privada)” (DIDIER JR., 2015, p. 172) visto que, apesar da decisão proferida pelo árbitro ser passível de questionamento quanto à sua validade, tem-se que, após ultrapassados o prazo legal para questioná-la (nonagesimal), a decisão arbitral fica imutável pela coisa julgada material (DIDIER JR., 2015) e o título oriundo da decisão proferida pelo árbitro é de natureza judicial, segundo o art. 31, da Lei 9.307/96.

Deste modo, a arbitragem demonstra que não há um caráter absoluto à garantia constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional, caso em que ocorre a renúncia ou exclusão voluntária da jurisdição estatal, mas isso não confere o direito a uma renúncia geral e abstrata à inafastabilidade, é necessária a especificação.

Outras leis que retiravam do judiciário a exclusividade em resolver os conflitos também passaram pelo crivo dos tribunais, como a já referida Lei 9.514/97, que instituiu

mesmo sentido: SEC 5378, Relator(a) MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2000; SEC 5828, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 06/12/2000.

a alienação fiduciária de coisa imóvel e consagrou a execução extrajudicial das dívidas oriundas dos financiamentos, também foram questionadas por parte da doutrina, por suposta violação a diversos direitos constitucionais, como o direito de petição e o acesso à justiça, aos princípios do contraditório e da ampla defesa, além de violação à preceitos legais (CDC). Segundo Manoel Justino Bezerra Filho, a promulgação da Lei 9.514/1997 não observa a aversão que o Poder Judiciário tem “a qualquer tipo de execução extrajudicial (...) se alguma lei atenta contra o direito de petição “aos Poderes Públicos”, deve ser tida como inconstitucional” (2004).

Na verdade, houve a ampliação do sistema existente, criado pelo Decreto-lei 911/69 e Decreto-lei 70/66 que, para Bezerra Filho, ao garantir um meio de cobrança efetivo ao credor, o legislador violou diversos direitos do devedor, que pode ter o imóvel, em que fixou a sua moradia, tomado em um procedimento sem contraditório, ampla defesa, ao direito de petição e com clara violação do princípio da proporcionalidade, típico de processos autoritários e ditatoriais (BEZERRA FILHO, 2004)

De outro lado, “historicamente, seja em relação à garantia hipotecária como de alienação fiduciária, a judicialização de seus procedimentos executórios é um fato comum que compromete a célere recuperação do crédito ” (CETRARO, 2018) Pondera-se que

A nenhum pretexto, enfim, se pode ter a execução desjudicializada como uma ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça. É que os agentes executivos somente se encarregam dos atos executivos, de modo que os eventuais embargos e impugnações ao direito do exequente e aos atos praticados pelos referidos agentes são sempre submetidos à decisão de um juiz togado. A situação é a mesma que se verifica quanto aos atos notariais dos Tabeliões e Registradores, e não é diferente do que se passa com a execução hipotecária do SFH ou na realização forçada dos créditos assegurados por penhor ou alienação fiduciária de bens móveis ou imóveis (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020)

Martins (2008) entende que, a execução extrajudicial oriunda dos contratos de alienação fiduciária de imóveis não ofende direitos constitucionais. Há, na verdade, uma inversão do momento em que deve ser apresentada a defesa pelo executado que, além de ter prazo razoável para purgar a mora, mantém o seu direito de questionar judicialmente o procedimento. Não há, deste modo, violação à isonomia, porque trata-se de opção legislativa em preservar o instrumento em favor do sistema imobiliário (MARTINS, 2008).

Para o referido autor, não há violação do devido processo legal, pois a natureza jurídica da execução extrajudicial que corre perante os registradores de imóveis é de

autotutela e não há definitividade do procedimento, que pode ser questionado judicialmente. Também não se pode alegar violação ao direito de propriedade, pois houve previamente um descumprimento obrigação do executado, o que considera-se cumprimento dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (MARTINS, 2008).

Foi reconhecida a constitucionalidade da execução extrajudicial realizada pelos agentes fiduciários (Dec-Lei 70/66), pois, caso haja ilegalidade durante o procedimento, fica resguardado o direito de apresentá-la ao Poder Judiciário.²⁹

Com relação ao procedimento de execução extrajudicial, previsto na lei 9.514/1997, diversos recursos extraordinários foram interpostos com o objetivo de atacar a sua constitucionalidade, mas o STF sempre entendeu que se tratava de violação reflexa da constituição, de modo que seria inadmissível o recurso extraordinário³⁰. Todavia, no RE 860.631, que era de relatoria do Ministro Luiz Fux (recentemente empossado como Presidente do STF), foi reconhecida a repercussão geral da questão, ao argumento de que, a execução extrajudicial, prevista na lei 9.514/1997, viola os princípios da inafastabilidade da jurisdição, devido processo legal, ampla defesa e contraditório, além dos direitos fundamentais da propriedade e à moradia. Segundo Lago:

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, a constitucionalidade deste tipo de execução tem sido questionada na doutrina e na jurisprudência por suposta violação à inafastabilidade da jurisdição, ao devido processo legal, ao juiz natural e à ampla defesa. E, a despeito de sua constitucionalidade já ter sido reconhecida em sede de controle difuso de constitucionalidade no ano de 1998 (Recurso Extraordinário 223.075-1/DF), a discussão segue. Em 4 de março de 2010, foi reconhecida a repercussão geral da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, esta foi admitida a julgamento. Há dois recursos pendentes de julgamento desde 2011 (Recursos Extraordinários 556.520 e 627.106), ainda não decididos (LAGO, 2019, p. 101).

Ressalta-se que, igual ao entendimento trazido em relação à arbitragem, a doutrina também entende que a execução extrajudicial referente à alienação fiduciária não ofende o monopólio de jurisdição, assim como não ofende o primado do juiz natural, e a alegada

²⁹ “Restou demonstrado, efetivamente, de modo irretorquível, que o DL N° 70/66, além de prever uma fase de controle judicial, antes da perda da posse do imóvel pelo devedor (art. 36, §2º), não impede que eventual ilegalidade perpetrada no curso do procedimento de venda do imóvel seja, de logo, reprimida pelos meios processuais próprios.” Trecho do seguinte acórdão: RE 223.075, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 23/06/1998, DJ 06-11-1998.

³⁰ AI 848332 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 13/03/2012; ARE 899099 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/09/2015; RE 1039340 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 06/10/2017.

ofensa ao contraditório e a ampla defesa é justificada para garantir o funcionamento de financiamento imobiliário e o acesso ao crédito (RIBEIRO, 2019). Sendo assim:

Em todos esses casos, e muitos outros, nosso direito positivo convive tranquilamente com a execução civil desjudicializada sem que se possa pensar em quebra do monopólio da jurisdição estatal. (THEODORO JÚNIOR, 2020)

É evidente que os árbitros e os oficiais de registro de imóveis exercem uma atividade típica jurisdicional, de proferir decisões de forma imperativa e de impor o direito do credor em face do devedor, delegada por meio de lei, que transferiu o poder do Estado para outro agente, mesmo que este seja um particular, contudo devem ser mantidas as garantias, como da inafastabilidade do controle jurisdicional, e preservados outros direitos, como a possibilidade de defesa e contraditório das partes, sob pena de reconhecimento de inconstitucionalidade.

Demonstra-se, assim, que há uma tendência no Supremo Tribunal Federal, em adotar uma interpretação ampla de institutos jurídicos tradicionais, a fim de garantir um melhor e adequado acesso à justiça, todavia, desde que não haja violação de direitos básicos dos interessados.

É necessária a promoção do desenvolvimento destes mecanismos extrajudiciais de acesso à justiça, que se mostram adequados para o tratamento de diversos litígios e situações jurídicas, e que, há pouco tempo, eram vistos com desconfiança pela população que acreditava que a via judicial era a única via para tratamento de litígios e situações jurídicas, o que ocasionou o congestionamento desta.

Ressalta-se que, todas as portas que se pretende criar e deixar à disposição, devem estar amplamente regulamentadas, como a regulação de quais profissionais irão prestar o serviço e a remuneração dos profissionais que irão prestar o serviço (WATANABE, 2011), para evitar novos questionamentos com relação à inconstitucionalidade dos instrumentos extrajudiciais.

E, como dito no início deste ponto, entende-se que, é de suma importância que existam meios de controle dos instrumentos extrajudiciais ou meios não adversariais de resolução de conflitos, como, por exemplo, a possibilidade de questioná-los, seja através mecanismos administrativos, seja através de ações judiciais. Deve-se sempre manter aberta a porta do Poder Judiciário, a fim de garantir a manutenção do controle de legalidades destes instrumentos.

Para concluir, é interessante mencionar Frank Sander, segundo o qual, não se pode viver dias de glória dos novos meios de solução de conflitos e outros dias nebulosos, em que há pouco evolução (2000). Há que se compreender que o sistema processual em desenvolvimento é um novo marco, que necessita de novas interpretações, a fim de se promover uma correta adaptação e evolução.

4.2 As serventias extrajudiciais como aliadas da desjudicialização

O movimento de desjudicialização de mecanismos processuais, como meio de assegurar acesso à justiça de forma mais adequada, faz com que surja a necessidade de se escolher quais as instituições ou agentes que absorverão às funções, outrora, exercidas, com exclusividade pelo Poder Judiciário.

Há quem entenda que alguns dos denominados “meios alternativos”, como a conciliação e a mediação, devem ser mantidos no Poder Judiciário, além de ser necessário o aumento do controle do processo pelos juízes (MACEDO; FACCHINI NETO, 2016). Todavia, como defende Salles (2018), é, de suma importância a delegação dos meios considerados adequados de solução de conflitos a outros profissionais diversos do Poder Judiciário, para evitar uma postura estatista, que não leva em consideração o quanto o Judiciário tem que se preparar, especialmente, no âmbito estrutural, para a adaptação destes mecanismos, como ocorreu, por exemplo, com o CPC/2015, que previu que os Tribunais deveriam criar centros judiciários de solução consensual de conflitos (CEJUSC) (SALLES, 2018). Watanabe, 2005, no mesmo sentido, alega que, na vigência do CPC/73, um dos fatores do pouco sucesso das audiências de conciliação, previstas no art. 331, era a falta de tempo dos magistrados para a realização destas que, muitas vezes, não designavam a audiência por supor que, no caso concreto, era difícil o acordo entre as partes:

Uma das causas de pouco êxito das atividades conciliatórias, no modelo hoje praticado no juízo comum, é a atribuição do trabalho de mediação ao magistrado, que irá julgar a causa. Além da sobrecarga de trabalho, o que impede de dedicar tempo mais amplo às atividades mediadoras, o magistrado tem uma natural restrição, decorrente da função de julgador da causa, o que limita, pelo risco de prejulgamento, na formulação de ponderações e propostas de acordo para os litigantes (WATANABE, 2005).

Assim, como base neste entendimento, os notários e registradores, em todas as suas especialidades, Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, Oficial de Registro de Imóveis, Oficial de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas, Tabeliães de Notas e Tabeliães de Protesto, que exercem função pública, delegada pelo Poder Pública, após aprovação em concurso de provas e títulos, são os profissionais do direito que absorveram diversas atribuições e competências que, anteriormente, eram exercidas, tão somente, pelos juízes brasileiros (art. 236, da CF³¹ e Lei 8.935/1994). Tratam-se de profissionais, cuja atividade está consolidada na sociedade há muito tempo (BRANDELLI, 2016; SANTOS, 2012). Neste contexto:

É preciso racionalizar as funções jurisdicionais. Em tempos de hipervalorização da tutela jurisdicional como garantidora de direitos, não parece haver mais espaço para procedimentos deste jaez, cuja intensa utilização nada mais faz do que abarrotar a já sobrecarregada máquina judicial com atividades administrativas não propriamente jurisdicionais. Compreende-se, portanto, que a administração de direitos subjetivos poderia muito bem ser posta a cargo de tabeliães, diminuindo, assim, o número de feitos consensuais que aportam nos fóruns cotidianamente (GAJARDONI; AZEVEDO, 2020, p. 14).

No mesmo sentido, Bruno Pacheco Fernandes:

O acesso à justiça, visto mais amplamente, enquanto acesso à ordem jurídica justa, abarca não só a esfera judicial, mas a extrajudicial, de forma que nesta exista, também, "a organização e o oferecimento de serviços de solução adequada de controvérsias e ainda organização e oferta de serviços de orientação e informação" (FERNANDES, 2020, p. 7).

Os notários e registradores devem observar os princípios da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia. Além disso, os seus atos são dotados de fé pública³², ou seja, possuem presunção relativa de veracidade, o que confere grande credibilidade aos atos e negócios jurídicos que contam com a sua intervenção (GARCIA, 2013).

³¹ Art. 236. "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses."

³² "A atribuição de fé pública aos documentos públicos é medida de extrema relevância para a estabilidade das relações sociais, sendo consagrada nas Constituições editadas em nosso País desde 1891." (SANTOS, 2012)

Destarte, estes profissionais auxiliaram na ampliação do número de portas abertas, visto que diversos procedimentos, inclusive a conciliação e a mediação, já podem ser realizados diretamente perante às serventias extrajudiciais, independente de decisão judicial. Uma justificativa plausível para isso, é que os cartórios fazem parte da vida dos brasileiros e trata-se de um ambiente conhecido por praticamente todas pessoas, pois acompanha a vida das pessoas, conforme constata Queiroz:

Os “Cartórios” fazem parte da nossa vida, do nascimento até a morte, na conquista de um bem e na venda se for o caso, e no simples reconhecimento de firma como na simples autenticação de cópia de um documento para inscrição e/ou após aprovação em concursos e outros. (QUEIROZ, 2020, p. 2)

O amplo regime jurídico destes profissionais, previsto na Constituição Federal, nas Leis 6.015/73, 8935/94 e 9492/97, e também nos códigos de normas extrajudiciais de cada Estado, com disposições claras sobre a responsabilidade administrativa, com fiscalização da atividade compete ao Poder Judiciário em todos os âmbitos (Juízes Corregedores Permanentes, Corregedorias Gerais de Justiça, Corregedoria Nacional de Justiça), responsabilidade civil e criminal, regras sobre a fixação dos emolumentos (Lei 10.169/2002) (QUEIROZ, 2020) chamou a atenção dos estudiosos e do legislador, que passaram a considerar a atividade notarial e registral como uma grande porta de concretização do acesso à justiça por meio da desjudicialização de alguns instrumentos processuais.

No exercício de suas funções, os notários e registradores atuam com independência e imparcialidade, o que confere credibilidade na outorga de funções a esses profissionais (PINHO, 2019) e também possuem a garantia da inamovibilidade (BORTZ, 2009), contudo, estão sujeitos ao poder censório disciplinar do Poder Judiciário.

A utilização das serventias extrajudiciais, na desjudicialização além de trazer vantagens diretas ao Poder Judiciário, que passa a ficar menos sobrecarregado, é uma alternativa que aproveita das estruturas já instaladas, de profissionais que possuem capacidade técnica e jurídica e que não custa nada ao Poder Público, pelo contrário, ainda auxilia na receita de órgãos públicos e Estados³³, e trazem vantagens específicas para os usuários dos serviços que, por exemplo, conseguem desatar situações jurídicas de forma

³³ “Por outro lado, os emolumentos arrecadados pelos extrajudiciais revertem em percentual também definido por lei local para o Poder Judiciário, a título de Fundo de Reparcelamento e Modernização, taxas judiciárias, selos etc.13 e, dependendo da lei de regência estadual, esse repasse pode ainda aquinhoar o Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria Geral do Estado, Segurança Pública etc.” (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

rápida, e vantagens sociais, como o impacto na economia do país, através da circulação de riquezas³⁴:

Ganha o Estado, que não precisa dispor de grandes recursos para redistribuir a prestação dos serviços. Ganha o usuário, que passa a ter uma alternativa com economia de tempo e recursos. Ganha a sociedade, com a diminuição de demandas, celeridade na solução de graves problemas e aumento do bem estar e da circulação da riqueza. Ganha o Poder Público, que passa a aproveitar melhor os recursos humanos e materiais que tem à sua disposição, e a recolher mais tributos em virtude da produtividade (BORTZ, 2009, p. 106)

Por se tratarem de profissionais do direito (art. 3º, Lei 8.935/1994), os notários e registradores, fazem o controle e fiscalização do equilíbrio nos procedimentos extrajudiciais, a fim de evitar a violação de direitos das partes, sejam eles constitucionais ou infraconstitucionais (princípio da legalidade).

Evidentemente, existe a discussão acerca da justiça multiportas e a reserva de jurisdição ou monopólio de jurisdição, tema já tratado no ponto anterior deste trabalho, que, para muitos autores não há, de fato, um monopólio a ser observado, em razão de uma necessária reinterpretação de diversos conceitos e institutos jurídicos. Repensa-se, inclusive, o próprio conceito de acesso à justiça (PINHO, 2019; RIBEIRO, 2019; FIGUEIRA JÚNIOR, 2019; SALLES, 2018).

No Brasil, várias situações jurídicas e litígios passaram a ser tratados diretamente perante às serventias extrajudiciais, tais como o reconhecimento de filiação biológica e socioafetiva (Provimentos 16, 63 e 83, do CNJ); a possibilidade de alteração, de prenome e sexo no registro de nascimento em virtude de transexualidade (Provimento nº 73/2018 do CNJ), a retificação extrajudicial de registro público (nova redação dada ao artigo 110, da Lei Federal nº 6.015/1973, pela Lei Federal nº 13.484/2017); a conciliação e a mediação (Provimento 67, do CNJ).

De acordo com o relatório dos cartórios em números feito pela associação dos notários e registradores do Brasil (ANOREG), no ano de 2019, que tem como ano-base o ano de 2018, nos cartórios de registro civil das pessoas naturais, foram feitas 44.942

³⁴ “A prestação de serviço público em caráter privado e a garantia de independência, contemplada no artigo 11 da Lei Federal nº 6.015/73 e no artigo 28 da Lei Federal nº 8.935/94, permitem ao delegatário gerir a serventia de modo a desenvolver as atividades com isenção e maior eficiência, contratando produtos e serviços no mercado sem as restrições legais inerentes à contratação pelo Poder Público. De se consignar que os serviços extrajudiciais são custeados através de emolumentos (taxa) pagos diretamente pelos usuários e os investimentos na infraestrutura da serventia são realizados diretamente pelo delegatário com o produto de tal arrecadação. Esse contexto confere maior dinâmica à prestação dos serviços, inclusive no tocante à absorção das novas tecnologias.” (HILL, 2020)

averbações de paternidade e/ou maternidade socioafetiva e, desde a publicação do provimento nº 16/2012 do CNJ, foram 103.267 reconhecimentos de paternidades realizados. Além disso, foram realizados 2591 procedimentos de alteração de nome e gênero.

O CPC/2015, na mesma linha, trouxe inúmeros mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos ou de auxílio da solução destes, como a usucapião extrajudicial (art. 1.071, CPC, 2015), consignação em pagamento extrajudicial (artigo 539, §§ 1º a 4º, CPC/2015), a homologação do penhor legal extrajudicial (artigo 703, §2º, CPC/2015), a divisão e demarcação de terras particulares extrajudicial (artigo 571, CPC/15), a dispensa de homologação, pelo Superior Tribunal de Justiça, de sentença estrangeira de separação e divórcio puros (artigo 961, §5º, CPC/2015 e Provimento 53/2016 do CNJ), a Ata Notarial como meio de prova típico (artigo 384, CPC/15), a possibilidade de averbação premonitória (artigo 828, CPC/15), o protesto de decisão judicial transitada em julgado (artigo 517, CPC/15), e a penhora de imóvel devidamente matriculado, por termo nos autos (artigo 845, §1º, CPC/15).

Verifica-se que, a desjudicialização não está adstrita apenas aos procedimentos de jurisdição voluntária, diversos outros mecanismos extrajudiciais foram criados, com a finalidade de serem utilizados também na solução de conflitos, inclusive que podem culminar na discussão de direitos constitucionais, como é o caso do direito de propriedade, que pode ser objeto do procedimento da usucapião extrajudicial, que foi regulamentado pelo Provimento 65 do CNJ (HILL, 2020), que corre perante o oficial de registro de imóveis competente, que decidirá, com base nos documentos apresentados, se existe ou não o direito a usucapião, com a ressalva de que é mantida a possibilidade de pleitear a usucapião na via judicial.

Uma das reformas que mais impactaram nesta “revolução” da desjudicialização, foi a trazida pela Lei 11.441/07, “fruto do “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”, subscrito pelos representantes dos três poderes do País, em 15 de dezembro de 2004” (BORTZ, 2009, p. 101), que trouxe a possibilidade de se lavrar escrituras públicas, pelos tabeliães de notas, de inventário, divórcio e separação, desde que preenchidos os requisitos legais e normativos (todos os interessados serem maiores e capazes, não haver filhos menores do casal ou incapazes), sem a necessidade de homologação judicial.

Segundo o estudo dos cartórios em números já foram mais de 2 milhões de lavraturas de escrituras de inventário e partilha, divórcio, separação e restabelecimento

da sociedade conjugal, que implicaram na economia de 4 bilhões de reais com a condução de processos judiciais. Soma-se a isso, o fato de que estas escrituras facilitaram muito a vida das pessoas, pois reduziram o tempo que, nos processos judiciais, em média, demorava-se mais de ano para a homologação de divórcios consensuais ou separações, para um dia ou uma semana e, nos casos de inventário, ao invés de vários anos (5 ou 10 anos), reduziu-se para uma semana ou algumas semanas:

As estatísticas apresentadas pelo Colégio Notarial do Brasil mostram que o jurisdicionado prefere pagar os emolumentos da escritura pública para a realização de separações, divórcios e inventários via Tabelionato de Notas a esperar a longa tramitação do processo judicial. No cálculo do custo-benefício, a justiça privada vale o preço – especialmente pela rapidez e segurança (RIBEIRO, 2019, p. 34).

Inclusive, pode-se dizer que é comum, advogados, quando procurados, já explicitarem que a forma extrajudicial do inventário ou do divórcio é o melhor caminho, pela rapidez e efetividade do instrumento produzido pelos tabeliães, especialmente por ser um instrumento que depende da concordância de todas as partes, de modo que, na maioria das vezes, é necessária uma prévia conciliação de todos os interessados, o que, obviamente, garante uma satisfação geral na realização de forma extrajudicial.

Relacionado ao objeto central do presente estudo, frisa-se, novamente, a alienação fiduciária em garantia, introduzida pela Lei n. 9.514/1997, que consagrou um mecanismo de execução extrajudicial (JACOPETTI, 2019), em que é possível a execução do crédito perante os oficiais de registro de imóveis, na mesma linha do decreto-lei 70/66, de modo que, a ideia trazida no PL 6.204/2019, na verdade, seria uma ampliação do que já se tem.

Outras possibilidades de desjudicialização, além da execução, discutida no presente trabalho, são apontadas pela doutrina, como, por exemplo, a mudança de regime de bens, que ainda depende de decisão judicial, o que demonstra que há muito a evoluir. A própria execução, ora tratada, é outro exemplo que a doutrina cita como de possível desjudicialização em favor das serventias extrajudiciais.

Conclui-se, deste modo, que é necessário o aprofundamento destas discussões, a fim de desenvolver ainda mais o acesso à justiça no Brasil e garantir um processo justo e adequado, que traga, de fato, satisfação aos interessados, pois a reversão da situação de colapso da justiça brasileira é uma necessidade social (BORTZ, 2009), e como exposto, as serventias extrajudiciais, mostram-se legítimas aliadas no combate à morosidade, ineficácia e inefetividade dos processos judiciais.

5 EXECUÇÃO CIVIL EXTRAJUDICIAL

A discussão sobre o aperfeiçoamento do acesso à justiça é de substancial importância, pois os inúmeros problemas encontrados nos processos judiciais, notadamente relacionados à morosidade e à inefetividade, afetam toda a sociedade e causam reflexos sociais e econômicos para o país. A sociedade deixa de confiar no modelo de justiça existente, porque, quando necessitam da tutela jurisdicional, não conseguem a satisfação do seu direito. Além disso, uma justiça morosa e ineficiente afasta o interesse de investidores no país (GAJARDONI, 2005).

Especificamente, verifica-se que, a atual situação das execuções civis no Brasil é realmente preocupante. Deste modo, devem ser buscadas estratégias para melhorar os procedimentos existentes, sejam extrajudiciais, extraprocessuais ou até mesmo com aperfeiçoamento das técnicas dos processos judiciais (GAJARDONI, AZEVEDO, 2020; CILURZO, 2016). A necessidade de se buscar novos modelos de execução é corroborada pelas poucas reformas realizadas nos últimos anos, que demonstram que não há razão para acreditar que a situação melhore.

Diante dos exemplos nacionais de desjudicialização, que adotam o modelo extrajudicial de solução de conflitos ou de regularização de situações jurídicas, cujo objetivo é, justamente, trazer aceleração e efetividade aos processos, propõe-se, analisar, no presente capítulo, a possibilidade de se adotar a execução civil extrajudicial no Brasil, conforme ideia trazida no PL 6.204/2019:

Em que pese haver precedentes no país, não se buscou o estímulo da execução fora do judiciário. De maneira geral, optou-se por técnicas judiciais, abreviando os procedimentos executivos já existentes, ou até mesmo extraprocessuais, aumentando os investimentos na estrutura do Poder Judiciário, mas sempre mantendo o processo executivo à vista do juiz (CILURZO, 2016, p. 14).

Como visto, os problemas relacionados às tutelas jurisdicionais e às execuções não são peculiares do Brasil, assim serão apresentados os modelos estrangeiros mais difundidos, especialmente na Europa, e ainda será analisado, de forma mais detida, a execução civil extrajudicial existente em Portugal, conduzida por particulares, denominados agentes de execução, inspirado no sistema francês (ALEMÃO, 2007; RIBEIRO, 2019, p. 15; SCHENK, 2009; GARCIA, 2013).

Antes mesmo da apresentação do projeto, alguns estudiosos já debruçavam esforços na pesquisa acerca da desjudicialização da execução civil,³⁵ e, atualmente, o tema passou a ser objeto frequente de artigos, seminários e congressos³⁶, o que demonstra a importância do tema. O Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Humberto Martins, em palestra recente, fez a seguinte alerta:

o Direito Brasileiro ainda é tímido no debate sobre a desjudicialização, uma ferramenta bastante ativa em muitos ordenamentos jurídicos estrangeiros para solucionar controvérsias sem necessidade de provocar nem sobrecarregar a jurisdição formal (CNJ, 2020).

Assim, como a ideia principal deste trabalho é ampliar o debate acerca da possibilidade de se desjudicializar a execução civil, será analisado ao final do presente capítulo, o projeto de lei n. 6.204, de 20/11/2019, que dispõe, em linhas gerais, sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, quando o objeto da execução tratar de obrigação de pagar quantia líquida, certa e exigível, que tramita atualmente no Senado Federal e encontra-se para análise junto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O projeto, inspirado no modelo português, determina que a execução passará a ser conduzida por um particular, o tabelião de protesto, que desempenhará a atividade de agente de execução, na mesma linha das premissas já existentes no Brasil, fundadas no modelo de natureza privada de desjudicialização, que utiliza das serventias extrajudiciais, como forma de conferir tratamento mais adequado aos litígios ou situações jurídicas.

5.1 Análise da compatibilidade da execução civil extrajudicial à luz do ordenamento jurídico brasileiro

O ponto mais sensível para implantação da execução civil extrajudicial é a discussão sobre a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Deste modo, pretende-se analisar se os Tabeliães de Protesto poderiam exercer a atividade de

³⁵ A título de exemplo, Flávia Pereira Ribeiro, que colaborou diretamente na elaboração do anteprojeto de lei, que culminou no PL 6.204/2019, defendeu sua tese de doutorado em 2012 na PUC-SP, cujo trabalho culminou na obra intitulada Desjudicialização da execução civil (2019). Luiz Fernando Cíurzo também discutiu acerca do tema, em sua dissertação de mestrado, no ano de 2016, na Universidade de São Paulo (USP).

³⁶ Em recente congresso digital da Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo, o Corregedor Nacional de Justiça, o Ministro Humberto Martins discursou, no dia 31 de julho, acerca da desjudicialização da execução civil (2020).

agente de execução, como dispõe o projeto de lei 6.204/2019 ou se tal reforma violaria a Constituição Federal, com a apresentação dos principais argumentos coletados.

A execução civil tramita, via de regra, perante o Poder Judiciário e, como sabido, os juízes de direito são investidos de jurisdição, que, por sua vez, pode ser definida como “uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2012, p. 155), e o seu exercício ocorre através de um processo. Daniel Amorim Assumpção Neves entende que a jurisdição é a representação do poder estatal de interferir na esfera jurídica das pessoas, para resolver a crise existente, com aplicação do direito objetivo (NEVES, 2017, p. 60).

A doutrina clássica define a jurisdição como função exclusiva do Poder Judiciário que, através dos seus membros, decidem monocraticamente ou em colegiado, com a subsunção do fato ao direito. (DONIZETTI, 2019). Todavia, esta ideia de exclusividade está em desuso, o que faz surgir a ideia de que a jurisdição compreende a justiça estatal, a arbitral e a consensual (HILL, 2020). Salles (2018), na mesma linha, ensina que há a necessidade de se fazer uma interpretação ampla dos conceitos tradicionais, inclusive, da própria jurisdição, que deve ser compreendida de forma moderna, a fim de atender ao desenvolvimento da sociedade e ampliar o acesso à justiça.

Para Ribeiro (2019), a detenção, pelo Poder Judiciário, do monopólio da jurisdição, é apenas uma opção legislativa, uma vez que, a própria Constituição Federal de 1988 (art. 52) não traz, em seu bojo, a previsão de uma reserva de jurisdição absoluta (RIBEIRO, 2019, p. 20-21), tanto que nos, últimos anos, houve a transferência de atribuições para outros órgãos e agentes:

A jurisdição, portanto, deve ser vista como a declaração e a satisfação do direito, atividade a ser realizada por um terceiro imparcial, independente e equidistante das partes, devidamente investido para tanto – em alguns casos pelo próprio particular –, que não necessariamente um magistrado. Não se propõe um novo conceito para jurisdição, mas apenas o desapego à tradicional visão de que só o Poder Judiciário pode tutelar direitos. (RIBEIRO, 2019, p. 22). O âmbito institucional jurídico não é lugar para dogmas, uma vez que haveria inevitável contradição com a mutabilidade da cultura e da sociedade. (...) Caso haja alteração das necessidades, deve existir espaço e condição para inserções harmônicas e alterações compatíveis da norma para com a nova realidade social (RIBEIRO, 2019, p. 30).

Assim, a jurisdição decorre da própria soberania do Estado, que a delega de forma prioritária ao Poder Judiciário, mas não de forma exclusiva (CILURZO, 2016). Além

disso, Pinho ao comparar a previsão constitucional de acesso à justiça, contida no art. 5º, XXXV e a previsão trazida pelo CPC/2015, em seu art. 3º, faz a seguinte constatação:

Embora haja similitude entre as duas redações, uma leitura mais atenta revela que o comando infraconstitucional busca oferecer uma garantia mais ampla, extrapolando os limites do Poder Judiciário, a quem incumbe prestar a jurisdição, mas não como um monopólio (...) Desse modo, a jurisdição, outrora exclusiva do Poder Judiciário, pode ser exercida por serventias extrajudiciais ou por câmaras comunitárias, centros ou mesmo conciliadores e mediadores extrajudiciais (PINHO, 2019)

Há algum tempo atrás, era indiscutível o princípio da inafastabilidade da jurisdição estatal, eis que, o acesso à jurisdição era tido como um direito fundamental e entendia-se que os conflitos e as pretensões resistidas só se resolveriam mediante apreciação judicial (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020). Mas, como visto, o rol de mecanismos extrajudiciais foi ampliado significativamente nos últimos anos, por serem considerados meios adequados de tratamento de conflitos ou de regularização de situações jurídicas, de forma que a implantação da execução extrajudicial seguiria, em tese, a mesma linha (RIBEIRO, 2019).

Deste modo, a criação de mecanismos extrajudiciais mostra-se necessária para uma adequada reestruturação do sistema processual e do acesso à justiça, sem acarretar na violação aos princípios constitucionais, como defende parte da doutrina:

Principalmente nas últimas décadas os povos cultos vêm relativizando o princípio da inafastabilidade da jurisdição estatal, certos de que não apenas os togados podem prestá-la, mas também os privados em sede de arbitragem, e, num espectro mais amplo, todas as pessoas (físicas ou jurídicas) que servem de instrumento voltado a pacificação de conflitos individuais ou coletivos, mediante o manejo de técnicas diversificadas de resolução de controvérsias, através de métodos adversariais ou não adversariais.(FIGUEIRA JÚNIOR, 2020)

Assim, parte da doutrina defende que o legislador é obrigado a criar procedimentos que, de fato, tutelem efetiva, adequada e tempestivamente os direitos, para alcançar “uma racional distribuição do tempo do processo” (GAJARDONI, 2005) e, para isso, as reformas não podem estar limitadas ao desenvolvimento de mecanismos aplicados aos processos judiciais. Defende-se a garantia de que, não será excluída da apreciação judicial qualquer lesão ou ameaça a direitos, ou seja, é mantida a inafastabilidade da jurisdição, sem, contudo, restringir à análise de conflitos ao Estado-Juiz. Não se pode mais ter a ideia limitada de que, acesso à justiça é o mesmo que acesso ao judiciário, este

deve ser provocado em um segundo momento, caso, por exemplo, sejam verificadas ilegalidades nos procedimentos extrajudiciais.

Como visto, há cerca de trinta anos, foi iniciado este movimento de criação de alternativas para os cidadãos resolverem situações jurídicas e conflitos sem a necessidade de apreciação judicial, com a consagração da jurisdição privada, que transformou significativamente o direito processual. (RIBEIRO, 2019). A mitigação da reserva de jurisdição, aliás, é uma tendência mundial, com a delegação de certos atos a outros profissionais, que mostram-se capazes de solucionar determinadas questões e de conduzirem com destreza os procedimentos.

Obviamente, o exercício de jurisdição por entidades privadas ou a possibilidade de solução de conflitos sem a apreciação inicial do Poder Judiciário gera repulsa por parte dos operadores do direito, especialmente, os mais conservadores. Assim, o Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes analisou questionamentos com relação à constitucionalidade da arbitragem, trazida pela Lei 9.307/1996, todavia, em todas as ocasiões, reconheceu a constitucionalidade, inclusive dos artigos 6º e 7º, que preveem a possibilidade de forçar o cumprimento da cláusula arbitral anteriormente firmada e dos arts. 18 e 31, que preveem, respectivamente, a irrecorribilidade da decisão arbitral e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral.

Verifica-se que, foi adotada uma interpretação ampliativa do conceito de jurisdição e do primado da reserva de jurisdição, e mesmo que a parte seja forçada a cumprir o compromisso arbitral, não haverá violação constitucional, pois é resguardada a possibilidade de provocar o Poder Judiciário, para questionar a legalidade do procedimento arbitral e do compromisso, com a ressalva de que, caso não haja nenhuma ilegalidade, o conteúdo da decisão arbitral não está sujeito a controle do Poder Judiciário. (SALLES, 2018). Aliás, a doutrina reconhece que os árbitros exercem propriamente jurisdição. (DIDIER JR., 2015).

Com relação à execução extrajudicial, existem precedentes deste modelo executivo no ordenamento jurídico brasileiro, como os instrumentos trazidos pela lei 9.514/97, que trouxe a possibilidade de execução extrajudicial das dívidas oriundas dos financiamentos e pelo Decreto-lei 70/66, que trouxe a execução conduzida pelos agentes fiduciários, que, igualmente foram questionados, a respeito da violação de diversos direitos e garantias constitucionais, tais como devido processo legal, contraditório, ampla defesa e, ainda, com relação à reserva jurisdicional.

O Supremo Tribunal Federal, na mesma linha, reconheceu a constitucionalidade em diversas ocasiões, o que demonstra uma certa uniformidade de interpretação com as decisões que analisaram a constitucionalidade da arbitragem, mas, recentemente, foi reconhecida repercussão geral em um recurso extraordinário, pendente de julgamento, que questiona a execução extrajudicial oriunda do financiamento imobiliário (Recursos Extraordinários 556.520 e 627.106) (LAGO, 2019).

Com relação à execução extrajudicial, que se pretende consagrar no Brasil, em razão do sistema jurídico brasileiro e dos diversos procedimentos extrajudiciais de resolução de conflitos já implantados no Brasil, tanto os realizados pelas serventias extrajudiciais, quanto os demais, como a arbitragem, em que se verifica que há uma interpretação ampla do conceito de jurisdição, exercida, inclusive, por particulares, entende-se que não se poderá igualmente alegar violação à inafastabilidade do controle jurisdicional, desde que as portas do Poder Judiciário não sejam trancadas, em definitivo (HILL, 2020), pois o direito de ajuizar uma ação judicial para questionar alguma injustiça deve ser resguardado. Trata-se, apenas, de racionalizar o sistema de justiça e a entrega da prestação jurisdicional estatal. Igualmente, não se pode conferir ao titular da obrigação pecuniária o direito de adentrar ao patrimônio do executado, por suas forças (HILL, 2020). Em complemento

Infere-se do PL 6.204/2019 que em momento algum ao agente de execução é conferido o poder de dizer o direito, até porque o procedimento extrajudicial pressupõe que o credor sempre se apresente munido de título líquido, certo e exigível. Caberá ao agente, tão somente, a verificação dos seus requisitos de fundo e de forma e, se presentes, processar a execução nos termos da lei. (...) o devido processo legal é observado em sua plena acepção (...) não há qualquer mácula, vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no PL em exame que, repita-se, está em sintonia fina com a história contemporânea do processo civil e com os influxos do acesso aos meios diversificados de resolução de controvérsias, em que se inserem também as técnicas de desjudicialização de atos e atribuições que podem ser perfeitamente retirados do sobrecarregado Estado-juiz e delegados para os tabeliães de protesto, que passarão a exercer as funções de agente de execução. (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

Deste modo, como defende parcela da doutrina, não há reserva absoluta na condução da execução civil pelo Poder Judiciário, na mesma linha do que se observa no poder de dizer o direito ao caso concreto, questionamento apreciado pelo Poder Judiciário quando da introdução da arbitragem:

O regime constitucional brasileiro não cria uma reserva absoluta da expropriação em favor da jurisdição, nem a execução forçada de obrigações financeiras figura, por princípio constitucional, entre os atos integrantes da jurisdição com exclusividade, nem tampouco o direito brasileiro nega a possibilidade de prática de atos executivos fora dos processos judiciais. Pelo contrário, nosso sistema jurídico processual consagra e estimula a própria atividade jurisdicional cognitiva por meio da arbitragem fora do âmbito da justiça estatal e, desde o século XIX vem implantando e prestigiando vários mecanismos procedimentais de execução de obrigações por quantia certa regulados por legislação especial, os quais são manejáveis fora da jurisdição estatal. (THEODORO JÚNIOR, 2020)

Assim, não há, com base nos argumentos e precedentes acima referidos, como se defender a inconstitucionalidade da execução civil, em razão da violação da reserva de jurisdição ou da inafastabilidade do controle jurisdicional. Além disso, há entendimento que, a execução dispensa a análise detida do juiz, diante do inexistente ou reduzido grau de cognição que ela exige, “o direito já se encontra acertado por meio do título, desnecessária é a atividade cognitiva do juiz, por meio do processo de conhecimento” (DONIZETTI, 2019, 1.561). Logo,

A atividade jurisdicional na execução é inteiramente diversa daquela que o juiz exerce no processo de conhecimento: pouco tem de intelectual; é atividade preponderantemente prática, que atua e modifica o mundo exterior, lidando com pessoas e bens do mundo real, no qual os valores e interesses se apresentam em constante mutação. Acrescenta, ainda, o referido autor que, o juiz na execução não faz simplesmente a subsunção dos fatos à lei, mas ele elabora juízos de conveniência e oportunidade, que mais se assemelham às de um operador do mercado, do que às de um jurista (GRECO, 2013, p. 402).

Neste ponto, interessante mencionar o estudo empírico de Cilurzo (2016) que, ao analisar uma comarca no interior do Estado de São Paulo, constatou que, as interferências nos processos executivos judiciais, pelos juízes e funcionários dos gabinetes (assessores), são feitas de forma incidental em casos complexos que necessitam de decisões mais elaboradas, casos em que, de acordo com o projeto de lei 6.204/2019 continuarão a ser analisados por magistrados. Fora isso, valoração, deliberação e até mesmo minuta de decisão ficam a cargo dos cartórios judiciais, seus escreventes e escrivães, o que corrobora com a ideia de se desjudicializar a execução, que já ocorre, ainda que informalmente, nas secretarias judiciais.

E, segundo parte da doutrina, o direito de buscar a satisfação do crédito é um direito potestativo, a que o devedor nada pode fazer, a não ser sujeitar seu patrimônio até o cumprimento de sua obrigação:

A expropriação do patrimônio do executado por império do Estado se justifica pelo direito potestativo do exequente de exigir o cumprimento da reponsabilidade patrimonial, ou seja, um direito que nasce com a obrigação e incide com o inadimplemento do devedor (ABELHA, 2015, p. 346).

Deste modo, como há entendimento de que a reserva de jurisdição não é empecilho à consagração de meios extrajudiciais de solução de conflitos, desde que permaneça resguardado o direito de promover ações judiciais, a fim de questionar ilegalidades que possam ser praticadas e, como visto que não há sentido em se exigir, tão somente, apreciação judicial para as ações executivas, pode-se concluir que é possível, de acordo com os entendimentos e precedentes expostos, a desjudicialização da execução civil, a fim de trazer maior racionalidade ao sistema processual, além de equilibrar o ônus do processo (GAJARDONI, 2005), pois o devedor ficará encarregado de promover o contraditório perante o agente particular ou perante o juiz. Garante-se, deste modo, o devido processo legal, de forma substancial³⁷:

Quando o beneficiário da morosidade do Judiciário é o indivíduo pobre e sem influência, não há repercussão no cenário político. Mas quando grandes credores, como bancos, vêem seus títulos serem lentamente executados, a pressão sobre o Judiciário cresce. (...) O aumento do consumo gerou aumento de crédito e, como conseqüência, das dívidas, nem sempre pagas. O não pagamento é habitualmente absorvido pelas empresas em sua projeção de inadimplementos, mas quando este se torna sistemático ameaça o próprio empreendimento (ALEMÃO, 2007).

Este pode ser o caminho para garantir um acesso à justiça de forma adequada, conforme já defendia Cappelletti e Garth, que entendiam que o alcance da justiça não pode se limitar, tão somente, aos modelos tradicionais, e não há procedimento algum que seja totalmente imodificável (CAPELLETTI; GARTH, 1988). Figueira Júnior, ao orientar-se pelos ensinamentos de Cappelletti e Garth salienta que:

Nesta “nova onda” do processo civil, mitiga-se o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição estatal (v.g. arbitragem) em prol dos equivalentes jurisdicionais que, ao fim e ao cabo

³⁷ “Como se isso já não fosse o bastante, a demora na obtenção da tutela sempre beneficia ao réu que não tem razão. A manutenção do direito demandado, no longo decorrer do processo, em poder daquele que está errado (em detrimento do verdadeiro tutelado pelo direito), representa, seguramente, o maior contrasenso do sistema. O réu que não tem razão lucra com a demora pois, além de permanecer indevidamente em poder da coisa, lhe colhe os frutos. Por isso, não poucos jurisdicionados buscam outros meios para a solução de seus litígios (heterocomposição extrajudicial), quando não renunciam aos seus próprios direitos, tudo a fim de evitar o dano maior que terão (material e emocional) com os longos anos de espera por uma decisão.” (GAJARDONI, 2005).

representam, nada mais nada, menos do que mecanismos ou técnicas de resolução de conflitos (adversariais ou não adversariais) voltados à satisfação eficiente dos direitos das pessoas (físicas ou jurídicas) que se deparam com a violação ou ameaça de seus direitos (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020)

De outro lado, parte da doutrina entende que não seria possível a transferência da execução a particulares, pois o poder de invadir o patrimônio do devedor deve ser exercido pelo Poder Judiciário, conforme defendeu Flávio Luiz Yarshell, em evento promovido pela Escola da OAB – Seção São Paulo (2020). Na mesma linha, a AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros) enviou uma nota técnica ao Senado Federal, em que desaconselha o acolhimento do projeto de lei que trata da execução extrajudicial, ao argumento de que, “os atos expropriatórios na ordem constitucional, se acham sujeitos à reserva de jurisdição e de que a proposição legislativa contraria o princípio da inafastabilidade jurisdicional”. Humberto Theodoro Júnior criticou duramente a posição da AMB, que para ele, “ignora a tendência universalmente estimulada à diversificação dos sistemas e métodos de pacificação de conflitos jurídicos”, o que surpreendeu a comunidade jurídica (2020).

Não há consenso acerca da prática de atos expropriatórios por particulares, mas também é verdade que reformas anteriores também não foram introduzidas sem resistência, como ocorreu com a arbitragem, apesar dos resultados positivos obtidos posteriormente.

Há quem defenda um meio termo, como Ciburzo (2016) que entende que o instrumento extrajudicial, caso seja implantado, talvez fosse o caso de se desjudicializar apenas os atos sem conteúdo jurisdicional, em um primeiro momento, ante à complexidade desta mudança (CILURZO, 2016). Cumpre salientar, neste ponto, que Ribeiro, entende que os atos relacionados à execução indireta necessitam de apreciação judicial, por a cognição exigida é mais aprofundada (2019, p. 17), ou seja, não poderia, em um primeiro momento, ser delegada a apreciação de atos relacionados às medidas coercitivas para cumprimento da obrigação aos agentes de execução.

Acrescenta-se que, a delegação de atos de império, por opção legislativa, não deve ser a qualquer particular (RIBEIRO, 2019), pois, como visto, deve ser mantido certo controle judicial, conforme o projeto de lei 6.204/2019 prevê:

É evidente e de suma importância a desjudicialização do processo de execução, a fim de tornar cada vez mais célere e efetivo o seu trâmite, na persecução dos objetivos a que se destina, desonerando o Poder Judiciário (...) desmistificando aquele conceito tão arraigado de

jurisdição estatal. Exemplos de desjudicialização já existem em nosso ordenamento jurídico e boas propostas já foram apresentadas, basta apenas a boa vontade para que sejam postas em prática (TORRE, 2017).

A necessidade de se manter certo controle, é um dos fundamentos que fizeram parte da doutrina e a própria autora do projeto de lei 6.204/2019, definirem os tabeliões de protesto como agentes capazes de assumirem a função de agente de execução.

Outros direitos e garantias fundamentais, como, por exemplo, o devido processo legal, direito à ampla defesa e ao contraditório também devem ser respeitados quando da implantação da execução extrajudicial, mesmo que se tenha uma interpretação ampla do princípio da inafastabilidade da jurisdição e do próprio conceito de jurisdição, medida considerada de essencial importância, pois os conceitos devem evoluir juntamente com a evolução social, a fim de compreender o atual conteúdo e limites, (SALLES, 2018). Conforme será visto, o projeto referido, demonstra esta preocupação, pois há a previsão de um amplo rol de defesas que o executado poderá apresentar, como embargos, impugnações, consultas e suscitação dúvida.

Com a previsão de meios de defesa ao executado, restará garantido o contraditório, ainda que de forma diferida (RIBEIRO, 2019). Deste modo, denota-se que, não há como se criar um procedimento extrajudicial que seja a última instância, pois deve-se garantir a possibilidade de questionamento judicial.

Outro ponto interessante, é que o projeto pretende tornar obrigatória a apresentação dos títulos ou documentos de dívida a protesto, antes do início da execução civil, tal medida contribuirá para a ampliação do contraditório e da ampla defesa, já que o devedor de antemão já terá ciência de que, além de ter a possibilidade de sofrer o protesto, caso não efetue o pagamento, poderá ser executado posteriormente. Ressalta-se que, esta previsão não trará nenhum ônus ao exequente, diante da previsão, em âmbito nacional, da postergação do pagamento dos emolumentos.

Com relação à obrigatoriedade de se utilizar do procedimento extrajudicial, segundo Sander, ao falar sobre meios alternativos de solução de conflitos, afirma que estes devem ser de utilização compulsória. (2000). De outro lado, Cilurzo (2015) entende que a execução extrajudicial deve ser via alternativa ao processo judicial. Entende-se que, em prol da harmonia do próprio sistema de justiça multiportas que está em construção, em que diversos procedimentos extrajudiciais foram colocados à disposição dos interessados, que podem utilizá-los, de forma facultativa, deve-se seguir a mesma lógica com a execução extrajudicial.

É importante salientar ainda que, o procedimento somente permanecerá na esfera extrajudicial se for de interesse de ambas as partes e desde que não haja violação dos direitos ao executado. Então, mesmo que seja obrigatória a execução civil iniciar na esfera extrajudicial, não há que se alegar violação de acesso ao judiciário, pois esta permanece à disposição do interessado, que poderá insurgir contra o procedimento de diversas maneiras (SALLES, 2018).³⁸

Por fim, é fundamental que seja garantido o amplo acesso ao procedimento extrajudicial de execução civil, com previsão de gratuidade de justiça para as pessoas que necessitarem, pois não se pode pensar em ampliar o acesso à justiça de um lado, com a garantia de um mecanismo que pode ser mais célere e efetivo, e se esquecer de garantir a sua utilização pelos hipossuficientes. Frisa-se que o projeto de lei 6.204/2019, também prevê o direito de gratuidade, conforme será visto no ponto 5.5 deste trabalho.

Com um mecanismo que traz em seu bojo, direitos a ambas as partes, exequente e executado, que busca trazer maior racionalidade ao sistema, não há como se alegar violação ao princípio da proporcionalidade. Aliás, é algo absolutamente fundamental buscar o equilíbrio na desjudicialização da execução civil, que nem sempre é fácil, mas, deve-se lembrar que todos os direitos devem ser preservados, na maior medida possível (FREITAS, 2001; DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016), pois, com visto, o modelo de execução extrajudicial existente no Brasil foi e é objeto de questionamento até os dias atuais.

Não se deve apenas pensar em desafogar o Poder Judiciário, é necessário que seja buscada uma solução realmente concreta aos problemas verificados (GARCIA, 2013), com a ressalva de que os agentes de execução devem atentar-se para os direitos legais e constitucionais de todos os envolvidos na condução dos processos extrajudiciais, tal como é realizado o controle pelos magistrados nos processos judiciais.

Por haver conflito de direitos, inclusive, de âmbito constitucional, é de se notar que a matéria não se resolve em uma discussão simples, pois, como visto, há quem defenda que a execução extrajudicial não viola nenhum direito, enquanto outros defendem que a medida é inconstitucional, e há ainda quem acredita que deve ser delegado aos particulares somente atos de rotina cartorária, como citação, intimação,

³⁸ Inclusive, há precedente no STF, RE 631.240, que respaldou a necessidade do prévio requerimento administrativo em caso de pedidos relacionados à Previdência Social, entendimento acompanhado posteriormente pelo STJ. (SALLES, 2018).

penhora, mantida a condução do processo pelo juiz de direito, o que restringirá a atuação dos agentes de execução.

Assim como ocorreu com a arbitragem, acredita-se que, para a implantação da execução extrajudicial, é necessária, tão somente, uma reforma legislativa, sem que seja realizada uma alteração constitucional, mesmo diante do evidente exercício de jurisdição do árbitro. (RIBEIRO, 2019, p. 36). Ressalta-se ainda que, de acordo com o exposto, não há violação de direitos constitucionais, se permanecer inócuo o direito dos interessados de se socorrerem ao judiciário (MARTINS, 2008), ou seja, desde que haja o respeito aos direitos básicos, sob pena de se consagrar um instrumento autoritário e perigoso. Por fim, a desjudicialização da execução civil além de não violar direitos, pode ser considerada como um instrumento capaz de garantir o adequado acesso à justiça, considerado como um dos direitos mais fundamentais dos cidadãos. (CAPPELLETTI, 1994).

5.2 A(s) vantagem(ns) da execução civil extrajudicial

Após verificar a questão da compatibilidade da execução civil extrajudicial com o ordenamento jurídico brasileiro, entende-se que é primordial analisar se a desjudicialização da execução civil poderá solucionar os problemas da execução civil.

Para parte da doutrina, não há dúvida, é necessário o rompimento com o modelo tradicional, para se alcançar um processo de execução célere, efetivo e adequado, diante da atual situação (RIBEIRO, 2019). Hill, no mesmo sentido, salienta que “é chegado o momento de avançarmos no segmento da função executiva” (HILL, 2020).

Assim, a retirada da execução civil dos braços do Poder Judiciário tem como principal fundamento, além dos aspectos relacionados à morosidade e à inefetividade do processo judicial, a prestação de tutela executiva de forma adequada, pois, como visto, considera-se que, na execução, os juízes perdem muito tempo com questões formais e burocráticas e pouco contribuem para a satisfação do direito ou do crédito (GRECO, 2013; FIGUEIRA JÚNIOR, 2020; TORRE, 2017)³⁹, o que, em um primeiro momento, demonstra que a adoção do modelo extrajudicial contribuirá não só com as partes interessadas:

³⁹ “Como consequência da redução do fluxo de demandas, os magistrados terão mais tempo para dedicarem-se aos processos em que a jurisdição estatal requer efetiva atuação, quais sejam, as demandas de cognição e as tutelas de urgência, o que resultará em prestação de jurisdição mais célere e também mais qualificada.” (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

O juiz deve deixar de ser o condutor principal da execução, na qual preponderam atividades práticas e negociais, inteiramente alheias ao seu perfil profissional, facultando a lei processual que a organização judiciária venha a atribuir a determinado auxiliar da justiça, ou até mesmo a um particular, as funções de escolha dos bens a serem penhorados, efetivação da penhora, avaliação e arrematação, bem como a execução das obrigações de fazer materialmente infungíveis, sob a supervisão do juiz, ao qual poderão recorrer quaisquer interessados, pedindo a revisão ou anulação desse atos (GRECO, 2005)

Além disso, o Judiciário não é acessado por todos, de sorte que há, certo controle do acesso pelos grandes litigantes, que fazem deste balcão de cobrança (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019):

Acredito que devamos iniciar os debates, em nosso país, de eventual desjudicialização de atos executórios, ou corremos o risco de ver, no futuro, magistrados cada vez mais assoberbados com tarefas burocráticas e com cada vez menos tempo para a análise do mérito das causas que lhe forem confiadas (PAIVA, 2011)⁴⁰

Diante do reconhecimento de sobrecarga de trabalho dos magistrados, que compromete, evidentemente, o acesso à justiça e, como dito alhures, a atividade satisfativa faz parte da noção de acesso à justiça, de modo que, não basta garantir ao cidadão apenas o direito de acessar ao judiciário para obtenção de uma sentença, deve-se, igualmente, garantir os meios para efetivação e satisfação do direito (HILL, 2020), a fim de se alcançar uma adequada tutela executiva.

É importante salientar que, qualquer reforma da execução civil, deve abarcar também as execuções fiscais que, segundo os relatórios do Justiça em Números, do CNJ, representam grande volume dos processos pendentes (39%) e 70% das execuções pendentes (2020, p. 155)⁴¹, o que demonstra a grande contribuição desta espécie de execução para a atual situação dos processos judiciais, notadamente o excesso de processos a serem conduzidos pelos magistrados. Apesar de considerar que não há empecilho na desjudicialização das execuções fiscais, por considerar que estas

⁴⁰ No mesmo sentido, defende Fernando de Paula Torre: “A doutrina há tempos vem alertando sobre essa necessidade de desjudicialização do processo de execução, defendendo que não há a necessidade de os juízes envidarem seus esforços para presidir um processo de execução, quando este, muito bem pode ser desempenhado por auxiliares da justiça, dada a sua natureza eminentemente prática.” (2017).

⁴¹ Ressalta-se que, há também outro projeto de lei, de nº 4.257/2019, em tramitação no Senado Federal, de autoria do Senador Antônio Anastasia que, permite ao executado optar pela adoção de juízo arbitral, caso a execução esteja garantida por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, bem como permite à Fazenda Pública optar pela execução extrajudicial da dívida ativa de tributos e taxas que especifica,/ mediante notificação administrativa do devedor, modificando, para tanto, a Lei nº 6.830/1980.

apresentam algumas características específicas, no presente trabalho, não serão tratadas as suas especificidades.^{42 43}

Em resumo, a desjudicialização da execução civil consiste na retirada do “monopólio” do Poder Judiciário, na condução das execuções civis, de modo que auxiliares da justiça ou particulares passam a desempenhar a função de analisar os pressupostos do requerimento de execução e dos títulos judiciais e extrajudiciais, além da realização da citação, intimação, penhora, expropriação, entre outros atos, com a manutenção de certo controle, a ser exercido pelo juiz (RIBEIRO, 2019, p. 16).

Não é possível, antes da implantação do novo modelo de execução, afirmar que haverá a completa solução dos problemas relacionados ao enorme acervo, morosidade, inefetividade, entre outros, o que se pode apontar são indícios de que a mudança pode ser positiva, com base nos modelos extrajudiciais já existentes no Brasil e com base na experiência estrangeira, que fazem acreditar que, de fato, a introdução de um mecanismo extrajudicial de execução, de uso obrigatório ou facultativo, acarretará a redução do número de processos sob condução exclusiva dos magistrados.

Com relação à melhora de efetividade e celeridade do processo de execução, pode-se citar a implantação de meios extrajudiciais de resolução de conflitos ou de efetivação e regularização de direitos, realizada, paulatinamente, no Brasil, que trouxeram bons resultados, além de garantir o direito de escolha aos interessados que, após orientação profissional, passaram a ter opções para escolher o meio mais adequado para solucionar conflito. A título de exemplo, como já frisado, muitos advogados e interessados fazem a opção de realizar inventários e divórcios por meio de escritura pública, diante da facilidade, celeridade e efetividade, mesmo que tenham que recolher os emolumentos, pois essas passaram a ser realizadas em dias ou semanas em comparação aos processos judiciais que demoravam anos, o que contribui para a rápida regularização de bens móveis e imóveis, circulação de riquezas, desbloqueio de bens, o que, realmente, traz otimismo com relação à execução extrajudicial.

⁴² No Brasil, o Poder Judiciário já utiliza da Inteligência Artificial para acelerar as execuções fiscais. O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco criou no ano de 2018, o programa de inteligência artificial batizado de ELIS, que foi alimentada com uma base de dados de 450 mil processos que tramitavam em Recife, referente à dívidas fiscais de IPTU e ISS. O sistema que utiliza da tecnologia denominada *machine learning*, é capaz de analisar uma certidão de dívida ativa, conferir os dados e verificar a existência de prescrição, bem como faz a análise da competência. (TJPE, 2018).

⁴³ A inteligência artificial já está inserida em praticamente todos os setores e no judiciário também está em implantação. Há relatos de que, na Estônia, está em desenvolvimento o primeiro “juiz robô”. (2019)

Entende-se, ainda, como será visto, que os tabeliões de protesto, com toda a sua autonomia gerencial e administrativa da serventia, podem exercer muito bem a função de agentes de execução, com a utilização de estruturas adequadas e tecnologias, o que poderá trazer a eficiência tão desejada:

A eficácia e a celeridade da satisfação do direito subjetivo declarado na sentença ou no título extrajudicial dependem também do menor risco de inadimplência, o qual pode ser muito bem gerido pela desjudicialização da execução civil, com o valoroso apoio dos tabelionatos de protestos por meio da delegação (MARTINS, 2020).

Assim, a ampliação dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos pode ser o caminho para corrigir defeitos da execução civil judicial, como a morosidade, inefetividade, a dificuldade em encontrar endereço e bens, a recalcitrância no cumprimento de decisões judiciais, o bloqueio imediato de bens do executado logo que formulado o requerimento inicial e o grande número de processos. A ideia é corrigir um sistema que está em pleno colapso.

Para os entusiastas do modelo, a introdução no ordenamento jurídico brasileiro representará um enorme avanço legislativo em prol dos jurisdicionados e do Poder Público e poderá solucionar os problemas da execução civil judicial (RIBEIRO, 2019; FIGUEIRA JÚNIOR, 2020; MARTINS, 2020). Theodoro Júnior considera que, caso não ocorra a desjudicialização da execução civil, haverá a um retrocesso histórico cultural. Para o referido autor haverá as seguintes vantagens na adoção da execução extrajudicial:

a) Os processos judiciais acumulados aos milhões atualmente correspondem, em mais da metade, as execuções em dificuldade ou impossibilidade de conclusão, por ausência de localização de bens exequíveis; b) As tarefas práticas de localização de bens a penhorar são de problemático exercício pelos juízos cíveis, mas são mais facilmente praticáveis por um agente especializado na função executiva, sendo remunerado exatamente pelo êxito em seu desempenho; c) Transferindo-se o encargo para o agente executivo (um notário especializado) os serviços a seu cargo serão, naturalmente, mais eficientes, enquanto os encargos dos juízos do Poder Judiciário serão aliviados de um enorme volume de processos, em benefício da maior disponibilidade de tempo e condições para enfrentar os processos de cognição, que, na verdade, são os que reclamam a atividade pacificadora contenciosa; d) Os participantes da execução extrajudicial não ficarão privados, quando necessária, da tutela jurisdicional, mas esta será muito menos numerosa e não comprometerá os serviços das varas cíveis comuns, já que poderá ser concentrada numa ou algumas varas especializadas (juízo de execução), como hoje é comum nas comarcas de grande porte, onde existem varas especializadas em

questões oriundas dos Tabelionatos e Registros Públicos
(THEODORO JÚNIOR, 2020)

Assim, há o entendimento de que, com a desjudicialização da execução, haverá uma melhora da eficiência da execução, redução do acervo de processos judiciais, sem que haja a violação de direitos do executado, que poderá apresentar questionamento judicial sempre que entender necessário. No mesmo sentido, Joel Dias Figueira Júnior que denomina o projeto de alvissareiro, destaca que a introdução da execução extrajudicial modificará substancialmente o cenário da jurisdição brasileira e trará, ainda, enorme economia aos cofres públicos:

(...) o projeto de lei 6204/19 é mais do que oportuno, é adequado e imprescindível para combater, eficazmente, a crise em que se encontra mergulhada a jurisdição estatal (...) a crise em que se encontra mergulhada a prestação da tutela jurisdicional estatal tem como ponto nevrálgico, ou melhor, il collo di bottiglia (gargalo de garrafa) as demandas executivas, enquanto o Estado-juiz exerce as funções de mero “administrador de cobranças”, pois é assente que a jurisdição, na verdadeira acepção da palavra, raramente é prestada nos procedimentos executivos. (...)

Basta considerar que o custo médio total para a tramitação de um processo de execução civil gira em torno de R\$ 5.000,00, e, multiplicando-se pelo número de ações executivas civis pendentes (13 milhões), encontra-se um total aproximado de R\$ 65 bilhões de despesas arcadas pelos cofres públicos que, doravante, poderão ser economizadas (FIGUEIRA JÚNIOR, 2019).

Todavia, em que pese os argumentos favoráveis, o caminho para o ingresso da execução civil extrajudicial ou da desjudicialização da execução civil não será fácil, pois trata-se de matéria que divide opiniões, seja com relação à reserva de jurisdição, seja sobre o sucesso do modelo estrangeiro, que será visto abaixo, assim como em relação ao teor do projeto de lei. Figueira Júnior ressalta ainda que, há uma tradição do povo brasileiro em resistir aos métodos não adversariais de resolução de controvérsias (2020), conforme também pondera Ribeiro:

O âmbito institucional jurídico não é lugar para dogmas, uma vez que haveria inevitável contradição com a mutabilidade da cultura e da sociedade. As normas – materiais e processuais – devem ser direcionadas para uma realidade social concreta, em um momento histórico determinado, de forma a atender às necessidades específicas daqueles que estão sob o seu comando. Caso haja alteração das necessidades, deve existir espaço e condição para inserções harmônicas e alterações compatíveis da norma para com a nova realidade social. (2019, p. 30).

Há quem considere ainda que, a alteração do modelo de execução pode não render o sucesso esperado, pois a maior causa do insucesso do modelo atual é de natureza econômica, relacionada à ausência de bens do devedor, de modo que, deve-se buscar alternativas de incentivo ao adimplemento (YARSHELL, 2020).⁴⁴ No mesmo sentido, de acordo com o estudo feito sobre a reforma da execução civil em Portugal, no ano de 2009, por Schenk (2009), a desjudicialização da execução civil não foi o sucesso esperado. Contudo, é bom que se diga que, posteriormente, foram feitas novas reformas no procedimento extrajudicial português, para aprimorá-lo e corrigir os vícios encontrados, diante da reforma que alterou o modelo executivo.

Alerta-se, ainda, que a implantação do procedimento extrajudicial de execução, deve ser acompanhada pela adequada adaptação à realidade brasileira, sob pena de ineficácia da medida, como já se vislumbrou em outras reformas (MARTINS, 2020).

A grande verdade é que não há solução mágica, como já alertado por José Carlos Barbosa Moreira, de modo que não basta fazer reformas legislativas, é necessário alterar a postura, de um modo geral, dos operadores do direito e da sociedade, para o sucesso de um novo mecanismo (ALEMÃO, 2007), que, inevitavelmente, será objeto de grande resistência e críticas, por se tratar de rompimento de tradição. Mas não se discute e, isso parece uníssono, que algo deve ser feito para melhorar a atual situação que, segundo os números disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, tendem a piorar.

5.3 A experiência estrangeira em sede de execução civil extrajudicial

A execução extrajudicial de obrigações fundadas em títulos judiciais ou extrajudiciais, apesar de haver precedentes no ordenamento jurídico brasileiro (Lei 9.514/1997), é uma tendência na Europa, considerada como forma de garantir o devido acesso à justiça. Por isso, é necessário ponderar algumas questões dessa experiência, especialmente a vivenciada em Portugal que, segundo parte da doutrina, é a inspiração do modelo que se pretende implantar no Brasil, através do PL 6.204/2019 (RIBEIRO, 2019).

Theodoro Júnior, de outro lado, que a execução extrajudicial das dívidas em dinheiro é um fenômeno antigo, que algumas civilizações sempre trataram a questão como uma função administrativa:

Em Roma, na legislação primitiva, a autoridade pública não se encarregava nem do julgamento nem da execução forçada. O pretor

⁴⁴ O professor Flávio Luiz Yarshell defendeu esta posição no congresso digital da Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo, no dia 31 de julho do corrente ano.

nomeava, caso a caso, um jurista, com a aquiescência das partes, para a função de *judex*, cuja sentença os interessados se comprometiam a aceitar como solução definitiva de controvérsia. Quanto à execução, não se dava nem pelo pretor, nem pelo *judex*, pois era tarefa do próprio credor que a cumpria por suas próprias forças (THEODORO JÚNIOR, 2020)

Na Europa, a retomada desta ideia de tratar a execução como função administrativa, ocorreu em razão da Recomendação 17, de 9/9/2003, do Conselho da Comunidade Europeia, que orientou os Estados-membros a promoverem a eficácia da execução, diante da crise do processo executivo e da satisfação dos direitos (RIBEIRO, 2019).⁴⁵ O Relatório do Banco Mundial de 2004 também apontou a necessidade de se buscar soluções extrajudiciais para a execução (GARCIA, 2013). Países como a Itália, França, Espanha, Portugal, entre outros países Europeus, sofriam os mesmos problemas verificados no Brasil, quanto à efetividade, morosidade e altos custos da execução civil (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2013).

Posteriormente, um relatório realizado por uma Comissão Europeia, para avaliar a eficiência da justiça dos países, cuja base de dados refere-se ao período de 2004 a 2008, demonstrou que o status do modelo de execução civil era privado (ou misto de público e privado), com a utilização de agentes de execução, na maioria dos Estados-membros da Comunidade Europeia (RIBEIRO, 2019). Haviam os seguintes modelos:

De início, importante trazer a figura do *huissier de justice*, um profissional liberal, licenciado em Direito e com especialização em Direito Executivo, nomeado pelo Ministério da Justiça, que exerce a função de agente de execução, cuja atividade está sujeita a um controle disciplinar de uma associação pública e sob o controle dos magistrados (THEODORO JÚNIOR, 2020; ALEMÃO, 2007). Estes agentes possuem o monopólio da execução forçada de decisões judiciais e outros títulos, e são responsáveis pessoalmente pelos atos praticados (CILURZO, 2016), como citação, notificação, direção da execução, realização de penhora, condução de audiências, entre outras atribuições. “Com origem na França, a estrutura foi adotada pela Holanda, Bélgica e Luxemburgo, expandindo-se para os países do Leste Europeu” (ALEMÃO, 2007; MARTINS, 2020):

⁴⁵ O Conselho da Comissão Europeia, por seu Regulamento nº 44/2001, de 22 de dezembro de 2000, trouxe como norte a simplificação, a uniformização e a celeridade da execução de decisões em matéria civil e comercial, inclusive com reconhecimento mútuo das decisões proferidas pelos Estados-Membros. Depois, esses parâmetros foram incorporados pela Recomendação nº 17/2003, a qual também traz o conceito de agente de execução, figura que recebe a autorização do Estado para efetivar o processo executivo, pertença ele ou não aos quadros desse ente público (ou seja, o agente de execução tanto pode ser público quanto privado, segundo o Conselho da Comissão Europeia). (MARTINS, 2020)

Huissiers de justice, mistos de profissionais liberais e auxiliares da justiça, que possuem o monopólio da execução forçada e apreensão de bens para a conservação, segundo as disposições da Lei Francesa de 9 de julho de 1991. Os huissiers de justice são nomeados na França pelo Ministério da Justiça (Garde des Sceaux) e possuem competência para exercer suas funções apenas no território do Tribunal de instância de suas residências, salvo raras exceções. Devem ser formados em Direito e, após a realização de um estágio profissional remunerado e específico de dois anos, necessitam de aprovação em exames teóricos e práticos para a obtenção de um diploma de Huissier de Justice. (...) A par do monopólio do exercício de determinadas atividades, como as citações, intimações e penhoras, os huissiers de justice possuem várias outras atribuições, dentre as quais a de procurar soluções mediatórias e/ou conciliatórias para os litígios entre credores e devedores, soluções estas que podem ser, inclusive, anteriores ao processo judicial. (...) (PAIVA, 2011, p.35)

Evidencia-se que, há uma cessão de parcela do Poder Estatal ao *huissier de justice*, todavia, sem a retirada do poder geral de controle, a ser exercido pelo Poder Judiciário, e sem a eliminação das garantias do devido processo legal, a fim de evitar excesso ou abuso de poder. Deste modo, o Poder Judiciário mantém a competência de julgar os principais conflitos surgidos no curso da execução (PAIVA, 2011).

De outro lado, existe o sistema de execução utilizado pelos países nórdicos, em que a cobrança das dívidas é feita, sem qualquer dependência do aparelhamento judicial, através de uma estrutura administrativa (*o Kronofogdemyndigheten na Suécia*) (CILURZO, 2016). É de bom tom destacar que a mentalidade social destes países é bem diversa da brasileira e este modelo conta com um amplo acesso aos dados do patrimônio dos devedores e, existe “um dever geral de informação que recai inclusive sobre terceiros, sob pena de sanção pecuniária compulsória” (CILURZO, 2016), o que facilita a efetivação das cobranças (ALEMÃO, 2007).

Inclusive, há países, como a Suécia, que a execução atingiu seu grau máximo de desjudicialização, pois existe “um departamento da Administração que se encarrega da execução, totalmente fora dos organismos judiciários”. (THEODORO JÚNIOR, 2020)

Outro modelo, é fruto do “*Common Law*, com a criminalização frequente do não pagamento das dívidas” sistema em que a “fonte do direito principal não é a lei, mas o costume e a jurisprudência” (ALEMÃO, 2007). Embora haja certa semelhança com o *huissier de justice*, os seus agentes de execução nem sempre são profissionais liberais. Ainda, é possível encontrar outro modelo, que apresenta soluções mistas, fruto de uma reformulação dos mecanismos anteriores. (ALEMÃO, 2007)

Ressalta-se, porém, que há países europeus que mantêm a execução fincada no modelo judicial de processo, como na Espanha, Alemanha e Itália, com o destaque que, nestes dois últimos, o requerimento inicial é formulado perante agentes públicos distintos do juiz, mas integrantes do Poder Judiciário (CILURZO, 2016), o que evidencia uma certa retirada do protagonismo judicial.

Diante desses modelos dispostos, Portugal, que desde a década de 80, se esforçava à procura de novos procedimentos em prol da maior eficiência e efetividade da execução civil, com mais celeridade e menos custo, sem, contudo, violar os direitos dos cidadãos (SCHENK, 2009), após grande reflexão interna, em 2003⁴⁶, adotou o modelo dos agentes de execução, inspirado nos modelos da Suécia, França, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, para adequar-se às diretrizes da União Europeia (ALEMÃO, 2007).

O Decreto-Lei n. 38/2003 foi o primeiro passo para uma reforma paradigmática, que consagrou o modelo português de execução desjudicializada, que transferiu inúmeras atribuições aos agentes de execução, sem, contudo, abrir mão da reserva jurisdicional e do controle judicial. (ALEMÃO, 2007; SCHENK, 2009; RODRIGUES; RANGEL, 2018). “Até então, todo e qualquer ato da execução, ainda que sem natureza jurisdicional, deveria ser praticado pelas partes ou pelos órgãos jurisdicionais” (SCHENK, 2009). Tal reforma foi resultado de um movimento que passou a vislumbrar que as reformas do processo judicial não eram suficientes para a solução da morosidade da justiça. (ALEMÃO, 2007).

A execução civil passou a ter uma divisão de poderes, a parte jurisdicional, mantida sob o comando dos juízes da execução, que passaram a ficar livres de diversas atribuições, mas com a manutenção de certo controle, responsáveis pelo julgamento de oposições e reclamações em face da execução e contra os atos dos agentes de execução; e o de direção do processo, confiada aos agentes de execução, responsáveis pelas diligências necessárias no processo, tais como citações, penhora, venda e pagamento, entre outras funções consideradas administrativas (SCHENK, 2009; ALEMÃO, 2007; CILURZO, 2016; MENDES, 2010).

Os solicitadores⁴⁷ foram os escolhidos para desempenharem a função de agente de execução e o motivo desta escolha é semelhante à justificativa apresentada para

⁴⁶ Destaca-se que a própria Recomendação 17/03 do Conselho da Comunidade Europeia, trouxe uma certa regulamentação da função dos agentes de execução, visto que, em alguns países já adotavam este modelo. (RIBEIRO, 2019, p. 35).

⁴⁷ “Os solicitadores são uma classe antiga, referida nas Ordenações Afonsinas e regulamentada nas Ordenações Filipinas, constituída em associação pública há mais de sete décadas.” (SCHENK, 2009).

acrescentar esta atribuição aos tabeliães de protesto no Brasil: o aproveitamento da estrutura interna (RIBEIRO, 2019; SCHENK, 2009). Segundo Alemão:

É comum "legalizar" os profissionais práticos (os provisionados) durante a regulamentação de uma nova profissão. A justificativa é a de não se criar um vácuo na oferta de profissionais, o que é contornado quando a lei estabelece um prazo longo para sua própria entrada em vigor (2007).

Havia duas categorias de agentes de execução, os solicitadores de execução, selecionados dentre os já existentes, com formação e qualificação, sujeitos a estatuto específico e inscritos na Câmara de Solicitadores, e os funcionários judiciais, especialmente oficiais de justiça, escolhidos para atuar nas regiões em que não havia solicitadores de execução e em casos específicos. (SCHENK, 2009) (MENDES, 2010).

Após a nomeação do solicitador responsável pela execução, este só poderia ser destituído por decisão judicial, provada a atuação dolosa, negligente ou com violação grave dos deveres funcionais (MENDES, 2010). Na reforma, também restou prevista a responsabilidade do exequente, em caso de promoção de execução de forma indevida, e houve a ampliação do dever de cooperação e preocupação com a transparência patrimonial. (MENDES, 2010).

Após a implantação deste novo modelo de execução extrajudicial, alguns problemas de adaptação ocorreram, o que é normal em momentos de ruptura. Schenk (2009) cita a dificuldade de definir minuciosamente as atribuições dos juízes de execução e dos agentes de execução, assim como os momentos em que seriam necessárias as intervenções daqueles. Além disso, os juízes inicialmente resistiram à nova realidade, pois viam os agentes de execução como intrusos (SCHENK, 2009) e insistiam em interferir, com frequência, nas execuções (ALEMÃO, 2007), o que prejudicou, em parte, a reforma (RODRIGUES; RANGEL, 2018).

Não houve tempo suficiente para a implantação de meios que pudessem trazer efetividade para os atos dos agentes de execução (solicitadores), como a ausência de meios dispostos para a procura de bens dos devedores, e havia um certo despreparo dos solicitadores para o exercício imediato da função. Também existiam dúvidas sobre a remuneração, o controle disciplinar e o regime de responsabilidade civil dos solicitadores. (SCHENK, 2009; ALEMÃO, 2007)

Parte da doutrina local apresentou certa preocupação com a reforma, pois os solicitadores são profissionais liberais, que geralmente prestam serviços para grandes

empresas e bancos, o que poderia conferir vantagem a estes setores econômicos, e acarretar dificuldade aos setores menos favorecidos. Havia, inclusive, certa preocupação com relação à conduta ética (ALEMÃO, 2007). Tal qual observado na sequência.

O agente de execução é, na verdade, um profissional liberal, licenciado em solicitadoria ou em Direito, escolhido livremente pelo exequente ou nomeado pela Secretaria do Juízo com base na lista oficial fornecida pela Câmara dos Solicitadores. Sua principal função é efetuar todas as diligências da execução, sob a supervisão e dependência funcional dos juízes e fiscalização e ação disciplinar de órgãos próprios. (RODRIGUES; RANGEL, 2018, p. 3)

Neste primeiro momento, a reforma do processo de execução português foi considerada por alguns juristas locais como umas das piores reformas já realizadas, o que fez com que as expectativas, que eram elevadas, fossem esvaziadas. (MENDES, 2010).

Diante das imperfeições verificadas, em 2005, o Ministério da Justiça português lançou diversas medidas para melhorar a reforma executiva, como a previsão de recursos e sistema informatizado à disposição dos solicitadores, com acesso aos dados de identidade civil, de pessoas jurídicas, veículos, registros comerciais e prediais, o que implicou na redução significativa do número de diligências e na economia considerável tempo (SCHENK, 2009). As novas medidas foram implantadas de forma emergencial, em razão da inefetividade que o modelo extrajudicial apresentou (MENDES, 2010).

Em 2008, foram promovidas mais inovações, que culminaram no aumento do número de solicitadores. Nesta ocasião, regulamentou-se o regime remuneratório e garantiu-se mais simplicidade ao procedimento, como a possibilidade de requerimento eletrônico de execução e a redução do controle judicial. Consagrou-se também medidas de prevenção à inadimplência, com a criação de uma lista de maus pagadores. (SCHENK, 2009; RODRIGUES; RANGEL, 2018; CILURZO, 2016). Diversas competências decisórias também foram acrescentadas a cargo dos agentes de execução, como:

Isenção de penhora até 6 meses dos rendimentos do executado ou redução para metade da parte penhorável (arts. 824.º, nos 4 e 5); concessão de autorização para proceder ao fraccionamento do prédio penhorado, a requerimento do executado e depois de ouvido os interessados (art. 842.º-A); decisão sobre a modalidade de venda executiva, ouvidos o exequente, o executado e os credores com garantia sobre os bens a vender (art. 886.º-A, n.º 1); autorização para venda antecipada dos bens, sendo ouvidas ambas as partes (art. 886.º-C, nos 1 e 2); aprovação das contas na obrigação de custeio de realização da obra na execução para prestação de facto positivo, ainda que contestadas pelo executado (arts. 936.º, n.º 3, e 938) (MENDES, 2010)

Este aumento de poder decisório conferido aos agentes de execução não foi recebido bem por parte da doutrina, que entendeu que houve violação constitucional, com a outorga de poderes decisórios aos agentes de execução, pois não seria “lícito reservar apenas a última palavra ao juiz, mediante a decisão proferida sobre reclamações de actos do agente de execução” (MENDES, 2010)

O Código de Processo Civil Português de 2013, seguiu a evolução normativa da execução, e conferiu ao agente de execução ampla liberdade de atuação (realização de diligências, intimação do executado para defesa, resolução de questões incidentais), com intervenção do juiz em situações excepcionais:

Esses agentes (...) não tem subordinação hierárquica em relação ao juiz e a remuneração consiste em honorários pagos pelas partes pelos serviços prestados, bem como no reembolso das despesas realizadas e comprovadas. Todas essas características acentuam seu caráter privado. De outra sorte, a indicar aspectos públicos de sua atividade, os agentes de execução, detêm status de auxiliares da justiça e devem respeito ao Estatuto dos Solicitadores, podendo em caso de descumprimento, sofrer sanções disciplinares (...) (RODRIGUES; RANGEL, 2018., p. 2).

Por fim, vale destacar a inovação trazida pela Lei 32/2014, o procedimento extrajudicial pré-executivo (PEPEX), um mecanismo preventivo de litígio, que segue a desjudicialização de Portugal, a ser utilizado de forma facultativa pelos interessados (RODRIGUES; RANGEL, 2018), como se fosse uma fase prévia da execução:

PEPEX propicia ao exequente aferir previamente a utilidade da instauração da execução, que consideramos de suma relevância. Caso sejam localizados bens e o exequente, portanto, opte por instaurar a execução extrajudicial, os valores pagos ao agente de execução na fase preliminar serão deduzidos da remuneração devida pela condução da execução propriamente dita (HILL, 2020)

Este procedimento preliminar, em desenvolvimento, pode contribuir ainda mais para redução do número de processos (RODRIGUES; RANGEL, 2018).

Flávia Pereira Ribeiro, ao analisar o sistema de execução de Portugal, aponta que, o juiz de execução exerce funções de tutela e intervém em caso de litígio surgido na pendência da execução (oposição), sana dúvidas e profere alguns despachos liminares, mas deixou de ter a seu cargo a promoção das diligências executivas, como a penhora e a citação. A prática dos atos, eminentemente executivos, passou ao agente de execução. (2019, p. 38). Vislumbra-se que a mudança portuguesa retirou significativamente a carga processual dos magistrados, sem, contudo, retirar o controle do judiciário sobre a execução (ALEMÃO, 2007), e sem retirar os direitos de defesa do executado. Via de

regra, o modelo português de execução civil é considerado pela doutrina como uma inovação bem-sucedida (HILL, 2020; FIGUEIRA JÚNIOR, 2019). Em complemento, Martins observa que

Mais especificamente, parece-me que, em Portugal, o Direito Processual Civil vem tendo sucesso no combate à morosidade e tem dado dinamismo à tramitação dos feitos. Convenhamos que essa não é uma tarefa fácil em nenhum lugar do mundo, pois o processo civil é um reflexo dos reclamos sociais, um resultado da política judiciária e um espaço de convergência de muitos outros fatores (MARTINS, 2020)

Assim, mesmo diante das críticas ao procedimento extrajudicial português, em razão dos problemas encontrados, que necessitaram de correções e melhorias, não se verifica que exista a possibilidade de se retornar ao antigo modelo de execução judicial, pois a reforma é considerada equilibrada, eis que, preserva direitos do executado e garante ao exequente o acesso a um procedimento simples, célere e eficaz (MENDES, 2010).

Atualmente, há orientações expedidas pela Comunidade Europeia que recomendam a implantação, por seus Estados congregados, do sistema executivo fundado na utilização dos agentes executivos, como o português (THEODORO JÚNIOR, 2019).

Deste modo, a execução extrajudicial pode trazer uma significativa melhora na promoção da satisfação de direitos, de modo a afastar a crise da execução e do volume de processos judiciais do Brasil, todavia, é necessária uma reflexão para a implantação desse sistema extrajudicial, a fim de evitar os problemas vivenciados em Portugal:

Embora atraente, o mecanismo português apresenta algumas características que talvez pudessem comprometer sua utilização, sem adaptações, no Brasil. Além de já surgir com seu âmbito de aplicabilidade limitado à execução com a finalidade de pagamento de quantia certa (...) (RODRIGUES; RANGEL, 2018, p. 7)

De fato, para a introdução, no Brasil, da execução extrajudicial, é necessária uma perfeita adequação ao sistema nacional, pois não se pode outorgar essa função de condução da execução civil a qualquer pessoa natural, é necessário que seja dada essa tarefa a pessoas que exerçam, ao menos, uma função pública, como dispõe o PL n. 6.204/2019. Devem, ainda, ser criados mecanismos que garantem a efetividade da execução; ser disciplinadas todas as funções dos agentes de execução e dos juízes, responsáveis pela supervisão e pelo processamento e julgamento das impugnações da execução; devem ser incluídas as execuções fiscais na reforma, entre outras previsões, a

fim de deixar o modelo extrajudicial de execução claro e completo (RODRIGUES; RANGEL, 2018).

5.4 Os tabeliões de protesto como agentes de gestão de conflitos

A desjudicialização da execução, com a delegação da sua condução aos tabeliões de protesto, tem como finalidade precípua o tratamento adequado desta espécie processual, mas, além disso, pode contribuir para que os juízes tenham mais tempo e energia para o tratamento das demandas mais complexas, a fim de que estes exerçam sua atividade constitucionalmente prevista (RIBEIRO, 2019)

A discussão sobre o melhor sujeito a conduzir a execução extrajudicial é extremamente vital para analisar a viabilidade de se criar um novo mecanismo, e compreender se este sanará o obstáculo de acesso à justiça, conforme ensina Cappelletti (1994). Assim, para compreender o porquê de se transferir a atividade executiva aos tabeliões de protesto, faz-se necessário esmiuçar as características destes.

Parte da doutrina, considera que os tabeliões de protesto surgiram na antiguidade, em conjunto com as próprias cambiais (BUENO, 2016, p. 26), enquanto que, para outros, o surgimento teria ocorrido no período do Renascimento. Não há, portanto, consenso quanto ao exato momento histórico do surgimento destes profissionais (KÜMPEL, 2017,; SANTOS, 2012)⁴⁸.

O protesto, atividade central destes notários, foi criado para comprovar a ausência do aceite na letra de câmbio, mas com o tempo, em razão da criação de outros títulos, que passaram a ser mais utilizados, “a falta de aceite paulatinamente deixou de ser o motivo mais evocado para o protesto, passando a preponderar o ato lavrado por falta de pagamento” (BUENO, 2016, p. 26).

No século XVII surgem as primeiras normas sobre o protesto, a Ordenação Francesa, de 1673, que atribuiu ao protesto efeitos de conservação do direito de regresso, assim como a demonstração de interesse de aceite ou pagamento. Neste momento, o protesto era entendido como insubstituível e de caráter definitivo. Santos (2012) salienta que, em 1664, regras sobre a competência do oficial público para a prática dos atos de protesto e a necessidade de ciência do sacado foram definidas. Trata-se, deste modo, de mecanismo há muito tempo utilizado no mundo todo (França, Espanha, Itália, Alemanha, Portugal, entre outros países) (SANTOS, 2012):

⁴⁸ Reinaldo Velloso dos Santos, ao citar a obra de Levin Goldschmidt, traz que em 1335 há relato de um protesto em Pisa, na Itália.

(...) diversos ordenamentos estrangeiros atribuem o protesto a um oficial público imparcial, que segue procedimento definido em lei, com a ciência do devedor, ao qual se faculta o oferecimento de resposta, e a lavratura, ao final, de um instrumento, que é entregue ao apresentante. Todos esses elementos comuns, aliás, conferem ao protesto plena força probante (SANTOS, 2012, p. 70).

No Brasil, em apertado resumo, o Alvará, de 1793, que possuía força de lei na época, foi o primeiro diploma normativo a respeito do protesto, que dispôs sobre a possibilidade de protesto, por falta de pagamento ou aceitação. Em seguida, a Lei de 15 de novembro de 1827 estabeleceu a criação de um livro especial para protesto das letras comerciais, a cargo dos Tabeliães do Império. Mas, a primeira Lei que efetivamente disciplinou estes atos no Brasil foi o Código Comercial de 1850 (Lei 556/1850).⁴⁹ A Lei Saraiva (Decreto 2.044/1908) trouxe grandes modificações na história do protesto e, posteriormente, algumas modificações foram realizadas pela Lei Uniforme de Genebra (LUG – Decreto n. 57.663/1966) (KÜMPEL, 2017; SANTOS, 2012).

O Código Civil de 1916 reconheceu o protesto como instrumento de constituição em mora do devedor e diversas outras leis, ao longo do tempo, também trataram de temas relacionados ao protesto (Decreto-lei n. 7.661/1945; Lei n. 4.728/1965; Lei n. 5.474/1968; Lei n. 6.458/1977; Lei n. 6.268/1975; Lei 7.401/1985) (KÜMPEL, 2017, p. 81-83), o que demonstra que a atividade dos tabeliães de protesto é bem consolidada no ordenamento jurídico brasileiro e, como visto, trata-se de uma prática realizada ao redor do mundo.

Segundo Reinaldo Velloso dos Santos a atividade dos tabeliães de protesto surgiu de uma necessidade social, consolidada pelo próprio dinamismo da prática mercantil (2012). E, hoje, pode-se dizer, que os tabelionatos de protesto, tem fundamental importância, “contribuindo para a prevenção de litígios ou a solução destes, garantindo estabilidade e segurança jurídica das relações sociais” (FERNANDES, 2020, p. 21).

Como já visto, os tabeliães de protesto, no Brasil, são profissionais do direito, que exercem função pública, após receberem a delegação, que se dá de forma especial, pois o ingresso na atividade depende de concurso público e existe fiscalização do Poder Judiciário, conforme dispõe o art. 236, da CF. O regime jurídico destes profissionais é

⁴⁹ A Lei 9.492/1997, que disciplina a atividade dos tabeliães de protesto ainda prevê que o protesto deverá ser tirado no prazo de 03 (dias) úteis, contados da protocolização do título ou documento de dívida. (art. 12).

complementado pelas Leis 8.935/1994 (lei dos notários e registradores) e 9.492/1997, que traz disposições específicas acerca da atividade dos tabeliães de protesto.⁵⁰

Destarte, estes agentes exercem atividade cuja finalidade é comprovar a inadimplência e o descumprimento de obrigações constantes de títulos e documentos de dívida, e auxiliar na recuperação de crédito, mediante a coerção moral do devedor recalcitrante, o que garante progresso do mercado e o desenvolvimento econômico.

O protesto, além de provar a inadimplência, interrompe a prescrição (art. 202, III, do CC), é pressuposto de admissibilidade para a promoção de ação de execução de contrato de câmbio (art. 75 da Lei 4.278/1965 – Lei de mercado de capitais), caracteriza o estado de falência (art. 94, I, da Lei 11.101/2005), bem como a fixação de data para pagamento de título a certo termo de vista. Segundo a doutrina, atualmente o protesto, tem a função probatória, a conservatória do direito do credor e informativa, inclusive do mercado em geral (LOUREIRO, 2019, p. 1374), pois as informações protegidas pelos tabeliães de protesto são públicas e muitos órgãos de restrição ao crédito utilizam da base de dados, o que força o cumprimento da obrigação pelo devedor que, caso não quite a obrigação, estará impedido de acessar crédito. Assim, para Fernandes (2020), talvez a principal função do protesto seja “abalar a confiança que o mercado deposita no devedor, por existirem dúvidas quanto à sua "saúde" financeira”. Em adição, tem-se que

No caso dos Tabeliães de Protesto, estes exercem função de natureza híbrida. Têm atuação notarial, pois recepcionam a vontade de registrar o protesto, averiguam se esta vontade é juridicamente válida e, sendo este o caso, testificam com fé pública esta vontade, instrumentalizando o protesto. Por outro lado, têm função registral, pois cabe ao Tabelião não apenas recepcionar a vontade, como proclamar publicamente o protesto, dotando o ato de diversos efeitos decorrentes do registro do protesto e de sua publicidade. (GARCIA, 2013).

A Lei 9.492/1997 define o protesto com ato formal e solene, que tem como finalidade provar a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida (art. 1º):

Embora o protesto seja ato jurídico, há que se tratar também do procedimento de protesto, que por si tem efeitos jurídicos, como o de

⁵⁰ As atribuições são as seguintes, de acordo com o art. 3º, “a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados.” (art. 3º, da n. Lei 9.492/1997). Destaca-se que, o art. 11, da Lei 8.935/1994, denominada Estatuto dos Notários e Registradores, tem previsão semelhante.

permitir que o título seja aceito ou pago, sem mesmo que se chegue até o ato de protesto propriamente dito (GENTIL, 2019, p. 639).

A atividade central destes, portanto, é a análise/qualificação de títulos e documentos de dívida, estes interpretados da forma mais ampla possível, o que garantiu o desenvolvimento do protesto e o seu amplo acesso pelos interessados (GARCIA, 2013). Por exemplo, no Estado de São Paulo, nas normas extrajudiciais, é considerado documento de dívida aquele dotado de certeza, liquidez e exigibilidade (item 22, do capítulo XV, do provimento 58/89 das NSCGJ-SP); o Estado de Minas Gerais tem previsão semelhante (art. 321, §1º, do provimento conjunto nº 93/2020):

Certeza significa que não há dúvidas quanto à existência da dívida, seja ela materializada por um título de crédito ou por outro documento de dívida. Liquidez diz respeito à possibilidade de aferição de valor monetário, ainda que seja por cálculo matemático. Todavia, o montante devido deve ser passível de conversão em moeda nacional. Exigibilidade, por sua vez, está atrelada a ideia do vencimento. Enquanto não vencida a dívida, a mesma não pode ser exigida pelo credor. Desse modo, uma vez vencida e não paga, é possível o protesto do título por falta de pagamento (PAGLIUSI; SANTOS, 2019, p. 44)

Neste ponto, é importante mencionar que, é possível o protesto da certidão de dívida ativa (art. 1º, da Lei n. 9.492/1997), o que mostra o amplo rol de documentos que podem ser objeto de análise pelos tabeliães. Contudo, esta possibilidade foi objeto de questionamento na ADI 5135⁵¹, por haver o entendimento de que se trata de sanção política. A ação direta, no entanto, foi julgada improcedente, reconhecida, portanto, a constitucionalidade do protesto das certidões de dívida ativa. No julgamento da ADI supramencionada, foi ressaltado que o protesto das certidões de dívida ativa é uma medida adequada e proporcional, um importante instrumento de recuperação de crédito.

Acrescenta-se ainda o fato de que, estes profissionais, podem qualificar de forma negativa o título ou documento de dívida apresentado, ocasião em que será necessária a apresentação de uma nota devolutiva com a respectiva fundamentação jurídica (GENTIL, 2019), o que mais uma vez denota a essência jurídica deste profissional.

Verifica-se que é necessário o conhecimento aprofundado e interdisciplinar dos tabeliães de protesto, para análise dos requerimentos que são formulados. Além disso, a base de conhecimento destes profissionais deve estar bem consolidada, pois o prazo de

⁵¹ A tese fixada na ADI 5135 é: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.”

análise e qualificação dos títulos e documentos de dívida, especialmente em seus aspectos extrínsecos, a fim de trazer segurança jurídica para os seus atos praticados e evitar arbitrariedades (GARCIA, 2013), é exíguo, visto que a protocolização deve ocorrer em 24 (vinte e quatro) horas, contadas da apresentação do título ou documento de dívida, e o prazo para a lavratura do protesto é de 03 (três) dias, contados da protocolização, segundo dispõe lei 9.492/1997. Deste modo, caso se tornem os responsáveis pela execução extrajudicial, denota-se que eles possuem expertise necessária na matéria, para analisar títulos executivos judiciais e extrajudiciais, inclusive, títulos estrangeiros (LOUREIRO, 2019).

Percebe-se que, os atos praticados pelos tabeliães de protesto são de extrema importância e trazem muitos reflexos jurídicos, que exigem muita competência e responsabilidade destes profissionais. Além disso, há uma ampla disciplina legal e constitucional da função dos tabeliães de protesto, conforme justificação:

Para tanto, propõe-se que a função pública da execução dos títulos executivos seja “delegada” a um tabelião de protesto, que é um profissional devidamente concursado e remunerado de acordo com os emolumentos fixados por lei, cobrados via de regra do devedor ao final do procedimento executivo. Salienta-se que a fiscalização dos tabeliães de protesto já é realizada pelo Poder Judiciário – CNJ e corregedorias estaduais. A delegação, portanto, é o regime jurídico sugerido para que a desjudicialização da execução seja colocada em prática no Brasil, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal (BRASIL, 2019)

Ademais, a efetividade dos tabeliães de protesto é também um argumento sólido para que se tornem os futuros agentes de execução. Segundo o relatório dos cartórios em números, promovido pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) no ano de 2019 - ano-base de 2018, foram recuperados dois bilhões de reais pelos cartórios de protesto em favor dos entes públicos, o que representa 1/3 dos créditos inadimplidos. Antes, os créditos tributários recuperados, nas execuções fiscais, giravam em torno de 1% e após a autorização do protesto das CDA's houve um aumento de mais de 30% de recuperação das dívidas (GARCIA, 2013). Em relação aos créditos privados, os números são melhores ainda, recuperou-se 2/3 dos créditos inadimplidos por meio do protesto, o que representa dezoito bilhões de reais:

Como se vê, o alargamento da abrangência dos serviços de protestos no Brasil – os quais passaram a abranger não só os títulos de crédito e cambiariformes, como também “outros documentos de dívida” – foi um importante passo para a desjudicialização da cobrança de dívidas no país e, sem dúvida, evita que milhares de execuções apertem mês a mês

no Judiciário, além de criar forte segurança para a circulação de crédito por meio da publicidade de seus registros (GARCIA, 2013).

O PL n. 6.204/2019 pretende tornar obrigatório o protesto dos títulos ou documentos de dívida, antes do ingresso da execução propriamente dita, o que representaria a criação de um novo requisito em comparação à execução judicial, o que é criticado por parte da doutrina (HILL, 2020), todavia pode ser uma boa alternativa diante dos excelentes números mencionados, que demonstram uma prestação de serviço excelente (FIGUEIRA JÚNIOR, 2019) e, diante do fato de que esta obrigatoriedade de protestar anteriormente o título não trará nenhum custo a mais ao exequente, pois há, em âmbito nacional, o pagamento postergado de emolumentos, que somente são exigidos quando da desistência, do pagamento, do cancelamento ou da sustação definitiva do protesto, conforme Provimento 86, de 29 de agosto de 2019, do CNJ⁵². (GENTIL, 2019)

Deste modo, acredita-se que os problemas encontrados em Portugal, quando da criação dos agentes de execução, relacionados à falta de preparo e estrutura, aparentemente, não existirão no Brasil, em razão da disciplina da atividade notarial, da atividade correicional delimitada e exercida de forma ampla pelo Poder Judiciário, normas que preveem à forma de remuneração destes profissionais (os emolumentos são disciplinas de forma geral pela Lei 10.169/2000 e pelas leis de cada Estado) e a gestão privada dos cartórios, que traz a possibilidade de construção de uma estrutura física adequada para a prestação de serviço e garante o acesso rápido às novas tecnologias :

Trata-se de profissional que tem o dever de imparcialidade, dever este promovido por mecanismos como a investidura por meio de concurso público, a inamovibilidade, o tabelião natural, no caso dos tabelionatos de protesto, conferido pela designação do profissional por meio de distribuição (...) a remuneração fixada por emolumentos. O controle da atividade é feito pelo Poder Judiciário, conforme disposição do art. 236, §1º, da Constituição Federal, quer seja por meio da Corregedoria designada, quer seja por meio da revisão judicial dos atos praticados. (CILURZO, 2016, p. 200).

Evidentemente, há diferença entre os solicitadores e os tabeliões de protesto, o pretense agente de execução brasileiro, aqueles são profissionais liberais que exercem uma atividade de natureza pública (ALEMÃO, 2007), enquanto estes são titulares de uma função pública, que é delegada, após a aprovação em concurso público, que não podem

⁵² O pagamento dos emolumentos no ato elisivo já era previsto expressamente em alguns Estados e Códigos de Normas dos Serviços Extrajudiciais das Corregedorias Gerais de Justiça: Lei n. 11.331/2002, do Estado de São Paulo, tabela IV, nota explicativa 6; Lei n. 15.424/2004, do Estado de Minas Gerais, art. 12-B; Lei n. 4.847/1993, do Estado do Espírito Santo.

exercer a atividade de advocacia, de intermediação de seus serviços ou qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão, bem como estão impedidos de praticar, pessoalmente, qualquer ato de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau (art. 25 a 27 da Lei 8.935/1994), o que dá credibilidade para condução da execução civil, pois a imparcialidade faz parte da essência da atividade dos tabeliães.

Pode dizer, ainda, que os tabeliães de protesto são profissionais de grande capilaridade, conforme Provimento 72, de 27 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, em que estes profissionais passaram a atuar em prol da satisfação do direito dos credores, através da realização de conciliação e mediação, com apresentação de proposta de renegociação de dívidas. Frisa-se, todavia, que, para a realização das sessões, é necessária autorização do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) dos tribunais e das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

Estes profissionais há muito utilizam a tecnologia para melhorar a prestação dos seus serviços e, recentemente, o CNJ editou o provimento 87, de 11 de setembro de 2019, que traz diretrizes da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos – CENPROT⁵³, como forma de facilitar o acesso ao protesto, extremamente necessário na atualidade. De qualquer modo, é bom que se diga que os profissionais que passarão a exercer a função de agentes de execução, deverão fazer investimentos para a devida prestação dos serviços, mesmo que já apresentem boas estruturas (CAEIROS, 2020).

Joel Dias Figueira Júnior defende que, os tabeliães de protesto como agentes de execução, é a melhor escolha possível, mas ressalta que, há quem entenda que estes profissionais não são preparados suficientemente, que os advogados seriam melhor opção e que não há um número suficiente de tabeliães de protesto no Brasil. Todavia, o referido autor os refuta, ao argumento de que, os tabeliães de protesto são submetidos a um dos concursos mais difíceis do país e não há como se alegar o despreparo destes profissionais, pois, como visto, necessitam de ter um amplo conhecimento para o exercício de suas funções, e exercem seu mister de forma imparcial⁵⁴; os advogados, de outro lado, tem como característica o exercício parcial, visto que representam interesses de seus clientes:

⁵³ É bom ressaltar que, alguns Estados já possuíam Centrais de Protesto, para a prestação de serviços eletrônicos, como os Estados de São Paulo e Minas Gerais.

⁵⁴ “É assente também que esses concursos de provas e títulos revestem-se de elevado grau de dificuldade e complexidade jurídica, o que exige dos milhares de candidatos uma preparação muito qualificada, o que vai importar, ao fim e ao cabo, quando aprovados e no exercício de suas funções, na prestação de um serviço diferenciado em termos quantitativos e qualitativos. O que não falta aos tabeliães de protesto é formação

No que concerne ao número de servidores extrajudiciais aptos ao exercício das atribuições de agentes de execução, equivocam-se mais uma vez os que pensam ser insuficiente o número de tabelionatos de protesto; além dos 99 tabelionatos de protestos espalhados por todo o Brasil com atribuição específica, somam-se a eles todas as demais serventias que cumulam atribuições alusivas às notas, protestos e registros, perfazendo um total de 3.779 serventias extrajudiciais capilarizadas por todos os rincões do País, ao que se somam 3.779 serventuários substitutos (subtotal de 7.558 servidores) (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020)

Com relação ao número insuficiente, para garantir o amplo acesso à população que deseja ingressar com o processo executivo extrajudicial, uma alternativa é a conferência da atribuição de agente de execução aos oficiais de registro civil das pessoas naturais, considerados ofícios da cidadania, que devem existir em todos os municípios do país, nos locais em que não existem tabeliães de protesto. Neste ponto, é importante ressaltar que, para ingressar na atividade notarial e registral, em qualquer de suas especialidades, os candidatos são questionados a respeito de todas elas (Resolução 81 do CNJ). A preocupação sobre o amplo acesso da população aos agentes de execução é um dos elementos mais importantes na escolha dos profissionais que exercerão a condução da execução, também verificada quando da introdução da execução extrajudicial em Portugal. (CAEIROS, 2020).

Há ainda quem defenda que o ideal é buscar a consagração de outros profissionais que não estejam envolvidos na “cadeia de cobrança”, tal como ocorre no modelo francês. (PAGLIUSI; SANTOS, 2019)

Mas, pelo exposto, observa-se que, além do regime jurídico, o conhecimento específico destes profissionais chamou a atenção dos idealizadores do projeto de lei 6.204/2019, que enxergam estes profissionais como ideais para o exercício da função de agente de execução.

Por todo exposto, observa-se que, os tabeliães de protesto exercem uma função jurídica de grande relevância (GENTIL, 2019, p. 639), e há razões para acreditar que estes profissionais podem cumprir a atividade de agente de execução com excelência, pois contam com ampla liberdade gerencial, na contratação de pessoal e serviços, planos de gestão privados, formação de estrutura física adequada, que podem garantir a melhora da

profissional (todos são bacharéis em direito) e conhecimento específico sobre a matéria alusiva aos títulos de crédito, o que lhes confere qualificação diferenciada para o desempenho do elevado e difícil mister no exercício de suas atribuições legais materializadas, em caráter privado, por delegação do Poder Judiciário (...)” (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020)

atual situação das execuções civis. (CILURZO, 2016). Defende-se que, caso seja, de fato, realizada a desjudicialização da execução, por envolver atos de império, esta deve ocorrer sem violação de preceitos constitucionais ou legais, com a delegação da atividade de agente de execução em favor de um particular, dotado de fé pública, que exerça, ao menos, uma função pública, como o tabelião de protesto (art. 3º da Lei 8.935/94), cuja atividade é delegada pelo Estado, mas mantida a sua titularidade (RIBEIRO, 2019, p. 37) e com certo controle estatal.

5.5 Análise do PL 6.204/2019: desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial

Como fechamento, no presente tópico, serão tecidas considerações a respeito do projeto de lei n. 6.204/2019, que dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial e estabelece a figura do agente de execução.

O projeto de lei tem como justificção o excesso da litigiosidade multifacetada, corroborada pelo número de processos pendentes e a morosidade da ação executiva judicial. O alto custo do processo judicial também é um dos fundamentos para a adoção do modelo extrajudicial de execução, inclusive estima-se que a desjudicialização da execução civil poderá trazer uma economia de 65 bilhões de reais.

No primeiro artigo, é disposto que a execução extrajudicial poderá ser utilizada tanto para títulos executivos extrajudiciais quanto para títulos executivos judiciais e, é feita uma ressalva de que não poderão ser parte neste mecanismo, o incapaz, o condenado preso ou internado, a massa falida e o insolvente civil, o que parece razoável, por se tratarem de casos especiais.⁵⁵

No mesmo sentido, é ressalvada a utilização do procedimento pelas pessoas jurídicas de direito público. Todavia, como já salientado, apesar das execuções fiscais ou as execuções em face das pessoas jurídicas de direito público seguirem um regramento especial, não se pode negar que a grande parte dos processos que ficam parados, sem qualquer movimentação, ou sem qualquer indício de satisfação do crédito, tratam-se justamente de execuções fiscais (70% do estoque de processos de execução). Dessa forma, parte da doutrina considera que seria irrazoável buscar uma reforma que não incluía os processos de execução fiscal (RODRIGUES; RANGEL, 2018; RIBEIRO, 2019).

⁵⁵ Para Flávia Pereira Hill, é possível que, posteriormente, o procedimento evolua e sejam retiradas essas limitações. (2020)

Assim, entende-se que, seria lógico possibilitar a execução fiscal de forma extrajudicial, com as adaptações necessárias^{56 57}, o que garantirá o maior desafogo do Poder Judiciário, e poderá contribuir muito para a satisfação dos créditos. Além disso, por já estar no rol de documentos analisados pelos tabeliães de protesto, profissionais cotados a assumirem as funções de agente de execução, não há justificativa para as execuções fiscais ficarem de fora da reforma.

Diferentemente das inspirações estrangeiras, o projeto de lei prevê a necessidade de advogado em todos os atos e a observância das regras referentes à sucumbência. Hill (2020) critica esta previsão, pois entende que tal requisito encarecerá muito a utilização do procedimento. Segundo ela, caso seja mantida essa necessidade de advogado, cuja presença é facultativa no modelo de Portugal, deve ser restringida a obrigatoriedade somente em relação ao executado, além de ser aplicada as regras de dispensa, nas execuções com valor inferior a 20 salários mínimos (HIL, 2020)

O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) aprovou, no dia 16/09/2020, parecer favorável ao projeto, dos relatores Felipe Boring Rocha e Larissa Pochmann da Silva, com algumas ressalvas e uma delas é relacionada à necessidade de se definir melhor a execução extrajudicial no âmbito dos Juizados Especiais (2020).⁵⁸ Evidentemente, caso seja retirada a necessidade da presença de advogado em todos as execuções extrajudiciais, é possível que o projeto venha perder o apoio da classe, o que dificultaria, sobremaneira, a sua aprovação.

O projeto, inspirado no modelo de execução civil existente em Portugal (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020; RIBEIRO, 2019), pretende criar a figura do agente de execução, a ser exercida pelos tabeliães de protesto, que, como visto, mostram-se como profissionais adequados para esta nova atribuição, pois são profissionais do direito, dotados de fé pública, que ingressam na atividade após aprovação em um disputado

⁵⁶ Importante frisar que, existem outros projetos de lei que visam a desjudicialização da execução fiscal, o que a transformará em um procedimento de natureza administrativa, a cargo da Administração Pública, tais como o PL 2412/2007, PL 5080/2009, além do já mencionado PL 4257/2019.

⁵⁷ Destaca-se, mais uma vez, que o STF considerou que o protesto de certidão de dívida ativa é um meio proporcional de cobrança constitucional que pode ser utilizado pelas pessoas jurídicas de direito público. (ADI 5135)

⁵⁸ Para Instituto dos Advogados Brasileiros pode-se extrair as seguintes interpretações: “Quatro orientações sobre o tema, gerando enorme insegurança jurídica: a aplicação simples do procedimento extrajudicial e revogação tácita dos arts. 52 e 53 da Lei nº 9.099/1995; a aplicação qualificada do procedimento extrajudicial e revogação tácita dos arts. 52 e 53 da Lei nº 9.099/1995 (as decisões oriundas dos Juizados Especiais, assim como os títulos executivos sujeitos à sua competência, poderiam ser levados aos cartórios sem advogado, nas causas até 20 salários mínimos, e sem o pagamento de emolumentos, por exemplo); aplicação facultativa do procedimento extrajudicial e manutenção dos arts. 52 e 53 da Lei nº 9.099/1995; inaplicabilidade do procedimento executivo às decisões oriundas dos Juizados Especiais e aos títulos executivos sujeitos à sua competência.” (ROCHA, SILVA, 2020).

concurso público de provas e títulos, e fiscalizados pelo Poder Judiciária em todos os âmbitos, pelos juízes corregedores permanentes ou diretores, corregedorias gerais de justiça e Conselho Nacional de Justiça (§3º, do art. 236, da CF).

Segundo a doutrina, a atividade será melhor prestada pelos tabeliães de protesto, em razão da definição clara do seu regime jurídico, com a definição das responsabilidades administrativa, civil e criminal, e por serem profissionais que possuem certa familiaridade com a execução, visto que contribuem há tempos para a recuperação de créditos (FIGUEIRA JÚNIOR, 2019). Aliás, o projeto mantém a aplicação do referido regime, cujas regras estão previstas na Lei 8.935/1994 e nas normativas estaduais expedidas pelas Corregedorias Gerais de Justiça.

Trata-se, deste modo, de uma maneira de aproveitar a estrutura interna do país (RIBEIRO, 2019), sem que seja feita a outorga desta importante atividade a qualquer profissional liberal, o que é considerado irrazoável (RODRIGUES; RANGEL, 2018).

Os tabeliães de protestos passarão a ser responsáveis por diversas atividades, de acordo com o art. 4º do projeto de lei, tais como, examinar o requerimento e os requisitos do título executivo, a ocorrência de prescrição e decadência. Ressalta-se que, segundo a lei 9.492/97, não compete aos tabeliães de protesto analisar a prescrição ou decadência, para realização do ato de protesto⁵⁹, todavia, decisão do Estado de São Paulo 2017/00082816 fixou entendimento de que não é possível o protesto de título cuja ação esteja prescrita, sob pena de caracterização de constrangimento abusivo, com base em precedentes do Superior Tribunal de Justiça, tais como AgRg no REsp 1.232.650 e REsp 1.423.464 (GENTIL, 2019), de forma que, ampliou-se o poder de cognição dos tabeliães de protesto, que antes deveriam analisar somente requisitos formais dos títulos.

Competirá também aos tabeliães de protesto a consulta à base de dados mínima que, segundo o projeto, o CNJ deverá disponibilizar aos agentes de execução, como acesso a todos os termos, acordos e convênios fixados com o Poder Judiciário, para garantir a efetividade do processo executivo extrajudicial, o que se denomina de “base de dados mínima obrigatória”. Trata-se de mecanismo fundamental para garantir a satisfação do crédito, de forma célere, como bloqueio de valores em contas bancárias, averbações premonitórias nas matrículas de imóveis e bloqueio para transferência de veículos automotores.

⁵⁹ Lei 9.492/1997, art. 9º Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.

O agente de execução terá acesso a todos os bancos de dados a que o juízo da execução atualmente pode consultar (artigo 29 do Projeto de Lei), como forma de permitir a pesquisa e a localização de bens penhoráveis no patrimônio do executado e, em última análise, garantir a efetividade da execução. O acesso será realizado mediante identificação pessoal, constando o registro nos sistemas, para fins de controle e fiscalização (HILL, 2020, p. 191)

Os agentes de execução serão responsáveis pela realização da citação, penhora, avaliação, expropriação, realização de arresto dos bens do executado em caso de citação por edital e deverão consultar o juiz para sanar dúvida relevante, entre outros atos⁶⁰ executivos. Ressalta-se que, é de suma importância que as cartas de citação e intimação, entre outros atos, contenham todos os detalhes para a devida compreensão do interessado, tal como se verifica dos mandados de citação e intimação expedidos no âmbito dos processos judiciais, para facilitar o contraditório.

Está prevista, ainda, a necessidade de submissão ao regramento de cooperação institucional entre os tabeliães de protesto e os juízes, para facilitar a prática de atos e comunicações executivas, que será, de suma importância, a título de exemplo, quando se tratar de técnicas de execução indireta:

Vale frisar que a opção em delegar apenas a execução direta não implica o reconhecimento de que a execução indireta não seja império, mas pelo contrário. O ato de império do Estado compreende as modalidades de sub-rogação (execução direta) e de coação (execução indireta), uma vez que ambas levam ao cumprimento forçado da obrigação reconhecida no título. De todo 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

⁶⁰ PL 6.204/2019. art. 4º. “Incumbe ao agente de execução: I - examinar o requerimento e os requisitos do título executivo, bem como eventual ocorrência de prescrição e decadência; II – consultar a base de dados mínima obrigatória, nos termos do art. 29, para localização do devedor e de seu patrimônio; III – efetuar a citação do executado para pagamento do título, com os acréscimos legais; IV – efetuar a penhora e a avaliação dos bens; V – realizar atos de expropriação; VI – realizar o pagamento ao exequente; VII – extinguir a execução; VIII – suspender a execução diante da ausência de bens suficientes para a satisfação do crédito; IX – consultar o juízo competente para sanar dúvida relevante; X – encaminhar ao juízo competente as dúvidas suscitadas pelas partes ou terceiros em casos de decisões não reconsideradas. § 1º A realização e a comunicação de atos executivos serão de responsabilidade dos agentes de execução, que se submeterão às regras de cooperação institucional entre os tabelionatos de protesto. § 2º Os atos praticados pelos agentes de execução observarão as regras do processo eletrônico e serão publicados em seção especial do Diário da Justiça ou do jornal eletrônico destinado à publicação dos editais de protesto. § 3º O agente de execução poderá estabelecer a prática de atos executivos a substitutos e escreventes devidamente credenciados, que somente poderão atuar se estiverem munidos de documentos que comprovem a sua condição de agentes de execução. § 4º A responsabilidade civil, administrativa e criminal do agente de execução ou de seus prepostos observará o disposto na legislação especial.”

da multa, por exemplo, deverá requerê-la ao juiz da execução. (RIBEIRO, 2019, p. 17).⁶¹

Assim, as técnicas de execução indireta, fundadas em medidas coercitivas, como a apreensão de passaporte ou carteira de motorista, por necessitarem de uma cognição mais profunda, devem ser apreciadas pelo juiz competente.

Os tabeliães poderão, na execução extrajudicial, determinar a prática dos atos relacionados à função de agente de execução, pelos seus substitutos ou escreventes autorizados, conforme §3º, do art. 4º, da PL 6.204: “O agente de execução poderá substabelecer a prática de atos executivos a substitutos e escreventes devidamente credenciados” (...). Entende-se que, o termo “substabelecer” não é o mais adequado, pois, na verdade, os titulares dos cartórios possuem total legitimidade na delegação de suas funções aos prepostos, e os seus substitutos podem praticar todos os atos de competência dos titulares das serventias, o que faz parte do próprio regime de delegação especial.⁶²

Há previsão de gratuidade de justiça para as pessoas que necessitarem, com a possibilidade do agente de execução questionar o requerimento, ocasião em que entende-se que deve ser aplicado o procedimento previsto no, §8º, do art. 98 do CPC/2015, de modo que, após ser deflagrado o processo de execução extrajudicial, o tabelião de protesto deverá requerer ao juiz competente para decidir questões notariais ou registrais, a revogação total ou parcial do benefício ou o parcelamento do valor.

No projeto é trazido que o exequente, beneficiário da gratuidade de justiça, pode requerer a postergação dos emolumentos ao agente de execução, a serem pagos somente após o recebimento do crédito, tal como ocorre com o requerimento de protesto. Se o título for judicial, deve ser comprovada a obtenção de gratuidade de justiça no processo de conhecimento e se for extrajudicial, devem ser demonstrado o preenchimento dos requisitos legais. Segundo o projeto, caso haja discordância por parte do agente de execução, é necessário a formulação de consulta ao juiz competente. A disciplina do

⁶¹ “Aliás, ao agente de execução não é delegado qualquer poder de império (ius imperii) que permanece integralmente inalterado e exclusivo do juiz de direito competente para análise dessas matérias, de acordo com a lei local.” (FIGUEIRA JÚNIOR)

⁶² Lei 8.935/1994, art. 20. “Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho. § 1º Em cada serviço notarial ou de registro haverá tantos substitutos, escreventes e auxiliares quantos forem necessários, a critério de cada notário ou oficial de registro. § 2º Os notários e os oficiais de registro encaminharão ao juízo competente os nomes dos substitutos. § 3º Os escreventes poderão praticar somente os atos que o notário ou o oficial de registro autorizar. § 4º Os substitutos poderão, simultaneamente com o notário ou o oficial de registro, praticar todos os atos que lhe sejam próprios exceto, nos tabelionatos de notas, lavrar testamentos. § 5º Dentre os substitutos, um deles será designado pelo notário ou oficial de registro para responder pelo respectivo serviço nas ausências e nos impedimentos do titular.”

regime de gratuidade é fundamental, a fim de se garantir o amplo acesso à justiça, conforme já ensinava Mauro Cappelletti (1998).

O PL 6.204/2019 pretende tornar obrigatória a apresentação do título para protesto antes do início da execução⁶³, ponto questionado no parecer do Instituto dos Advogados Brasileiros, especialmente quando se fala em títulos executivos judiciais (IAB) (ROCHA, SILVA, 2020), por ser considerada uma formalidade excessiva, que encarecerá o procedimento (HILL, 2020). Todavia, como há previsão, em âmbito nacional, da postergação dos emolumentos (CNJ, provimento 86), tal medida pode ser muito interessante, conforme números trazidos anteriormente, que demonstram resultados positivos com relação à efetividade do protesto na recuperação de créditos, sem que o credor tenha que desembolsar qualquer quantia para a realização do protesto. Isto pode facilitar a recuperação prévia do crédito, e a intimação para pagamento, sob pena de protesto, também pode auxiliar na aproximação das partes, o que pode facilitar um acordo, que acarretará na redução do número de ações executivas. Além disso, como será um requisito para a posterior promoção da execução extrajudicial, é mais uma aplicação do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

A desjudicialização da execução está limitada, por ora, de acordo com o projeto, à dívida fundada em obrigação de pagar, quantia líquida, certa e exigível e não sujeita a condição ou termo (mesma lógica do CPC, em seus art. 783, 798 e 803) (HILL, 2020), desde que, previamente, protestada. Desta forma, o projeto segue a lógica das dívidas que podem ser objeto de protesto, ou seja, dívidas expressas em valores pecuniários ou conversíveis em obrigação de pagar, mas não há qualquer vedação à utilização do procedimento extrajudicial em se tratando de obrigação mandamental, desde que essa seja conversível em valores pecuniários. Também serão executadas extrajudicialmente as “sentenças arbitrais, sentenças penais condenatórias e sentenças estrangeiras homologadas pelo E. Superior Tribunal de Justiça” (HILL, 2020).⁶⁴

A execução extrajudicial deverá ser iniciada perante o tabelião do domicílio do devedor, caso seja título executivo extrajudicial, ou perante o juízo sentenciante, se tratar de título executivo judicial, com a manutenção das regras de distribuição previstas na Lei

⁶³ Há casos, que segundo a lei, é necessário o protesto para a caracterização de um documento como título executivo, como é o caso do contrato de câmbio, em que o protesto é obrigatório, conforme dispõe o art. 75 da Lei 4.728/1965.

⁶⁴ Para Flávia Pereira Hill é possível que futuramente a execução extrajudicial também possa ser utilizada em obrigações de fazer e não fazer, bem como de entrega de coisa, assim como a execução extrajudicial de dívida de alimentos, desde que o interessado abra mão da coerção fundada na prisão civil. (2020).

9.492/1997, quando houver mais de um tabelião de protesto no local. Flávia Pereira Hill critica a previsão de competência, pois entende que reduz as possibilidades do exequente, em comparação à previsão contida no CPC/2015, nos arts. 516 (cumprimento de sentença) e 781 (execução de título extrajudicial). Assim, como o projeto pretende facilitar o acesso à justiça, o ideal seria a previsão de competência em sintonia com o CPC/2015, que tem previsão mais ampla de acesso à justiça.

Para deflagração da execução, será necessária a apresentação de requerimento, cujos requisitos serão averiguados pelo tabelião, que observará o disposto no art. 798 do CPC/2015 e deverá verificar o preenchimento dos requisitos legais do título. Se tudo estiver em ordem, o agente de execução procederá a citação para pagamento no prazo de 05 (cinco) dias úteis, acrescido de juros, correção, honorários e emolumentos iniciais. Não efetuado o pagamento, o agente de execução providenciará a penhora e a avaliação de bens suficientes para a quitação da obrigação, ocasião em que será consultada a base de dados, todavia restará mantida a possibilidade de conciliação entre as partes.

Verifica-se que, um terceiro imparcial, denominado de execução, ficará encarregado de conduzir a execução civil. Ou seja, não há a invasão por particulares no patrimônio do devedor (HILL, 2020). Consoante o regramento do CPC/2015, há previsão da medida de incentivo caso seja feito o pagamento, no prazo de 05 (cinco) dias úteis (redução do valor dos honorários advocatícios, moratória legal).

Com relação à execução de título judicial, é necessária a apresentação de certidão de inteiro teor da decisão que demonstre certeza, liquidez e exigibilidade, além da certidão de protesto e, caso a intimação judicial para pagamento voluntário tiver ocorrido há menos de um ano, estará dispensada a citação, caso em que se passará diretamente para a penhora e a avaliação dos bens. Contudo, não há previsão de execução provisória de título judicial, o que é criticado por parte da doutrina (HILL, 2020).

O projeto traz ainda, em seus artigos 15 e 17, que a suspensão do processo extrajudicial e a declaração de extinção da execução pelo agente de execução, independem de homologação judicial. Entende-se que, neste ponto, é necessário o estabelecimento de um prazo máximo de suspensão, sob pena de ter-se execuções extrajudiciais eternas, tal como ocorre atualmente com as execuções judiciais.

Atento aos primados do contraditório e da ampla defesa, o projeto assegura ao executado a apresentação de embargos e impugnação à penhora ou à avaliação realizadas, que deverão ser apresentados ao juiz competente (juiz do local em que estiver situado o tabelionato de protesto). O tabelião também poderá formalizar consulta ao juiz, caso tenha

alguma dúvida procedimental ou entenda necessário o auxílio da força policial (art. 20 do PL 6.204/2019), o que demonstra, mais uma vez, a busca pela concretização da cooperação entre os agentes de execução e o Poder Judiciário:

Fomos habituados a pensar e a atuar segundo a lógica do “nós ou eles”, conforme ocupemos um cargo dentro ou fora do Poder Judiciário (intra ou extra muros). Pensamos que, se o jurisdicionado deflagrou um processo perante o Poder Judiciário, a princípio, caberá a ele e somente a ele dirigir o processo e nele atuar. Os demais atores, especialmente os cartórios extrajudiciais (eles), serão chamados a atuar eventual e pontualmente. Não haveria, portanto, genuinamente, uma cooperação ou uma condução conjunta (HILL, 2020, p. 197).

Tem-se, ainda, a possibilidade de ser suscitada a dúvida, que é o procedimento administrativo, que os interessados podem solicitar a instauração, caso discordem ou não possam cumprir alguma exigência, tal como previsto na Lei 9.492/1997 e na Lei 6.015/73, contudo no projeto tem a seguinte redação:

Art. 21. As decisões do agente de execução que forem suscetíveis de causar prejuízo às partes poderão ser impugnadas por suscitação de dúvida perante o próprio agente, no prazo de cinco (5) dias que, por sua vez, poderá reconsiderá-las no mesmo prazo. (...)

Entende-se que a previsão é muito genérica, pois praticamente todos os atos praticados e decisões proferidas poderão causar prejuízo a uma das partes, de modo que, deve-se buscar uma redação mais específica, conforme previsão da lei 6.015/73, art. 198, em que está previsto que o procedimento de dúvida poderá ser deflagrado quando o interessado não concordar com exigência feita pelo tabelião ou quando não puder cumpri-la, ocasião em que deverá apresentar as suas razões.

Com relação à competência para o julgamento do procedimento de dúvida, entende-se que deve ser apreciada pelo juiz competente para solucionar as questões oriundas das serventias extrajudiciais, diante da maior familiaridade com os procedimentos extrajudiciais. Todavia, há quem entenda que não deve ser mantido o regramento tradicional “entendemos que a competência material será do juízo cível (da execução) e não do juízo de Registros Públicos” (HILL, 2020, p. 195).

Neste ponto, interessante mencionar o entendimento de Flávia Pereira Hill, segundo a qual, o projeto de lei adota uma sistemática bipartite, de modo que competirá ao interessado, em primeiro lugar, impugnar o ato administrativamente, ocasião em que o agente de execução poderá retratar-se ou julgar o requerimento da parte, para, posteriormente, neste último caso, abrir-se a via judicial (HILL, 2020).

Caso não reconsidere a decisão, o agente de execução encaminhará a suscitação de dúvida formulada pelo interessado para o juízo competente e dará ciência à parte contrária para, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar manifestação diretamente ao juiz. (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

Acrescenta-se ainda que, as decisões judiciais proferidas nas consultas e nas dúvidas serão irrecuráveis, medida considerada adequada para evitar que fiquem travadas as execuções extrajudiciais (IAB) (ROCHA, SILVA, 2020).

Aliás, a irrecorribilidade das decisões interlocutórias é a regra que se compatibiliza com os princípios da celeridade, da simplicidade dos atos, da economia, da efetividade e da satisfatividade, o que não é novidade alguma no sistema normativo instrumental brasileiro, diga-se de passagem, servindo de exemplo cabal os juizados especiais cíveis estaduais, fazendários e federais. (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

A execução extrajudicial não é a última instância, pois o projeto de lei demonstra uma preocupação em proteger os direitos constitucionais relacionados ao devido processo legal, como ampla defesa e contraditório, de modo que, a princípio, não se pode alegar violação a esses direitos, conforme já discutido anteriormente. Pretende-se, deste modo, garantir um equilíbrio na desjudicialização da execução civil, com evolução a execução civil, por meio de um procedimento extrajudicial, mas sem violar os direitos do executado em discutir o objeto da execução, a fim de garantir um processo justo, efetivo e célere. Por isso, a ampla previsão de defesas trazidas no projeto.

Como regra de transição, ficará garantido ao credor, o direito de requerer a redistribuição da execução para os agentes de execução caso seja de seu interesse.⁶⁵ Esta providência é considerada de suma importância para a implantação gradual da desjudicialização, para evitar a sobrecarga instantânea dos tabelionatos de protesto, a fim de manter a qualidade, rapidez e eficiência das execuções extrajudiciais, (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020). Todavia, há quem entenda que, nas demandas executivas que ainda não foram iniciadas, não haverá esta opção, pois deverão ser iniciadas de forma extrajudicial (ROCHA; SILVA, 2020):

⁶⁵ PL 6.204, Art. 25. “As execuções pendentes quando da entrada em vigor desta Lei observarão o procedimento originalmente previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, não sendo admitida a redistribuição dos processos para os agentes de execução, salvo se requerido pelo credor. Parágrafo Único: As Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados, em conjunto com os tabelionatos de protestos locais, estabelecerão as regras para redistribuição das execuções aos agentes de execução.”

De se registrar que a obrigatoriedade da via extrajudicial não importa em exclusão da via judicial, em absoluto. Trata-se, na verdade, do acesso prioritário à via extrajudicial. Consideramos correta a opção contida no Projeto, visto que permite a absorção paulatina da execução pelos agentes de execução. Prioritariamente serão absorvidas as novas execuções, exigindo-se expresse requerimento do exequente para que as execuções judiciais em curso migrem para a esfera extrajudicial. Essa medida permite uma salutar e ordenada transição entre os regimes. (ROCHA; SILVA, 2020)

Outro ponto interessante, é a previsão de disponibilização de modelo de requerimento para a deflagração da execução extrajudicial, em sintonia com outros procedimentos que correm perante às serventias extrajudiciais, que também disponibilizam termos e modelos, como o reconhecimento de filiação, alteração do nome e do gênero, requerimentos diversos perante o registrador de imóveis e o próprio requerimento de protesto.

O tabelião de protesto poderá, ainda, com o novel diploma legal, caso seja aprovado, expedir certidão comprobatória de insuficiência de bens em favor do credor, para evitar a judicialização de demandas inúteis, o que contribuirá para a redução do número de demandas (HILL, 2020). Previsão que se parece com o PEPEX de Portugal. Para tanto, na parte final do projeto, é previsto o acréscimo de regra na lei 9.430/1996, que dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta:

Se o credor for pessoa jurídica, o agente de execução lavrará certidão de insuficiência de bens comprobatória das perdas no recebimento de créditos, para os fins do disposto no art. 9º da lei 9.430 de 27 de dezembro de 1996, o que servirá como elemento inibidor do ajuizamento de milhares de ações de execução perante o Estado-juiz para obtenção desse fim. (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020)

O PL ainda traz algumas alterações pontuais na lei 9.492/1997, que define a competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida; na lei 10.169/2000, que define normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro; e, por fim, na lei 13.105 - CPC/2015, que se aplicará, de forma subsidiária, ao procedimento extrajudicial, caso necessário.

Segundo Joel Dias Figueira Júnior:

O PL 6.204/2019 encontra-se perfeitamente inserido no contexto mundial do movimento liderado pelas Nações Unidas e afinado com os desígnios do Poder Judiciário, com a Agenda 2030 dirigida pelo Conselho Nacional de Justiça que, nessa linha, vem trabalhando firmemente há alguns anos, mediante a implementação de métodos

diversificados de resolução de controvérsias (judiciais e extrajudiciais), em especial, por meio do implemento da desjudicialização, com enfoque às serventias extrajudiciais.

O PL 6.204/19 oferece a oportunidade de desafogar o Judiciário com a supressão de milhares de demandas executivas civis cujos procedimentos importam, majoritariamente, em atos burocráticos de cobranças de dívidas, tendo como administrador o juiz togado; por conseguinte, reserva-se para o magistrado a prática exclusiva da típica e nobre atividade jurisdicional (dizer o direito) em processos ou incidentes que demandem verdadeira cognição (v.g. processos de rito comum ou especial, tutelas de urgência, incidentes em execução). (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

O prazo de *vacatio legis* previsto é de 01 (um) ano, mas talvez a previsão de um prazo maior garantiria tempo suficiente para a promoção das adaptações necessárias pelos tabeliães de protesto, especialmente nas serventias menores (THEODORO JÚNIOR, 2020).

Estes foram os principais pontos que pretendia-se mencionar, a fim de trazer uma apertada discussão sobre o teor do projeto de lei 6.204/2019, que, de fato, mostra-se inovador e paradigmático, mas talvez seja necessária uma ampliação da discussão sobre o seu conteúdo, conforme considerações apontadas, para a construção de um modelo de execução que satisfatório, célere, efetivo e equilibrado e que, além disso, respeite as garantias e direitos fundamentais de todos os envolvidos no procedimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Judiciário enfrenta uma grave crise de produtividade, morosidade e inefetividade dos processos judiciais, com altas taxas de congestionamento e enorme acervo de ações pendentes, crise ocasionada por diversos fatores, como sobrecarga de trabalho dos magistrados, procedimentos inadequados, falta de conscientização da população e dos profissionais do direito, entre outros.

Neste cenário, os processos judiciais de execução civil, que teriam a finalidade precípua de satisfazer os direitos dos credores, apresentam um dos piores quadros e contribuem significativamente para a situação de colapso encontrada, pois, segundo os relatórios da Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, mais da metade dos processos pendentes são ações executivas, se consideradas as execuções fiscais. Além disso, apesar de serem processos que exigem uma cognição superficial do magistrado, tem o tempo de tramitação, via de regra, 3 ou 4 vezes maior que o tempo para a condução dos processos de conhecimento, os quais, por sua vez, em tese, demandariam uma análise mais apurada pelos juízes. Evidencia-se, deste modo, a inefetividade da execução civil, pois esta não atinge, na maioria dos casos, a satisfação do direito do interessado, eis que, diante da sua demora, há tempo suficiente para os devedores, por exemplo, dilapidarem o seu patrimônio.

Como visto, a crise de satisfação dos direitos não é recente e, há muito, parte da doutrina já insistia na necessidade de uma reflexão maior sobre a execução civil, a fim de construir um modelo mais célere, efetivo, equilibrado, que seja, enfim, adequado, todavia, o que se verifica é que, mesmo com a recente aprovação de um novo código de processo civil, a execução foi, de fato, mais uma vez negligenciada. Inegavelmente, diante do cenário atual, a alteração do modelo tradicional de processo judicial de execução civil, pode ser um caminho para solucionar os problemas verificados.

Inclusive, na Europa, verificaram-se problemas semelhantes aos brasileiros na execução civil judicial e a alternativa adotada por alguns países para corrigi-los foi a desjudicialização da execução civil, em busca do tratamento adequado a esta espécie processual. Portugal foi um dos países a adotar o modelo extrajudicial de execução, a qual passou a ser conduzida pelos chamados agentes de execução (solicitadores), mantido, todavia, certo controle do Poder Judiciário. Após uma primeira reforma, no ano de 2003, diversas outras foram realizadas, pois além da dificuldade de adaptação ao novo modelo,

este também apresentou alguns problemas, como a definição clara de funções dos agentes de execução e dos juízes de execução; a ausência inicial de mecanismos que pudessem garantir a efetividade da execução, como a disponibilização de um banco de dados para localização de patrimônio do devedor; o despreparo para o exercício da atividade pelos solicitadores, profissionais que passaram a exercer a função de agente de execução; entre outros. Ainda hoje, o modelo extrajudicial passa por constantes aprimoramentos, mas, no geral, apresenta resultados positivos, especialmente com relação à recuperação dos créditos, o objetivo principal deste tipo de processo, e não há indícios de que exista a intenção para retornar ao modelo anterior de execução judicial.

No Brasil, a dejudicialização de outras espécies de litígios é uma realidade, inclusive, como discutido, caminha-se para um sistema de justiça multiportas, que utiliza, dentre outros agente, dos notários e registradores, como meio de abertura de novos caminhos, para tratamento adequado dos conflitos. Os procedimentos extrajudiciais presididos por estes profissionais do direito, dotados de fé pública, apresentam resultados satisfatórios, são céleres e efetivos, de modo que os interessados acabam por eles optando, sem a necessidade de aguardar a longa fila dos processuais judiciais, em que pese mantida a possibilidade de se discutir judicialmente a questão, como ocorre com os inventários extrajudiciais. Além disso, já existe no ordenamento pátrio, exemplos de execução extrajudicial (Decreto-lei 70/66 e Lei 9.514/97), inclusive com a constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Seguindo essa tendência, o projeto de lei 6.204/2019, inspirado no modelo português, pretende ampliar a desjudicialização da execução civil no Brasil, em relação às obrigações fundadas em quantias certas, líquidas e exigíveis. Todavia, existe resistência sobre esta possibilidade, ao argumento de que ela violaria preceitos constitucionais; que o modelo estrangeiro não se revelou ideal, diante dos problemas verificados quando da introdução da execução extrajudicial em Portugal; e que o problema da execução civil no Brasil seria de ordem econômica, notadamente de falta de patrimônio do devedor.

A questão da violação de direitos e garantias constitucionais é bem delicada, de forma que, para evitar inconstitucionalidades, entende-se que é necessário que seja mantida a possibilidade de se executar a dívida de forma judicial, tal como ocorre com os procedimentos extrajudiciais de usucapião, divórcio, separação, inventário, entre outros procedimentos, em que a utilização do meio extrajudicial é uma faculdade. Mas, mesmo que se decida tornar obrigatório o uso do mecanismo extrajudicial, pautado na ideia de

Frank Sander (2000), como se fosse o primeiro passo para se executar o crédito, entende-se que, igualmente, não haveria violação constitucional, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, desde que mantida a possibilidade do executado e do próprio exequente de questionar o procedimento frente ao juiz competente, o que afasta a alegação de violação à inafastabilidade da jurisdição, pois a ideia não é tornar a execução extrajudicial a última instância.

Além disso, é de suma importância que estejam previstos direitos de defesa e que se garanta o contraditório ao executado, sob pena de se consagrar um procedimento arbitrário e autoritário. Aliás, pelo que se nota do projeto 6.204/2019, há uma grande preocupação com esta questão, pois estão previstos diversos tipos de defesa ao executado, como embargos, impugnações, suscitações de dúvida. Inclusive, a ideia contida no projeto de tornar obrigatória a apresentação dos títulos e documentos de dívida a protesto, antes da distribuição da execução, pode ser considerada uma medida de ampliação do contraditório, além de trazer a possibilidade de satisfação do crédito, antes mesmo da distribuição do processo de execução extrajudicial, ante aos números extremamente positivos de recuperação de crédito dos tabelionatos de protesto.

Para a consagração de um mecanismo célere e efetivo, como a execução extrajudicial, é necessário que sejam preservados direitos e garantias fundamentais. Deve ainda ser garantido o amplo acesso da população aos agentes de execução, como, por exemplo, aos hipossuficientes, preocupação também demonstrada no projeto (CAEIROS, 2020), pois o acesso amplo à justiça não se resume a criação de um mecanismo efetivo e célere, com duração razoável de tempo, mas que seja acessível a todos.

É necessário ter em mente, que diversos conceitos tradicionais, como da própria jurisdição, evoluíram e os princípios e direitos também, o que demonstra que deve ser feita uma nova interpretação dos institutos, a fim de se atender as necessidades atuais da sociedade, sob pena de se eternizar os fracassos vividos no passado e na atualidade, sempre atento ao fato de que a busca deve ser voltada a um mecanismo equilibrado, adequado e proporcional.

Quanto ao agente certo para receber o exercício da função de agente de execução, vislumbra-se que, no Brasil, caso seja mantida a ideia do PL 6.204/2019, caberá aos tabeliães de protesto, que são profissionais do direito extremamente capacitados, que exercem função pública, após aprovação em concurso público, esta importante função. Pode-se acreditar que, diversos problemas encontrados no modelo português, em que se optou por outorgar a função a profissionais liberais, serão evitados, pois, como frisado, a

função dos tabeliões de protesto tem certa relação com a execução civil e estes possuem familiaridade para qualificar títulos e documentos de dívida. Estes profissionais já utilizam há muito a tecnologia, como sistemas informatizados para o exercício de suas funções, e, como há a ideia de se criar um banco de dados para garantir a satisfação do direito, vislumbra-se que poderá haver um grande salto de celeridade e efetividade das execuções.

Em suma, a desjudicialização da execução civil, é uma ideia ambiciosa, que pretende solucionar a morosidade e a inefetividade da tutela executiva no Brasil e, com base nos mecanismos extrajudiciais já existentes e nos modelos estrangeiros, verifica-se que, de fato, resultados positivos podem ser alcançados. Acrescenta-se, ainda, que a introdução do modelo extrajudicial de execução, ainda pode garantir, com o desafogo do Poder Judiciário, economia aos cofres públicos. Mas é bom que se diga que, não se trata de uma fórmula mágica, pois a reforma de um modelo processual deve contar com um conjunto de fatores e da participação de todos os juristas, a fim de garantir a correta aplicação dos instrumentos, e é necessário tempo para a adaptação.

Por certo, o projeto de lei necessita de algumas adaptações, mas que podem ser facilmente realizadas, com o intuito de ficar mais claro e completo, sem margem para questionamentos, como a questão da obrigatoriedade de se utilizar a execução extrajudicial; o regime da execução extrajudicial de títulos oriundos dos Juizados Especiais; e se haverá casos de dispensa da presença de advogado. Por isso, a importância do presente estudo, a fim de que sejam trazidas contribuições para o melhor desenho do instrumento que pode vir a ser introduzido no Brasil, a fim de evitar a implantação de um sistema que possa vir a frustrar as expectativas.

Acredita-se que a execução extrajudicial é compatível com o ordenamento jurídico, desde que ressalvados os direitos e garantias constitucionais. Deve-se, ainda, ter em mente que, a grande finalidade do projeto de lei 6.204/2019 e da introdução do modelo extrajudicial de execução civil é dar tratamento mais adequado aos conflitos, pois é absolutamente indefensável que se cruze os braços diante de um modelo de processo que está em verdadeiro colapso e sem perspectivas de melhora, pois, ano após ano, o gargalo da justiça brasileira continua a ser a execução civil. Deve-se, urgentemente, aprimorar o debate acerca da execução extrajudicial, como legítimo e constitucional meio para a construção de um modelo processual mais adequado, a fim de facilitar o acesso à justiça.

Um questionamento que fica é se a execução extrajudicial poderia se estender às outras espécies de execução, cujos objetos sejam obrigação de fazer, não fazer ou de dar

coisa certa diversa de dinheiro, bem como analisar a possibilidade de inserir, no instrumento extrajudicial, as execuções fiscais, questões, todavia, que por ora escapam ao objeto e limites da presente pesquisa, mas que certamente poderão ser objeto de uma futura.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Manual de execução civil**. 5ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ALEMÃO, Ivan. **Reforma da execução em Portugal: desjudicialização ou privatização?** 2007. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/10000/reforma-da-execucao-em-portugal>. Acesso em 25 abr. 2020.

ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. 6. ed. Saraiva, 2019.

ANDRADE, Anna Carolina Pessoa de Aquino. **Usucapião extrajudicial: o registro de imóveis como via inicial obrigatória para regularização da posse**. Revista de Direito Imobiliário | vol. 88/2020 | p. 33 - 53 | Jan - Jun / 2020. DTR\2020\7429.

AROUCA, Ana Carolina Bergamaschi. **Evolução histórica do notário e sua função social**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade Autônoma de Direito. Disponível em <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12889300/evolucao-historica-do-notario-e-sua-funcao-social-fadisp>. Acesso em 27 out. 2020.

ASSIS, Araken de. **Cumprimento de sentença**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartórios em números**. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-n%C3%BAmeros-1.pdf>. Acesso em 20 out. 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 240: 1-42, Abr./Jun. 2005.

BEZERRA FILHO, Manoel Justino. **A execução extrajudicial do contrato de alienação fiduciária de bem imóvel – exame crítico da Lei 9.514, de 20.11.1997**. Revista dos Tribunais | vol. 819/2004 | p. 65 - 76 | Jan / 2004 Doutrinas Essenciais de Direito Empresarial | vol. 4 | p. 343 - 358 | Dez / 2010 DTR\2004\121.

BORTZ, Marco Antônio Greco. **A desjudicialização – um fenômeno histórico e global**. Revista de Direito Notarial – Ano 1 – N° 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil de 2015**. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **A função notarial na atualidade**. Revista de Direito Imobiliário | vol. 80/2016 | p. 55 - 78 | Jan - Jun / 2016 DTR\2016\19739.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 de mar. 2020.

_____. **Decreto-Lei 70 de 21 de novembro de 1966**. Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária e dá outras

providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0070-66.htm. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em 01 set. 2020.

_____. **Código de Defesa do Consumidor. Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Decreto n. 678 de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 21 de ago. 2020.

_____. **Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em 01 set. 2020.

_____. **Lei 9.307 de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm#:~:text=L9307&text=LEI%20N%C2%BA%209.307%2C%20DE%2023,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.%201%C2%BA%20As%20pessoas%20capazes,relativos%20a%20direitos%20patrimoniais%20dispon%C3%ADveis. Acesso em 02 set. 2020.

_____. **Lei 9.492 de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em 01 set. 2020.

_____. **Lei 9.514 de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9514.htm. Acesso em 02 set. 2020.

_____. **Lei 10.169 de 29 de dezembro de 2000.** Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10169.htm#:~:text=L10169&text=LEI%20No%2010.169%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202000.&text=Regula%20o%20C2%A7%20o,servi%C3%A7os%20notariais%20e%20de%20registro. Acesso em 01 set. 2020.

_____. **Código de Processo Civil. Lei 13.105 de 16 de março de 2015.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Exposição de motivos do Código de Processo Civil. Lei 13.105 de 16 de março de 2015.** Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em 14 ago. 2020.

_____. **Código de Processo Civil de 1973. Lei 5.869 de 11 de janeiro de 1973.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impressao.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Código Civil. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Senado Federal. Projeto de Lei 6.204/2019.** Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nº a nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em 20 mar. 2020.

_____. **Senado Federal. Projeto de Lei 4.257/2019.** Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em 20 out. 2020.

_____. **Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 5.080/2009.** Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431260>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. **Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2.412/2007.** Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5135 – Relator Min. Luis Roberto Barroso. Julgamento em 09/11/2016.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205135%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 20 out. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Sentença Estrangeira Contestada n. 5847 – Relator Min. Maurício Corrêa. Julgamento em 01/12/1999.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22SEC%205847%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Sentença Estrangeira Contestada n. 5378 – Relator Min. Maurício Corrêa. Julgamento em 03/02/2000.** Disponível em

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22SEC%205378%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Sentença Estrangeira Contestada n. 5828 – Relator Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 06/12/2000.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22SEC%205828%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Sentença estrangeira n. 5206 – Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 12/12/2001.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22SE%205206%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 223.075 – Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 23/06/1998.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20223075%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Agravo de Instrumento n. 848.332 – Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento 13/03/2012.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22AI%20848332%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 899.099 – Relatora Min. Rosa Weber. Julgamento em 01/09/2015.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ARE%20899099%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1039340 AgR. - Relatora Min. Rosa Weber. Julgamento em 06/10/2017.** Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201039340%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 860.631 com repercussão geral reconhecida – Relator Min. Luiz Fux.** Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2541380>. Acesso em 05 nov. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 627.106 – Relator Min. Dias Toffoli.** Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3919340>. Acesso em 05 nov. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 556.520 – Relator Min. Marco Aurélio.** Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral9542/false>. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial n. 1.232.650. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Julgamento em 04/08/2015.** Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1232650&b=ACOR&p=false&l=10&i=3&operador=mesmo&tipo_visualizacao=RESUMO. Acesso em 27 out. 2020.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.423.464 julgamento pela sistemática de recursos repetitivos. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Julgamento em 27/04/2016.** Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1423464&b=ACOR&p=false&l=10&i=6&operador=mesmo&tipo_visualizacao=RESUMO. Acesso em 27 out. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2020: ano-base 2019.** Brasília 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em 27 out. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2019: ano-base 2018.** Brasília 2019. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em 14 mar. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Diagnósticos das custas processuais praticados nos tribunais.** Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relatorio_custas_processuais2019.pdf. Acesso em 14 mar. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Serventias extrajudiciais cadastradas e ativas.** Disponível em https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em 22 set. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 81 de 09/06/2009.** Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>. Acesso em 22 set. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 67 de 26/03/2018.** Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em http://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Provimento_67_2018_2018.pdf. Acesso em 22 out. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 72 de 22/06/2018.** Dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil. Disponível em

<https://www.anoreg.org.br/site/2018/06/29/provimento-no-72-do-cnj-dispoe-sobre-medidas-de-incentivo-a-quitacao-de-dividas-protestadas-2/>. Acesso em 22 out. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 86 de 29/08/2019.** Dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/2019/08/30/cnj-publica-provimento-86-sobre-possibilidade-de-pagamento-postergado-de-emolumentos-no-protesto/>. Acesso em 22 out. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 87 de 11/09/2019.** Dispõe sobre as normas gerais de procedimentos para o protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida, regulamenta a implantação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos – CENPROT. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/2019/09/12/provimento-no-87-2019-da-corregedoria-nacional-de-justica-regulamenta-a-cenprot-nacional/>. Acesso em 22 out. 2020.

_____. **Conselho Nacional de Justiça. Corregedor fala sobre desjudicialização da execução civil em evento da Escola da OAB/SP.** 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/corregedor-fala-sobre-desjudicializacao-da-execucao-civil-em-evento-digital-da-oab-sp/>. Acesso em 31 ago. 2020.

_____. **Conselho da Justiça Federal. Enunciados da I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios.** Disponível em https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/?_authenticator=60c7f30ef0d8002d17dbe298563b6fa2849c6669. Acesso em 01 set. 2020.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Número de municípios no Brasil.** Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 22 set. 2020.

BRITO, Bruno. **TJPE usará inteligência artificial para agilizar processos de execução fiscal no Recife.** 2018. Disponível em https://www.tjpe.jus.br/noticias?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2Fnoticias%2F-%2Fasset_publisher%2FubhL04hQXv5n%2Fcontent%2Fid%2F2079372&_101_assetEntryId=2079372&_101_type=content&_101_urlTitle=tjpe-usara-inteligencia-artificial-para-agilizar-processos-de-execucao-fiscal-no-recife&_101_redirect=https%3A%2F%2Fwww.tjpe.jus.br%2Fnoticias%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Delis%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252Fnoticias%252F-%252Fasset_publisher%252FubhL04hQXv5n%252Fcontent%252Fid%252F2079372&inheritRedirect=true. Acesso em 22 mai. 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil: volume único.** 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de protesto**. Coleção Cartórios: Coordenação Christiano Cassettari. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CAEIROS, Inês. **A quem atribuir a função de agente de execução - uma opinião portuguesa**. 2020. Disponível em <https://migalhas.uol.com.br/depeso/334211/a-quem-atribuir-a-funcao-de-agente-de-execucao---uma-opinio-ortuguesa>. Acesso em 08 fev. 2021.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTHY, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça**. Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 74, abr./jun. 1994, p. 83.

CETRARO, José Antônio. **A execução extrajudicial no SFH: Do decreto-lei 70/66 à lei 9.514/97**. Revista de Direito Imobiliário | vol. 84/2018 | p. 427 - 439 | Jan - Jun / 2018 DTR\2018\14312.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade de São Paulo. 2016.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1998.

DICIO. **Dicionário Online de Português**. Disponível em <https://www.dicio.com.br/>. Acesso em 19 jun. 2020.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. v.1. 17. ed. Salvador: Jus Podvim, 2015.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos**. Civil Procedure Review, v. 7, nº 3, set./dez. 2016, p. 62. 33,3set./dez. 2016, p. 62.

DIDIER JR, Fredie et al. **Curso de direito processual civil: execução**. 7ª ed. Salvador: Jus Podvim, 2017. v. 5.

DINAMARCO, Cândido Ragel. **Novo era do processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Nótulas sobre a responsabilidade civil e disciplinar dos tabeliães e registradores públicos**. Revista de Direito Imobiliário | vol. 80/2016 | p. 143 - 150 | Jan - Jun / 2016 DTR\2016\19743.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 22 ed. São Paulo, Atlas, 2019.

ESPÍRITO SANTO. **Lei n. 4.847 de 30 de dezembro de 1993**. Disponível em <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI48471993.html>. Acesso em 27 out. 2020.

FERNANDES, Rodrigo Pacheco. **Protesto notarial em tempos de pandemia: uma análise sob a ótica do acesso à justiça**. Revista Pensamento Jurídico – São Paulo – Vol. 14, Nº 2, Edição Especial “Covid-19”. 2020.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Da constitucionalidade da execução civil extrajudicial**. Artigo inédito escrito para a coletânea de estudos intitulada “Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil”, pp. 516/544. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/2020/06/18/da-constitucionalidade-da-execucao-civil-extrajudicial-por-joel-dias-figueira-junior/>. Acesso em 31 ago. 2020.

_____. **O alvissareiro projeto de lei 6.204/19 - Desjudicialização de títulos executivos civis e a crise da jurisdição estatal**. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/316497/o-alvissareiro-projeto-de-lei-6204-19-desjudicializacao-de-titulos-executivos-civis-e-a-crise-da-jurisdicao-estatal>. Acesso em 31 ago. 2020.

_____. **Desjudicialização da execução civil: as razões contidas no PL 6.204/19**. 2020. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em 15 set. 2020.

FREITAS, Lebre de. **“Os paradigmas da ação executiva”, in Estudos de Direito Civil e Processo Civil**. 2001. Disponível <https://portal.oa.pt/upl/%7Bae8c4ed-3c88-4899-822f-0489923e9e17%7D.pdf>. Acesso em 09 fev. 2021.

GABBAY, D. M.; COSTA, S. H.; ASPERTI, M. C. A. **Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa**. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 6, n. 3, set./dez. 2019.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; AZEVEDO, Júlio Camargo. **Técnicas de aceleração de processo (tentativa de sistematização à luz do Novo CPC)**. Disponível em https://www.academia.edu/13635182/T%C3%89CNICAS_DE_ACELERA%C3%87%C3%83O_DE_PROCESSO_tentativa_de_sistematiza%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_luz_do_Novo_CPC_. Acesso em 21 nov. 2020.

_____. **Flexibilização procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, de acordo com as recentes reformas do CPC**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Os reflexos do tempo no direito processual civil (uma breve análise da qualidade temporal do processo civil brasileiro e europeu)**. R. Jur. UNIUS, UberabaMG.V.8, n. 9. nov. 2005.

GARCIA, Raquel Duarte. **Importância dos tabelionatos de protesto como instrumento de desjudicialização das cobranças de créditos no Brasil**. 2013.

Disponível em <https://jus.com.br/artigos/25135/importancia-dos-tabelionatos-de-protesto-como-instrumento-de-desjudicializacao-das-cobrancas-de-creditos-no-brasil>. Acesso em 09 fev. 2021.

GRECO, Leonardo. **Execução civil - entraves e propostas**. Revista Eletrônica de Direito Processual REDP. Volume XII. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira www.redp.com.br ISSN 1982-7636. 2013.

_____. **Estudos de Direito Processual**. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. Setembro a Dezembro de 2020 Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (in mem.). ISSN 1982-7636. pp. 164-205.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL. ROCHA, Felipe Borring; SILVA, Larissa Clare Pochmann. **Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 6.204/2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)**. 2020.

_____. **IAB é a favor da execução de títulos judiciais e extrajudiciais nos cartórios**. Disponível em <https://www.iabnacional.org.br/noticias/destaque/iab-e-a-favor-da-execucao-de-titulos-judiciais-e-extrajudiciais-nos-cartorios>. Acesso em 01 out. 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico et. al. **Tratado Notarial e Registral**. Vol. IV. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Ativismo e Desjudicialização**. 2018. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI274625,71043-Ativismo+e+desjudicializacao>. Acesso em 24 ago. 2020.

LAGO, Ivan Jacopetti. **A segurança jurídica gerada pelo registro e os tribunais: análise da experiência brasileira recente na execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis**. Revista de Direito Imobiliário | vol. 87/2019 | p. 455 - 475 | Jul - Dez / 2019 DTR\2019\42205.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 10 ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodvm, 2019.

LUCCHESI, Érika Rubião; TEOTONIO, Luis Augusto Freire; CARLUCCI, Juliana Helena. **Desjudicialização do Poder Judiciário, função social dos cartórios e cartorização dos serviços**. Revista Reflexão e Crítica do Direito, Ribeirão Preto – SP, a. I, n. 1, p. 87-98, jan./dez. 2013.

MACEDO, Elaine Harzheim; FACCHINI NETO, Eugênio. **Fuga da jurisdição? Reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição**. Quaestio iuris vol. 09, nº. 01, Rio de Janeiro, 2016. pp. 510-544.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil: Execução**. vol. 3. 3ª ed. rev. atual. Editora Revista dos Tribunais. 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O custo e o tempo do processo civil brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, v. 37. Curitiba. 2002.

MARTINS, Humberto. **Desjudicialização da execução civil**. Congresso Digital da Escola Superior da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo. 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/31-07-ESA-SP-Desjudicializa%C3%A7%C3%A3o-da-execu%C3%A7%C3%A3o-civil-Humberto-Martins-2.pdf>. Acesso em 31 ago. 2020.

MARTINS, Samir José Caetano. **A execução extrajudicial de créditos do sistema de financiamento imobiliário**. Revista Eletrônica de Direito Processual – 2ª Edição. 2008.

MENDES, Armindo Ribeiro. **“Forças e fraquezas do modelo português de acção executiva no limiar do século XXI – Que modelo para o futuro?”**. Conferencia proferida no Colóquio sobre Processo Civil realizado em 27 de maio de 2010, no Supremo Tribunal de Justiça. Disponível em https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2010/05/coloquiprocesso civil_ribeiromendes.pdf. Acesso em 09 fev. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei n. 15.424 de 30 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a fixação, a contagem, a cobrança e o pagamento de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, o recolhimento da Taxa de Fiscalização Judiciária e a compensação dos atos sujeitos à gratuidade estabelecida em lei federal e dá outras providências. Disponível em http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/115424_2004.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20fixa%C3%A7%C3%A3o%20a,federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em 27 out. 2020.

_____. **Provimento conjunto n. 93 de 23 de junho de 2020 – Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Disponível em <http://cnbmg.org.br/wp-content/uploads/2020/06/codigodenormas.pdf>. Acesso em 27 out. 2020.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O futuro da justiça: alguns mitos**. RDC Nº 6 Jul-Ago/2000. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDC_06_36.pdf. Acesso em 14 mar. 2020.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro. **O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS. Volume Especial – Número 39. p. 288-311, dez. 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil: volume único**. 9 ed. Salvador: Ed Juspodvm, 2017.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PAGLIUSI, Ivy Helene Lima; SANTOS, Kátia Borges dos. **O instituto do protesto no direito luso-brasileiro e sua importância como sistema de pacificação social**. Revista Brasileira de Direito Empresarial. Goiânia | v. 5 | n. 1 | p. 38-56|Jan/Jun. 2019.

PAIM, Gustavo Bohrer. **Estabilização da tutela antecipada**. Livraria Do Advogado. 2012.

PAIVA, Daniela Reetz. **A desjudicialização dos atos executórios**. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 9 Curso “Fomento Mercantil - Factoring”. 2011. Disponível em https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/9/fomentomercantil_33.pdf. Acesso em 02 set. 2020.

PASSOS, José Joaquim Calmon. **Instrumentalidade do processo e devido processo legal. 6 RDC Nº 7 SetOut/2000**.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **Manual prático de registro de imóveis**. Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2017. Disponível em <https://www.portaldori.com.br/2017/06/29/manual-pratico-do-registro-de-imoveis-em-pdf/>. Acesso em 10 set. 2020.

PEDROSO, João. **Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial**. Direito e Democracia. Canoas, vol. 4, n. 1. 1º semestre 2003, p. 47-89.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina e DIAS, João Paulo. **Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2001. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/6.pdf>.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina. **A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade**. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 241-271, set.-dez., 2019.

QUEIROZ, Eliane Pantoja; SILVA, Rubens Alves. **A importância dos cartórios/tabelionatos de notas na desburocratização do Poder Público**. Revista Artigos.Com | ISSN 2596-0253 | Volume 18 – 2020.

RAMOS, Elival da Silva. **Cerca de 25% da nossa arrecadação anual é proveniente dos protestos de CDAs**. Entrevista In: Cartórios Com Você, edição 7, ano 1, março/abril de 2017, p. 70. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-07.pdf>. Acesso em 18 nov. 2020.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2019.

_____. **Desjudicialização da execução civil: mito ou realidade**. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/313285/desjudicializacao-da-execucao-civil-mito-ou-realidade>. Acesso em 25 jun. 2020.

RODRIGUES, Marco Antônio; RANGEL, Rafael Calmon. **O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): Algumas lições para o sistema**

brasileiro. Revista de Processo. vol. 282/2018, p. 455 - 471. Ago / 2018. DTR\2018\18246.

ROQUE, André Vasconcelos. **A luta contra o tempo nos processos judiciais: um problema ainda à busca de uma solução**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume VII. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2011.

SALLES, Carlos Alberto. **Nos braços do leviatã: os caminhos da consensualidade e o judiciário brasileiro**. In: Mediação e arbitragem no âmbito público e privado: perspectivas e limitações: estudo em homenagem aos 800 anos da Universidade de Salamanca – Luiz Henrique Sormani Barbugiani (coordenador). Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018.

SANDER, Frank. **Future of ADR**. Journal of Dispute Resolution, University of Missouri School of Law Scholarship Repository, n. 1, article 5, 2000.

SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf. Acesso em 27 out. 2020.

SÃO PAULO. **Lei n. 11.331 de 26 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11331-26.12.2002.html>. Acesso em 27 out. 2020.

_____. **Provimento 58 de 28 de novembro de 1989 – Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça, destinada aos cartórios extrajudiciais**. Disponível em <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120873>. Acesso em 27 out. 2020.

SCHENK, Leonardo Faria. **Distribuição de competências no processo executivo português reformado**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume III Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2009.

SILVA, Rafael Rodrigues. **Estônia está desenvolvendo o primeiro “juiz robô” do mundo**. 2019. Disponível em <https://canaltech.com.br/inteligencia-artificial/estonia-esta-desenvolvendo-o-primeiro-juiz- robo-do-mundo-136099/>. Acesso em 21 mai. 2020.

SOUSA, José Augusto Garcia. **A tempestividade da justiça no processo civil brasileiro**. Salvador: Editora: JusPodivm, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. vol. 3. 52 ed. Rio de Janeiro, Forense: 2019.

_____. **Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil**. 2020. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/316497/o-alvissareiro-projeto-de-lei-6204-19-desjudicializacao-de-titulos-executivos-civis-e-a- crise-da-jurisdicao-estatal>. Acesso em 31 ago. 2020.

TORRE, Fernando de Paula. **Desjudicialização da execução civil**. 2017. Disponível em <https://lbca.com.br/desjudicializacao-da-execucao-civil/>. Acesso em 15 set. 2020.

WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. In: RICHA, M. A.; PELUSO, A. C. (coord.). Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. In: YARSHEL, F. L.; MORAES, M. Z. (Org.). Estudos em homenagem a professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ, 2005. p. 684-690.

YARSHELL, Flávio Luiz. **Reflexões sobre a desjudicialização da execução**. Congresso ESA OABSP. Disponível em <https://esaoabsp.edu.br/Curso/6152-evento-congresso-esa-oabsp-reflexoes-sobre-a-desjudicializacao-da-execucao/6152>. Acesso 18 set. 2020.