

**DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL:
REFLEXÕES SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 6.204/2019 ¹**

***CIVIL ENFORCEMENT OUTSIDE COURTS: REFLECTIONS ON BRAZILIAN
DRAFT LAW 6204/2019***

“Esquecemo-nos de que o Direito é um medicamento com que procuramos restabelecer a saúde da convivência social (...) É a impotência dos homens, mediante suas instituições não-estatais, para prevenir e solucionar os conflitos oriundos de sua convivência, que impõe a utilização dos mecanismos jurídicos de que a tutela jurisdicional é a última e mais representativa expressão” (PASSOS, José Joaquim Calmon de. Direito, poder, justiça e processo. Rio de Janeiro: Forense. 2000.)

Flávia Pereira Hill

Doutora e Mestre em Direito Processual pela UERJ.
Professora Adjunta de Direito Processual Civil da UERJ.
Pesquisadora visitante da Università degli Studi di Torino,
Itália. Membro do IBDP, da Associazione Italiana di Diritto
Comparato e da Comissão de Mediação da OAB/RJ. Tabela.
Rio de Janeiro/RJ. E-mail: flavia.pereira.hill@uerj.br

RESUMO: O presente artigo almeja analisar criticamente o fenômeno da desjudicialização da solução dos conflitos no Brasil, em especial no que concerne à possibilidade de que esse fenômeno alcance a execução civil. Serão analisadas as principais questões sensíveis previstas no Projeto de Lei 6204/2019, no intuito de que sejam oferecidas algumas contribuições para o necessário debate público que deve ser aberto em torno dessa relevante

¹ Artigo recebido em 05/07/2020 e aprovado em 16/08/2020.

iniciativa do legislador, que decerto possui o condão de modificar profundamente o sistema de justiça em nosso país.

PALAVRAS-CHAVE: Desjudicialização; Execução; Métodos adequados de solução dos conflitos; acesso à justiça.

ABSTRACT: The present study aims to critically analyze the recent phenomenon concerning the dispute resolution methods developed outside courts (“deformalization-deslegalization”), including the civil enforcement of judgments and other enforceable titles. It will be examined the most challenging questions established in Brazilian Draft Law 6204/2019, so as to offer some contributions to the necessary public debate concerning this important subject, which can change Brazilian Justice System for the better.

KEY WORDS: Deformalization; Enforcement; Alternative Dispute Resolution; Access to Justice.

1. Introdução. Contexto histórico. O século XX e seus contornos. Acesso à justiça enquanto sinônimo de acesso ao Judiciário.

Nas primeiras duas décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, o principal propósito do sistema de justiça no Brasil consistia em debelar a severa litigiosidade contida herdada da fase anterior. Podem ser apontados como fatores que concorreram para o *déficit* de acesso *aos tribunais* a ausência, até então, de Defensoria Pública estruturada, o mau aparelhamento material e de pessoal do Poder Judiciário, a deficiência de informação e consciência de seus direitos por parte de um grande contingente da população, decorrente do período de ditadura militar, o que foi retratado, de forma clara e precisa, por Calmon de Passos².

² “Somos, portanto, um povo que fez sua história com escassa participação popular. Acostumamo-nos a aguardar sempre as decisões do Estado, vale dizer, das elites dominantes. Falta-nos, como povo, a iniciativa, ajustando-nos ao que é imposto de cima para baixo, por força de nossa incipiente formação e informação pública. São bem frágeis, entre nós, o sentimento de solidariedade social, de dever de participação comunitária e a consciência da necessidade de se organizar para obter. Se somos cordiais em termos de relacionamento individual, somos quase cruéis em termos de relacionamento social. Só agora nesta segunda metade do século XX e acentuadamente nos últimos 10 anos, sente-se que algo está mudando nas bases, já se podendo ter

Segundo o IBGE, 25,9% da população brasileira acima de 15 anos era analfabeta absoluta na década de 1980. Em 2019, embora ainda seja elevada a taxa, tem-se que 6,8% da população acima de 15 anos no Brasil é analfabeta absoluta³, o que demonstra uma redução significativa no período.

Por tudo isso, a preocupação central, naquele momento histórico – final da década de 1980 – consistia primordialmente em garantir o acesso *aos tribunais*, razão pela qual acesso à justiça se identificava com o acesso ao Poder Judiciário, o que ficou retratado na redação do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, ao proclamar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

De fato, em boa hora, muito se evoluiu, em nosso país, no que concerne ao acesso aos tribunais, o que pode ser atribuído, dentre outros fatores, à estruturação da Defensoria Pública, à concepção do Direito Processual Constitucional⁴, tanto no que se refere à tutela constitucional do processo, notadamente o conjunto de garantias processuais, previstas na Constituição, que pautam a interpretação e a aplicação das leis processuais e a conduta de todos os personagens do processo, quanto à jurisdição constitucional das liberdades, vale dizer, a previsão, na Constituição, de remédios ou ações constitucionais como instrumentos hábeis a tutelar direitos individuais e coletivos de elevada envergadura. Identificamos

esperanças de um amanhã diferente, mesmo que não muito imediato. O retrocesso social que representou o sistema de poder instaurado em 1964, feriu muito fundo o povo brasileiro, conscientizando-o de que ele e somente ele poderá ser o autor de sua própria libertação. (...) Desde 1964, e acentuadamente a partir de 1968, com razoável melhora nos últimos 4 anos, a atividade política foi proscrita, a Universidade foi silenciada, colocando-se o sistema do ensino sob o guante da espionagem permanente e oficial dos órgãos de informação. A imprensa foi censurada, as garantias individuais proscritas, o Poder Judiciário submetido e o Legislativo tornado uma caricatura de poder. (...) Outra conclusão, é a de que os próprios interessados no acesso à Justiça jamais tiveram condições de se organizar e mobilizar para obtê-la. Sua grave marginalização social e econômica os inabilita para esse tipo de reivindicação, paradoxalmente. Tudo quanto se tem feito em termos de assistência judiciária parte de decisão do Estado e na medida em que a pressão dos fatos se torna insuportável. (...) A assistência judiciária é prestada ou por órgão vinculado à Secretaria da Justiça (Ceará, Minas Gerais), ou integrado na estrutura da Procuradoria Geral do Estado (São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul e Paraná) ou da Procuradoria Geral da Justiça (Rio de Janeiro, Pará e Bahia). (...) O aparelhamento judiciário é obsoleto, mesmo nos grandes centros, e nos Estados mais prósperos. Ainda se tomam depoimentos mediante ditado do que é declarado pelas testemunhas e se desconhece a taquigrafia e a gravação”. PASSOS, José Joaquim Calmon de. *O problema do acesso à justiça no Brasil*. Revista de Processo. vol. 39/1985. Jul-Set 1985. pp. 78 – 88.

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Mapa do Analfabetismo no Brasil. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Mapa+do+analfabetismo+no+Brasil/a53ac9ee-c0c0-4727-b216-035c65c45e1b?version=1.3> Consulta realizada em 05/06/2020.

⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. I. 8. Ed. São Paulo: Malheiros. 2016. pp. 119-120.

igualmente, como fator relevante, a ordenação dos microssistemas dos Juizados Especiais e do Processo Coletivo.

Tais iniciativas somadas não só lograram contornar o déficit de acesso aos tribunais, como, em verdade, acabaram por contribuir para que se verificasse, nos dias atuais, um alarmante cenário de congestionamento do Poder Judiciário, diante de aproximadamente 80 milhões de ações judiciais em curso atualmente, e uma taxa de congestionamento bruta, segundo o relatório Justiça em Números de 2019 do Conselho Nacional de Justiça, da ordem de 71,2%⁵. A esse fenômeno, parece-nos adequado intitular *hiperjudicialização*.

No que tange especificamente à execução, tem-se que, até meados do século XX, entendia-se que a finalidade do processo seria a prolação de uma sentença judicial justa e adequada e, nesse ponto, estaria genuinamente encerrada a função jurisdicional. Essa visão gerou duas consequências nefastas. A uma, propiciava o florescimento de um equivocado sentimento de “dever cumprido” por parte dos operadores do Direito, especialmente dos magistrados, com o fim do (então) processo de conhecimento e, a duas, acabava, por via de consequência, por ofuscar a importância do processo de execução, colocando-o como um processo de “segunda categoria”.

Essa deturpação serviu apenas para recrudescer o fosso existente entre o sistema judicial e a legítima expectativa do jurisdicionado. Isso porque o objetivo precípua do jurisdicionado, ao acionar o Poder Judiciário, não consiste em receber um pronunciamento judicial impecável para emoldurá-lo ou recitá-lo em família após o almoço de domingo, até mesmo porque o homem médio nem mesmo o compreenderá em sua inteireza, dados os termos jurídicos com os quais inexoravelmente terá sido cunhado.

Muito ao contrário, a vocação das sentenças judiciais – e, em um panorama mais amplo, dos títulos executivos em geral – consiste em concretizar-se na prática, de modo a propiciar um benefício real para o credor nele contemplado.

⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2019. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf
Consulta realizada em 05/06/2020.

Não obstante as alterações legislativas implementadas nas primeiras duas décadas deste milênio, o fosso entre teoria e prática na execução brasileira, a que aludimos antes, continuou – e continua - em aberto. O relatório Justiça em Números de 2019, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, ratifica o panorama desolador, afirmando que o “Poder Judiciário contava com um acervo de 79 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2018, sendo que mais da metade desses processos (54,2%) se referia à fase de execução”. E o prognóstico, infelizmente, não é alentador, visto que “os casos pendentes na fase de execução apresentam aumentos regulares numa clara tendência de crescimento do estoque”⁹.

A taxa de congestionamento do Judiciário na fase de conhecimento é significativamente menor do que a da execução. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a taxa de congestionamento da execução chega a alarmantes 92,2%. No mesmo tribunal, o índice de produtividade na fase de conhecimento é de 2946, enquanto na execução é de apenas 995.

Quanto à duração do processo, mais uma vez resta claro que a execução representa o ponto sensível a ser trabalhado. O relatório aduz que “as maiores faixas de duração estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (8 anos e 1 mês) e da Justiça Estadual (6 anos e 2 meses)”¹⁰.

De se ressaltar que as execuções fiscais representam 73% do volume de execuções pendentes no Judiciário brasileiro¹¹ e, por isso, merecem, de fato, um olhar mais apurado, que já lhes vem sendo dispensado, como revelam recentes iniciativas, como a Lei Federal nº 13.606/2018 e a Portaria nº 33 da Procuradoria da Fazenda Nacional que, em seu artigo 21, regula a chamada averbação pré-executória, ato pelo qual se anota nos órgãos de registros de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, para o conhecimento de terceiros, a existência de débito inscrito em dívida ativa da União, visando prevenir a fraude à execução, bem como, no artigo 33, disciplina o ajuizamento seletivo de execuções fiscais, a fim de dispensar a instauração da ação, caso não haja indícios de bens, direitos ou atividade

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2019*. Op. Cit. pp. 126-127.

¹⁰ *Idem*. p. 148.

¹¹ *Idem*. p. 131.

econômica do devedor ou corresponsável úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado^{12_13}.

Consideramos tais medidas salutares, visto que a instauração automática de execuções fiscais não tem se mostrado eficiente. Parecem-nos benfazejas as iniciativas voltadas a, de um lado, municiar a Procuradoria da Fazenda Nacional instrumentos que contribuam para persuadir o devedor a adimplir espontaneamente e de convênios que lhe permitam pesquisar bens penhoráveis no patrimônio do devedor e, de outro lado, eximam-na da obrigação de ajuizar a execução fiscal em casos de previsível insucesso.

Essa ampliação do espectro de atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tornou-se possível, a nosso sentir, diante do ambiente que atualmente experimentamos de tendência desjudicializante, de que nos ocuparemos nos itens subsequentes.

Parece-nos que, tendo a desjudicialização avançado, até o momento, adotando como foco primordial a *função cognitiva*, conforme uma *perspectiva bifronte*, que será abordada em item próprio, seja através da desjudicialização da jurisdição voluntária para os cartórios extrajudiciais, seja da jurisdição contenciosa mediante a valorização da justiça coexistencial e da arbitragem, é chegado o momento de avançarmos no segmento da *função executiva*.

Entendemos que a desjudicialização da execução fiscal já se iniciou, através da previsão da fase pré-executiva extrajudicial perante a PFN, conforme destacamos linhas antes.

Agora, com o Projeto de Lei nº 6204/2019, que se inspira expressamente no bem-sucedido modelo português (Lei portuguesa nº 32/2014), temos a oportunidade de avançar na desjudicialização da execução civil.

O propósito do presente trabalho consiste, pois, em, após traçar alguns contornos do fenômeno da desjudicialização no Brasil, enfrentar as principais questões previstas no

¹² A respeito do tema, vide. MEDEIROS NETO, Elias Marques de. “O CPC/2015 e a busca antecipada de bens do patrimônio do devedor”. In *Revista de Processo*. vol. 271. Set. 2017 pp. 155-177.

¹³ Discordamos, contudo, da ideia de conferir à própria Fazenda Pública, credora das obrigações exequendas, poderes de constrição prévia ao processo judicial, e, mais ainda, atribuir-lhe o papel de responsável pela condução de eventual procedimento extrajudicial de execução, tal qual o agente de execução português, visto que vulneraria a imparcialidade e colocaria em xeque as garantias fundamentais de um processo democrático. No mesmo sentido, MEDEIROS NETO, Elias Marques. “A recente Portaria 33 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Lei 13.606/18 e o PePex português: movimentos necessários de busca antecipada de bens do devedor”. In *Revista de Processo*. vol. 281. São Paulo: Revista dos Tribunais. Jul. 2018. p. 229. RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. 2. Ed. Curitiba: Juruá. 2019. E-book.

projeto de lei antes mencionado, com a finalidade de contribuir para o importante debate público em torno das possibilidades de aprimoramento da execução civil em nosso país.

2. O século XXI e seus contornos. Convergência entre três fenômenos: Hiperjudicialização, ampla difusão de informações e reorganização do sistema de justiça.

Constata-se que os desafios ao sistema de justiça mudaram desde a década de 1980 até os dias atuais. Hoje, precisamos fazer frente ao que nós preferimos chamar de *hiperjudicialização*, para designar a contingência atual em nos deparamos com um volume assustador (e ainda crescente) de ações judiciais em tramitação perante o Poder Judiciário, 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.

Costumamos brincar em nossas aulas que nós, brasileiros, nos esquecemos da velha máxima de mandar chamar o gerente do estabelecimento na hora em que algum incidente ocorre, com vistas a tentar resolvê-lo da forma mais simples e intuitiva possível.

Merece destaque, contudo, que, paralelamente à formação do fenômeno da *hiperjudicialização*, verificamos dois outros importantes eixos evolutivos, que se desenvolveram nesse mesmo interregno histórico e que podem nos auxiliar a identificar possíveis soluções para o referido problema.

Um deles consiste na ampliação da difusão de informações no seio da sociedade brasileira. Isso decorre da redução significativa da taxa de analfabetismo absoluto entre pessoas acima de 15 anos, no Brasil, conforme destacamos ao início do presente trabalho. A taxa atual (6,8%) ainda está longe de ser a ideal, contudo, se mostra substancialmente inferior àquela verificada quando da promulgação da Constituição de 1988 (25,9%).

A evolução dos meios de comunicação e da tecnologia também contribuiu decisivamente para que as pessoas disponham, hoje, de um acesso mais fácil às informações. Noticia-se que 74% da população brasileira dispunha de acesso à internet em 2018¹⁴.

¹⁴ VALENTE, Jonas. Agência Brasil. *Brasil tem 134 milhões de usuários de internet, aponta pesquisa*. Disponível no endereço eletrônico: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/brasil-tem-134-milhoes-de-usuarios-de-internet-aponta-pesquisa> Consulta realizada em 05/08/2020.

Tanto é assim que um dos desafios atuais consiste em procurar conter as chamadas “fake News”, um “efeito colateral” claro da ampla difusão de informações – muitas delas inconfiáveis - na contemporaneidade.

O homem médio é mais bem informado nos dias de hoje do que há 30 anos atrás. Essa constatação influi inexoravelmente na análise do acesso à justiça. Como Paulo Cezar Pinheiro Carneiro alerta, com propriedade, o acesso à informação é o primeiro requisito do acesso à justiça¹⁵. Sem conhecimento de seus direitos e sobre como defendê-los, fatalmente o jurisdicionado não possui as condições mínimas para fazer valer, concretamente, a garantia do acesso à justiça. O acesso à informação consiste, pois, em condição inexorável do acesso à justiça.

Um reflexo desse novo cenário consiste na sobrecarga tanto das Defensorias Públicas quanto do próprio Poder Judiciário, que tentam, em vão, assimilar a crescente demanda por justiça.

A maior consciência de seus direitos por parte da sociedade decorrente da ampliação da difusão de informações permite que a sociedade possa, passados mais de 30 anos de vigência da Constituição-cidadã, exercer uma participação democrática mais madura e pujante, inclusive no sistema de justiça. Se, na década de 1980, de fato, outra alternativa não havia a não ser destrancar as portas do Poder Judiciário, nos dias atuais, em que elas efetivamente se encontram escancaradas (e, como revés, congestionadas por milhões de jurisdicionados), a sociedade é conclamada a participar mais ativamente da solução dos litígios, em vez de automaticamente deflagrar uma ação judicial e aguardar a chegada da sentença, a ser prolatada pelo juiz.

De fato, o legislador fez a leitura do novo contexto histórico em que vivemos atualmente e, por tal razão, vem sinalizando, há mais de uma década, que se faz necessária a reconfiguração do nosso sistema de justiça.

Se, no século XX, o sistema de justiça encontrava-se organizado segundo a tríade MAGISTRATURA-MINISTÉRIO PÚBLICO-ADVOCACIA PÚBLICA/ PRIVADA, no século XXI, o cenário se mostra mais complexo e multifacetado. Isso porque a sociedade é chamada a participar do sistema de justiça de diferentes formas. Seja a partir do ingresso de

¹⁵ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. “Acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública. Uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo.” 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. P. 57.

outros personagens no centro da cena – como é o caso de mediadores, conciliadores, árbitros e delegatários de serventias extrajudiciais –, cuja atuação pressupõe uma participação mais ativa e próxima do jurisdicionado, seja com a valorização de institutos como o *amicus curiae* e os negócios jurídicos processuais no bojo do processo judicial.

Portanto, se os últimos 30 anos legaram desafios para o sistema de justiça, também é correto afirmar que nesse período foram gestadas as próprias soluções.

Se o jurisdicionado está, hoje, mais bem informado e consciente de seus direitos, passados mais de 30 anos de regime democrático, portanto, é chegada a hora de desafiá-lo com um exercício mais maduro da democracia no processo.

O incremento da estruturação da advocacia e a reorganização dos cartórios extrajudiciais também contribuíram para que pudéssemos cunhar as possíveis soluções para os problemas que acometem o nosso sistema de justiça.

É precisamente nesse contexto histórico que passamos a testemunhar, especialmente a partir de 2007, com a edição da Lei Federal nº 11.441, que previu inventário, partilha, separação e divórcio extrajudiciais, o fenômeno moderno da desjudicialização da solução dos conflitos, de que trataremos no item subsequente.

3. A desjudicialização no sistema brasileiro.

A desjudicialização consiste no fenômeno segundo o qual litígios ou atos da vida civil que tradicionalmente dependeriam necessariamente da intervenção judicial para a sua solução, passam a poder ser realizados perante agentes externos ao Poder Judiciário, que não fazem parte de seu quadro de servidores. Trata-se, em suma, da consecução do acesso à justiça *fora* do Poder Judiciário, ou seja, do acesso à justiça *extra muros*.

Até 2007, o legislador ensaiou alguns movimentos pontuais de desjudicialização, o que podemos exemplificar com a Lei Federal nº 6015/1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei Federal nº 8.951/1994 (consignação em pagamento extrajudicial, com a inserção do § 1º no art. 890 do CPC/73) e a Lei Federal nº 9.514/1997 (alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel), dentre outros.

No entanto, entendemos que o *turning point* ocorreu com a edição da Lei Federal nº 11.441, em 2007, que previu a possibilidade de que inventário, partilha, separação e divórcio

consensuais sejam realizados através de escritura pública, em cartórios extrajudiciais de Notas. A novidade foi amplamente divulgada na mídia à época e formaram-se filas nas portas dos cartórios no primeiro dia útil subsequente. Foi a alta receptividade da sociedade a essa iniciativa que, a nosso ver, de um lado, deu novo fôlego à desjudicialização no terceiro milênio e, de outro, credenciou as serventias extrajudiciais como polo legítimo de prestação da jurisdição em seus contornos contemporâneos, conforme bem construído por Humberto Dalla¹⁶.

A criação do Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional nº 45, em 2004, igualmente contribuiu para o incremento da desjudicialização, tendo em vista que, em diversas hipóteses, o fenômeno avançou através da edição de atos normativos oriundos do referido órgão de controle.

Podemos exemplificar a evolução da desjudicialização com a possibilidade de alteração, diretamente no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, de prenome e sexo no registro de nascimento em virtude de transexualidade (Provimento nº 73/2018 do CNJ), averbação da paternidade ou maternidade socioafetiva diretamente perante o cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais (Provimento nº 83/2019 do CNJ) e 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), dentre vários outros.

O Código de Processo Civil de 2015 contribuiu, por sua vez, para o avanço da desjudicialização, ao prever a usucapião extrajudicial (artigo 1071 do CPC/15 que inseriu o

¹⁶ “(...) o art. 3º do NCPC, ao se referir a apreciação jurisdicional, vai além do Poder Judiciário e da resolução de controvérsias pela substitutividade. O dispositivo passa a permitir outras formas positivas de composição, pautadas no dever de cooperação das partes e envolvendo outros atores. 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. (...) A jurisdição é essencialmente uma função estatal. Por isso, em momentos históricos diversos, desde a Antiguidade, passando pelas Idades Média, Moderna e chegando à contemporânea, o Estado, invariavelmente, chamou para si o monopólio da jurisdição, sistematizando-a, a partir de Luiz XIV. A atuação jurisdicional, então, era um poderoso mecanismo para assegurar o cumprimento das leis. No entanto, Leonardo Greco admite que a jurisdição não precisa ser, necessariamente, uma função estatal. É claro que não se pode simplesmente desatrelar a jurisdição do Estado, até porque, em maior ou menor grau, a dependência do Estado existe, principalmente para se alcançar o cumprimento da decisão não estatal. Por outro lado, podemos pensar no exercício dessa função por outros órgãos do Estado ou por agentes privados. Nesta ótica, percebe-se o fenômeno da desjudicialização enquanto ferramenta de racionalização da prestação jurisdicional e ajuste ao cenário contemporâneo, o que leva, necessariamente, à releitura, à atualização, ou ainda a um redimensionamento da garantia constitucional à luz dos princípios da efetividade e da adequação.” PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. “A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade”. *In Revista Jurídica Luso-brasileira*. Ano 5. Número 3. 209. pp. 791- 830.

artigo 216-A na Lei Federal nº 6.015/1973 e Resolução nº 65/2017 do CNJ), a 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), assim como ao deixar clara a importância das atividades extrajudiciais para o processo judicial, ao prever, *ad exemplum tantum*, 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).

Entendemos que o fenômeno da desjudicialização, no Brasil, tem se desenvolvido em uma *perspectiva bifronte*, a saber:

a) Jurisdição voluntária:

Trata-se do que costumamos afirmar ser o *habitat natural* da desjudicialização, ou seja, o segmento em que a desjudicialização avança com menor resistência, visto que atrelada ao elemento do consenso, à ausência de litígio entre os interessados.

b) Jurisdição contenciosa:

Identificamos que a desjudicialização dos procedimentos de jurisdição contenciosa, por seu turno, tem avançado nos últimos anos em duas frentes, notadamente:

b.1) Autocomposição: Consiste na adoção dos mecanismos de solução consensual dos litígios, valorizados pelo legislador no artigo 3º, §§2º e 3º, do CPC/2015, dentre os quais sobressaem a mediação, a conciliação, a negociação direta e a negociação assistida. O CPC/2015, juntamente com a Lei Federal nº 13.140/2015 e o Provimento 67/2018 formam o que se denomina marco legal da mediação no Brasil. Na autocomposição, o litígio é solucionado através da celebração de um acordo cunhado pelas próprias partes litigantes, com ou sem o auxílio de um terceiro imparcial e deve ser perquirida, nos dias atuais, preferencialmente à solução heterocompositiva.

b.2) Heterocomposição: Consiste no emprego de mecanismos em que há a substituição da vontade dos litigantes, mediante a imposição de uma solução por um terceiro imparcial que, no caso da desjudicialização, não integra o Poder Judiciário. O exemplo mais

bem sucedido, no Brasil, de heterocomposição extrajudicial (adjudicação privada) consiste, sem sombra de dúvidas, na arbitragem, regulada pela Lei Federal nº 9.307/1996.

Entendemos que um dos fatores que possibilitou essa evolução consiste na reestruturação dos cartórios extrajudiciais, verificada nas últimas décadas. A edição da Lei Federal nº 6.015/1973 representou um primeiro passo, tendo em vista que regulamentou as atividades registras prestadas por tais serventias.

No entanto, o principal elemento de mudança foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 236, previu que os serviços notariais e registras são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, após aprovação em concurso público de provas e títulos, cabendo ao Poder Judiciário a sua fiscalização. Os cartórios extrajudiciais passam, assim, a ter à sua frente profissionais concursados, com vistas a resguardar a sua capacidade técnica.

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.

4. Do acesso ao Judiciário regressando ao acesso à justiça. O novo conceito de jurisdição na contemporaneidade.

Enquanto o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, o artigo 3º do Código de Processo Civil preconiza que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. A redação legal é produto, inexoravelmente, do contexto histórico em que é produzida.

Portanto, a diferença no texto legal entre a Constituição, editada na segunda metade do século XX, e o CPC, editado no século XXI, não é casual nem tampouco irrelevante. Denota as profundas mudanças ocorridas no seio de nossa sociedade e de nosso sistema de justiça à medida em que atravessávamos o umbral de um novo século.

Passamos da busca por garantir o acesso ao Judiciário para a busca por garantir o acesso à justiça. Isso revela mudanças profundas no conceito de jurisdição, que deixa de ser vista como monopólio do Poder Judiciário. O aspecto subjetivo deixa de ser um elemento indeclinável para a caracterização da jurisdição.

Isso porque a atividade não perde a sua essência exclusivamente em razão de ter sido praticada *intra* ou *extra muros*, ou seja, dentro ou fora do Poder Judiciário. O foco precisa estar, pois, na *atividade* desempenhada e não em *quem* a presta.

José Frederico Marques já reconhecia que “na sua evolução histórica, assumiram os notários a qualidade de juízes (*judex chartularius*, *judex ordinarius*) para a prática de atos de jurisdição voluntária”. No entanto, o jurista frisava, refletindo a concepção de jurisdição que marcou o século XX, calcada no aspecto subjetivo, que a atividade extrajudicial “nem poderia considerar-se como função de jurisdição voluntária, porque esta compete exclusivamente a órgãos judiciários”¹⁷.

No entanto, no século XXI, sustentar que a atividade, ainda que congregue as características típicas da jurisdição, não possa assim ser considerada apenas em razão de não ser prestada pelo Poder Judiciário consiste em afirmação incompatível com os parâmetros atuais.

Precisamos, a nosso sentir, creditar à arbitragem o mérito por começar a revolver esse tradicional conceito, desafiando os processualistas a revê-lo.

No entanto, entendemos que a evolução prossegue, de modo que, assim como a prestação de jurisdição se dá através da arbitragem em especial, ela está presente também no fenômeno da desjudicialização, em geral, tal qual vem sendo delineado pelo legislador nos últimos anos.

¹⁷ MARQUES, José Frederico. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. I. Campinas: Millennium 2000. pp. 315-318.

A doutrina já reconhece que, nos métodos de solução consensual dos litígios, tais como mediação e conciliação, há prestação de jurisdição¹⁸. Ada Pellegrini, em seu último livro publicado, afirma expressamente que “a jurisdição compreende a justiça, estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual”. Como premissa central para tal afirmação, esclarece a autora que “o principal indicador” do novo conceito de jurisdição “é o de garantia do acesso à justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça”¹⁹.

Com efeito, a atividade, típica do Poder Judiciário, que passa a ser desempenhada, de forma crescente, pelos cartórios extrajudiciais em razão da desjudicialização ostenta os mesmos elementos informadores do novo conceito de jurisdição traçados acima.

As novas funções, que foram transferidas para os cartórios extrajudiciais em decorrência da desjudicialização, o foram precisamente com o escopo de garantir, em maior grau, o acesso à justiça nos dias atuais. Trata-se de movimento inerente à noção de Justiça Multiportas²⁰, em que novos agentes são convocados a oferecer ao jurisdicionado outros mecanismos igualmente legítimos e adequados para a solução dos litígios (ou o exercício da jurisdição voluntária) e que se colocam ao lado da adjudicação estatal. Abrem-se vários possíveis caminhos para se chegar, no Estado Democrático de Direito contemporâneo, à pacificação com justiça.

Identificados novos núcleos de prestação da jurisdição legítimos, subverte-se a lógica que prevaleceu no século XX, segundo a qual o Poder Judiciário deveria ser visto como a *prima ratio*, e que contribuiu sobremaneira para a sua inegável sobrecarga. A noção da Justiça Multiportas reorganiza as prioridades do sistema de justiça, alçando, em boa hora, a consciência de que o Poder Judiciário, em uma democracia madura, deve ser visto como a

¹⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade, Fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica. 2018. p. 17.

¹⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Idem*, p. 20.

²⁰ GOLDBERG, Stephen B. SANDER, Frank E. A. ROGERGS, Nancy H. COLE, Sarah Rudolph. *Dispute Resolution*. 4. Ed. Nova York: Aspen Publishers. 2003. p. 07.

*ultima ratio*²¹⁻²²⁻²³. Não há que se pensar em violação à inafastabilidade do controle jurisdicional, tendo em vista que as portas do Poder Judiciário não são trancadas, em absoluto. Sendo inviável o acesso aos mecanismos extrajudiciais, nada obsta a que o jurisdicionado recorra ao Poder Judiciário. Trata-se, apenas, de racionalizar o sistema de justiça e a entrega da prestação jurisdicional estatal.

Rompe com a lógica até então prevalecente e desafia a nossa cultura secular? Sim. Mas encontra óbice na Constituição e na legislação infraconstitucional vigente? Definitivamente não.

A nova conformação, decorrente do surgimento de novos polos de prestação da jurisdição, que se colocam ao lado do Poder Judiciário, todos credenciados a solucionar os

²¹ São precisas as palavras de José Joaquim Calmon de Passos, proferidas vinte anos atrás: “Esquecemo-nos de que o Direito é um medicamento com que procuramos restabelecer a saúde da convivência social (...) É a impotência dos homens, mediante suas instituições não-estatais, para prevenir e solucionar os conflitos oriundos de sua convivência, que impõe a utilização dos mecanismos jurídicos de que a tutela jurisdicional é a última e mais representativa expressão.” PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Direito, poder, justiça e processo*. Rio de Janeiro: Forense. 2000.

²² No mesmo sentido ora defendido, sustentando que o Poder Judiciário deve ser visto, na atualidade, como *ultima ratio*, cedendo lugar aos mecanismos extrajudiciais disponíveis, vide: ROQUE, André Vasconcelos. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. DELLORE, Luiz. MACHADO, Marcelo Pacheco. OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Releitura do princípio do acesso à Justiça: A necessidade de prévio requerimento e o uso da plataforma consumidor.gov.br. Migalhas. <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/304544/releitura-do-principio-do-acesso-a-justica-a-necessidade-de-previo-requerimento-e-o-uso-da-plataforma-consumidorgovbr> Consulta realizada em 04/03/2020.

²³ Heitor Sica aponta que o microsistema de demandas repetitivas e o de processos coletivos, assim como outras previsões contidas no CPC/2015, são medidas “meramente paliativas”, não sendo aptas a efetivamente reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário. Para o autor, deve-se “ponderar a imperiosa necessidade de discutir com seriedade a implantação gradativa de limitações ao uso de demandas individuais”. O autor acrescenta, ainda, que “o objetivo é qualificar esse acesso, que, hoje, nos quadrantes de uma justiça de massa, tem algo de ilusório”. Por fim, registra o autor que “não há como esperar que todos os litígios sejam resolvidos pelo Poder Judiciário. Em vez de vários processos individuais e/ou coletivos cobrando dos agentes de mercado a reparação ou a prevenção a condutas lesivas, em muitos casos se mostrará mais eficiente o adequado exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública, ao qual há que se reconhecer, sim, papel na solução de litígios sem a necessidade de intervenção judicial”. SICA, Heitor Vitor Mendonça. “Congestionamento viário e congestionamento judiciário. Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário”. *Revista de Processo*. Ano 39. Volume 236. Outubro 2014. pp. 13-26.

litígios no Estado Democrático de Direito da contemporaneidade, vem sendo denominada “pluralismo decisório”, “decisão compartilhada”²⁴ ou “policentrismo processual”²⁵.

Rodolfo de Camargo Mancuso destaca, com propriedade, que o Estado brasileiro precisa assumir “a contemporânea concepção da *Jurisdição*, identificada pela ‘composição justa dos conflitos’ e não mais, ou não necessariamente, pela solução adjudicada e imposta pelo Estado-juiz”²⁶.

Humberto Theodoro Junior destaca, com propriedade, que a tutela jurisdicional pode ser prestada por agentes externos ao Poder Judiciário:

“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. O Poder Público não pode deixar de propiciá-la ao titular do direito lesado ou ameaçado, o que, entretanto, poderá ser feito tanto pela justiça estatal como por outros organismos credenciados pela lei. É claro que, afinal, o Poder Judiciário conservará o controle de legalidade sobre a atuação desses organismos extrajudiciais”²⁷.

O acesso à justiça passa, assim, a evoluir lado a lado com o fenômeno da desjudicialização da solução dos conflitos, que tem como marca distintiva a possibilidade de que os litígios sejam solucionados por agentes que não integrem os quadros do Poder Judiciário.

²⁴ Rodolfo de Camargo Mancuso destaca que “o próprio legislador vem se mostrando sensível à tendência de Desjudicialização e até de privatização da resolução dos conflitos, como alternativa ao tradicional monopólio estatal da distribuição de justiça. Portanto, essa ‘reserva de Justiça estatal’, ao contrário do que se possa supor à primeira vista, não se extrai da letra nem do espírito do inciso XXXV do art. 5º da CF; ao contrário, ao afirmar que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’, esse texto não determina que todas as demandas devam ser encaminhadas à Justiça, mas sim que tal acesso deve operar como uma cláusula de reserva, de cunho residual, preordenada às controvérsias porventura insolúveis por auto ou heterocomposição, ou aquelas que, em razão da pessoa ou da matéria, devem merecer passagem judiciária” MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de Direito*. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013. p. 168.

²⁵ OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. “Uma releitura do princípio do acesso à justiça e a ideia da desjudicialização”. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Volume 11. Pp. 67-98.

²⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. Cit.* p. 171.

²⁷ THEODORO JUNIOR, Humberto. “Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil”. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Consulta realizada em 25/08/2020.

5. A desjudicialização da execução civil no Brasil: análise das principais inovações trazidas pelo Projeto de Lei nº 6204/2019.

De acordo com o Projeto de Lei nº 6.204/2019, as execuções de obrigações pecuniárias líquidas, certas e exigíveis envolvendo sujeitos capazes e solventes passariam a ser conduzidas, com exclusividade, pelos chamados agentes de execução, um terceiro imparcial que não faz parte dos quadros do Poder Judiciário, embora por ele fiscalizado.

De se notar que o Projeto de Lei não autoriza a autotutela privada na execução civil²⁸, visto que exige que o procedimento seja inexoravelmente presidido e conduzido pelo agente de execução, que, conforme pontuamos acima, consiste em um agente imparcial que deve preencher todos os requisitos legais e presta um serviço público delegado pelo Poder Judiciário e por ele fiscalizado. De fato, não é dado ao próprio titular da obrigação pecuniária exequenda (credor/exequente) adentrar no patrimônio do executado (responsável patrimonial) por suas próprias forças e excutir bens bastantes e suficientes para saldar o seu crédito.

O projeto de lei, portanto, teve o cuidado de, com correção, atribuir tais funções a um profissional habilitado e imparcial, fiscalizado em caráter permanente pelo Poder Judiciário, o que, de fato, é primordial em um Estado Democrático de Direito. A noção de jurisdição na contemporaneidade está diretamente relacionada com a aptidão dos mecanismos de solução dos conflitos de agasalhar e refletir as garantias fundamentais do processo, sendo que a imparcialidade do terceiro que preside o procedimento é uma das suas notas distintivas, conforme corretamente constatado por Diego Cantoário²⁹ e por Leonardo Greco³⁰, da qual irradia uma gama de princípios processuais constitucionais.

Calmon de Passos, com habitual perspicácia, já pontuava duas décadas atrás que:

“Dispensar ou restringir qualquer dessas garantias [*juiz natural, bilateralidade da audiência, publicidade, fundamentação e controle das*”

²⁸ Flávio Yarshell conceitua autotutela como sendo as “situações em que o próprio direito material confere ao titular de um interesse o poder de protegê-lo, por sua própria ação e sem o concurso estatal (do Estado-juiz), dentro dos limites impostos também no plano substancial”. YARSHELL, Flávio. “Tutela jurisdicional meramente declaratória”. In *Revista de Processo*. vol. 76. Out - Dez 1994. pp. 42 – 54.

²⁹ CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. “Considerações sobre o Projeto de Lei 5080/2009: a nova lei de Execução Fiscal”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. Número 91. Março-Abril 2010. pp. 11-42.

³⁰ GRECO, Leonardo. “As garantias fundamentais do processo na execução fiscal”. In LOPES, João Batista. CUNHA, Leonardo José Carneiro da (coords). *Execução Civil (aspectos polêmicos)*. São Paulo: Dialética. 2005. P. 251.

decisões] não é simplificar, deformalizar, agilizar o procedimento privilegiando a efetividade da tutela, sim favorecer o arbítrio em benefício do desafogo de juízos e tribunais. (...) E isso se me afigura a mais escancarada anti-democracia que se pode imaginar. (...) Nesta perspectiva, é perfeitamente adequado falar-se num devido processo legislativo, administrativo e jurisdicional, indispensáveis para que se tenha como institucionalizado um Estado de Direito Democrático.”³¹

Assim como nos preocupamos com o devido processo legal judicial, é imperioso zelar igualmente pelo devido processo legal *extrajudicial*, ou seja, que os procedimentos desjudicializados agasalhem e encerrem todos os consectários do devido processo legal - adaptados às peculiaridades do ambiente extrajudicial, especialmente as especificidades do ramo do Direito Notarial e Registral -, tais como contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo, instrumentalidade das formas.

E, na desjudicialização, a imparcialidade do terceiro encarregado de presidir o procedimento é premissa inafastável para a concepção do devido processo legal.

Estima-se que a desjudicialização da execução civil propicie uma economia para os cofres públicos de aproximadamente 65 bilhões de reais³².

Nos itens subsequentes, destacamos alguns dos pontos principais previstos no Projeto de Lei nº 6.204/2019, a fim de que, com isso, tragamos o tema ao amplo debate, enquanto o projeto ainda tramita.

5.1. Cabimento da execução extrajudicial:

O cabimento da execução civil extrajudicial encontra-se disciplinado nos artigos 1º e 6 do projeto e se desdobra nos aspectos objetivo e subjetivo.

De acordo com o aspecto objetivo, ou seja, quanto à identificação de quais execuções serão desjudicializadas, o projeto prevê que caberá a desjudicialização das execuções que envolvam obrigações de pagar quantia líquida, certa e exigível fundadas em títulos executivos judiciais – inclusive os heterogêneos, notadamente sentenças arbitrais, sentenças

³¹ PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Direito, poder, justiça e processo*. Rio de Janeiro: Forense. 2000. P. 73.

³² FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. *Op. cit.*

penais condenatórias e sentenças estrangeiras homologadas pelo E. Superior Tribunal de Justiça -, ou extrajudiciais.

Merece registro que, com correção, as obrigações sujeitas a termo ou condição não podem ser objeto de execução extrajudicial, assim como, de fato, já não o poderiam ser através da execução judicial, conforme se encontra previsto no artigo 783, CPC/2015.

O prévio protesto tanto do título executivo extrajudicial quanto do judicial foi erigido como condição *sine qua non* para a execução extrajudicial (art. 6º). Entendemos, contudo, que a exigência é justificável para a execução fundada em título executivo extrajudicial, mas não nos parece razoável para os títulos judiciais, especialmente porque já terá sido realizada, em juízo, a intimação para pagamento, na forma do artigo 523 do CPC/15. Trata-se, pois, no tocante ao título judicial, uma formalidade excessiva, que burocratiza e encarece desnecessariamente o procedimento.

Sob o aspecto subjetivo, podem ser partes na execução civil extrajudicial as pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas naturais capazes. Não podem ser partes o incapaz, o preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida ou o insolvente civil.

Embora a restrição à desjudicialização caso o interessado seja incapaz, preso ou internado desperte críticas fundadas, especialmente em razão de o procedimento extrajudicial se desenvolver eletronicamente³³, forçoso convir que o legislador tem primado por realizar a desjudicialização em etapas, sempre delimitando como ponto de partida um núcleo que envolva menos variáveis e, portanto, uma álea menor para a adaptação ao novo regime extrajudicial. Pelo que estudamos e vivenciamos sobre o desenvolvimento da desjudicialização nos últimos anos, poderíamos até mesmo apostar que, em um momento posterior, o legislador se disporia a avançar não apenas no aspecto subjetivo, mas também com vistas a permitir a desjudicialização das execuções de fazer e não fazer e principalmente das execuções de entrega de coisa que, no nosso entender, também poderiam ser desjudicializados.

Entendemos que as execuções de obrigação de pagar alimentos baseadas em títulos executivos judiciais ou extrajudiciais podem se desenvolver no âmbito extrajudicial,

³³ FARIA, Marcio Carvalho. *Primeiras impressões sobre o PL 6.204/2019: a tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira*. 2020. p. 37. Trabalho de conclusão do pós-doutorado em Direito Processual Civil perante a Universidade Federal da Bahia, gentilmente cedido pelo autor.

contanto que o exequente abra mão do meio de coerção da prisão civil, visto que tal medida depende da prévia decretação judicial, transcendendo o espectro de atuação do agente de execução³⁴.

Conforme destacamos ao início do presente trabalho, a desjudicialização da execução fiscal é objeto de outros projetos de lei, sendo o mais recente o PL 4.257/2019.

O projeto de lei em comento permite a desjudicialização apenas da execução definitiva, pois exige, em seu artigo 14, o trânsito em julgado da sentença exequenda, razão pela qual não cabe a execução extrajudicial da execução provisória. Consideramos equivocada a exclusão da execução provisória, visto que exigiria do Poder Judiciário a manutenção de uma estrutura voltada à execução tão somente para providenciar a prática dos atos executivos prévios à expropriação, o que se mostra, a nosso ver, contraproducente. Melhor seria manter a coerência interna do sistema e aproveitar a criação da nova estrutura para absorver também a execução provisória, visto que ela já estará preparada para o mais gravoso, que é absorver a execução definitiva. Nesse particular, parece-nos plenamente aplicável a regra hermenêutica segundo a qual “quem pode o mais pode o menos” (“*in eo quod plus est semper inest et minus*”)³⁵.

A Lei Portuguesa nº 32/2014, na qual o Projeto de Lei nº 6.204/2019 declaradamente se inspirou, criou o chamado Procedimento Extrajudicial Pré-executivo (PEPEX), que consiste em uma fase prévia à execução, conduzida pelo agente de execução e voltada à localização de bens penhoráveis no patrimônio do executado. O 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.

O Projeto de Lei nº 6.204/2019 ensaia adotar uma ou outra providência inerente ao PEPEX português, tais como a fixação dos chamados “emolumentos iniciais” do agente de execução e a certidão de inexistência de bens, mas não chega a instituir essa fase prévia e

³⁴ Esse entendimento encontra-se no Parecer elaborado por Felipe Borring e Larissa Pochmann para o Instituto dos Advogados do Brasil a respeito do Projeto de Lei em comento, com o qual tivemos a honra de colaborar. INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 6.204/2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)*.

³⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2006. P. 200.

autônoma, restando, pois, ao exequente deflagrar a execução extrajudicial diretamente. Entendemos que o Projeto poderia ter adotado o modelo português do PEPEX, que seria de grande utilidade, a fim de evitar a instauração de execuções fadadas ao insucesso desde a sua origem³⁶.

5.2. Obrigatoriedade (ou prioridade) da via extrajudicial para as execuções novas e facultatividade para as execuções judiciais pendentes.

De acordo com o Projeto de Lei, a via extrajudicial será obrigatória para as execuções instauradas a partir da entrada em vigor da lei.

Embora, até o momento, a via extrajudicial tenha sido oferecida, no mais das vezes, como uma alternativa à via judicial, primando, pois, pela facultatividade, o Projeto de Lei em comento excepciona a regra e institui a obrigatoriedade.

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. Não obstante, caso o agente de execução obste, indevidamente, o prosseguimento da execução extrajudicial, dúvidas não há de que o prejudicado poderá recorrer ao Poder Judiciário.

Cuida-se, pois, muito mais de *priorizar* o recurso à via extrajudicial em relação à via judicial - que, paulatinamente, vem sendo vista como *ultima ratio*, tal qual Calmon de Passos já propugnava há décadas³⁷- do que fechar as portas do Poder Judiciário, o que não seria nem mesmo concebível na ordem constitucional vigente. A obrigatoriedade ou prioridade da via extrajudicial, prevista no Projeto de Lei, contudo, não pode ser vista como uma novidade, nem tampouco como uma opção isolada.

A título ilustrativo, podemos mencionar, por exemplo, a habilitação de casamento que passou a dispensar a intervenção judicial. Nem se consegue imaginar que os interessados, em vez de deflagrar o processo de habilitação de casamento diretamente perante o cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais – que, atualmente, sói despender

³⁶ Tivemos a oportunidade de analisar o PEPEX em outro trabalho. HILL, Flávia Pereira. “O procedimento extrajudicial pré-executivo (Pepex): reflexões sobre o modelo português, em busca da efetividade da execução no Brasil”. In MEDEIROS NETO, Elias Marques de. RIBEIRO, Flávia Pereira. *Reflexões sobre a Desjudicialização da Execução Civil*. Curitiba: Juruá. 2020. pp. 305-322.

³⁷ PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Direito, poder, justiça e processo*. Rio de Janeiro: Forense. 2000. P. 71.

menos de um mês entre a data da entrada e a expedição da certidão de habilitação, caso não haja impugnação de terceiros -, instaurem uma ação judicial para esse propósito. Trata-se, a nosso ver, de uma hipótese emblemática de ausência de interesse de agir, como, de fato, já vem se delineando em várias matérias, especialmente em Direito Previdenciário e Consumerista. O mesmo se diga a respeito da averbação direta da sentença estrangeira de divórcio e separação puros, que, caso, por suposição, seja objeto de ação de homologação de sentença estrangeira perante o STJ, decerto teriam a petição inicial indeferida por ausência de interesse de agir.

Quanto às execuções judiciais pendentes (ação de execução fundada em título executivo extrajudicial e cumprimento de sentença), em regra, continuarão a tramitar perante o Poder Judiciário, somente sendo remetidas à via extrajudicial, caso seja expressamente requerido pelo credor (artigo 25 do projeto), cabendo às Corregedorias Gerais dos tribunais dos estados, juntamente com os agentes de execuções locais, estabelecer as regras de distribuição.

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.

5.3. Assistência por advogado:

O Projeto de Lei prevê, em seu artigo 2º, a obrigatoriedade de que o exequente seja assistido por advogado.

Concordamos com Márcio Carvalho Faria³⁸, quando critica a obrigatoriedade, visto que, de um lado, acarretaria o encarecimento dos custos da execução extrajudicial e, de outro, em regra, os procedimentos extrajudiciais soem prever assistência facultativa do advogado.

Merece registro que o Projeto de Lei exige, no artigo 26, que o Conselho Nacional de Justiça institua formulário padrão de requerimento de instauração da execução extrajudicial, que consiste em um expediente frequente na seara extrajudicial justamente

³⁸ FARIA, Marcio Carvalho. *Op. Cit.* p. 38.

como forma de facilitar a compreensão das exigências legais pelo jurisdicionado quando desassistido por advogado.

Acrescente-se que outros ordenamentos jurídicos estrangeiros preveem a facultatividade da assistência por advogado na execução extrajudicial, a critério das partes, como é o caso da Finlândia, bem como, em várias hipóteses, na França e em Portugal³⁹.

Contudo, considerando-se que o Projeto de Lei exige a assistência de advogado ao exequente, consideramos uma falha a omissão quanto à assistência *ao executado*. O projeto disse menos do que deveria, a nosso ver (“*lex minus dixit quam voluit*”⁴⁰).

Com fulcro no princípio da isonomia e da paridade de armas, logramos interpretar a regra, de modo a abarcar também a obrigatoriedade de assistência ao executado. Não obstante, seria conveniente corrigir esse equívoco antes da promulgação da lei.

O projeto nada dispõe a respeito dos Juizados Especiais Cíveis, fazendo emergir o questionamento sobre como se processaria a execução das causas dos Juizados Cíveis estaduais cujo valor monte a até 20 (vinte) salários mínimos, visto que dispensam advogado (artigo 9º, Lei 9.099/1995). Consideramos que o mais adequado consiste em, por simetria, dispensar a assistência por advogado na execução extrajudicial nas hipóteses abarcadas pelo artigo 9º da lei extravagante, dado que a execução é um desdobramento da ação judicial (de conhecimento). Sendo assim, deve ser prestigiada e mantida a peculiaridade do microsistema dos juizados.

Não concordamos com a hipótese de manter a execução dos Juizados Cíveis perante o Poder Judiciário. Embora não seja esta a sede adequada para discorrermos longamente a respeito desse microsistema, cumpre-nos pontuar que, a nosso sentir, é justamente o afastamento exacerbado dos Juizados Especiais em relação ao regime geral vigente a origem de boa parte das críticas sobre os rumos tomados pelo rito sumariíssimo nas últimas décadas⁴¹.

Se é verdade que as garantias fundamentais do processo são plenamente aplicáveis ao microsistema dos Juizados Especiais, então, elas devem ser ponderadas e,

³⁹ FARIA, Marcio Carvalho. *Op. Cit.* p. 37.

⁴⁰ MAXIMILIANO, Carlos. *Op. Cit.* p. 215.

⁴¹ HILL, Flávia Pereira Hill. *Palestra online desafios dos Juizados Especiais Cíveis durante e após a pandemia de Covid-19*. Texto disponível no endereço eletrônico: https://www.academia.edu/43755163/PALESTRA_ONLINE_DESAFIOS_DOS_JUIZADOS_ESPECIAIS_C%C3%8DVEIS_DURANTE_E_AP%C3%93S_A_PANDEMIA_DE_COVID_19 Consulta realizada em 05/08/2020.

eventualmente, comprimidas somente se e na exata medida do estritamente necessário para prestigiar e se compatibilizar com as especificidades desse microssistema, em especial a celeridade, a oralidade e a informalidade. Isso quer dizer que ontologicamente não há nenhuma razão sólida e convincente para relegar os Juizados ao vetusto modelo que pretendemos deixar para trás. Valorizar e aprimorar os Juizados implica assumir o desafio de desatar os nós inerentes à compatibilização das peculiaridades desse microssistema com todo o ordenamento jurídico processual. E, se a regra da execução civil passar a ser a via extrajudicial, nada mais coerente do que fazermos o dever de casa a estudarmos como trazer os Juizados Especiais conosco, em vez de, comodamente, deixá-los no ocaso, como um apêndice indesejável de um regime abandonado.

Se a desjudicialização da execução civil almeja precisamente deformalizar, dinamizar e reduzir os custos da execução, que são precisamente os principais desideratos do microssistema dos Juizados, então, nada mais consentâneo do que disponibilizar esse novo modelo igualmente para o rito sumariíssimo.

Esse entendimento tampouco se coadunaria com o propósito de reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, pois demandaria a manutenção de uma estrutura residual para os Juizados Especiais, em manifesta ruptura com a desejável sistematicidade e unicidade do ordenamento jurídico-processual pátrio.

5.4. Agente de execução:

O Projeto de Lei cria a figura do agente de execução, à semelhança do modelo português em que declaradamente se inspirou. A ideia original do Direito Português, à qual o projeto se manteve fiel, é que se trate de um profissional que não faça parte dos quadros do Poder Judiciário.

O projeto afirma, no artigo 3º, que compete exclusivamente aos tabeliães de protestos e a seus escreventes devidamente credenciados (§3º) atuar como agentes de execução, após realizar um curso de capacitação a ser organizado pelo CNJ antes da entrada em vigor da lei (prazo de um ano) (artigo 22 do PL).

Ocorre que temos atualmente 3.787 tabelionatos de protesto no Brasil, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (Anexo I)⁴², sendo que há 5.570 municípios em nosso país, de acordo com o IBGE, ou seja, não há tabelionato de protesto em todos os municípios brasileiros.

Por outro lado, há, por força do artigo 44, § 2º, da Lei 8935/1994, ao menos um cartório extrajudicial na sede de cada município brasileiro.

Desse modo, entendemos que o Projeto deveria atribuir a todas as 13.369 serventias extrajudiciais a função de agente de execução, com vistas a facilitar o acesso à justiça e aproximar a execução do jurisdicionado. Caso contrário, corre-se o risco de não se alcançar genuinamente a deformalização almejada, mantendo-se a necessidade de o jurisdicionado deslocar-se para outro município, por vezes por distâncias consideráveis, visto as dimensões continentais de nosso país, com vistas a lograr promover a execução. A depender do valor da obrigação exequenda, não seria difícil concluir que, por vezes, a instauração da execução forçada se torne desvantajosa em razão dos custos e do tempo despendido com o deslocamento.

Acrescente-se que o concurso para ingresso nas atividades notariais e registrais previsto no artigo 236 da CF/1988 é único, congregando todas as atribuições, de modo que os delegatários devem demonstrar conhecimento em relação a todas atividades extrajudiciais, inclusive registro de protesto. Tanto assim que, no estado do Rio de Janeiro, em municípios pequenos, há cartório extrajudicial único, que presta todos os serviços extrajudiciais.

A propósito, a Resolução nº 81/2009 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre o concurso público de provas e títulos para a outorga das delegações de notas e registros dispõe, no item 5.3, que as provas versarão sobre as seguintes disciplinas: Registros Públicos, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Comercial, Conhecimentos Gerais e Língua Portuguesa.

Sendo assim, a nosso sentir, mais simples e adequado do que criar novos cartórios de protesto, o que exigiria não apenas lei própria, como ainda a realização de concurso público

⁴² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório de Serventias Extrajudiciais Cadastradas e Ativas*. Disponível em https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/? Consulta realizada em 15/07/2020.

para seu provimento (com inegável dispêndio de tempo, até mesmo porque os concursos nessa seara soem ser longos, desdobrando-se em várias fases, além da alocação de recursos *públicos* para a realização do certame), consiste em autorizar a todos os cartórios extrajudiciais já instalados e em pleno funcionamento em território nacional a atuação como agentes de execução. Caberia ao interessado - em homenagem à autonomia da vontade, como tem sido valorizado, de forma crescente, em nosso sistema de justiça - escolher o cartório extrajudicial de sua preferência dentre aqueles situados no município respectivo, conforme será exposto no item subsequente.

Cumprirá ao delegatário e a seus escreventes capacitar-se, na forma do artigo 22 do Projeto de Lei, bem como dispor de instalações físicas e condições materiais condizentes com a assunção das novas funções, o que deverá ser verificado pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos tribunais estaduais antes de autorizar o início das atividades como agentes de execução.

De se consignar, ainda, que necessariamente os cartórios extrajudiciais precisarão cooperar entre si – assim como com o Poder Judiciário, como veremos a seguir – para que a execução chegue a bom termo. Isso porque, além do protesto do título executivo, vários outros atos extrajudiciais precisarão ser praticados por cartórios com outras atribuições, como é o caso, *ad exemplum tantum*, da notificação extrajudicial a ser realizada pelo cartório de Títulos e Documentos, o registro da penhora e do arresto de bem imóvel, a ser realizado pelo cartório de Registro de Imóveis, e assim por diante. Desse modo, a cooperação entre as serventias extrajudiciais se afigura indispensável e se aplica indistintamente a todas elas, independentemente de figurar como agente de execução tal ou qual especialidade. Somente o somatório de forças entre as serventias extrajudiciais de todas as especialidades e o Poder Judiciário poderá conduzir a execução a um novo patamar de efetividade e celeridade, deixando-se para trás a era de congestionamento e lentidão que vivenciamos atualmente.

Cumpre registrar que o Tribunal de Justiça do Estado em que atua o agente de execução e o Conselho Nacional de Justiça exercerão fiscalização permanente sobre os agentes de execução, estando tais agentes submetidos aos deveres contemplados na Lei Federal 8935/1994, visto que se trata de delegatários de serviços extrajudiciais. O controle externo pelo Poder Judiciário é fundamental para resguardar a imparcialidade e a isenção do agente de execução, bem como se certificar da eficiência no desempenho de tal função.

Em síntese, caberá ao agente de execução praticar os principais atos processuais inerentes à execução, notadamente receber e examinar o requerimento escrito do exequente - que deve preencher o teor do artigo 798 do CPC/15 e estar instruído com todos os documentos necessários e o prévio recolhimento dos emolumentos previstos em tabela própria, conforme artigo 8º do Projeto -, providenciar as citações e intimações, promover penhora, avaliação dos bens, atos de expropriação, pagamento do exequente, extinguir a execução quando satisfeita e suspendê-la, se não houver bens suficientes para satisfação do crédito, assim como emitir certidão de inexistência de bens suficientes.

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.

Trata-se, portanto, de um agente que presta serviço público em caráter privado.

5.5. Tabelionato com atribuição (“competente”):

Tradicionalmente, o termo competente se dirige à delimitação da jurisdição exercida pelos diversos órgãos integrantes do Poder Judiciário, com vistas a ordenar e racionalizar o seu exercício. Por tal razão, em relação aos serviços prestados pelos cartórios extrajudiciais, fala-se tradicionalmente em delimitação das atribuições.

Ocorre que, menos em razão da grande frequência do emprego da expressão “cartório competente” e mais em razão do novo conceito de jurisdição, conforme destacamos em momento anterior do presente trabalho, entendemos que não mais se mostra propriamente equivocada a sua utilização.

Feita essa ressalva, cumpre-nos tecer críticas à opção constante do Projeto de Lei em comento. Isso porque, no artigo 7º, o projeto prevê que as execuções fundadas em título executivo extrajudicial “serão processadas perante os tabelionatos do foro do domicílio do devedor”.

De outra parte, o Projeto preconiza, no mesmo dispositivo, que as execuções fundadas em título executivo judicial serão processadas “no tabelionato de protesto do foro do juízo sentenciante”.

A solução do Projeto restringe sobremaneira o acesso à justiça, comparativamente com o CPC/2015, que, no artigo 516, *caput* e parágrafo único, ao tratar do cumprimento de sentença, permite que o exequente opte entre os seguintes juízos: prolator da decisão exequenda em 1º grau de jurisdição, do atual domicílio do executado, do local onde se encontrem os bens sujeitos à execução ou do local onde deva ser executada a obrigação de fazer ou de não fazer e, no artigo 781, ao tratar do título extrajudicial, prevê como concorrentemente competentes os seguintes juízos: de domicílio do executado, de eleição constante do título ou situação dos bens a ela sujeitos, bem como, ainda, o do lugar em que se praticou o ato ou em que ocorreu o fato que deu origem ao título.

Por isso, entendemos que deva ser modificado o Projeto nessa parte, adotando-se a competência concorrente constante do diploma processual em vigor.

Nos municípios onde haja mais de um tabelionato de protesto, haverá distribuição, segundo as regras a serem estabelecidas pelos tribunais (artigo 7º, parágrafo único, do projeto).

Se não houver tabelionato de protesto no município, o Projeto silencia, mas pensamos que poderá o exequente instaurar a execução perante o tabelionato mais próximo da localidade prevista em lei, aplicando-se por analogia as regras de organização judiciária local.

5.6. Meios de impugnação:

O Projeto traz amplo espaço para que as partes manifestem a sua irresignação na execução extrajudicial.

Primeiramente, cumpre ressaltar que, em caso de título executivo judicial, poderá o executado oferecer impugnação ao cumprimento de sentença diretamente em juízo logo após intimado para pagamento voluntário, na forma dos artigos 14 e 33 do Projeto de Lei, antes mesmo de ter sido instaurada a execução extrajudicial (e talvez tornando-a desnecessária, conforme o deslinde daquele incidente).

No mais, constatamos, a partir da análise do Projeto, que ele adota uma *sistemática bipartite* de julgamento da irresignação das partes, que se desdobra em duas etapas, a primeira extrajudicial e a segunda judicial. O Projeto prevê que caberá ao interessado, primeiramente, impugnar o ato administrativamente, perante o agente de execução, cabendo a este, após o devido contraditório, retratar-se ou julgar o requerimento da parte.

Após a decisão proferida pelo agente de execução, caso a parte mantenha a sua irresignação, então, abre-se a via judicial, sendo a questão remetida para o juízo competente para a devida análise e julgamento, também precedida do devido contraditório.

Humberto Theodoro Junior ressalta que o Projeto de Lei em comento não vulnera o acesso à justiça e a inafastabilidade do controle jurisdicional precisamente porque garante, ao jurisdicionado prejudicado, que o seu pleito seja submetido à apreciação do Poder Judiciário, caso o agente de execução mantenha o seu posicionamento. O autor assim leciona:

“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. (...) Ora, quando a lei põe à disposição do credor um serviço público apto a tutelá-lo *in concreto*, faltarlhe-á interesse para movimentar a máquina judiciária. Esse interesse, portanto, somente se configurará quando no curso da execução extrajudicial surgir conflito de interesses, cuja solução não se comporte nos poderes do agente executivo. Nessa conjuntura, o sistema de execução desjudicializada não será empecilho ao acesso da parte à tutela jurisdicional, visto que lhe restará assegurada a submissão do incidente contencioso ao juiz competente.”⁴³

⁴³ THEODORO JUNIOR, Humberto. “Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil”. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Consulta realizada em 25/08/2020.

O autor sinaliza, como vimos defendendo ao longo do presente trabalho, que o Poder Judiciário deixe de ser considerado *prima ratio* para que passe a ser considerado *ultima ratio*, na contemporaneidade.

Dito isso, tem-se que haverá pequenas variações no procedimento conforme o ato executivo a ser impugnado. Vejamos as hipóteses.

Em qualquer execução, havendo incorreção da penhora ou da avaliação, o interessado deverá apresentar requerimento ao agente de execução, no prazo de quinze dias, contados da ciência do ato, ficando suspenso o prazo para oferecimento de embargos à execução (no caso de execução fundada em título extrajudicial) até a intimação da decisão (artigo 19).

Caso qualquer das partes se considere prejudicada por outro ato praticado pelo agente de execução, deverá igualmente apresentar requerimento escrito a ele, no prazo mais exíguo de cinco dias⁴⁴, sendo que o agente de execução poderá reconsiderar a decisão anterior no mesmo prazo de cinco dias ou, caso a mantenha, suscitará dúvida ao juiz, que decidirá em decisão irrecorrível⁴⁵. A parte contrária se manifestará diretamente em juízo no mesmo prazo de cinco dias úteis.

Nesse ponto, merece registro a sugestão contida no parecer do Instituto dos Advogados do Brasil, que corretamente recomenda seja previsto, como termo inicial da contagem do prazo para defesa, a data da intimação judicial da contraparte. Isso porque o texto do §1º do artigo 21 do Projeto de Lei menciona que o agente da execução “dará ciência à parte contrária” quanto à suscitação de dúvida, podendo dar margem à interpretação de que este seria o termo *a quo*, o que fatalmente redundaria em seu escoamento antes mesmo de ter sido recepcionado requerimento pelo órgão judicial competente, inviabilizando, assim, a apresentação de defesa no prazo legal perante o juízo⁴⁶.

⁴⁴ O artigo 21 do projeto atecnicamente chama esse requerimento da parte de dúvida quando, na verdade, poderíamos, se tanto, chama-lo de “dúvida inversa”, uma construção doutrinária. O mais correto, a nosso ver, seria simplesmente chamar de requerimento da parte, a fim de evitar o emprego atécnico de termo típico de Direito Registral, que possui conceito diverso.

⁴⁵ Consideramos estéril a tentativa do Projeto de Lei de obstar a veiculação da insurgência da parte contra a decisão judicial, ao prever a sua irrecorribilidade. A experiência comprova que, nesses casos, a parte irresignada impetra mandado de segurança contra a decisão judicial, o que, a nosso ver, é um desvirtuamento no manejo do *mandamus*, devendo ser evitado. Melhor seria, então, a nosso ver, admitir o cabimento de agravo de instrumento, na forma do parágrafo único do artigo 1015 do CPC/2015.

⁴⁶ INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Op. cit.*

Em caso de título executivo extrajudicial, o executado poderá, ainda, opor embargos à execução (artigo 18), independentemente de penhora ou depósito, diretamente perante o juízo do local onde se situa o tabelionato de protesto.

Embora o projeto não diga expressamente, entendemos que a competência material será do juízo cível (da execução) e não do juízo de Registros Públicos. Desse modo, apesar de a regra ser o julgamento das dúvidas e requerimentos oriundos dos cartórios extrajudiciais pelo juiz com competência de Registros Públicos, especificamente no que tange à execução extrajudicial, o mais adequado será o seu julgamento pelo juízo cível.

O juízo que receber o primeiro incidente da execução ficará prevento para o julgamento dos demais (artigo 19, §3º). O Projeto não fala do prazo para opor embargos nem das matérias arguíveis, razão pela qual entendemos ser aplicável o regramento do CPC/2015 (conforme autoriza, inclusive, o artigo 2º do Projeto).

Apesar do silêncio do Projeto, consideramos perfeitamente cabíveis os embargos de terceiro, na forma dos artigos 674 a 680 do CPC/2015, a serem opostos diretamente perante o juízo competente.

5.7. Emolumentos e gratuidade de justiça:

Os emolumentos devem ser recolhidos ao início do procedimento (artigo 8º do Projeto de Lei), cabendo aos tribunais dos estados e do DF, juntamente com o CNJ, instituir uma tabela (artigo 28).

Havendo gratuidade de justiça reconhecida judicialmente na fase de conhecimento, os emolumentos serão acrescidos ao valor da execução e serão pagos pelo executado, com o produto dos bens executados.

Tratando-se de título extrajudicial ou não havendo gratuidade reconhecida em juízo, o exequente comprovará o preenchimento dos requisitos e, assim, fará jus ao benefício (artigo 5º). Caso o agente de execução não concorde com o pedido de gratuidade, suscitará dúvida ao juiz.

5.8. Certidão de insuficiência de bens:

Caso o agente de execução, após consultar os bancos de dados, não localize bens suficientes para a satisfação do crédito, suspenderá a execução.

Sendo o executado pessoa jurídica, o agente de execução emitirá certidão de insuficiência de bens comprobatória das perdas no recebimento de crédito (artigo 25 do Projeto), que poderá ser, inclusive, utilizada pelo exequente para deduzi-las como despesas, para fins de determinação do lucro real (artigos 9º e 11 da Lei Federal 9.430/1996).

Atualmente, um grande contingente de execuções é deflagrada em juízo com a única finalidade de permitir a comprovação da inviabilidade do recebimento do crédito, o que demonstra, desde já, a grande utilidade de se admitir a emissão da referida certidão pelo agente de execução⁴⁷.

Merece registro que o modelo português criou uma lista pública de devedores (artigo 15 da Lei 32/2014), contemplando os devedores que não satisfazem a execução, o que, infelizmente, não foi previsto no projeto e teria um benfazejo papel persuasivo do pagamento pelo devedor, mormente caso seja facultativo o protesto para a execução extrajudicial⁴⁸.

5.9. Formulários:

O artigo 26 determina que o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais estaduais criem modelo padrão de requerimento de execução para que as partes preencham antes de instaurar o procedimento, o que já vem sendo utilizado no âmbito extrajudicial com sucesso – como é o caso, v.g., do reconhecimento espontâneo de paternidade -, pois, além de conferir uniformidade nacional, facilita a compreensão dos requisitos e das exigências legais pelo jurisdicionado.

De se consignar que a União Europeia também se vale do expediente de formulários a serem utilizados por todos os Estados-membros, com vistas a imprimir uniformidade, garantir isonomia entre os cidadãos europeus e facilitar a compreensão⁴⁹.

⁴⁷ FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. *Op. Cit.*

⁴⁸ Caso seja mantida a exigência de protesto prévio obrigatório, entendemos que a inscrição do devedor no cadastro de inadimplentes (“cadastro negativador”), que é um dos consectários do protesto, acaba por cumprir as finalidades da lista pública de devedores instituída em Portugal.

⁴⁹ A respeito do tema, vide. HILL, Flávia Pereira. *A antecipação de tutela no processo de homologação de sentença estrangeira*. Rio de Janeiro: GZ Editora. pp. 155-160.

6. Conclusão. A necessária cooperação entre as esferas judicial e extrajudicial. Da tradicional lógica do “nós ou eles” para a lógica do “nós e eles”.

Calculadamente deixamos para a conclusão a abordagem do artigo 20 do projeto, que prevê a estreita cooperação entre o agente de execução e o juízo competente, visto que aquele poderá suscitar dúvida para consultar o Judiciário sobre questões relacionadas ao título e ao procedimento, assim como poderá requerer ao juízo a aplicação de medidas de força ou coerção, inclusive o uso de força policial.

Esse é, segundo a nossa avaliação, um dos pontos mais importantes de todo o projeto de lei e descortina uma nova lógica para o nosso sistema de justiça.

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.

Nos dias atuais, contudo, faz-se absolutamente indispensável e urgente migrar para uma lógica cooperativa, coordenada e construtiva de atuação: a lógica do “nós *e* eles”. Os diferentes instrumentos contemplados no CPC/2015 e em recentes leis esparsas, assim como a desjudicialização e o novo conceito de jurisdição, em que outros agentes passam ao centro da cena do nosso sistema de justiça, exigem que os operadores do Direito somem as suas forças e atuem coordenada e complementarmente, independentemente de o profissional do Direito estar dentro ou fora do tribunal. Caso ainda não tenhamos nos apercebido, cabe alertar que o legislador pouco a pouco vem demolindo a tradicional dicotomia *intra* ou *extra muros*, conforme estejamos dentro ou fora das paredes dos tribunais.

A genuína consciência de que somos um único grupo de trabalho (*Arbeitsgemeinschaft*, no conhecido termo alemão); cada qual uma engrenagem dessa gigantesca máquina que é o nosso sistema de justiça, é uma premissa inexorável, senão de todos, dos principais instrumentos e institutos previstos nas leis processuais dos últimos anos, inclusive e principalmente da desjudicialização.

A experiência de 15 anos de atuação em cartório extrajudicial, com contato direto com o jurisdicionado, nos fez aprender que o homem médio não distingue Juiz, Promotor, Defensor ou Delegatário. Quando ele profere a (infelizmente) conhecida frase “A Justiça no Brasil não funciona”, a crítica é endereçada a todos nós, indistintamente; que não restem dúvidas disso.

Portanto, o inimigo é único: a ineficiência e a morosidade do sistema de justiça. O desiderato também é único: prestar a jurisdição adequadamente.

Fazer com que a desjudicialização se aprimore e funcione a contento trará benefícios ao Poder Judiciário, que poderá se concentrar na solução dos litígios para os quais realmente se afigura como o método mais adequado, e para a sociedade, que finalmente poderá obter a prestação jurisdicional - seja perante o Poder Judiciário, seja nos novos polos de prestação da jurisdição - de forma mais célere e eficiente, sem abrir mão das garantias fundamentais do processo.

Não é um caminho simples; ninguém disse que o seria. Mas as conquistas, se alcançadas, serão perenes e para todos.

ANEXO I

Relatório de Serventias Extrajudiciais Cadastradas junto ao CNJ e Ativas por especialidade⁵⁰

Serventias Extrajudiciais cadastradas e ativas												
UF	TOTAL	Atos praticados e Arrecadações 1º Semestre de 2020		E S P E C I A L I D A D E S								
		Sem pendências	Com pendências	RCPN	RCPJ	RI	Notas	RIT	PT	RCM	RD	
AC	31	17	14	24	14	20	24	10	21	1	0	
AL	242	156	86	138	70	73	209	41	68	3	1	
AM	106	19	87	87	69	74	76	63	72	42	38	
AP	21	7	14	19	17	16	19	16	17	6	0	
BA	1172	667	505	517	247	287	511	127	282	10	1	
CE	626	305	321	459	315	210	414	210	325	22	140	
DF	38	27	11	15	14	10	18	2	15	1	1	
ES	322	179	143	191	66	75	228	44	74	0	0	
GO	507	238	269	283	240	250	395	205	243	230	8	
MA	280	161	119	206	199	201	256	146	198	111	27	
MG	3008	1936	1072	1445	305	332	1746	171	312	4	4	
MS	175	129	46	94	47	58	122	46	55	1	0	
MT	282	125	157	159	2	81	170	0	80	0	0	
PA	346	79	267	290	107	109	206	166	111	5	3	
PB	438	134	304	294	76	88	310	79	89	43	16	
PE	552	344	208	297	159	179	313	55	182	4	2	
PI	157	42	115	122	133	128	139	119	129	21	1	
PR	1015	853	162	501	164	201	565	41	181	0	3	
RJ	395	313	82	167	88	168	285	87	107	1	14	
RN	206	93	113	170	161	168	203	95	155	13	11	
RO	109	89	20	65	23	30	66	13	29	0	1	
RR	11	1	10	9	8	7	9	6	9	1	2	
RS	770	680	90	420	279	227	446	70	296	4	1	
SC	580	458	122	331	103	129	364	98	146	0	0	
SE	129	92	37	82	64	45	90	31	40	1	2	
SP	1546	1362	184	811	303	316	933	271	422	4	6	
TO	271	166	105	135	111	128	168	61	129	6	1	
TOTAL	13335	8672	4663	7331	3384	3610	8285	2273	3787	534	283	

LEGENDA RCPN - Registro Civil das Pessoas Naturais RCPJ - Registro de Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas
 RI - Registro de Imóveis RIT - Registro de Interdições e Tutelas PT - Protesto de Títulos RCM - Registro de Contratos Marítimos
 RD - Registro de Distribuição

⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório de Serventias Extrajudiciais Cadastradas e Ativas. Disponível em Consulta realizada em 15/07/2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSIS, Carolina Azevedo. “Desjudicialização a execução civil: um diálogo com o modelo português”. In MEDEIROS NETO, Elias Marques de. RIBEIRO, Flávia Pereira. *Reflexões sobre a Desjudicialização da Execução Civil*. Curitiba: Juruá. 2020. pp. 75-104.
- ASSOCIAÇÃO DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Cartório em números. Disponível no endereço eletrônico: https://anoreg.org.br/anoregbr_file/Cart%C3%B3rio%20em%20N%C3%BAmeros.pdf Consulta realizada em 09/03/2020.
- CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. “Considerações sobre o Projeto de Lei 5080/2009: a nova lei de Execução Fiscal”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. Número 91. Março-Abril 2010. pp. 11-42.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2019*. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf Consulta realizada em 05/06/2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento nº 89, de 18/12/2019*. Disponível no endereço eletrônico: <https://atos.cnj.jus.br/files/original173255201912195dfbb44718170.pdf> Consulta realizada em 09/03/2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento nº 65/2017*. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf Consulta realizada em 14/07/2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório de Serventias Extrajudiciais Cadastradas e Ativas*. Disponível em https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/ Consulta realizada em 15/07/2020.
- CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Zappia X Italia. Julgado em 29/08/1996. Disponível no endereço eletrônico: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22docname%22:%5B%22CASE%20OF%20ZAP>

PIA%20v.%20ITALY\%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-58057%22]} Consulta realizada em 02/02/2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. “A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo Código de Processo Civil brasileiro”. *Revista de Processo*. vol. 233. Jul. 2014. pp. 65-84.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instrumentalidade do processo*. 9. Ed. São Paulo: Malheiros. 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil. Vol. I*. 8. Ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

FARIA, Marcio Carvalho. *Primeiras impressões sobre o PL 6.204/2019: a tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira*. 2020. p. 37. Trabalho de conclusão do pós-doutorado em Direito Processual Civil perante a Universidade Federal da Bahia, gentilmente cedido pelo autor.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. “Desjudicialização da Execução Civil”. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>
Consulta realizada em 08/07/2020

GAIO JUNIOR, Antônio Pereira. OLIVEIRA, Thaís Miranda de. “Processo civil e os modelos de investigação patrimonial na atividade executiva”. Disponível no endereço eletrônico:
https://www.gaiojr.adv.br/artigos/processo_civil_e_os_modelos_de_investigacao_patrimonial_na_atividade_executiva Consulta realizada em 18/02/2020.

GRECO, Leonardo. “As garantias fundamentais do processo na execução fiscal”. In LOPES, João Batista. CUNHA, Leonardo José Carneiro da (coords). *Execução Civil (aspectos polêmicos)*. São Paulo: Dialética. 2005.

HILL, Flávia Pereira. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. “Inventário Judicial ou extrajudicial; separação e divórcio consensuais por escritura pública - primeiras reflexões sobre a Lei n. 11.441/07”. *Revista Dialética de Direito Processual*. V. 50. Maio-2007. pp. 42-59.

- HILL, Flávia Pereira. “A desjudicialização do procedimento de registro tardio de nascimento. Inovações trazidas pela lei federal n. 11.790/08”. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. V. 3. Ano 3. Jan-Jun 2009. pp. 123-133.
- HILL, Flávia Pereira. “Considerações sobre a cooperação jurídica internacional no novo Código de Processo Civil”. MACÊDO, Lucas Buril. PEIXOTO, Ravi. FREIRE, Alexandre. *Coleção novo CPC Doutrina Seleccionada. Vol. 1. Parte Geral*. 2. Ed. Salvador: Editora Jus Podivm. 2016. pp. 743-766.
- HILL, Flávia Pereira. “O procedimento extrajudicial pré-executivo (Pepex): reflexões sobre o modelo português, em busca da efetividade da execução no Brasil”. In MEDEIROS NETO, Elias Marques de. RIBEIRO, Flávia Pereira. *Reflexões sobre a Desjudicialização da Execução Civil*. Curitiba: Juruá. 2020. pp. 305-322.
- HILL, Flávia Pereira. *O Direito Processual Transnacional como forma de acesso à justiça no século XXI: os reflexos e os desafios da sociedade contemporânea para o Direito Processual Civil e a concepção de um título executivo transnacional*. Rio de Janeiro: GZ Editora. 2013.
- HILL, Flávia Pereira. “Mediação nos cartórios extrajudiciais: desafios e perspectivas”. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Volume 19, número 3. Set/dez 2018. pp. 296-323.
- HILL, Flávia Pereira. *A antecipação de tutela no processo de homologação de sentença estrangeira*. Rio de Janeiro: GZ Editora. 2010.
- HILL, Flávia Pereira Hill. *Palestra online desafios dos Juizados Especiais Cíveis durante e após a pandemia de Covid-19*. Texto disponível no endereço eletrônico: https://www.academia.edu/43755163/PALESTRA_ONLINE_DESAFIOS_DOS_JUIZADOS_ESPECIAIS_C%3%8DVEIS_DURANTE_E_AP%3%93S_A_PANDEMIA_DE_COVID_19 Consulta realizada em 05/08/2020.
- HILL, Flávia Pereira. BEM, Camila Bissoli do. CAMPISTA, Fabio. “A duração razoável do processo e os parâmetros jurisprudenciais dos tribunais internacionais de direitos humanos”. In *Revista Brasileira de Direito Processual*. ano 25. n. 99. julho/setembro 2017. Belo Horizonte. pp. 111-143
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Mapa do Analfabetismo no Brasil. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Mapa+do+analfabetismo+no+Brasil/a53ac9ee-c0c0-4727-b216-035c65c45e1b?version=1.3> Consulta realizada em 05/06/2020.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 6.204/2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)*. (ainda não publicado).

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de Direito*. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2006.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. “O CPC/2015 e a busca antecipada de bens do patrimônio do devedor”. *In Revista de Processo*. vol. 271. Set. 2017 pp. 155-177.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. “A recente Portaria 33 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Lei 13.606/18 e o PePex português: movimentos necessários de busca antecipada de bens do devedor”. *In Revista de Processo*. vol. 281. São Paulo: Revista dos Tribunais. Jul. 2018.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. “Uma releitura do princípio do acesso à justiça e a ideia da desjudicialização”. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Volume 11. Pp. 67-98

PASSOS, José Joaquim Calmon de. *O problema do acesso à justiça no Brasil*. Revista de Processo. vol. 39/1985. Jul-Set 1985. pp. 78 – 88.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Direito, poder, justiça e processo*. Rio de Janeiro: Forense. 2000.

PEREIRA, Mariana Polli. “Sistemas de investigação patrimonial na execução por quantia certa: no caminho de um procedimento pré-executivo”. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. “A NOVA FRONTEIRA DO ACESSO À JUSTIÇA: A JURISDIÇÃO TRANSNACIONAL E OS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO CPC/2015”. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Volume 18, número 2. Maio-Agosto 2017. pp. 261-296.

- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. PORTO, José Roberto Mello. “A desjudicialização enquanto ferramenta de acesso à justiça no CPC/2015: a nova figura da usucapião por escritura pública”. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Volume 17, número 2. Julho-Dezembro 2016. pp. 320-353.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. “A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade”. *In Revista Jurídica Luso-brasileira*. Ano 5. Número 3. 209. pp. 791- 830.
- RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. 2. Ed. Curitiba: Juruá. 2019. E-book.
- RODRIGUES, Marco Antonio. RANGEL, Rafael Calmon. “O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (Pepex): Algumas lições para o sistema brasileiro”. *In Revista de Processo*. vol. 282. Ago / 2018. pp. 455-471.
- ROQUE, André Vasconcelos. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. DELLORE, Luiz. MACHADO, Marcelo Pacheco. OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. “Releitura do princípio do acesso à Justiça: A necessidade de prévio requerimento e o uso da plataforma consumidor.gov.br”. *Migalhas*. <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/304544/releitura-do-principio-do-acesso-a-justica-a-necessidade-de-previo-requerimento-e-o-uso-da-plataforma-consumidorgovbr> Consulta realizada em 04/03/2020.
- SICA, Heitor Vitor Mendonça. “Congestionamento viário e congestionamento judiciário. Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário”. *Revista de Processo*. Ano 39. Volume 236. Outubro 2014. pp. 13-26.
- SPENGLER, Fabiana Marion. SPENGLER NETO, Theobaldo. “A (des)institucionalização da mediação pelo poder judiciário brasileiro”. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Volume 19, número 3. Setembro-Dezembro 2018. pp. 256-257.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL Nº 1.808.767 – RJ. 4ª Turma. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 15/10/2019.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. “Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil”. Disponível no endereço eletrônico:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Consulta realizada em 25/08/2020.

YARSHELL, Flávio Luiz. “Tutela jurisdicional meramente declaratória”. *In Revista de Processo*. vol. 76. Out - Dez 1994. pp. 42 – 54.