



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019

DEJUDICIALIZATION OF EXECUTION: CHALLENGES AND PERSPECTIVES ON BILL 6204/2019

DESJUDICIALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY 6204/2019

Ceila Sales de Almeida¹, André Blanco Mello²

e412568

<https://doi.org/10.47820/recima21.v4i1.2568>

PUBLICADO: 01/2023

RESUMO

Na contemporaneidade o excesso de demandas no Poder Judiciário se apresenta como um desafio aos juristas brasileiros, mitigando o acesso à justiça. Entre os temas com grande índice de ações no judiciário, estão os procedimentos de execução de títulos civis. Nessa seara, mostra-se relevante debater e efetivar alternativas constitucionais aptas a ampliar a efetividade dessas espécies de demandas, e o acesso à justiça. O presente artigo aborda os desafios e perspectivas da desjudicialização de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, proposta no PL 6204/2019. Como objetivos secundários, o estudo discorre acerca das características basilares do procedimento de execução, relevância da desjudicialização e acesso à justiça substancial, e, por fim, analisa os desafios e perspectivas da desjudicialização da execução. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica qualitativa. Como hipótese visa, a partir da análise dos principais desafios e perspectivas envolvidos no PL 6.204/2019, enfatizar a relevância da desjudicialização como alternativa para ampliar o acesso à justiça em sentido material.

PALAVRAS-CHAVE: Desjudicialização. Extrajudicial. Execução.

ABSTRACT

In contemporary times, the excess of demands in the Judiciary presents itself as a challenge to Brazilian jurists, mitigating access to justice. Among the topics with a large number of actions in the judiciary are the procedures for executing civil titles. In this area, it is relevant to debate and implement constitutional alternatives capable of expanding the effectiveness of these types of demands, and access to justice. This article addresses the challenges and perspectives of the dejudicialization of judicial and extrajudicial executive titles, proposed in PL 6204/2019. As secondary objectives, the study discusses the basic characteristics of the execution procedure, the relevance of dejudicialization and access to substantial justice, and, finally, analyses the challenges and perspectives of the dejudicialization of execution. The methodology used is qualitative bibliographical research. As a hypothesis, it aims, from the analysis of the main challenges and perspectives involved in PL 6,204/2019, to emphasize the relevance of dejudicialization as an alternative to expand access to justice in a material sense.

KEYWORDS: Dejudicialization. Extrajudicial. Execution.

RESUMEN

En la época contemporánea, el exceso de demandas en el Poder Judicial se presenta como un desafío para los juristas brasileños, mitigando el acceso a la justicia. Entre los temas con un alto índice de acciones en el poder judicial se encuentran los procedimientos para la ejecución de títulos civiles. En esta área, es relevante debatir y efectuar alternativas constitucionales que puedan aumentar la efectividad de estas especies de demandas y el acceso a la justicia. Este artículo aborda los desafíos y perspectivas de la desjudicialización de los títulos ejecutivos judiciales y extrajudiciales, propuestos en el PL 6204/2019. Como objetivos secundarios, el estudio discute las características

¹ Doutora em Estado e Sociedade pela UFSB - Universidade Federal do Sul da Bahia. Mestre em Direitos Fundamentais pela FDV. Bacharel em Direito Ceseb FACISA. Integrante dos Grupos de Pesquisa Direito, Sociedade e Cultura, FDV e GEPEDESE da UFSB. Parecerista nas Revista Defensoria Pública de São Paulo e TRF1.

² Doutorando em Derecho pela Universidad John Kennedy de Buenos Aires. Mestre em Direito pela UFSC.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

básicas del procedimiento de ejecución, la relevancia de la desjudicialización y el acceso a la justicia sustancial y, finalmente, analiza los desafíos y perspectivas de la desjudicialización de la aplicación. La metodología utilizada es la investigación bibliográfica cualitativa. Como hipótesis, el objetivo es, a partir del análisis de los principales desafíos y perspectivas involucradas en el PL 6.204/2019, enfatizar la relevancia de la desjudicialización como alternativa para ampliar el acceso a la justicia en un sentido material.

PALABRAS CLAVE: Desjudicialización. Extrajudicial. Ejecución.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como problema analisar os argumentos favoráveis e contrários à desjudicialização da execução de títulos executivos, a partir da literatura, pareceres e notas técnicas de diferentes atores do sistema de justiça brasileiro. O objetivo geral é abordar os principais desafios e perspectivas, em relação a desjudicialização da execução de títulos civis judiciais e extrajudiciais no direito brasileiro, proposto pelo Projeto de Lei (PL) 6.204/2019 de autoria da Senadora Soraya Thronick.

Como objetivos específicos, o artigo discorrerá sobre as principais características do procedimento judicial de execução de títulos judiciais e extrajudiciais, abordará ainda acerca da desjudicialização, o direito de acesso à justiça, e os tabelionatos de notas, e, por fim, analisará os desafios e perspectivas que envolvem a proposta de desjudicialização da execução, prevista na PL 6.204/2019.

O tema se justifica em razão de sua atualidade e relevância, uma vez que, a desjudicialização de determinadas espécies de demandas, visa a ampliação do acesso à justiça em sentido substancial, e, por conseguinte, a maior efetividade de direitos fundamentais.

DA EXECUÇÃO FORÇADA E SATISFATIVIDADE DAS OBRIGAÇÕES POR DÍVIDAS CIVIS

O direito brasileiro, através do Código de Processo Civil (CPC) e legislações extravagantes, normatiza o procedimento de cumprimento forçado da obrigação por dívidas civis, oriundas de títulos judiciais e extrajudiciais. Em nosso sistema jurídico, essa obrigação possui natureza exclusivamente patrimonial. Mas, não obstante, a existência de uma responsabilidade que recai sobre o patrimônio do devedor, a plena satisfatividade final do crédito e o adimplemento total da obrigação, apresentam muitas complexidades, e sofrem os reflexos das crises econômicas e sociais existentes.

Alexandre de Freitas Câmara, assim conceitua o procedimento de execução civil em sentido *lato* “Execução é a atividade processual de transformação da realidade prática. Trata-se de uma atividade de natureza jurisdicional, destinada a fazer com que aquilo que deve ser, seja” (Câmara, 2017. p. 277). É uma forma de tutela jurisdicional que visa, de maneira forçada, garantir as partes credoras a satisfação de uma obrigação, que não se efetivou de forma voluntária por parte do devedor, e se encontra representada no título judicial ou extrajudicial (ALMEIDA, 2019).

O ideal para o equilíbrio e bom desenvolvimento das relações obrigacionais, é que o devedor cumpra voluntariamente os seus deveres, mas, caso o cumprimento voluntário não ocorra, mostra-se



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

necessária a execução forçada, a ser efetivada, até o momento, exclusivamente, pelo Poder Judiciário (DINAMARCO, 2019).

No sistema processual brasileiro, a execução civil passou a apresentar dois procedimentos, ela pode ocorrer de maneira sincrética, como uma fase dentro do processo de conhecimento denominada cumprimento de sentença, ou como um processo autônomo, e pode se fundamentar em títulos executivos de natureza judicial e extrajudicial, conforme previsão legal (DINAMARCO, 2019). Almeida (2019) dispõe que o CPC de 2016 deu uma guinada de 180 graus no sistema processual, ao normatizar o procedimento de execução de títulos judiciais, como fase do processo de conhecimento.

A fase de cumprimento de sentença trouxe mais celeridade e efetividade às demandas de execução, ampliando a efetividade do direito fundamental de acesso à justiça, a celeridade processual, a solução integral do mérito e a atividade satisfativa, conforme preceituam as normas fundamentais que regem o processo civil.

A execução forçada pode ocorrer ainda, através de processo autônomo, fundado em um título executivo extrajudicial, conforme expressa previsão do Livro II, do CPC, que regula - O processo de execução. Nessa espécie de tutela, o credor da obrigação, apresenta um título executivo extrajudicial, que representa um direito líquido, certo e exigível, dando início ao procedimento para o adimplemento forçado da obrigação nele consubstanciada (CÂMARA, 2017).

O processo de execução terá em seu polo ativo, como parte credora, um ou mais sujeitos, que são denominados de exequentes, e no polo passivo, um ou mais sujeitos, como partes devedoras, os executados (CÂMARA, 2017). O CPC, dispõe sobre quem são os legitimados, a figurar no polo ativo e passivo do procedimento de execução, a ser realizado perante o Poder Judiciário, de forma sincrética ou autônoma, regulamentando as fases e requisitos para a propositura da demanda ou do pedido de execução.

O título executivo é um requisito *sine qua non* para a existência da execução forçada, materializando a certeza, exigibilidade e liquidez, apta a provocar a atuação do judiciário em prol do cumprimento coercitivo da obrigação nele representada. Alexandre Freitas Câmara dispõe que "Chama-se título executivo ao ato jurídico dotado de eficácia executiva" (CAMARA, 2017, p. 281).

A responsabilidade do devedor, diante da existência de uma execução judicial, quer seja de títulos judiciais ou extrajudiciais, será de natureza patrimonial, ou seja, através da sujeição do seu patrimônio para a satisfação do cumprimento da obrigação representada no procedimento de execução. O título executivo é o ato jurídico capaz de legitimar a prática dos atos de agressão a serem praticados sobre os bens que integram um dado patrimônio, de forma a tornar viável sua utilização na satisfação de um crédito (CÂMARA, 2017).

Os atos de execução forçada irão incidir sobre os bens do executado e não sobre sua liberdade. Tem-se como exceção, a dívida de natureza alimentícia, cujos fundamentos, possibilitam, por expressa previsão constitucional, a prisão civil do devedor da obrigação (CÂMARA, 2017). Essa exceção, entretanto, não desnatura a natureza patrimonial da responsabilidade por dívidas civis no direito brasileiro.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

O cumprimento da obrigação por meio de execução forçada implica na invasão do patrimônio do devedor, função atrelada à soberania estatal e ao monopólio da jurisdição. Cândido Rangel Dinamarco (2019) ressalta o caráter jurisdicional da execução forçada, quer seja em processo autônomo ou mera fase de cumprimento de sentença, cujas medidas de sub-rogação e coercitivas realizam a pacificação das partes envolvidas na crise do inadimplemento.

Os processos e procedimentos de execução de títulos judiciais e extrajudiciais, representam grande parte das demandas que tramitam no Poder Judiciário. Segundo dados do relatório – Justiça em números 2020, do CNJ, o tempo médio das demandas de execução na Justiça Estadual é de 4 anos e 2 meses para títulos judiciais, 5 anos e 11 meses para títulos extrajudiciais, e 7 anos e 10 meses para títulos de natureza fiscal, sendo este último o âmbito de maior morosidade. Ressalta-se ainda no relatório, a quantidade de processos de execução tramitando na Justiça Estadual a época da pesquisa, que alcançavam um patamar de 4.953.861 novas demandas propostas, e 33.450.169 processos de execução pendentes¹.

Os dados acima apresentados, chamam a atenção para o grande número de processos e procedimentos de execução civil, propostos e pendentes no Poder Judiciário, e ainda, à existência de um tempo não razoável de duração desses processos. Dados como esses, despertam os debates, acerca da necessidade de se discutir e pensar um novo sistema para a execução civil de títulos judiciais e extrajudiciais, especialmente através da desjudicialização, visando ampliar a efetividade e acesso à justiça em sentido material.

Importante ressaltar que o cumprimento das obrigações de dívidas civis sofre a influência de diferentes fatores, a exemplo, de questões econômicas, políticas e sociais. A título de exemplo, a crise pandêmica do COVID-19 e suas consequências, como a necessidade de isolamento social e quarenta, refletiu diretamente sobre os contratos civis e bancários, as relações obrigacionais, as atividades empresariais, enfim, a economia como um todo, ampliando, ainda que involuntariamente, o inadimplemento das dívidas de natureza civil.

Visando auxiliar o adimplemento das obrigações e a efetividade da execução de dívidas, algumas iniciativas vêm sendo tomadas pelo Poder Judiciário, a exemplo da lei do superendividamento, Lei Federal n. 14.181/2021. A lei visa auxiliar os devedores de boa-fé que não conseguem adimplir suas obrigações sem sacrificar o mínimo existencial, proporcionando uma renegociação em bloco das dívidas vencidas e vincendas (CNJ, 2021).

Apesar da ampliação e participação do Poder Judiciário, visando a conciliação e negociação das dívidas civis, a realidade dos procedimentos de execuções civis de títulos judiciais e extrajudiciais, demonstra que essa é uma área que ainda necessita de novas alternativas e propostas voltadas a ampliar a satisfatividade das obrigações de dívidas, e por conseguinte, o acesso à justiça.

¹ Relatório Justiça em Números 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

DESJUDICIALIZAÇÃO, ACESSO À JUSTIÇA E OS TABELIONATOS DE NOTAS NO BRASIL

O acesso à justiça é um direito fundamental, expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXV, e implicitamente disposto em todo o sistema normativo brasileiro, uma vez que o nosso Estado Democrático de Direito tem como fundamento basilar a dignidade da pessoa humana, conforme o artigo 1º, inciso III da Lei Maior.

Destaca-se, ainda, que para além do acesso à justiça em sentido formal, o CPC prevê expressamente, em seu art. 4º, que as partes de uma demanda têm o direito de obter em um prazo razoável, a solução integral do mérito, aí incluída a atividade satisfativa. Trata-se de uma ampliação na concepção de acesso à justiça, pois, não basta a possibilidade de provocar o Poder Judiciário, mas sim, de obter uma resposta, satisfativa, a partir dos preceitos processuais e meritórios da demanda apresentada.

A garantia e efetividade do acesso a justiça é tema de estudos e pesquisas de muitos juristas, uma vez que, apesar de vir previsto em diversos documentos legislativos nacionais e internacionais, na prática a sua efetivação é um grande desafio para as sociedades contemporâneas. Como bem preceituam Cappelletti e Garth (1988), devemos nos perguntar a todo tempo, como, para quem, e a que preço o sistema de justiça de fato funciona. Ainda, segundo os autores supracitados “ O acesso a justiça não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988. p. 13).

É preciso ressaltar dois importantes aspectos do acesso à justiça, a necessidade de existência de um sistema acessível de forma isonômica, para os cidadãos, e a produção de resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Ou seja, é preciso pensar o acesso à justiça em uma dimensão que vá além do aspecto meramente formal, próprio do Estado Liberal de Direito. Em um Estado Democrático de Direito recortado por desigualdades e injustiças sociais, como o Brasil, é preciso pensar o acesso à justiça em sua dimensão formal e material, apta a efetivar a democracia substancial e social, objetivos da Constituição Federal de 1988 (CANELA JUNIOR, 2011).

A partir dos pontos acima abordados, é possível afirmar que, embora o acesso à justiça seja um direito fundamental, a sua efetividade encontra diferentes barreiras e desafios na realidade sociojurídica brasileira.

É visando encontrar soluções a esses desafios que o direito brasileiro procura alternativas e propostas aptas a ampliar e efetivar o acesso à justiça e os direitos fundamentais a ele correlatos. A desjudicialização de algumas demandas existentes no direito brasileiro e a criação de formas diversas de solução de conflitos vem, gradativamente, sendo aplicadas como uma alternativa para ampliar o acesso a justiça.

O CPC prevê em seu art. 3º, §3, que os juízes, advogados, membros do Ministério Público e Defensores Públicos, deverão estimular a prática de métodos consensuais de soluções de conflitos. A Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispõe sobre a Política Judiciária



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, incentivando a adoção de meios integrados, consensuais e extrajudiciais de solução de conflitos, visando ampliar o acesso dos jurisdicionados a uma tutela efetiva e satisfativa de direitos e garantias fundamentais.

Como preceitua Hanna Arendt (1979) ao afirmar a origem histórica dos direitos humanos, eles não são um dado, mas um construído, uma invenção humana em constante processo de construção e reconstrução. Pensar alternativas para além do judiciário, enquanto instrumento de efetivação de direitos e garantias fundamentais, é importante para a ampliação e tutela da dignidade da pessoa humana.

Ao discorrer sobre a 3ª onda de acesso à justiça, Cappelletti e Garth assim dispõem:

Essa terceira onda de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67).

É nesse escopo que a atuação dos Cartórios Extrajudiciais vem crescendo no Brasil, e ocupando novas e emergentes áreas de atuação, ressignificando e contribuindo para a efetividade do acesso a direitos, bem comum e pacificação social.

Os serviços e atividades notariais apresentam uma longa evolução histórica, estando presentes na regulação de relações civis e sociais, desde a Antiguidade. “A origem do notariado está ligada a evolução do documento na História, tendo sido encontrados os primeiros vestígios de signos e textos na cidade de Mênfis, capital do antigo império Egípcio (2.850-2.852 a.C.)” (ALMEIDA, 2019, p. 28).

Na antiguidade clássica, a atividade notarial era realizada pelos Escribas, que eram profissionais de grande prestígio social. Em diferentes lugares, tais como Roma e Grécia, em importantes documentos históricos, tais como a Bíblia Sagrada, encontram-se vestígios de profissionais que exerciam funções muito próximas ao que hoje chamamos de atividade notarial (KÜMPEL, 2017).

No Brasil, a atividade notarial, formalmente, tem início no período colonial, com a Carta enviada por Pero Vaz de Caminha, ao reino de Portugal, em 1500, narrando a descoberta da “Nova Terra” (KÜMPEL *et al.* 2017). A partir de então, o exercício da notarial esteve presente nos diferentes períodos da história brasileira. A Constituição Federal de 1988, entretanto, representou um novo paradigma para a atividade notarial brasileira, ao inseri-la no art. 236, criando um regime *sui generis* de atuação, possibilitando o exercício das atividades notariais e registrais, por delegação do Poder Público em caráter privado.

Conforme preceitua Kümpel *et al.* “O tabelionato de notas é a Serventia Extrajudicial apta a instrumentalização da vontade jurídica do usuário. Para tanto o tabelião elabora os atos, atos-fatos e negócios jurídicos que o destinatário queira dar forma legal”. (KÜMPEL *et al.*, 2017, p. 50).



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

A atividade notarial é formada por um conjunto de princípio e normas de direito público e privado, voltados a conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, bem como, em uma dimensão contemporânea, a prevenção de litígios e a busca da pacificação social (KÜMPEL *et al.*, 2017, p.137).

Desde sua previsão constitucional, as atividades notariais e registras vêm ampliando seu campo de atuação, sendo regulado, por diversas leis infraconstitucionais. O excesso de demandas no Poder Judiciário e a previsão de ampliação do sistema integrativo de justiça multiportas, alterou as concepções acerca das possibilidades de atuação dos serviços notariais no Brasil.

Carla Farias Souza ressalta a importância da instituição notarial como instrumento de garantia da segurança jurídica e da paz social, na qual os notários atuam para a prevenção de litígios, realização de acordos claros e equilibrados, pautados na observância dos preceitos jurídicos que assegurem a dignidade das partes e a boa-fé objetiva (SOUZA, 2013).

A esfera extrajudicial, especialmente, através da atuação dos Cartórios Extrajudiciais, apresenta na atualidade uma função relevante no sistema jurídico brasileiro, ampliando a efetividade do sistema integrativo multiportas. Os agentes delegatários são profissionais dotados de conhecimento jurídico, fé pública e atuam como garantidores da paz social, respeitando a autonomia da vontade e possibilitando a preservação de relações obrigacionais e negócios jurídicos (SOUZA, 2013).

É a partir das complexidades da sociedade moderna e da nova compreensão de acesso a justiça em uma dimensão substancial que se apresenta a proposta de desjudicialização de execução de títulos judiciais e extrajudiciais.

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O Projeto de Lei (PL) 6.204/2019 é de autoria da Senadora Soraya Thronick e dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, através da alteração das Leis nº 9.430/1996, a lei 9.492/1997, a lei 10.169/2000, e a nº 13.105/2015 que instituiu o Código de Processo Civil. Propõe em seu texto, transferir a competência para realizar a execução de títulos judiciais e extrajudiciais aos Tabelionatos de Notas e Protestos, quando envolver, como partes, sujeitos capazes e solventes. Seu escopo principal é trazer mais efetividade e agilidade ao procedimento de execução, auxiliando na diminuição do número de demandas que tramitam no Poder Judiciário.

O PL já foi objeto de diversas emendas propostas por parlamentares das duas Casas do Congresso Nacional e sua discussão vem sendo permeada pela participação de diferentes instituições da área jurídica, tais como, Cidadão Associação Nacional das Defensorias e Defensores Públicos-ANADEP, Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais – FENASSOJAF, Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União – FENAJUFE, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil -OAB, Associação do



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

Advogados de São Paulo-AASP, e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG, com manifestações e pareceres contrários e favoráveis, ao projeto de lei proposto ².

Visando alcançar o objetivo principal proposto no presente artigo, mostra-se relevante apresentar algumas críticas, favoráveis e contrárias ao PL, apresentadas por várias entidades jurídicas no bojo do processo legislativo, e por juristas, em diferentes fontes de pesquisa bibliográfica.

Em parecer técnico, apresentado no bojo do processo legislativo 6.204/2019, a FENAJUFE (2022) argumenta que o projeto de lei foi construído a partir de modelos estrangeiros, de forma descontextualizada e tendo como pressupostos e fundamentos, precipuamente, questões econômico-financeiras. Para a entidade, o projeto não se propôs a analisar os efeitos da desjudicialização, no que se refere à devida prestação jurisdicional, o acesso à justiça e outros contextos próprios da realidade jurídica e social brasileira.

De fato, o PL apresenta um novo paradigma ao procedimento de execução, tendo por base alguns aspectos do sistema adotado em Portugal, através da lei portuguesa 32/2014, bem como, outros países europeus. O sistema jurídico português criou o denominado Procedimento Extrajudicial Pré-executivo (PEPEX), que regulamenta uma fase anterior a execução, a ser realizada extrajudicialmente, pelo denominado agente de execução, voltada a aferir a viabilidade e utilidade do processo de execução, regulando ainda, caso viável, possibilita o inadimplemento da obrigação ou a convalidação do procedimento extrajudicial pré-executivo em processo de execução³. O PL 6.204/2019, entretanto, apresenta um procedimento de execução de títulos desenvolvido na via extrajudicial, com o auxílio do Poder Judiciário, sendo assim, mostra-se substancialmente diferente do modelo português, embora, o tenha como fonte de alguns pontos propostos, a exemplo, da figura do agente de execução.

O agente de execução é ator responsável por gerir o procedimento extrajudicial de execução de títulos, função a ser realizada pelo tabelião de notas, que passa a ter o protagonismo no desenvolvimento do procedimento de execução, conforme expressamente previsto no art. 3º do PL “Art. 3º. Ao tabelião de protesto compete, exclusivamente, além de suas atribuições regulamentares, o exercício das funções de agente de execução e assim será denominado para os fins desta lei” (PL 6.204/2019).

Para a FENAJUFE (2022), há uma fragilidade, e até mesmo inconstitucionalidade, em se transferir aos notários, funções privativas do Poder Judiciário. Ademais prevê o artigo 4º da PL a possibilidade de o tabelião, substabelecer a seus substitutos e escreventes credenciados, a realização de atos executivos, o que para a federação, fragiliza ainda mais, a proposta, uma vez que, os agentes cartorários não gozam das mesmas garantias e prerrogativas funcionais próprias da magistratura, necessárias ao cumprimento, dos atos de execução forçada do patrimônio do devedor.

² Senado Federal. Projeto de Lei 6.204/2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>.

³ Lei Portuguesa 32/2014. Dispõe sobre o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: <<http://www.pepex.pt/lei-322014.html>>.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

Visando ampliar o debate acerca da legitimidade ou não, da figura do agente de execução, é importante salientar que os agentes delegatários atuantes na esfera extrajudicial, quer seja, no Cartório de Registro de Imóveis, de Registro de Pessoas Naturais e Jurídicas e Tabelionatos, são agentes concursados, na forma do art. 236, §3º da CF, cumprindo suas funções por delegação do Poder Público, e sendo, portanto, dotados de fé pública, e por conseguinte, parte do sistema jurídico de promoção do bem comum e tutela de direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, preceitua Osvaldo Canela Júnior: “A prioridade é determinante na atuação de todas as formas de expressão do Poder Estatal. Os atos legislativos, administrativos e judiciais devem priorizar o exame e a concretização dos direitos fundamentais, dentro da órbita de atuação” (CANELA JUNIOR, 2011, p. 44). Não obstante à relevância e protagonismo do Poder Judiciário, na concretização da justiça não se pode olvidar da legalidade, importância e relevância, dos agentes que atuam no sistema de integração multiportas.

O jurista Vítor Frederico Kämpel destaca a existência de uma crise de identidade no que se refere à figura dos notários e registradores, uma percepção que ao invés de dignificar, vem relativizando e minimizando a importância desses profissionais para a concretização de direitos. Reafirma o aturo que se trata de uma função de grande relevância e prestígio para o sistema jurídico, não só em razão da publicização e segurança às relações jurídicas, mas, vem se efetivando como uma área de grande atuação e vastidão de atos praticados, na esfera do direito privado (KÜMPEL *et al.*, 2017).

E ademais, é importante salientar que o Projeto de Lei 6.204/2019 prevê uma atuação integrativa entre o Poder Judiciário e os tabeliães de notas e protestos, ao dispor em seu texto art. 20 que o agente de execução poderá consultar o juízo competente para dirimir dúvidas de questões relacionadas ao título e ao procedimento executivo. Prevê ainda no mesmo artigo 20, que havendo necessidade de aplicação de medidas coercitivas, estas deverão ser requeridas ao juízo competente.

Para o FENAJUFE (2022), esse é um ponto negativo, uma vez que, a supervisão, o controle, e a competência para as exceções de impedimento e de pré-executividade, bem como a disponibilidade para a suscitação de dúvidas por parte dos tabeliães, manterão a sobrecarga do Poder Judiciário, fragilizando assim, um dos principais argumentos do PL, que seria, diminuir a sobrecarga do Judiciário.

O FENAJUFE (2022), em sua nota técnica, ressalta que, a retirada de competência do judiciário para a execução de título, provocaria a diminuição de suas fontes de custeio, afetando a estrutura orçamentária dos tribunais. Argumenta ainda, que em contrapartida, a alteração de competência trará uma maior onerosidade aos particulares, em razão dos altos custos dos emolumentos cartorários, o que implicaria em maior obstrução do acesso a justiça.

O argumento dos altos custos dos emolumentos deve ser visto com cautela. Não obstante, a existência de emolumentos no sistema cartorário, o âmbito jurisdicional também, em algumas situações, apresenta altos custos aos demandantes, “A resolução formal de litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas” (CAPPELLETI; GARTH. 1988, p. 15).



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

No Brasil, salvo, nas hipóteses de gratuidade da justiça, regulamentadas precipuamente no art. 98 do CPC, o Poder Judiciário apresenta um sistema de custas judiciais, que pode ser tão ou mais oneroso dos que as previstas em âmbito extrajudiciais. Aliás, esse é um dos argumentos favoráveis a desjudicialização e ampliação do sistema integrativo multiportas de solução de conflitos.

Quanto a diminuição das fontes de custeio dos tribunais, em caso de desjudicialização da execução, o parecer de justificação anexo ao PL 6.204/2019, vai em sentido contrário e afirma que o alto número de demandas provoca gastos excessivos ao Poder Judiciário, cujos dados do CNJ apontam despensas que se aproximam dos 65 bilhões de reais, apenas em sede de execução civil. A desjudicialização assim, se propõe a desonerar os gastos do Poder Judiciário com as demandas de execução.

Um outro fator que deve ser levado em conta no debate acerca da desjudicialização da execução, é o tempo de duração dos processos que tramitam no judiciário. Em razão do grande número de demandas existentes nos tribunais brasileiros, em todos os graus de jurisdição, e inclusive, nas demandas que envolvem execução de títulos judiciais e extrajudiciais, conforma relatório de dados do CNJ, já abordado em tópico anterior, existe uma morosidade nas demandas propostas no Poder Judiciário.

Sobre o tema, importante as reflexões de Cappelletti e Garth:

Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerarmos os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores a àqueles a que teriam direito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 20).

No sistema extrajudicial, o tempo de duração dos procedimentos costuma ser mais breve, em razão do menor número de demandas propostas e da existência de uma atuação mais direcionada a temas específicos, e aos quais, a lei impõe requisitos mais restritos para a atuação extrajudicial.

Cumprido ressaltar que o PL em análise prevê em seus artigos a capacitação dos agentes de execução, dos seus prepostos e dos serventuários da justiça, a serem realizadas em conjunto com o CNJ, tribunais e entidades representativas das serventias notariais, visando o melhor desempenho das atribuições necessárias ao desenvolvimento da execução de títulos.

MÉTODO

A metodologia utilizada foi o estudo bibliográfico e qualitativo, através da pesquisa em livros, artigos, e outros referenciais acerca do tema proposto em sua dimensão multidisciplinar, com referenciais precipuamente, nas áreas da teoria geral do processo, processo civil e direito constitucional.

Pautou-se ainda, na análise do PL 6.204/2019, notas técnicas e pareceres que compõem o processo legislativo em estudo, bem como, a abordagem de leis que compõem o sistema jurídico brasileiro e português, relativas ao objetivo principal da pesquisa.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

CONSIDERAÇÕES

A desjudicialização da execução de títulos executivos judiciais e extrajudiciais no sistema jurídico brasileiro é um tema complexo, que apresenta desafios e diferentes perspectivas de aplicação. O Projeto de Lei 6.204/2019 de autoria da senadora Soraya Trhonick, propõe uma revolução no que concerne ao procedimento de execução de títulos em âmbito civil, transferindo do Poder Judiciário para o Tabelionatos de Notas, a competência precípua, para o procedimento de execução.

O PL segue tramitando nas Casas do Congresso Nacional, provocando um intenso debate por parte de juristas e instituições, com críticas favoráveis e desfavoráveis, conforme abordado nos tópicos apresentados acima. Propostas de leis que visem ampliar o acesso à justiça e possibilitar uma maior satisfatividade e efetividade no julgamento de demandas são importantes e devem ser analisadas com ponderação e atenção por parte dos diferentes atores que compõem o sistema de justiça.

Como prelecionam Cappelletti e Garth “ao saudar o surgimento de novas e ousadas reformas, não podemos ignorar seus riscos e limitações. Podemos ser cétricos, por exemplo, a respeito do potencial das reformas tendentes ao acesso à justiça em sistemas sociais fundamentalmente injustos” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 161).

Não obstante, a necessidade de construções de alternativas que ampliem o acesso à justiça material, essas propostas devem ser desenvolvidas de forma democrática e ampla, visando a superação e alterações de possíveis entraves existentes no Projeto de Lei, para em caso de aprovação, possibilitar uma real ampliação do acesso à justiça em sentido substancial, e, por conseguinte, a construção de um sistema de justiça mais democrático e socialmente justo.

Em considerações finais, apresenta-se a importante afirmação do professor Osvaldo Canela Júnior:

Garantir uma igualdade formal, mediante a edição de normas constitucionais, é tarefa de cunho essencialmente político, que não causa interferência significativa no orçamento do Estado. Entretanto, a consecução da igualdade material exige, para redução dos níveis de miséria, a estruturação das áreas de atuação dos direitos fundamentais sociais e o dispêndio expressivo de recursos, em uma cadeia de atos extremamente complexos (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 53).

A efetivação e satisfatividade das demandas de execução possuem um impacto social e econômico para diversos setores da sociedade brasileira. O alto número de demandas inconclusivas apontadas pelo relatório do CNJ, demonstram que é necessário encontrar soluções e alternativas para ampliar a efetividade da execução de títulos judiciais e extrajudiciais no Brasil, o que trará reflexos positivos à economia, empregabilidade, mercado consumidor, entre outros setores da sociedade.

A interdependência e unicidade dos direitos fundamentais reafirma que não basta a concretização de direitos sociais, sem a respectiva, e isonômica, tutela de direitos sociais e econômicos, uma vez que, as diferentes espécies de direitos fundamentais estão interconectadas.

Nesse sentido, a desjudicialização tem se apresentado como alternativa relevante para desafogar o poder judiciário, possibilitando a solução de demandas de forma mais célere e efetiva. A



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

sua utilização, no entanto, requer cautela, uma discussão e deliberação democrática e ampla sobre as formas e alcances de atuação, possibilitando assim, um acesso a justiça realmente substancial.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Celeste Tosta de. A relevância social e histórica dos serviços prestados por Notários. *In*: FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SCHWARZER, Márcia Rosália. (Coord.). **Tabelionato de Notas**: temas aprofundados. Salvador: JusPodivm, 2019.

ARENDDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. Rio de Janeiro: [S. n.], 1979.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília: Presidência da República, s. d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei 6204/2019**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1662007066948&disposition=inlin>
[e](https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1662007066948&disposition=inlin). Acesso em: 25 nov. 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo Processo Civil Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CANELA JÚNIOR. Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em número 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 120/2010**: Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 20 nov. 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. IV. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

FENAJUFE, Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União. **Nota técnica Projeto de Lei 6.204/2019**: desjudicialização da execução civil de títulos executivos judiciais e extrajudiciais. Brasília: FENAJUFE, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9187469&ts=1662007069777&disposition=inline>. Acesso em: 24 nov. 2022.

KÜMPEL, Vítor Frederico et. al. **Tratado Notarial e Registral Vol. III**: tabelionato de notas. São Paulo: YK editora, 2017.

PORTUGAL. **Lei Portuguesa 32/2014**: dispõe sobre o procedimento extrajudicial pré-executivo. Lisboa: Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, 2014. Disponível em: <http://www.pepex.pt/lei-322014.html>.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOBRE O PROJETO DE LEI 6204/2019
Celia Sales de Almeida, André Blanco Mello

SOUZA, Carla Faria de. **A função notarial na realidade jurídica brasileira.** Rio de Janeiro: Escola da Magistratura. 2013.