

A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL E OS TABELIONATOS DE PROTESTO À LUZ DO PROJETO DE LEI Nº 6.204/2019

Por Sávio Luiz Martins Pereira

Resumo: O artigo trata da possibilidade da desjudicialização da execução civil, mediante a proposta de concentração dos procedimentos de execução perante os tabeliães de protesto, conforme disposições da PL 6.204/2019.

A realidade do Judiciário brasileiro não é desconhecida e nem ignorada. A litigância massiva assoberba a prestação jurisdicional, havendo relevante contingente de causas pendentes de julgamento. Somado ao fluxo contínuo de novas demandas ajuizadas, o trabalho exigido revela-se desproporcional ao capital humano, estrutural e de recursos necessário e disponível.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontou, no relatório Justiça em Números 2021¹, que o Judiciário contava com acervo de “75 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2020, sendo que mais da metade desses processos (52,3%) se referia à fase de execução”. Excluindo desses 52,3% as execuções de penas decorrentes de processos criminais e as execuções fiscais, encontra-se o relevante número de aproximadamente 11 milhões de execuções e cumprimentos de sentença.

Percebe-se o relevante esforço e tempo investidos pelo aparato judiciário nessas modalidades de demandas. Necessário, assim, refletir e discutir medidas que contribuam para a melhoria da prestação jurisdicional, efetivando e garantindo o direito fundamental do acesso à justiça.

Uma das propostas nesse sentido é a da desjudicialização da execução civil, passando os atos de cobrança a serem realizados fora do âmbito imediato do Judiciário, aliviando a sobrecarga de trabalho que recai sobre a estrutura estatal.

¹ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em 03.07.2022.

A proposta é objeto de discussão no Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 6.204/2019, cuja ementa sugere a "*desjudicialização das execuções civis fundadas em títulos extrajudiciais e cumprimento de sentenças condenatórias de quantia certa*". Com a adoção do modelo disciplinado pelo Projeto, a expectativa é de que, além de diminuir a sobrecarga que assola o Judiciário, sejam reduzidos os custos para o erário, tornando o procedimento executivo mais simples, eficiente e célere, promovendo a recuperação de créditos.

Ao justificar a propositura do Projeto, sua autora, a Senadora Soraya Thronicke, indicou que a proposta alavanca a economia do País, porquanto "*a desjudicialização dos títulos executivos extrajudiciais e judiciais condenatórios de pagamento de quantia certa representará uma economia de 65 bilhões de reais para os cofres públicos*"².

O PL 6.204/2019 estabelece regras claras para a execução extrajudicial, criando a figura do agente de execução de títulos judiciais e extrajudiciais para atuação e resolução das demandas executivas no âmbito dos cartórios de protesto. Tais agentes são os tabeliães de protesto – que já têm experiência no início da cobrança de dívidas, como aquelas originadas de cheques, notas promissórias e outros títulos executivos inadimplentes e deverão atuar segundo o Código de Processo Civil (CPC) nos procedimentos que sob sua circunscrição tramitarem.

Além de concentrar os procedimentos de execução perante os tabeliães de protesto, encontram-se, dentre as principais inovações do PL 6.204/2019: **(i)** a obrigatoriedade de prévio protesto do título judicial ou extrajudicial como pressuposto para se deflagre o procedimento (arts. 6º e 14); **(ii)** a continuidade do controle judicial em relação aos atos executivos, sempre que provocado via suscitação de dúvida levantada pelas partes ou via consulta pelo agente de execução (arts. 20 e 21), garantindo a fiscalização dos magistrados; **(iii)** a irrecorribilidade das decisões que julgarem a consulta e a suscitação de dúvidas instauradas (§2º do art. 20 e §2º do art. 21); **(iv)** manutenção da exigência de advogado para a representação postulatória em todos os atos, respeitadas as regras processuais gerais, do processo de execução (CPC) e do processo eletrônico (Lei nº 11.419/2006), inclusive para a fixação da verba honorária (art. 2º); e, **(v)** a continuidade da tramitação dos embargos à

² Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/05/senado-debate-desjudicializacao-da-execucao-civil-nesta-segunda-feira>. Acesso em 09.07.2022.

execução perante o Judiciário, sendo competente o juízo do local onde se situar o tabelionato de protesto em que processada a execução (§1º do art. 18).

Desde o início de sua tramitação legislativa, o PL 6.204/2019 vem ensejando ampla discussão nos mais diversos âmbitos e sob os mais variados aspectos. Em sua participação no evento “Desjudicialização da Execução Civil”, realizado pela Associação dos Advogados de São Paulo, o presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Humberto Martins, afirmou “*que já é tempo de consolidar na comunidade jurídica a cultura da extrajudicialização da fase de execução, como alternativa à execução judicial*”. O ministro reconheceu os benefícios do sistema proposto pelo PL 6.204/2019 e se posicionou favoravelmente³.

Noutra perspectiva, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), embora não se opondo às aspirações do PL 6.204/2019, apresentou preocupações com o sistema proposto. Criticou, em suma, que os atos expropriatórios na ordem constitucional se acham sujeitos à reserva de jurisdição, de modo que a proposição legislativa contrariaria o princípio da inafastabilidade jurisdicional⁴

Atento às preocupações apresentadas pela AMB e pelos demais convidados à sessão do Senado, o presidente da Associação de Notários e Registradores do Brasil (ANOREG), Sr. Cláudio Marçal Freire, expôs possibilidades e providências para enfrentar tais receios:

[...] Bom, os serviços notariais e de registro estão estruturados em todo o país, organizados, fazem parte da organização judiciária, são fiscalizados pelo Poder Judiciário, regulamentados por lei e também por atos normativos do Poder Judiciário, e são rigorosamente fiscalizados mesmo. [...] Se tem uma fiscalização que funciona bem neste país, é a do Judiciário em relação ao extrajudicial. [...] E não há quem queira - quem tem uma delegação - colocar em risco a sua atividade, a sua função, porque é como se fosse banido de um serviço público. Então, o delegatário tem também essa responsabilidade e tem esse compromisso. Eu não vejo problema se esse serviço vier a ser, por lei, transferido principalmente para os tabelionatos de protesto, porque são eles que guardam pertinência com essa matéria, já que são eles que fazem a qualificação já dos títulos de crédito, dos títulos executivos na entrada, antes do protesto. Então, isso já facilitaria, em grande parte,

³ Disponível em <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/05082021-Ministro-Humberto-Martins-defende-desjudicializacao-da-execucao-civil.aspx>. Acesso em 09.07.2022.

⁴ Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/25061>. Acesso em 09.07.2022.

até para os próprios usuários, nesses questionamentos com relação aos requisitos formais, à qualificação do débito e a tudo o mais. Isso já é feito, num primeiro momento, pelos tabelionatos de protestos. E os tabelionatos, como eu disse ali da tribuna, estão estruturados no país todo para assumirem essa função, sim, ainda mais agora com essas alterações bem ponderadas pelo senhor e em face dos comentários também que foram feitos pelos demais debatedores e expositores, com a possibilidade, inclusive, de isso ser facultativo. [...] A execução vai continuar. Se o cartório não estiver estruturado, vai continuar no Judiciário. E se o cartório não se estruturar para fazer esse serviço, ele nunca terá o serviço. [...] Os tabeliães têm a incumbência de administrar suas serventias de acordo com a demanda dos serviços que eles recebem. Então, se, em média, hoje, nós colocarmos cinco prepostos por serventia, nós já teremos mais de 15 mil prepostos trabalhando nessas serventias, mas, se a demanda exigir que os tabeliães admitam e preparem mais dez, vinte prepostos, eles terão que fazer isso. Agora, qual é a vantagem do exercício em caráter privado? É imediato, não depende de concurso público. Os salários são estabelecidos entre os candidatos e os titulares das serventias, eles passam por uma formação, a qual é submetida também à aprovação do Poder Judiciário. Então, eu acho que isso só vai dar agilidade ao processo. Para deixar claro aqui, nós somos 3.760 serventias contra mil e poucas varas no Brasil. É diferente de você falar em 3.760 serventias como sendo 3.760 pessoas apenas funcionando. Era isso que eu gostaria de deixar claro para estancarmos essa dúvida de que nós estaríamos em número insuficiente para o exercício dessa demanda.⁵

Como apontado pelo presidente da ANOREG, vê-se que a desjudicialização da execução não implica, necessariamente, no afastamento das garantias do devido processo legal. Ao contrário, franqueia ao credor a escolha por estrutura mais robusta e especializada, com ampla capilaridade. Ademais, nas situações em que se fizer necessário, o jurisdicionado terá assegurado o acesso à prestação jurisdicional. Isso, por exemplo, até para medidas coercitivas, como prevê o *caput* do artigo 20 do PL 6.204/2019.

⁵ Ibidem.

⁶ *Desjudicialização da execução civil: a quem atribuir as funções de agente de execução?* Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-dez-10/opiniao-desjudicializacao-execucao-civil>. Acesso em 03.07.2022.

⁷ Lei nº 9.307/1996.

⁸ YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Execução Extrajudicial e devido processo legal*. São Paulo: Atlas, 2010 *apud* WELSCH, Gisele Mazzoni. *Desjudicialização da execução: análise a partir do PL 6204/19*. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/342854/desjudicializacao-da-execucao-analise-a-partir-do-pl-6204-19>, acesso em 03.07.2022.

⁹ Art. 20. O agente de execução poderá consultar o juízo competente sobre questões relacionadas ao título exequendo e ao procedimento executivo; havendo necessidade de aplicação de medidas de força ou coerção, deverá requerer ao juízo competente para, se for caso, determinar a autoridade policial competente para realizar a providência adequada. §1º Nas hipóteses definidas no caput, o juiz intimará as partes para apresentar suas

Outra crítica verificada na doutrina ⁶ é sobre a exigência de prévio protesto do título judicial ou extrajudicial para a instauração do procedimento (artigos 6º e 14 do PL). Questiona-se que, sendo o protesto opção do credor, a exigência representa novo e desnecessário encargo ao exequente, já fragilizado pela inadimplência. No entanto a crítica não é contundente a ponto de exigir profundas mudanças no PL (além de eventuais ajustes nos artigos 5º e 8º), já que tal despesa pode ser transferida ao devedor, que, assim como na atual sistemática, pode arcar com os emolumentos e demais despesas no pagamento do título tirado a protesto, vide art. 19 da Lei nº 9.492/1997.

A título de exemplo, em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 15.424/2004 posterga, nos termos da redação dada pela Lei Estadual nº 23.204/2018, o pagamento dos emolumentos e taxas de fiscalização. Possibilita-se assim, ao credor, encaminhar títulos a protesto gratuitamente, respondendo o devedor pelo pagamento das despesas cartorárias ao fim de todo o procedimento.

Os dados disponíveis permitem concluir que a opção pela desjudicialização da execução tem o potencial de aprimorar, em muito, a prestação jurisdicional e a atividade satisfativa conduzida pelos tabeliães de protesto – estes que deverão, inclusive, capacitar-se especificamente, por força do artigo 22 do PL.

O PL 6.204/2019, enfim, sincroniza-se a um movimento há muito iniciado, como se verifica, por exemplo, com a retificação do registro imobiliário, o inventário, casamento, divórcio, retificação de registro civil e usucapião, todas realizáveis extrajudicialmente. Sem considerar a arbitragem, jurisdição exercida em âmbito privado e disciplinada desde 1996⁷. Todas essas medidas resultaram, incontroversamente, em substanciais melhorias ao acesso à justiça e à celeridade, economicidade e efetividade do processo civil.

⁶ *Desjudicialização da execução civil: a quem atribuir as funções de agente de execução?* Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-dez-10/opiniao-desjudicializacao-execucao-civil>. Acesso em 03.07.2022.

⁷ Lei nº 9.307/1996.

É por isso que, embora compreensível a perspectiva de vozes em contrário – como Eduardo Yoshikawa, que cogita inconstitucional a desjudicialização da execução, por delegar atividade jurisdicional executiva para pessoa distinta do Judiciário e por autorizar espécie de autotutela⁸ –, o projeto parece, em sua maioria, compatível com a Constituição. É opção legislativa que em si não ofende o texto constitucional. O acesso à jurisdição é lido, contemporaneamente, como possibilidade de acesso à ordem jurídica justa e eficiente, não necessariamente significando prestação jurisdicional.

Há, sim, no PL 6.204/2019, pontos que merecem melhor reflexão, debate e formatação. Por exemplo, crítica uniforme na doutrina e que chama atenção à redação do §2º dos artigos 20 e 21⁹ é a lançada sobre a irrecorribilidade das decisões proferidas em âmbito de consulta e de suscitação de dúvidas. Pertinente, a propósito, reproduzir comentário de Paulo Henrique dos Santos Lucon, Luciano Vianna Araújo e Rogéria Fagundes Dotti:

[...] Observe-se que o Código de Processo Civil, mesmo quando quis limitar o cabimento do agravo de instrumento, manteve a ampla recorribilidade de todas as decisões proferidas no cumprimento de sentença e no processo de execução (CPC, artigo 1015, parágrafo único). Logo, desjudicializar a execução, impedindo o recurso ao tribunal, implicaria grave retrocesso ao sistema processual vigente. Ademais, o sistema de precedentes, tão caro ao Código de Processo Civil de 2015, exige que se profiram decisões pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais, bem como pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal. Ora, se não houver recurso, a questão ficará restrita ao juiz da causa¹⁰.

⁸ YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Execução Extrajudicial e devido processo legal*. São Paulo: Atlas, 2010 *apud* WELSCH, Gisele Mazzoni. *Desjudicialização da execução: análise a partir do PL 6204/19*. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/342854/desjudicializacao-da-execucao-analise-a-partir-do-pl-6204-19>, acesso em 03.07.2022.

⁹ Art. 20. O agente de execução poderá consultar o juízo competente sobre questões relacionadas ao título exequendo e ao procedimento executivo; havendo necessidade de aplicação de medidas de força ou coerção, deverá requerer ao juízo competente para, se for caso, determinar a autoridade policial competente para realizar a providência adequada. §1º Nas hipóteses definidas no caput, o juiz intimará as partes para apresentar suas razões no prazo comum de 5 (cinco) dias, limitando-se ao esclarecimento das questões controvertidas, não podendo acrescentar fato ou fundamento novo. §2º A decisão que julgar a consulta a que se refere este artigo é irrecorrível. Art. 21. As decisões do agente de execução que forem suscetíveis de causar prejuízo às partes poderão ser impugnadas por suscitação de dúvida perante o próprio agente, no prazo de cinco (5) dias que, por sua vez, poderá reconsiderá-las no mesmo prazo. §1º Caso não reconsidere a decisão, o agente de execução encaminhará a suscitação de dúvida formulada pelo interessado para o juízo competente e dará ciência à parte contrária para, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar manifestação diretamente ao juízo. §2º. A decisão que julgar a suscitação a que se refere este artigo será irrecorrível.

¹⁰ *Desjudicialização da execução civil: a quem atribuir as funções de agente de execução?* Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-dez-10/opiniao-desjudicializacao-execucao-civil>. Acesso em 03.07.2022.

Além de incompatível com a sistemática do CPC, o PL guarda, neste particular, potencial mitigação ao duplo grau de jurisdição, inviabilizando ainda o exercício da função nomofilática (função de criação do direito através da sistemática dos precedentes) dos tribunais superiores.

A irrecorribilidade das decisões, ainda que bem intencionada (para diminuir o volume exorbitante de trabalho no âmbito dos tribunais), deve ser melhor debatida. Isso, sob a pena, inclusive, de se autorizar o convívio entre dois sistemas distintos; considerando a facultatividade de se optar ou não pelo sistema da execução desjudicializada (artigo 6º), o credor pode, estrategicamente e a seu alvedrio, suprimir do devedor o direito ao duplo grau de jurisdição, optando pela execução perante o tabelionato de protesto – enquanto se ajuizasse o procedimento perante o Judiciário, o executado usufruiria da disposição do parágrafo único do art. 1.015 do CPC.

Outras dúvidas que merecem melhor tratamento referem-se, também, à necessidade de providimentos urgentes e ou cautelares. O §1º do artigo 20 do PL dispõe que, ao *“requerer ao juízo competente para, se for caso, determinar a autoridade policial competente para realizar a providência adequada”* (*caput*), o tabelião iniciará o procedimento de consulta, em *“que o juiz intimará as partes para apresentar suas razões no prazo comum de 5 (cinco) dias, limitando-se ao esclarecimento das questões controvertidas, não podendo acrescentar fato ou fundamento novo”* (§1º).

A disposição é incompatível com o rico microssistema das tutelas provisórias inaugurado pelo Código de Processo Civil e pode inviabilizar o exercício do direito reconhecido no art. 799, inciso VIII do CPC – a ciência prévia dos atos e requerimentos por todas as partes pode impedir, aliás, a própria tomada das providências urgente ou cautelarmente necessárias.

Até compreende-se que, pela irrecorribilidade das decisões de consulta, conforme prevê o texto inicial, faz-se necessário o máximo contraditório participativo entre os sujeitos da relação, justificando o direito de as partes prestarem razões esclarecedoras das questões controvertidas e o respectivo prazo. Porém uma vez comprovada a probabilidade do

provimento e o perigo na demora, há de se viabilizar a antecipação da tutela, nos termos do Livro V da Parte Geral do CPC.

Com efeito, haverá, por certo, desafios de aplicação prática e de adequação do texto. Esses desafios, entretanto, são superáveis por regulamentação detalhada pelo CNJ, que pode eleger programa de adequação gradual e progressiva, iniciando casos pilotos em comarcas onde os tabeliães já dispõem de maior estrutura operacional. Com os erros e acertos desses casos pilotos, a cooperação e a atuação coordenada entre os diversos atores e categorias envolvidas, o constante diálogo institucional e doutrinário, haverá coletânea de dados que propiciará a expansão da adaptação a todo o território nacional.

Medidas iniciais como o uso padronizado de plataformas integradas de pesquisas de bens e valores em nome do executado são bem-vindas e podem racionalizar, uniformemente, parte considerável dos trabalhos expropriatórios.

Como toda proposta, o PL 6.204/2019 não está indene de críticas e há de ser refinado e aprimorado com o devido processo legislativo, mediante discussão plural e dialética. Contudo não há como ignorar os benefícios diretos do emprego do sistema proposto, desde que solucionadas as imperfeições do PL em um processo que atente para as peculiaridades encontradas em um País com dimensões continentais e dificuldades das mais variadas.

Diante da realidade brasileira, aperfeiçoado e sancionado o texto, tem-se que a atuação dos tabeliães de protesto na execução civil colaborará enormemente na solução de entraves e gargalos há muito conhecidos no sistema judiciário brasileiro. Os números e a experiência internacional amparam o prognóstico e devem guiar racionalmente o novo panorama para a execução civil. Confia-se, portanto, que o PL 6.204/2019 é providência bem-vinda, útil e necessária ao desenvolvimento do sistema judiciário brasileiro.