

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE – FDR

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ



MARIA EDUARDA PEDROSA PIRES

**EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL:
CONSTITUCIONALIDADE E POSSIBILIDADES DE IMPLANTAÇÃO NO BRASIL**

RECIFE

2020

MARIA EDUARDA PEDROSA PIRES

**EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL:
CONSTITUCIONALIDADE E POSSIBILIDADES DE IMPLANTAÇÃO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo José Ribeiro Coutinho Berardo Carneiro da Cunha

RECIFE

2020

MARIA EDUARDA PEDROSA PIRES

**EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL:
CONSTITUCIONALIDADE E POSSIBILIDADES DE IMPLANTAÇÃO NO BRASIL**

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Recife, ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Leonardo José Ribeiro Coutinho Berardo Carneiro da Cunha
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr.
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr.
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

À minha querida avó, Maria Elizabeth, com quem tive a felicidade de compartilhar todos os meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem Ele nada é possível. Pelo conhecimento adquirido, pela paciência, e por ter possibilitado que esse trabalho se concretizasse, sou imensamente grata ao professor Leonardo Carneiro da Cunha. Igualmente, agradeço aos meus pais, Roberta e Theobaldo, e a Luiz, que ao longo de vinte anos tornou-se pai também, sem vocês cada pedra no meu caminho seria uma grande montanha. Obrigada por sempre buscarem acolher meus medos, mesmo quando era tão difícil compreendê-los. Ao meu namorado, João Victor, em quem tive a felicidade de encontrar um amor e um amigo, de quem recebo tanto apoio e carinho, que também se tornou a pessoa com quem construo planos e que, juntos, corremos atrás destes. Aos amigos que conto nos dedos, Alana, Joyce, Larissa, Giulia, Helen, Hollister e Saulo, que estiveram ao meu lado nos momentos bons, mas não só nestes, mostrando o verdadeiro significado da amizade. Obrigada, meus amigos, pelas conversas, pelos risos, pelos choros e brincadeiras, vocês fizeram o caminho mais leve e colorido. Nesse ponto, não poderia deixar de agradecer especialmente a Joyce, por esses cinco anos de cumplicidade na Faculdade de Direito do Recife, sendo a minha incansável dupla de trabalhos, minha companhia para as madrugadas, estudando para as provas e minha fiel confidente. Tenho certeza de que esses são os primeiros anos de nossa amizade e da nossa longa caminhada no meio jurídico. Finalmente, como poderia deixar de agradecer à minha querida avó, Maria Elizabeth? A quem dedico este trabalho como mísera forma de reconhecimento por todo amor dedicado a mim ao longo de sua vida; como gratidão por ter me ensinado a dar os primeiros passos, me explicado as lições do colégio, e, compartilhado de todos os meus sonhos. Vó, apesar de não poderes estar presente em minha formatura, saibas que colcaste no meu dedo não só o anel, como também foste responsável por tudo que um dia realizarei, pois sem você eu poderia ser tudo, menos “eu”.

*Passou a diligência pela estrada, e foi-se;
E a estrada não ficou mais bela, nem sequer mais feia.
Assim é a ação humana pelo mundo fora.
Nada tiramos e nada pomos; passamos e esquecemos;
E o sol é sempre pontual todos os dias.*

Alberto Caeiro

RESUMO

Um breve olhar sobre o panorama do sistema judiciário brasileiro evidencia os entraves na prestação da tutela jurisdicional, especialmente no âmbito das execuções, que acumula alto volume processual e alta taxa de congestionamento, o que implica diretamente a concretização do direito dos jurisdicionados. É considerando isso que se faz necessário repensar o sistema jurídico, buscando vias alternativas que garantam não apenas o devido processo legal, como também a razoável duração do processo, recebendo com bons olhos propostas inovadoras, imbuídas de potencialidade para contribuir com a desobstrução da Justiça. Nesse sentido, a desjudicialização da execução civil, fenômeno que se dá por essas vias alternativas, já é uma realidade nos países europeus, ganhando destaque no presente trabalho sob a configuração da reforma implementada por Portugal, em que os atos executivos como citação, notificação, penhora e venda de bens são realizados pelo agente de execução. Desse modo, pretende-se, neste trabalho, trazer uma proposta coerente com o sistema brasileiro, e, ao mesmo tempo lúcida, mediante aproveitamento de estruturas já existentes. Assim, na conjuntura nacional, propõe-se que a função do agente de execução seja exercida pelo notário, mediante delegação da função pública da execução de títulos e por meio de outorga a um profissional de direito devidamente concursado, com remuneração realizada de acordo com os emolumentos fixados por lei. Como será demonstrado, não existe inovação no que concerne à outorga de serviço público a pessoa privada, pois, conforme previsão constitucional (art. 236, CF), os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, cabendo à lei específica — no caso, a Lei nº 8.935/94 — regular as atividades, disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos e definir a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Desjudicialização. Execução civil. Agente de execução. Notário. Delegação

ABSTRACT

A brief look at the panorama of the Brazilian judicial system highlights the obstacles in the provision of jurisdictional protection, especially in the scope of executions, which accumulate a high volume of proceedings and a high congestion rate, which directly implies the enforcement of the jurisdictional law. It is necessary to rethink the legal system, looking for alternative ways that guarantee not only the due legal process, but also the reasonable duration of the process, welcoming innovative proposals, imbued with potential to contribute to the unblocking of Justice. The dejudicialization of civil execution is already a reality in European countries, with the reform implemented by Portugal gaining prominence in this paper, in which executive acts such as service, notification, attachment and sale of assets are carried out by the enforcement agent. In this way, it is intended to bring a proposal that is coherent with the Brazilian system, and at the same time lucid, by taking advantage of existing structures. In the national situation, the function of the enforcement agent will be exercised by the notary, through delegation of the public function of the execution of titles, by means of a concession to a duly licensed professional, with remuneration carried out in accordance with the fees established by law. There is no innovation in this sense, as according to the constitutional provision (art. 236, CF) the notary and registration services are performed privately, by delegation of the Public Power, with specific law - in this case Law n° 8.935 / 94 - regulating the activities, to discipline the civil and criminal liability of notaries, registry officers and their representatives, and to define the inspection of their acts by the Judiciary.

KEYWORD: Dejudicialization. Civil execution. Enforcement agente. Notary. Delegation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. A EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL E O MONOPÓLIO JURISDICIONAL.....	14
3. DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL EM PORTUGAL: A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO MODELO LUSITANO	22
4. PROPOSTA DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL NO BRASIL	28
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42
ANEXO 1	44
ANEXO 2	45

1. INTRODUÇÃO

Pensar em execução civil significa também pensar em eficiência. Certamente, o conceito de eficiência deve ser pensado dentro de um conjunto de garantias constitucionais conferidas aos jurisdicionados, dentre elas, a razoável duração do processo. Fala-se em “razoabilidade” na duração dos procedimentos judiciais pois não há como se estipular, aprioristicamente, um prazo ideal para um processo terminar sem que se analise o caso concreto, de modo a saber os atos que serão necessários realizar, se complexos ou simples, o tipo de prova a ser produzida. Seria pericial ou apenas documental? Essas e outras questões influenciam diretamente no tempo de duração do processo, mas, sem elas não se pode falar em eficiência da prestação jurisdicional, pois, a celeridade concebida de maneira pura e simples conduz à noção de “rapidez a qualquer custo”, e, conseqüentemente, à precarização da tutela jurisdicional, o que representa séria ofensa às garantias fundamentais do processo.

Já há algum tempo, em vista de compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional¹, a Constituição e a legislação processual reclamavam a necessidade de previsões específicas para tratar da tutela judicial em tempo razoável, da mesma forma que se reclamava dos Poderes a necessidade de incremento de alternativas e soluções para que o Judiciário pudesse atender tais tutelas enquanto ainda fossem pungentes as violações a direitos.

Em vista disso, e em atenção ao mandamento do art. 98, I, da CF², foram criados procedimentos específicos para a solução de direitos de menor complexidade, havendo, ainda, maior estímulo à conciliação, o que redundou na Lei dos Juizados Especiais (Lei 9.099/1995), bem como em sua larga implementação.

A Reforma do Judiciário, propugnada em parte pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, seguiu a diretriz traçada pela Convenção Americana de Direitos Humanos na medida

¹ No plano internacional, a vinculação brasileira ao processo eficiente data de 1992, ocasião em que o Brasil promulgou a Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto 678, de 6 de novembro de 1992). Seu art. 8.1 assim se edifica: “Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza”.

Muito antes, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de caráter cogente, já proclamava em seu art. 8º que “toda pessoa tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”.

² Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

em que o inciso XXXV do art. 5º da Constituição, que trata da inafastabilidade da jurisdição, viu-se complementado pela necessidade, agora esculpida no inciso LXXVIII do mesmo artigo, de que os processos, judiciais e administrativos, devam chegar à satisfação em tempo razoável. Foi essa mesma lógica que, recentemente, veio a inspirar o atual Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), mormente em seus arts. 1º, 3º, § 3º, 4º e 6º, que, além de buscar o amparo constitucional do processo, insistem na necessidade de garantias para a solução satisfativa em tempo razoável³.

O direito de ação não é simplesmente o direito à resolução do mérito ou a uma sentença sobre o mérito. O direito de ação é o direito à efetiva e real viabilidade da obtenção da tutela do direito material⁴. Daí a preocupação em esclarecer que o mero acesso à justiça em si não basta, sendo necessário patentear a necessidade um processo efetivo e com razoável duração. Nesse sentido, a Reforma do Judiciário fez constar o no art. 5º, LXXVIII, da CF, o direito fundamental à duração razoável do processo.

A par de todo esforço aplicado na obtenção de um processo eficiente é necessário destacar que, atualmente, a fase executiva – ou seja, aquela em que ocorre efetivamente a concretização do direito dos jurisdicionados – apresenta o maior índice de congestionamento do Judiciário brasileiro, conforme evidenciam os dados apresentados pela Justiça em Números 2020 (ano-base 2019), o que torna substancial repensar o modelo instituído para execução civil no Brasil, buscando vias alternativas à tradicional execução judicializada – ou seja, aquela realizada perante o juiz – que garantam não apenas o devido processo legal, como também a efetiva razoável duração do processo, ideal que passa necessariamente pela desjudicialização da execução civil, modelo que hoje se encontra amplamente adotado pelos países da União Europeia, como Itália, Alemanha, França e Inglaterra, com destaque para a reforma executiva implementada por Portugal.

Nesse ponto, importante mencionar que o cenário português que levou à reforma do processo de execução, introduzida pelo Decreto-Lei 38/2003, posteriormente alterada pelo Decreto-lei 226/2008, e atualmente regida pela Lei nº 32/2014, bem como pelo CPC/2013

³ OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. Princípio da celeridade processual. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/188/edicao-1/principio-da-celeridade-processual>>. Acesso em: 26/10/20.

⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. Comentários ao art. 5º, XXXV. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho, Gilmar F. Mendes, Ingo W. Sarlet, Lenio L. Streck (coords.). São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 361.

(Lei nº 41/2013) acarretando, com isso, a progressiva desjudicialização desses feitos, foi a percepção da situação caótica atinente ao elevadíssimo número de processos dessa natureza em tramitação no Judiciário, e a compreensão de que, a maior parte dos atos praticados nesses feitos pelos magistrados são meramente administrativos ou de supervisão, portanto delegáveis ao agente de execução, o que exigiu uma mudança de paradigma⁵.

Ressalta-se que nessa pesquisa, portanto, que a proposta de desjudicialização da execução civil não pretende suplantar a reserva de jurisdição, muito menos sobrepor o princípio da razoável duração do processo aos demais princípios gerais do processo civil. Propõe-se apenas que a razoável duração do processo seja discutida de forma efetiva, a partir da estruturação de um modelo processual que permita dividir a atividade executiva de maneira mais proveitosa, ou seja, reservando ao juiz as atividades que envolvam conteúdo decisório (ex: embargos de execução, embargos de terceiro, etc.), enquanto os demais atos executivos serão realizados pelo agente de execução (ex: citação, notificação, penhora e venda de bens).

Por causa disso, merece destaque uma análise mais acurada da similitude existente entre natureza jurídica da atividade exercida pelos agentes de execução em Portugal e os notários e registradores no Brasil, caracterizada como atividade pública em regime privado, em virtude de delegação.

Deve-se considerar ainda que, excetuados os casos de oposição de embargos, que devem ser submetidos à decisão do Judiciário ou do Tribunal Arbitral – caso estipulada cláusula compromissória arbitral nesse sentido –, não há, aprioristicamente, em bojo de execução, questões relacionadas com o direito material a serem resolvidas, porquanto o direito se encontra consubstanciado em título executivo ou extrajudicial. Logo, os atos executivos que não envolvam conteúdo decisório - como citação, notificação, penhora e venda de bens -, porquanto embasadas em questões previamente apreciadas pelo juízo competente, são plenamente compatíveis com a atividade dos notários⁶, a quem se delega a

⁵ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Execução simplificada e a desjudicialização do processo civil: mito ou realidade**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/09/03/execucao-desjudicializacao-do-processo/>>. Acesso em: 26/10/2020

⁶ Para fins do presente estudo, propõe-se que na conjuntura nacional a função do agente de execução seja exercida pelo notário, mediante delegação da função pública da execução de títulos e por meio de outorga a um profissional de direito devidamente concursado, com remuneração realizada de acordo com os emolumentos fixados por lei, conforme analisado no item 4.1. Outro motivo para escolha dos notários como possíveis agentes de execução é a similitude existente entre natureza jurídica da atividade exercida pelos agentes de execução em Portugal e os notários e registradores no Brasil, caracterizada como atividade pública em regime privado, em virtude de delegação. Em que pese essas considerações isso não significa dizer que apenas o notário possa desempenhar a função de agente de execução, mas, entendeu-se que essa seria a opção mais adequada.

função pública de organização técnica e administrativa destinada a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos administrativos (art. 1º da Lei nº 8.935/1994).

Outrossim, é relevante o estudo de vias adequadas de resolução de litígios e entrega do provimento jurisdicional diante dos problemas que acometem o Poder Judiciário, que apresenta baixa eficácia na atividade executiva⁷, considerando, nesse ínterim, que a proposta em cotejo é imbuída de potencialidade para contribuir com a desobstrução do Justiça.

Diante desse contexto, o presente trabalho se propõe a estudar a possibilidade de implementação da desjudicialização da execução civil no Brasil como via alternativa à morosidade do Poder Judiciário na efetivação da tutela jurisdicional, através do exame do modelo de desjudicialização português, verificando suas valências e seus reveses, inquirindo acerca da possibilidade de adequar este arquétipo ao ordenamento jurídico pátrio, observando as garantias constitucionais que assistem aos jurisdicionados.

No capítulo inicial deste trabalho é analisado o princípio da reserva de jurisdição no Brasil e o dogma de que somente o Poder Judiciário teria competência constitucional para promover o andamento do processo de execução. No segundo capítulo, este estudo introduz o leitor ao modelo de desjudicialização implementado em Portugal, mediante uma breve análise da reforma lusitana e, precisamente, da função desempenhada pelo agente de execução. Já no terceiro e último capítulo é apresentada uma proposta de desjudicialização da execução civil coerente com o sistema brasileiro, proposta ao mesmo tempo lúcida, que se dará mediante o aproveitamento de estruturas já existentes.

⁷ O que será adiante evidenciado, a partir dos dados retirados do Justiça em Números 2020 (ano-base 2019).

2. A EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL E O MONOPÓLIO JURISDICIONAL

Mediante a conjectura apresentada pelo Relatório do Justiça em Números 2020 (ano-base 2019) constata-se que a Justiça brasileira, apesar de seu imenso arcabouço legislativo, dispõe de escassos meios de atender ao escopo motriz de seus jurisdicionados, qual seja, solucionar os conflitos de maneira eficiente.

Nesse ponto, importante rememorar o que foi anteriormente defendido, no sentido de que a um processo célere, mas que agrida o devido processo legal, não pode ser considerado eficiente. Por outras palavras, rechaça-se a ideia de “rapidez a qualquer custo” tendo em vista que aos jurisdicionados se deve garantir a razoável duração do processo que, entre outros aspectos, terá de levar em consideração a complexidade da causa. Por exemplo, se o desate da questão exigir prova pericial, e o juiz a dispensar, em nome da celeridade processual, a efetividade do processo estará irremediavelmente comprometida⁸.

Feitas essas considerações, necessário ter em mente que a burocratização e morosidade das contendas sob o jugo do Poder Judiciário, atreladas, em contrapartida, à vultosa tendência de judicialização dos conflitos acabam por aparelhar a máquina pública que, ao passo que deixa de entregar a tutela de forma satisfativa, perde o prestígio frente a seus cidadãos e ao mercado financeiro, que encontra no Brasil um ambiente pouco atrativo para investimento, porquanto as lições sob sua guarda levam anos para serem dirimidas.

As estatísticas apresentadas pelo relatório da Justiça em Números dos três últimos anos destacam o impacto negativo gerado pela fase de execução nos dados de litigiosidade do Poder Judiciário brasileiro, que acumula alto volume processual e alta taxa de congestionamento. Concernente ao que chamaremos de “gargalos na execução”, os dados apresentados pela Justiça em Números 2020 (ano-base 2019) evidenciam que:

As Figuras 105 e 106 (*vide Anexo I*) exibem as séries históricas dos casos novos, pendentes e baixados diferenciados entre processos de conhecimento e de execução. Os dados mostram que, apesar de ingressar no Poder Judiciário quase duas vezes mais casos em conhecimento do que em execução, no acervo a situação é inversa: a execução é 54,5% maior. Na execução, as curvas de processos baixados e novos seguem quase paralelas, tendo, pela primeira vez na série histórica, o quantitativo de processos baixados superado o número de casos novos no ano de 2019. Já no conhecimento, as curvas se mantiveram semelhantes até 2014 e depois disso observa-se descolamento, com incremento anual na produtividade e com redução dos litígios.

Os casos pendentes na fase de execução apresentaram clara tendência de crescimento do estoque entre os anos de 2009 e 2017 e permanece quase que estável até 2019 (Figura 106). Já os casos pendentes na fase de conhecimento oscilam mais, tendo havido incremento do estoque em 2015 e 2016 e queda entre 2017 e 2019.

⁸ CASTRO LOPES, Maria Elizabeth de; e LOPES, João Batista. Princípio da Efetividade. In: OLIVEIRA NETO, Olavo de; e CASTRO LOPES, Maria Elizabeth de (Coord.). **Princípios Processuais Cíveis na Constituição**. São Paulo: Ed. Campos Jurídico, 2008. p. 244 e 245

Tais reduções culminaram em um estoque atual nos mesmos patamares de sete anos atrás.

(...)

Ao serem detalhadas as taxas de congestionamento no conhecimento e na execução no 1º grau, constata-se que, dentre as segmentações apresentadas na Tabela 4 (*vide Anexo 2*), a taxa de congestionamento na fase de conhecimento não criminal⁹ (casos cíveis, atos infracionais, empresariais etc.) é a menor — destaca-se que ela é também a de maior demanda¹⁰.

O relatório demonstra, ainda, 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). De se ressaltar que as execuções fiscais, apesar de não serem objeto do presente estudo, representam cerca de 70% do volume de execuções pendentes no Judiciário brasileiro e, por isso, merecem um olhar mais apurado, que já lhes vem sendo dispensado, como revelam recentes iniciativas, como a Lei nº 13.606/2018, que institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), bem como o PL nº 4.257/2019, que institui a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária em hipóteses específicas.

Conforme se pode depreender do estudo acima colacionado, a prestação da tutela executiva no Brasil se encontra em verdadeiro colapso, motivo pelo qual se deve olhar com bons olhos as propostas inovadoras de execução de demandas, haja vista a resolução de conflitos por terceiros imparciais já ser uma realidade no nosso sistema jurídico, a exemplo do que se verifica com a arbitragem. Ademais, essa modalidade de composição é implementada por muitos países europeus, alguns de maneira bastante consolidada, a exemplo de Portugal, onde a execução de títulos judiciais e extrajudiciais é feita sem a intervenção do juiz, mediante atuação do “agente de execução” que processa as questões que não envolvem conteúdo decisório.

Toda atividade humana está sujeita ao hábito, que, repetido reiteradas vezes torna-se um padrão cultural¹¹. Nessa toada, poder-se-ia dizer que a jurisdição estatal se tornou um padrão cultural da nossa sociedade, o que acarreta certa dificuldade de assimilação de vias alternativas.

⁹ “É importante esclarecer que a taxa de congestionamento na execução penal deve ser lida com cautela, pois os altos valores alcançados não caracterizam baixa eficiência do Poder Judiciário; significam tão somente que as execuções estão sendo cumpridas, uma vez que, enquanto a pena do condenado estiver em execução, o processo deve permanecer no acervo. Dessa forma, a taxa de congestionamento dessa fase não pode ser avaliada como um indicador de desempenho. Cumpre informar, ainda, que o número de processos em execução penal difere do total de presos, já que um mesmo indivíduo pode ser réu em mais de um processo, assim como um mesmo processo pode ter mais de um réu preso”. 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: 27/10/2020

¹⁰ CNJ; Justiça em Números. *Op. Cit*

¹¹ SANTOS, Paulo de Tarso. **Arbitragem e Poder Judiciário**: (lei 0.307, 23.09.96): mudança cultural. São Paulo: LTr, 2001. p. 75-6.

A interpretação ampliativa da reserva de jurisdição no Brasil acaba por criar o dogma de que somente o Poder Judiciário teria competência constitucional para promover o andamento do processo de execução que culminaria com a expropriação de bens dos indivíduos. Os defensores de tal corrente a fundamentam sob a guarida do art. 5º, LIV, da CF¹², argumentando que o devido processo legal está restrito às funções jurisdicionais. Todavia, necessário indagar se a expressão “devido processo legal”, insculpida no art. 5º, LIV da CF, está sendo corretamente interpretada diante as demais disposições constitucionais, a exemplo da isonomia (art. 5º, I, da CF) e função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF). Sendo, inclusive, imperioso conferir maior vulto, por estrita adequação ao caso em comento, à garantia constitucional constante no art. 5º, LXXVIII, da CF, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Se o monopólio jurisdicional fosse plenamente inafastável não haveria transferência de poder de decisão para um terceiro que não integra do órgão do Poder Judiciário, como é o caso da decisão proferida pelo árbitro que é equivalente à sentença judicial.

Inclusive entende-se que a Constituição Federal brasileira nem sequer prevê a tão alardeada reserva da jurisdição, de forma que parece nada impedir que atos de declaração e de execução sejam realizados por agentes imparciais (nomeados pelas partes ou pelo Estado), e, em havendo lesão ou ameaça de direitos, possa o jurisdicionado socorrer-se do Poder Judiciário. Para cumprimento da ordem constitucional basta que as portas do órgão judicial permaneçam abertas (RIBEIRO, 2012, p. 23)

Depreende-se, portanto, que a desjudicialização não é estranha ao sistema brasileiro, cabendo citar, para além da arbitragem (Lei nº 9.307/1996), as hipóteses de execução extrajudicial do crédito hipotecário (Decreto-Lei nº 70/66), retificação administrativa de registro de imóveis (Lei nº 10.931/2004¹³), divórcio e inventário extrajudicial (Lei nº 11.441/2007), bem como a usucapião extrajudicial (instituída pelo art. 1.071 do CPC que alterou o art. 216-A da LRP).

2.1. Projeto de lei para desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial

O Projeto de Lei nº 6.204/2019, de autoria da senadora Soraya Thronicke, traz a proposta de execução extrajudicial civil para cobrança de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, atribuindo ao tabelião de protesto o exercício das funções de agente de execução.

¹² Art. 5º [...] LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens, sem o devido processo legal.

¹³ Arts. 212 e 213 do mencionado dispositivo.

Consoante o texto de justificção¹⁴ do PL, a “delegação” da função pública da execução dos títulos executivos a um tabelião se fundamenta pelo fato deste ser um profissional devidamente concursado e remunerado de acordo com os emolumentos fixados por lei, cobrados, geralmente, do devedor ao final do procedimento executivo. Salienta, ainda, que a fiscalização e controle do funcionamento dos serviços das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais¹⁵, assim como a apuração de fatos relacionados a deficiências graves dos serviços notariais e registrai¹⁶ já são realizadas pelo Poder Judiciário – CNJ e corregedorias estaduais. Do referido texto de justificção merece destaque o excerto:

A delegação, portanto, é o regime jurídico sugerido para que a desjudicialização da execução seja colocada em prática no Brasil, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal. Dentre os agentes delegados existentes no ordenamento jurídico, sugere-se que o tabelião de protesto tenha sua atribuição alargada, para que assuma também a realização das atividades executivas, uma vez que afeito aos títulos de crédito. Além disso, propõe-se a valorização do protesto como eficiente medida para o cabal cumprimento das obrigações.

Assim, confere-se ao tabelião de protesto a tarefa de verificação dos pressupostos da execução, bem como da realização de citação, penhora, alienação, recebimento do pagamento e extinção do procedimento executivo extrajudicial, reservando-se ao juiz estatal a eventual resolução de litígios, quando provocado pelo agente de execução ou por qualquer das partes ou terceiros.

Ainda de acordo com o texto, a proposta encontra-se sintonizada com os desígnios do Processo Civil contemporâneo no que concerne a revisitação do conceito de “jurisdição”, concebida com ênfase na extrajudicialização e nas técnicas de autocomposição, alicerçadas nos ensinamentos de Mauro Capeletti que as denominou de justiça participativa e coexistencial, cujos preceitos foram recepcionados como norma fundamental do Código de Processo Civil (art. 3º)¹⁷.

Nesse ponto, necessário realizar uma breve digressão para expor o nosso entendimento de que a noção de “revitalização do conceito de jurisdição” se encontra incorretamente empregada, visto que, dentro do sistema multiportas, a atividade jurisdicional 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. No tocante a isso, Humberto Theodoro Junior destaca 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

¹⁴ Projeto de Lei nº 6204, de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/139971>>. Acesso em 04/09/2020.

¹⁵ Art. 48 do Regimento Interno do CNJ

¹⁶ Art. 54 do Regimento Interno do CNJ

¹⁷ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º. É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º. O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

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 extrajudiciais¹⁸

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 Judiciário¹⁹.

Destarte, em um cenário onde ganham protagonismo os métodos e instrumentos diferenciados de resolução de controvérsias, a desjudicialização se apresenta como técnica resolutiva, inclusiva e eficiente para a realização dos direitos dos jurisdicionados.

Nessa perspectiva, o projeto legislativo em cotejo sustenta que a desjudicialização no Brasil é uma prática exitosa, iniciada há 16 anos com a Lei nº 10.931/2004, que instituiu a retificação do registro imobiliário sem a atuação do Estado-juiz, seguindo-se a edição de tantas outras, tais como: inventário, separação e divórcio (Lei nº 11.441/2007), da retificação de registro civil (Lei nº 13.484/2017) e da usucapião instituída pelo CPC (art. 1.071 – LRP, art. 216-A).

Recentemente, o Projeto de Lei nº 6.204/2019 foi objeto de análise durante o Congresso Digital da Escola Superior da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo, cujo tema foi a “Desjudicialização da Execução Civil”. Durante sua explanação, o Ministro Humberto Martins destacou o sucesso da execução extrajudicial em certos âmbitos do direito brasileiros, como na execução fiscal administrativa, entretanto ressaltou que em “contrapartida, temos o gargalo da execução civil brasileira, tradicionalmente submetida apenas à atividade jurisdicional estrita e expressa por elevados números de feitos. A moderna processualística nacional exige, todavia, a celeridade da execução civil. O jurisdicionado também está cada vez mais consciente de seus direitos, entre os quais aquele expresso no art. 4º do CPC^{20,21}.

¹⁸ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execuca-o-civil>>. Acesso: 01/11/2020.

¹⁹ HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, set-dez. 2020. São Paulo. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2020. p. 17.

²⁰ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

²¹ CONGRESSO DIGITAL DA ESCOLA SUPERIOR DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 1., 2020, São Paulo. **Reflexões sobre a Desjudicialização da Execução**. São Paulo: ESA/OABSP, 2020. Disponível em: <<https://esaoabsp.edu.br/Curso/6152-evento-congresso-esa-oabsp-reflexoes-sobre-a-desjudicializacao-da-execucao/6152>>

A modernização do procedimento executivo, apesar de objeto de críticas por parte dos mais tradicionalistas, em muito se difere de um mero devaneio jurídico, considerando que o acesso à Justiça e o direito de ação passaram a abranger soluções consensuais, aceitas pela CF/88, com referência expressa “à arbitragem na forma da lei” (CF, art. 5º, inc. XXXV, § 1º).

No plano infraconstitucional, o CPC ampliou a democratização da solução de conflitos através de mecanismos alternativos. Por sua vez, a Resolução n. 225/2016 do CNJ²² considera que o direito constitucional de acesso à Justiça não abrange apenas as decisões adjudicadas pelos órgãos judiciários, mas também soluções efetivas de conflitos por meio de uma ordem jurídica justa.

Justamente com o escopo de conferir uma razoável duração à fase executória, albergada pelas garantias constitucionais, o Projeto de Lei nº 6.204/2019 confere ao executado o pleno contraditório e a ampla defesa, seja por suscitação de dúvidas ou impugnação aos atos praticados pelo agente de execução que lhe possa causar gravame, bem como através de embargos à execução, que serão opostos perante o juiz de direito competente, nos termos do Código de Processo Civil.

Nos termos do referido projeto, o agente de execução conduzirá todo o procedimento, e, sempre que necessário, consultará o juízo competente sobre dúvidas suscitadas pelas partes ou por ele próprio e ainda requererá eventuais providências coercitivas.

Por seu turno, o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais, em conjunto com os tabeliães de protesto, por sua entidade representativa de âmbito nacional, promoverão a capacitação dos agentes de execução, dos seus prepostos e dos serventuários da justiça e elaborarão modelo-padrão de requerimento de execução para encaminhamento eletrônico aos agentes de execução.

Alguns pontos previstos no Projeto de Lei nº 6.204/2019 merecem uma análise mais acurada, a exemplo do comando contido no art. 6º da norma, no sentido de que, para proceder com a execução extrajudicial, é indispensável o prévio protesto do título executivo, seja ele judicial ou extrajudicial. Entendemos que a exigência não se justifica, principalmente para os títulos executivos judiciais, pois, nessa espécie, já terá sido realizada, em juízo, a intimação para pagamento, na forma do art. 523 do CPC²³. Até mesmo no caso dos títulos extrajudiciais, esse requisito não se mostra razoável, pois, nos termos da atual legislação, o credor já possui a

²² Que trata da Política Nacional da Justiça Restaurativa na Justiça Estadual, no que couber, na Justiça Federal
²³ HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, set-dez. 2020. São Paulo. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2020. p. 20.

faculdade de protestar os títulos executivos extrajudiciais, ferramenta bastante útil, já que, três dias²⁴ úteis após o protesto, o credor volta ao tabelionato e retira o pagamento ou o protesto formalizado. Todavia, tornar essa faculdade uma imposição, burocratiza e encarece o procedimento.

Outro ponto que merece ressalvas é o de que, de acordo com o projeto de lei, a via extrajudicial será obrigatória para as execuções instauradas a partir da entrada em vigor da lei. Consoante as diretrizes estabelecidas, “para não inviabilizar a implementação satisfatória da desjudicialização, as execuções pendentes não serão de plano redistribuídas aos agentes de execução quando da entrada em vigor da lei, pois ficarão à (*sic*) critério da manifestação de interesse dos credores bem como da dependência das regras de necessidade e conveniência a serem definidas pelas Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados e estabelecidas em conjunto com os tabelionatos de protestos locais”²⁵. Acreditamos que a obrigatoriedade pela via extrajudicial afronta garantias constitucionais e distorce o ideal de acesso à justiça, pois o sistema multiportas busca fornecer ao jurisdicionado o meio mais adequado para resolução de contendas, e não impor obstáculos à tutela dos seus direitos.

Ainda que se diga que a obrigatoriedade da via extrajudicial não importa exclusão da via judicial, de maneira que haveria apenas um acesso “prioritário” à via extrajudicial, mantemos a posição acima exposta, ainda mais quando consideramos que, em regra, os processos²⁶ iniciam por uma audiência de conciliação (art. 334 e 308, § 3º, do CPC), mas a audiência não será realizada se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual (334, § 4º, I), o que demonstra o respeito à vontade das partes em optarem pela via mais adequada à resolução de sua demanda, e o mesmo não se observa no caso em cotejo.

Além disso, o projeto afirma, no seu artigo 3º, que compete exclusivamente aos tabeliães de protestos e a seus escreventes devidamente credenciados (§ 3º) atuar como agentes de execução²⁷, determinação que entendemos ser demasiadamente restrita, podendo,

²⁴ Esse prazo é fixado pelo Provimento Geral da Corregedoria de cada Estado, mas há uma tendência de o prazo estipulado ser de três dias. De qualquer modo, circunstâncias relativas ao prazo de pagamento deverão constar do instrumento de intimação.

²⁵ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>. Acesso em 04/09/2020

²⁶ Exceto quando a demanda não comportar a autocomposição (334, § 4º, II)

²⁷ HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, set-dez. 2020. São Paulo. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2020. p. 27.

inclusive, dificultar que o jurisdicionado consiga promover a execução. Essa questão será objeto de uma análise acurada no capítulo 4.

Em que pesem as ponderações expostas, indiscutivelmente, a proposta em cotejo encontra-se afinada com o defendido no presente estudo.

3. DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL EM PORTUGAL: A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO MODELO LUSITANO

Originalmente, o sistema executivo jurisdicional de Portugal era exatamente igual ao sistema que vige no Brasil ainda hoje, entretanto, impulsionado pela crise da justiça, e o excesso de execuções pendentes naquele país, Portugal iniciou um movimento de reforma do procedimento executivo, inserindo-se no contexto de desjudicialização e outro de harmonização de sistemas jurídicos dentro da Europa, no qual se observou um impulso político/legislativo, visando à liberação da economia e à redução do peso do Estado, por meio da transferência para o setor privado de tarefas que até então estavam – historicamente – confiadas ao Judiciário²⁸.

A proposta consistia na adoção de um modelo processual caracterizado pela desjudicialização, no qual o agente de execução desempenharia o papel ativo na condução dos atos dos processos executivos que não envolvessem questões de mérito, cabendo ao juiz decidir matéria exclusivamente de direito, a exemplo dos embargos de execução.

Apesar de iniciada em 2003 (Decreto-Lei nº 38/2003), a desjudicialização total do processo executivo português só ocorreu em 2008 (Decreto-lei 226/2008), quando os juízes passaram a intervir tão somente em casos específicos previstos em lei, isto porque, até então o juiz tinha o poder geral de controle do agente de execução, podendo exercê-lo de ofício.

Desde a reforma de 2008 (Decreto-Lei nº 226/2008) os poderes do juiz foram limitados, de modo que foi conferido ao exequente o poder de livre destituição do agente de execução²⁹. Igualmente, o Decreto-Lei nº 226/2008 aboliu as intervenções meramente burocráticas do juiz, que passou a se manifestar apenas diante de questões relevantes ou quando existisse conflito a ser dirimido. Desse modo, reforçou-se o papel do agente de execução, o que possibilitou o aumento da eficácia da execução, considerando que houve: i) o aumento do número de agentes de execução, estendendo aos advogados a possibilidade do exercício da profissão; ii) a livre destituição do agente de execução pelo exequente, quando não houver satisfação com seu desempenho; iii) a modificação do regime remuneratório do agente de execução, tornando-se mais atrativo para o profissional; iv) a criação da Comissão para Eficácia das Execuções, com papel de fiscalização externa; v) a introdução da arbitragem

²⁸ PAIVA, Eduarda; CABRITA, Helena. **O processo executivo e o agente de execução**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2010. p.14.

²⁹ FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva – depois da reforma da reforma**. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 27.

institucionalizada na ação executiva – julgamento de conflitos e realização de atos materiais. (RIBEIRO, 2012, p. 95).

Foi criada, ainda, uma lista pública com dados de todas as execuções frustradas ante a ausência de bens do devedor, evitando, assim, que fossem ajuizadas novas execuções infrutíferas.

Atualmente, a reforma do processo de execução é regida pela Lei nº 32/2014, bem como pelo CPC/2013 (Lei nº 41/2013). Alguns pontos da Lei nº 32/2014 merecem destaque, como a determinação de que procedimento extrajudicial pré-executivo é um procedimento de natureza facultativa que se destina, entre outras finalidades expressamente previstas na lei, à identificação de bens penhoráveis por meio da disponibilização de informação e consulta às bases de dados de acesso direto eletrônico previstas no Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, para os processos de execução, cuja disponibilização ou consulta não dependa de prévio despacho judicial (art. 2º).

O requerido pode apresentar oposição ao procedimento extrajudicial pré-executivo, com base nos fundamentos previstos no Código de Processo Civil para a oposição à execução, de acordo com o título executivo em causa. À oposição apresentada pelo requerido aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime da oposição à execução previsto no Código de Processo Civil (art. 16).

Convém, a propósito, esclarecer que a “oposição à execução” é o equivalente, no sistema português, aos “embargos à execução” do sistema brasileiro.

De acordo com a legislação portuguesa em vigor, a oposição é apresentada, preferencialmente por via eletrônica, pelo sistema informático de suporte à atividade dos tribunais, sendo tramitada de forma autônoma, como processo especial de oposição ao procedimento extrajudicial pré-executivo.

A Lei nº 32/2014 inaugurou a possibilidade de as partes realizarem acordo, por escrito, sobre o pagamento do valor em dívida, acrescido dos juros vencidos até a data limite de pagamento e dos impostos a que possa haver lugar, bem como dos honorários devidos ao agente de execução. Com a junção do acordo, o procedimento extrajudicial pré-executivo é extinto, com expressa indicação do fundamento. O não pagamento de qualquer das prestações devidas determina o vencimento das demais, devendo o requerente, no prazo de 30 dias contados da data do incumprimento, requerer ao agente de execução a convolação do procedimento em processo de execução, sob pena de o procedimento ser automaticamente extinto (art. 18).

Em que pese a sucinta descrição, pode-se dizer que foi basicamente assim que Portugal passou de uma matriz jurisdicional puramente pública para um sistema híbrido ou misto, com acentuado caráter privado³⁰. Nesse aspecto, o entendimento majoritário da doutrina lusitana é de que a atividade desenvolvida pelo agente de execução tem natureza híbrida, por reunir características das funções de um mandatário do credor e ao mesmo tempo de um oficial público, sendo, portanto, um misto de profissional liberal e funcionário público, cujo estatuto de auxiliar da justiça implica na detenção de poderes e autoridade no processo executivo³¹.

Por derradeiro, necessário registrar uma questão pouco comentada pela doutrina portuguesa, no sentido que a reforma no procedimento executivo corroborou com a tutela dos interesses do exequente, afastando a excessiva proteção dos bens do devedor, como bem elucida a professora Paula Costa e Silva, ao citar os seguintes exemplos: i) publicidade da situação judicial e patrimonial do executado, através da possibilidade de consulta dos registros de execução, entre outros; ii) supressão do direito originário de nomeação de bens à penhora pelo executado; iii) determinação do início da penhora por meio de bens de mais fácil realização; iv) presunção de titularidade de todos os bens móveis encontrados em poder do executado, entre outros³².

3.1 O agente de execução

Com a reforma iniciada pelo Decreto-Lei nº 38/2003, os agentes de execução passaram a realizar todas as diligências do processo de execução, incluindo citações, notificações, publicações, penhoras, vendas e pagamentos³³.

Os solicitadores³⁴ – ofício já existente em Portugal – assumiram a função do então criado cargo de agente de execução. Entretanto, quando da primeira reforma, muitos problemas surgiram em decorrência da falta de preparo dos solicitadores de execução, o que veio a ser corrigido pelo Decreto-Lei nº 226/2008, que visou não só suprir os entraves gerados pela falta de formação dos agentes de execução como também aumentar o número de

³⁰ SOUSA, Miguel Teixeira de. **A reforma da acção executiva**. Lisboa: Lex, 2004. p. 58

³¹ FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva – depois da reforma da reforma**. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 28.

³² SILVA, Paula Costa e. As linhas gerais da reforma do Processo Civil. In: **Estudos em honra de Ruy de Albuquerque**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006. p. 391-394

³³ SILVA, Paula Costa e. **A reforma da acção executiva**. Coimbra: Coimbra, 2003. p.11.

³⁴ O solicitador é um profissional liberal que pratica atos jurídicos para outros, mediante remuneração. Ele pode desempenhar atividade extrajudicial, judicial ou consultoria. No exercício da primeira delas, i) ele representa, aconselha e acompanha os cidadãos junto aos órgãos da administração, tribunais e cartórios, entre outros, obtém documentos e certidões e elabora contratos e minutas de escritura; na segunda atividade, ii) ele intervém em causas nas quais não é obrigatória a constituição de advogados – em geral, causas de baixo valor econômico ou jurisdição voluntária; na terceira, iii) ele presta aconselhamento jurídico em toda e qualquer área do direito.

profissionais disponíveis, prevendo, assim, que podem ser agentes de execução tanto solicitadores quanto advogados, desde de que obtenham êxito no estágio legalmente previsto.

Desse modo, para se tornar agente de execução, deve o solicitador ou advogado possuir a exigida formação acadêmica e cursar um estágio com prazo de duração de dez meses, cujo a admissão e avaliação são realizadas pela Comissão para Ética das Execuções, de acordo com os critérios traçados pelo Decreto-Lei nº 226/2008.

Uma vez aprovados, os agentes de execução estariam autorizados a atuar em um processo específico, o que se dá mediante designação do exequente. É facultado ao agente aceitar ou não tal encargo, e, do mesmo modo que foi livremente designado também poderá ser substituído pelo exequente se este não se encontrar satisfeito com seu trabalho. Igualmente poderá ser destituído pela Comissão para Eficácia das Execuções – órgão que possui competência disciplinar sobre os agentes de execução – nos casos em que houver atuação processual dolosa ou negligente ou em violação grave a algum dever imposto pelo Estatuto dos Solicitadores.

Sob sua responsabilidade, é possibilitado ao o agente de execução “substabelecer” terceiros – desde que credenciados na Câmara dos Solicitadores – para realizar diligências que não constituam atos de penhora, venda, pagamento ou outro de natureza estritamente executiva. Além disso, as diligências que necessitem ser realizadas em outras comarcas podem ser delegadas a outro agente de execução, a pedido e sob responsabilidade do agente originário.

A remuneração máxima dos agentes é fixada por lei, ficando a seu critério cobrar valores inferiores às taxas estabelecidas. Entende-se que esse regime remuneratório incentiva a previsibilidade dos custos, a produtividade dos agentes de execução e a celeridade no tratamento das execuções. Para tanto, inicialmente o agente de execução tem direito a ser remunerado pelos atos praticados ou procedimentos realizados até um valor máximo. Adicionalmente, tem uma remuneração variável em função do valor e da fase processual em que o montante da execução for recuperado ou garantido, sendo maiores os honorários quanto mais rapidamente o agente de execução conseguir terminar o processo. (RIBEIRO, 2012, p. 99).

Por fim, cabe salientar que o entendimento acerca da responsabilidade civil destes profissionais é impreciso. Segundo José Lebre de Freitas e Miguel Teixeira de Sousa a responsabilização se dá de forma objetiva, isto porque a desjudicialização “não impede a responsabilidade do Estado pelos actos ilícitos que o solicitadores de execução pratique no exercício da função, nos termos gerais da responsabilidade do Estado pelos actos dos seus

funcionários”³⁵, defendendo, ainda, que enquanto titular do órgão da execução e portanto, no exercício de prerrogativas do poder público (função parajurisdicional), a atividade do agente de execução é regulamentada pelo Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, que estabelece resumidamente: i) o Estado é exclusivamente responsável pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas dos agentes, cometidas com culpa leve; ii) o agente de execução é responsável pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, por ele cometidas com dolo ou negligência; iii) o Estado é solidariamente responsável pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas dos agentes, cometidas com dolo ou negligência; iv) o Estado goza de direito de regresso na hipótese de ser responsabilizado por atos do agente de execução cometidos com dolo ou negligência³⁶.

O Estatuto da Câmara dos Solicitadores indica que o agente de execução é responsável por todos os seus atos, sem deixar claro se a responsabilidade é objetiva ou subjetiva. No entanto, tal estatuto estabelece a obrigação do profissional manter um seguro de responsabilidade civil num valor não inferior a cem mil euros, existindo, ainda, um Fundo de Garantia dos Agentes de Execução, gerenciado pela Conselho Geral da Câmara dos Solicitadores, de modo que apesar de não muito clara a questão da responsabilidade civil dos agentes, há meios de garantia o direito de reparação das partes que eventualmente sejam prejudicados pelos atos praticados pelo agente de execução.

3.2 O juiz de execução

O juiz de execução exerce sua jurisdição em uma vara especializada, e não deve ser provocado indevidamente.

Nos termos do art. 723 do CPC português, compete ao juiz de execução, sem prejuízo de outras intervenções que a lei especificamente lhe atribui: i) proferir despacho liminar, quando houver; ii) julgar a oposição à execução e à penhora, bem como verificar e graduar os créditos, no prazo máximo de três meses contados da oposição ou reclamação; iii) julgar, sem possibilidade de recurso, as reclamações de atos e impugnações de decisões do agente de execução, no prazo de 10 dias; iv) decidir outras questões suscitadas pelo agente de execução, pelas partes ou por terceiros intervenientes, no prazo de cinco dias.

³⁵ FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva – depois da reforma da reforma**. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 28.

³⁶ SOUSA, Miguel Teixeira de. Novas tendências de desjudicialização na acção executiva: o agente de execução com órgão da execução. In: **Cadernos de direito privado**. I SEMINÁRIO DOS CADERNOS DE ESTUDOS DE DIREITO PRIVADO. O processo civil entre a justiça e a celeridade. Braga: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2010. p. 9.

Nesse novo modelo, há também uma valorização da atividade desempenhada pelo juiz, tendo em vista que, ao se afastar a possibilidade de pedidos de intervenção desnecessários, o juiz passou a ser requisitado apenas para dirimir eventuais questões envolvendo conflito de direitos, podendo exercer os atos de cunho decisório com maior fluidez.

4. PROPOSTA DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL NO BRASIL

Em Portugal, as atividades executivas não são consideradas como tipicamente jurisdicionais – mas sim administrativas –, razão pela qual, em nenhum momento, se pugnou, de forma efetiva, pela inconstitucionalidade das reformas³⁷. Isto porque o agente de execução não tem competência para decidir quaisquer conflitos entre as partes da execução ou entre elas e terceiros³⁸, ficando restrito apenas à prática de atos de caráter não jurisdicional, o que ilustra a ausência de violação dos preceitos constitucionais.

Por sua vez, Humberto Theodoro Júnior³⁹, ao comentar a reforma portuguesa, afirma que a detenção de poderes pelo agente de execução implicou, sim, ampla desjudicialização, mas isso não significa que a natureza do procedimento executivo foi modificada; ele continua possuindo caráter jurisdicional.

Apesar de a natureza da atividade executiva – se administrativa ou jurisdicional – não ter provocado grandes questionamentos em Portugal, no Brasil é pacífico o entendimento de que a atividade executiva é jurisdicional. Ocorre que, como já se defendeu no capítulo 1 do presente estudo, o Poder Judiciário não consegue oferecer a tutela jurisdicional em um tempo razoável, o que possui implicação direta em sua efetividade.

A solução apresentada para o impasse se encontra no fato de que o poder de império pode ser delegado, por opção legislativa, de modo a mantê-lo sob a esfera estatal. Os atos de constrição patrimonial não podem ser realizados por qualquer particular, mas sim por entes delegados pelo próprio Estado, que assim passam a exercer função pública de forma privada. (RIBEIRO, 2012, p. 147)

Seriam delegados, portanto, os atos referentes a realização de citação⁴⁰, penhora, vendas, realização de pagamentos e declaração de quitação, ficando reservado ao juiz a resolução de conflitos que poderiam vir a surgir no decorrer do procedimento executivo.

De acordo com Sérgio Shimura, o princípio do contraditório está presente no processo executivo, mas sob um enfoque eventual. O executado é citado para cumprir a sua obrigação,

³⁷ BAUMOHL, Debora Ines Kram. **A nova execução civil – a desconstrução do processo de execução**. São Paulo: Atlas, 2006. p.25.

³⁸ SOUSA, Miguel Teixeira de. **A reforma da ação executiva**. Lisboa: Lex. 2004. p. 16

³⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. As vias de execução do Código de Processo Civil Brasileiro reformado. In: **Revista IOB – RDCPC**, n 43, set-out. 2006. São Paulo: Síntese, 2006. p.34.

⁴⁰ Alguns doutrinadores entendem que o despacho de citação carrega certa carga decisória, pois nesse momento o magistrado decidiria acerca da prestação jurisdicional executiva, entretanto, o STJ já se pronunciou no sentido que “quando o magistrado simplesmente ordena a citação do devedor, longe de decidir qualquer questão, está apenas impulsionando a marcha processual, proferindo despacho de mero expediente” (Info STJ nº 0111). O ano de 2001 foi a primeira vez que a primeira ocasião que o STJ se manifestou sobre o tema, mas a jurisprudência permanece estável até então, conforme reforçado no Info STJ nº 0290 e julgados mais recentes que esboçam o mesmo entendimento.

e não para se defender. O devedor pode opor embargos, que são um processo incidental de conhecimento, que ocorre apartado e não nos autos da execução⁴¹. Na mesma linha, Didier Jr., Cunha, Braga e Oliveira⁴² destacam o caráter eventual do direito de defesa do executado, que é chamado a juízo para cumprir com a obrigação determinada por sentença ou prevista no título executivo extrajudicial, em vez de ser chamado para se defender das alegações da outra parte. Cabe ao executado, assim, utilizar-se dos instrumentos processuais à sua disposição para exercer efetivamente seu direito ao contraditório.

No CPC, há a previsão de dois tipos de defesas típicas ao executado: embargos à execução (art. 914 do CPC), no curso do processo de execução de títulos extrajudiciais, e impugnação ao cumprimento de sentença (art. 525 do CPC), no curso da fase executória de títulos judiciais. Além disso, o executado pode apresentar objeção de executividade, também chamada de exceção de pré-executividade, no próprio processo, ou apresentar ação autônoma de impugnação ao débito constante no título, configurando uma defesa heterotópica. A sugestão proposta para o modelo de defesa do executado será detalhada no item 4.2 deste capítulo.

Considerando esta vertente de que o contraditório do processo executivo se dá de modo eventual e em autos apartados, não se vislumbra inconstitucionalidade na proposta de partilha das atividades executivas, porque o jurisdicionado poderia buscar o Poder Judiciário por embargos à execução, em caso de lesão ou ameaça de direito.

Em que pese parte das considerações tecidas até então, é necessário esclarecer que não se pretende simplesmente transportar o modelo de desjudicialização português em seus exatos moldes para Brasil, sendo certo que há previsões constitucionais e processuais de nosso ordenamento jurídico que devem ser observadas. O que se pretende é fazer uma proposta coerente com o sistema brasileiro, mediante aproveitamento de estruturas já existentes.

Ao tabelião⁴³ seria delegada a função pública da execução de títulos, por meio de outorga a um profissional de direito devidamente concursado, e que a sua remuneração seja realizada de acordo com os emolumentos fixados por lei, em sua maior parte cobrada do devedor ao final do procedimento executivo. Havendo gratuidade de justiça reconhecida judicialmente na fase de conhecimento, os emolumentos serão acrescidos ao valor da

⁴¹ SHIMURA, Sergio. **Título executivo**. São Paulo: Método, 2005. p. 28.

⁴² DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: execução**. 7ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. v. 5. p. 78.

⁴³ Conforme esclarecido anteriormente, no presente trabalho, optou-se que a função do agente de execução fosse exercida pelos notários porque se acredita que essa é a opção mais adequada, mas isso não significa dizer que apenas o notário possa desempenhar tal função.

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. Caso o agente de execução não concorde com o pedido de gratuidade, suscitará dúvida ao juiz⁴⁴.

A fiscalização dessa atividade será realizada pelo Poder Judiciário – corregedorias estaduais. A delegação é regime jurídico sugerido para a efetivação da desjudicialização da execução no Brasil. (RIBEIRO, 2012, p. 150).

Note que não existe inovação nesse sentido, pois conforme previsão constitucional (art. 236, CF⁴⁵) os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, cabendo a lei específica – no caso a Lei nº 8.935/1994 – regular as atividades, disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definir a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

Nos moldes dessa proposta, afastar-se-ia o problema enfrentado por Portugal no que se refere à falta de preparo dos agentes de execução, isto porque os notários são profissionais de direito altamente qualificados, tendo em vista que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos. Entretanto, para assegurar um desempenho satisfatório nas atividades inerentes ao processo de execução, acredita-se que esses profissionais devem passar por um curso de capacitação, organizado pelo CNJ, para atuar como agentes de execução. Outro ponto que há de ser positivamente considerado é que estes profissionais se submetem ao controle realizado pelo CNJ, pelos Tribunais de Justiça de cada estado e suas respectivas corregedorias.

Porém, apesar de acreditarmos que o notário seja a escolha mais adequada para exercer a função do agente de execução – o que não significa dizer que apenas esses profissionais possam desempenhar tal função – discordamos da restrição constante no Projeto de Lei nº 6.204/2019, no sentido que apenas os tabeliães de protestos e a seus escreventes devidamente credenciados possam atuar como agentes de execução.

⁴⁴ Esse procedimento é analisado no item 4.3.

⁴⁵ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Atualmente, existem 3.787 tabelionatos de protesto no Brasil, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça, 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 nº 8935/1994, ao menos um cartório extrajudicial na sede de cada município brasileiro⁴⁶.

Destarte, o correto seria atribuir essa função de agente da execução a todas as 13.369 serventias extrajudiciais⁴⁷, garantindo, assim, o acesso à justiça e a aproximação do jurisdicionado ao procedimento executivo. Manter a restrição aos tabelionatos de protesto obrigaria muitos jurisdicionados a se deslocarem para outro município, percorrendo, a depender do caso, distâncias consideráveis, para promover a execução. Mencionada conjuntura, a depender do valor da obrigação exequenda, certamente desestimularia o jurisdicionado, em razão dos custos e do tempo despendido com o deslocamento. Haveria grave ofensa ao princípio da efetividade e ao do livre acesso à justiça.

Dito isto, cabe indagar como seria escolhido o tabelionato em que se processaria o título executivo. O CPC (art. 516, *caput* e parágrafo único), ao tratar do cumprimento de sentença (título executivo judicial) permite que o exequente escolha entre os seguintes juízos: prolator da decisão exequenda em 1º grau de jurisdição⁴⁸, 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. Ao tratar do título extrajudicial, o art.781 do CPC diz que são 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. Entendemos que esses preceitos devem ser adotados na execução extrajudicial.

Nos municípios onde houver mais de um tabelionato, haverá distribuição por qualidade e quantidade, o que evitaria a concentração das atividades relativas à execução em alguns poucos tabelionatos. Já nos moldes atuais do sistema notarial e de registro, os documentos de dívida destinados a protesto são sujeitos à prévia distribuição nas localidades onde houver mais de um tabelionato, o que seria mantido para fins de distribuição da atividade executiva, com os devidos ajustes. Os títulos são recepcionados pelo distribuidor e entregues na mesma data ao tabelionato selecionado, obedecidos os critérios de quantidade e qualidade, que são os

⁴⁶ HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, set-dez. 2020. São Paulo. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2020. p. 27.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Nessa hipótese, tem-se que a opção seria pelo tabelionato do foro do juízo sentenciante.

critérios relativos ao número total de títulos e documentos recebidos em um só dia e ao tipo de cada papel (duplicatas, letras de câmbio, promissórias e documentos oriundos do Poder Judiciário, por exemplo), e ainda ao seu valor em moeda nacional, tendo em vista o direito à equidade nos emolumentos.⁴⁹

Nas palavras de Flávia Pereira Ribeiro “essa forma de distribuição diminui consideravelmente as chances de corrupção, fraude ou qualquer tipo de favorecimento. O fato de não ser permitido ao advogado escolher o agente de execução dá credibilidade ao sistema proposto e garante o profissionalismo e observância do tratamento isonômico, independentemente do valor do título levado à execução”⁵⁰.

Além disso, 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 função⁵¹.

4.1 Outorga de serviço público a pessoa privada

Conforme mencionado no tópico anterior, a Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Cartórios) regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro, e discorre, precisamente, sobre as atribuições e competências dos profissionais; a contratação de preposto; as incompatibilidades e impedimentos no exercício da função; a fiscalização da atividade; as infrações e penalidades; a responsabilidade civil e criminal dos agentes; as formas de extinção da delegação e seguridade social da categoria.

O serviço notarial e de registro é o principal exemplo de delegação de serviço público, o que corresponde à outorga de serviço público a pessoa privada em nome próprio e por sua conta e risco⁵². Delegação não é cargo público, não é nomeação e tampouco provimento. A delegação de ofício também não se confunde com a delegação de competência ou de encargos administrativos. A delegação apenas transfere a um particular a execução do serviço público, entretanto, a titularidade da prestação de um serviço público sempre será da Administração Pública.

A eficiência da delegação da atividade executiva seria garantida por duas questões. A primeira delas é que por se tratar de gestão privada, esta almeja receber a contraprestação –

⁴⁹ CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei nº 8.935/94)**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 95.

⁵⁰ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. São Paulo: 2012, p. 152.

⁵¹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, set-dez. 2020. São Paulo. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2020. p. 29.

⁵² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 878

emolumentos – pela prática dos atos. A segunda é que os prazos dos juízes são impróprios, enquanto os notários e registradores devem observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício (art. 30, X, da Lei nº 8.935/1994), o que evita que o processo fique parado sem andamento por anos a fio. No mais, estes profissionais possuem considerável conhecimento no exame de títulos, o que pode ser aplicado na verificação dos pressupostos da execução, havendo de se considerar que os sistemas de localização de endereço do devedor, expedição de intimação e publicação de edital servem tanto para o protesto de título como para execução.

Haveria o desafogamento do Judiciário, hoje altamente congestionado, possibilitando que o juiz desempenhe sua função com fluidez, visto que os atos executivos que não envolvessem conteúdo decisório ficariam a cargo do agente de execução.

Além disso, tendo em vista que muitos dos atos desempenhados pelos oficiais de justiça ficariam sob encargo do agente de execução, existiria significativa redução dos gastos públicos, porque não seria necessário realizar frequentes dispêndios com a organização de concursos para oficial de justiça, na tentativa de suprir a demanda dos tribunais, a cada dia mais abarrotados. Nesse ínterim, cabe dizer, é direito do notário reger e gerenciar o seu pessoal, de modo a garantir que o serviço seja desempenhado com a qualidade e eficiência exigidas. Para tanto, realiza-se a contratação de prepostos pelos notários e registradores, que atuam como *longa manus* do notário ou registrador, e sob sua responsabilidade.

Há de considerar que a contratação de prepostos pelo titular da delegação – nos moldes em que autorizada pelo art. 20 da Lei nº 8.935/1994 –, não implica subdelegação. É dizer, a delegação jamais pode ser subdelegada. O que se permite aos notários e registradores é a transferência aos seus prepostos, sob sua supervisão e responsabilidade diretas, de um atributo da delegação, a fé pública⁵³.

Com efeito, os prepostos podem ser auxiliares ou escreventes e, devido ao exercício da delegação dar-se em caráter privado, estes devem ser contratados de acordo com a legislação do trabalho, jungidos às regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁵⁴, o que traria

⁵³ RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. **Da sucessão de empregadores nas serventias extrajudiciais: a responsabilidade trabalhista dos notários e registradores.** Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/blog/notarial/da-sucessao-de-empregadores-nas-serventias>>. Acesso: 04/11/2020.

⁵⁴ *Ibidem*. Da mesma fonte, extrai-se o excerto: “fica ressalvado os chamados estatutários e aqueles submetidos a regime especial. Vale dizer, o regime jurídico dos serventuários incumbidos dos serviços notariais e de registro vigorante anteriormente à Constituição Cidadã (ou seja, válido até 04 de outubro de 1988), observadas as regulamentações de transição, para aqueles que ainda se submetem a estas regras”.

desoneração aos cofres públicos e possibilitaria maior facilidade na contratação de funcionários, de acordo com as necessidades impostas pela demanda.

4.2 Execução de obrigação de pagar quantia certa perante o tabelionato

Tratando-se de execução de título judicial de quantia certa, a proposta procedimental pode ser resumida da seguinte forma.

A requerimento do exequente, o juiz intimará o executado para pagar o débito, no prazo de 15 (quinze) dias, acrescido de custas, se houver. Não ocorrendo pagamento voluntário no prazo, o débito será acrescido de multa de dez por cento. Tanto as custas quanto a eventual multa aplicada devem constar da certidão, pois este será o documento utilizado para instaurar o procedimento no tabelionato. Quando da instauração, o exequente poderá escolher se a execução vai ocorrer no tabelionato do foro do juízo sentenciante, 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. Havendo mais de um tabelionato na comarca, seria realizada a distribuição de acordo com os critérios de quantidade e qualidade, ou, sendo uma comarca de única serventia, o procedimento seria remetido ao próprio tabelião.

O executado pode apresentar impugnação nos próprios autos da execução, por qualquer um dos fundamentos elencados no art. 525 do CPC, tendo seu julgamento regular perante o Poder Judiciário, sem que isso impeça a prática dos atos executivos pelo tabelião, exceto se conferido efeito suspensivo à impugnação. Não há que se falar em inovação ou violação de garantias, considerando que o CPC dispõe que “a apresentação de impugnação não impede a prática dos atos executivos, inclusive os de expropriação, podendo o juiz, a requerimento do executado e desde que garantido o juízo com penhora, caução ou depósito suficientes, atribuir-lhe efeito suspensivo, se seus fundamentos forem relevantes e se o prosseguimento da execução for manifestamente suscetível de causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação” (art. 525, § 6º, CPC).

Em relação à concessão do efeito suspensivo, plenamente aplicável à proposta as seguintes disposições:

Art. 525 do CPC

§ 7º A concessão de efeito suspensivo a que se refere o § 6º não impedirá a efetivação dos atos de substituição, de reforço ou de redução da penhora e de avaliação dos bens

§ 8º Quando o efeito suspensivo atribuído à impugnação disser respeito apenas a parte do objeto da execução, esta prosseguirá quanto à parte restante.

§ 9º A concessão de efeito suspensivo à impugnação deduzida por um dos executados não suspenderá a execução contra os que não impugnaram, quando o respectivo fundamento disser respeito exclusivamente ao impugnante.

§ 10. Ainda que atribuído efeito suspensivo à impugnação, é lícito ao exequente requerer o prosseguimento da execução, oferecendo e prestando, nos próprios autos, caução suficiente e idônea a ser arbitrada pelo juiz

Caso a impugnação seja julgada procedente e a execução extinta, a decisão será comunicada ao tabelião. Sendo improcedente, o agente de execução prosseguirá em suas atividades de busca de bens, penhora, avaliação, expropriação, pagamento e respectiva declaração de quitação.

Não sendo localizados bens, o processo será suspenso e o protesto lavrado. Ressalta-se que a parte pode optar por protestar o título a qualquer momento, mesmo antes de iniciar os atos executivos, mas se preferiu estabelecer o protesto para o caso em que não são encontrados bens, porque assim gerará o efeito da publicidade específica, fazendo constar a inadimplência dos bancos de dados, como SPC e Serasa.

Entendemos que podem surgir questionamentos acerca da violação ao princípio do juiz natural, porém, acreditamos que a repartição de funções entre o juiz e o agente de execução apenas confere maior dinamicidade ao processo, ainda mais quando se considera que é o juiz quem apreciará a defesa do executado, bem como as demais questões meritórias, podendo, inclusive, anular atos praticados pelo agente de execução no caso de ameaça ou lesão a direito. Vladimir Passos de Freitas, recentemente, escreveu sobre o princípio do juiz natural em um mundo em transformação, concluindo que:

(...) sua relevância é inegável e deve ser reconhecida. Porém, adaptado às circunstâncias do caso concreto. Não deve ser simplesmente ignorado, porque configura uma conquista da democracia, evitando que se designem juízes para determinados casos ou que, deles, sejam retirados, a fim de atender interesses espúrios. Mas, por outro lado, não deve impedir a adequação da Justiça à realidade atual.

Então, o que se há de fazer é, caso a caso, a análise da lei ou do ato administrativo que estabelece a competência de varas, câmaras ou tumas, comparando-o com as peculiaridades de um caso concreto. Se ficar evidenciado que a origem foi para beneficiar ou prejudicar o interesse de alguém, deve ser declarado nulo. Mas, se foi criado para atender o interesse público genérico de uma Justiça eficiente, deve ser mantido.

Em suma, para os tempos novos, novas soluções.⁵⁵

Tratando-se de execução de título extrajudicial, o advogado deve apresentar um requerimento executivo – contendo informações sobre as partes, dados do título, resumo sucinto dos fatos, valores, bens conhecidos do devedor – e a respectiva cópia do título para que seja analisado sua validade e requisitos da execução.

⁵⁵ FREITAS, Vladimir Passos de. **O princípio do Juiz Natural em um mundo em transformação**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-set-23/segunda-leitura-principio-juiz-natural-mundo-transformacao#:~:text=Juiz%20natural%20%C3%A9%20aquele%20com,controv%C3%A9rsia%20levada%20a%20Poder%20Judici%C3%A1rio.>>. Acesso: 04/11/2020

Na execução de quantia fundada em título extrajudicial, o executado será citado para, em 15 (quinze) dias, satisfazer a obrigação. Se não houver o pagamento espontâneo, o agente de execução passará a busca de bens, penhora, avaliação, expropriação, pagamento e respectiva declaração de quitação.

Com escopo de saldar a obrigação, as partes podem acordar, por escrito, o pagamento do valor em dívida, com a possibilidade de estipular prestações mensais e sucessivas, devendo o acordo e o plano de pagamento ser comunicados ao agente de execução, que deverá analisar sua regularidade e registo no procedimento. Realizado o acordo, a execução ficará suspensa durante o prazo concedido pelo exequente para que o executado cumpra voluntariamente a obrigação. Findo o prazo sem cumprimento da obrigação, o processo retomará o seu curso. (art. 922 do CPC).

Para realizar a busca de bens do devedor, a serventia contará com acesso aos sistemas de informação, como registros de imóveis, veículos, INSS etc.

No caso da penhora e expropriação, o procedimento será realizado nos moldes previstos pelo CPC, apenas com alteração de competência para realização dos atos executivos, os quais passariam à titularidade do tabelião.

Ressalta-se que, nos parágrafos acima, ao utilizarmos o termo “declaração de quitação”, nos referimos ao documento que será lavrado pelo tabelião e encaminhado ao juiz, declarando que a obrigação foi devidamente satisfeita. Assim, o juiz promoverá a extinção da execução, fazendo coisa julgada material.

O protesto do título é a via proposta, caso não sejam encontrados bem para executar, porque isso evita o prosseguimento de execuções inúteis e seus custos inerentes. Além disso, o título permanece protestado pelo prazo prescricional da obrigação exequenda, e durante esse período o devedor tem sua inadimplência publicizada – caso não realize o pagamento – o que gera consequências como restrição de crédito, compelindo o devedor a saldar a dívida.

Não existe solução para insolvência, mas, em se tratando de devedores solventes, o protesto é uma ferramenta eficaz, apesar de pouco utilizada. Oportuno transcrever o texto publicado por Renato Nalini:

O Judiciário existe para julgar. Ou seja: resolver conflitos. Tudo o mais que se atribui à Justiça e que não seja decidir controvérsias, é função anômala. Uma delas é a cobrança da dívida ativa, assim chamada a obrigação financeira contraída pela Administração Pública.

Todos os anos o Governo, suas autarquias e fundações – aí compreendidos União, Estados, Distrito Federal e Municípios – arremessam à Justiça milhões de CDAs – Certidões de Dívida Ativa, que darão origem a execuções fiscais.

O Judiciário se conforma com a situação esdrúxula. Aceita ser cobrador de dívida. Mesmo sabendo que não tem estrutura, pessoal nem gestão eficiente para fazer funcionar um setor nevrálgico. Todos têm interesse em que os devedores recolham

ao Erário o devido. Se eles se recusarem a pagar, o ônus de sustentar a máquina – sempre perdulária e quase sempre ineficiente – recairá sobre os demais.

Há comarcas em que os milhares de processos de execução fiscal estão paralisados há vários anos. Isso é prejuízo para todos e também para a Justiça, que arca com o ônus de não funcionar. Por isso estou envidando esforços no sentido de se oferecer uma alternativa ao processo judicial de execução fiscal. É o caso do protesto da CDA, que o STJ aceita, que o CNJ admite e que o TCE, em recente decisão, entendeu perfeitamente cabível para as Prefeituras.

O tabelionato de protestos possui uma estrutura que o Judiciário não tem. Todos os serviços extrajudiciais conquistaram um status singular na Constituição de 1988. Exercem uma delegação estatal, mas em caráter privado. Isso faz com que a prestação por eles oferecida seja muito mais eficiente do que aquela a cargo do Poder Judiciário.

Notificado de que terá um prazo para pagar a dívida, sob pena de protesto, o devedor solvente preferirá satisfazer sua obrigação. Enquanto a execução fiscal leva anos para tramitar. Não se encontra o devedor, nem existem bens a serem penhorados.

Quando o Poder Público credor despertar para a superioridade estratégica do protesto em cotejo com a execução fiscal, todos ganharão com a única opção possível. Sociedade e povo e, por acréscimo, o aturdido Judiciário.⁵⁶

Como se sustentou no decorrer desse trabalho, há decisões relativas à execução que apenas o juiz poderá tomar, sem que isso impeça que o procedimento executivo seja conduzido pelo agente de execução. Na hipótese de não serem localizados bens exequíveis, o tabelião deve protestar o título, a fim de tornar a inadimplência pública e comprovar a insolvência do devedor, que gera consequências como restrição de crédito, compelindo o executado a saldar a dívida.

4.3 Defesa do executado na execução extrajudicial

A fase executiva não se propõe à declaração de um direito, pois este já foi certificado na fase de conhecimento ou consubstanciado em título executivo. Propõe-se, assim, a realização material da obrigação que não foi cumprida voluntariamente, entretanto, isso não significa dizer que o executado não possui direito de defesa contra os atos executivos, podendo discutir questões processuais e até mesmo o próprio direito de executar.

No modelo proposto, o juiz fica encarregado do contraditório, enquanto os demais atos executivos continuarão correndo – exceto se conferido efeito suspensivo aos embargos – sob responsabilidade do agente de execução. Nesse sentido, não existe alteração no procedimento de embargos do devedor previsto no CPC, que são autuados em apartado e instruídos com cópias das peças processuais relevantes (art. 914, § 1º, do CPC).

No cumprimento de sentença, a expedição de certidão ao tabelionato de protesto – documento necessário para dar início aos atos executivo – respeitará o prazo para cumprimento voluntário da obrigação e eventual apresentação de impugnação, pelos fundamentos constantes no art. 525 do CPC.

⁵⁶ NALINI, José Renato. **Execução não é a solução.** Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2012/03/18/execucao-nao-e-a-solucao/#comments>> Acesso em: 06/10/20

No mais, havendo incorreção na penhora ou na avaliação do bem, o interessado poderá recorrer ao juízo para ter seu direito resguardado. Consideramos perfeitamente cabíveis os embargos de terceiro, na forma dos art. 674 a 680 do CPC, a serem opostos diretamente perante o juízo competente. O juízo receber o primeiro incidente da execução ficará prevento para o julgamento dos demais.

Outros dois novos incidentes surgem em razão da nova sistemática, quais sejam: i) as reclamações contra atos e decisões do agente de execução e; ii) as suscitações de dúvidas formuladas pelos próprios agentes de execução. Ambos os incidentes devem ser encaminhados preferencialmente por via eletrônica para o juiz de execução, evitando-se o traslado de peças.⁵⁷ Nessas hipóteses, o contraditório também se encontra garantido à parte adversa, que será intimada para se manifestar em juízo.

As partes também poderão alegar suspeição ou impedimento do agente de execução, requerendo que seja designado outro para o desempenho da função, ou, no caso de comarca que possua um único tabelionato, requerer a realocação da execução para a comarca mais próxima ou optar pelas demais hipóteses do art. 516 ou art. 781 do CPC⁵⁸. Ademais, poderão recorrer de possíveis abusos praticados pelos agentes, requerendo, assim, a anulação dos seus atos. Contra essas decisões cabe agravo de instrumento, na forma do parágrafo único do art. 1.015 do CPC⁵⁹.

Humberto Theodoro Junior ressalta que a desjudicialização da execução civil, em si, 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, faltar-lhe-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

⁵⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. São Paulo: 2012, p. 188.

⁵⁸ Entendemos que nessa hipótese deve ser demonstrado que a situação de suspeição ou impedimento não era previamente conhecida pelo exequente.

⁵⁹ Parágrafo único. Também caberá agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário.

jurisdicional, visto que lhe restará assegurada a submissão do incidente contencioso ao juiz competente.”⁶⁰

⁶⁰ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>>. Acesso em 04/11/2020.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez que o aparelhamento do sistema judiciário, precisamente no âmbito das execuções, acarreta a ineficiência do Estado no que se refere ao seu dever de prestar a tutela jurisdicional de forma satisfatória, buscou-se uma alternativa à morosidade do Poder Judiciário, utilizando como paradigma o modelo adotado por Portugal, que transferiu a realização das diligências executivas ao agente de execução, mantendo o juiz adstrito a solução de litígios decorrentes do procedimento executivo.

Propôs-se, então, a superação da tradicional visão de que a tutela executiva não poderia ser realizada fora do âmbito do Poder Judiciário, pela implementação de reformas compatíveis com o ordenamento pátrio e suas garantias constitucionais. Nessa linha, a proposta consiste na delegação da atividade executiva ao tabelião.

Haveria, portanto, a repartição de funções entre o juiz da execução e o agente de execução que ficaria encarregado dos atos não-decisórios como a realização de citação, penhora, vendas, realização de pagamentos e declaração de quitação, ficando reservado ao juiz a resolução de conflitos que poderiam vir a surgir no decorrer do procedimento executivo.

Com o escopo de saldar a obrigação, as partes podem acordar, por escrito, o pagamento do valor em dívida, com a possibilidade de estipular prestações mensais e sucessivas, devendo o acordo e o plano de pagamento ser comunicados ao agente de execução, que deverá analisar sua regularidade e registro no procedimento. Realizado o acordo, a execução ficará suspensa durante o prazo concedido pelo exequente para que o executado cumpra voluntariamente a obrigação. Findo o prazo sem cumprimento da obrigação, o processo retomará o seu curso. (art. 922 do CPC).

Uma vez satisfeita a obrigação exequenda, o tabelião lavrará a declaração de quitação, documento que será encaminhado ao juiz, declarando que a obrigação foi devidamente adimplida. Assim, o juiz promoverá a extinção da execução, fazendo coisa julgada material.

Não existe afronta ao contraditório e ampla defesa, porquanto o executado teria as questões de direito devidamente apreciadas pelo Judiciário mediante oposição de embargos à execução.

No mais, havendo incorreção na penhora ou na avaliação do bem, o interessado poderá recorrer ao juízo para ter seu direito resguardado. Consideramos perfeitamente cabíveis os embargos de terceiro, na forma dos art. 674 a 680 do CPC, a serem opostos diretamente perante o juízo competente.

Outros dois novos incidentes surgem em razão da nova sistemática, quais sejam: i) as reclamações contra atos e decisões do agente de execução e; ii) as suscitações de dúvidas

formuladas pelos próprios agentes de execução. Nessas hipóteses, o contraditório também se encontra garantido à parte adversa, que será intimada para se manifestar em juízo.

As partes também poderão alegar suspeição ou impedimento do agente de execução, requerendo que seja designado outro para o desempenho da função, ou, no caso de comarca que possua um único tabelionato, requerer a realocação da execução para a comarca mais próxima ou optar pelas demais opções do art. 516 ou art. 781 do CPC⁶¹. Além disso, caso se verifique a ocorrência de abusos praticados pelos agentes, as partes poderão recorrer ao Judiciário pugnando pela anulação dos seus atos. Contra essas decisões cabe agravo de instrumento, na forma do parágrafo único do art. 1.015 do CPC.

Promover o aprimoramento da desjudicialização trará benefícios ao próprio Poder Judiciário, que poderá se concentrar na solução de litígios para os quais realmente se afigura como mais adequado, e principalmente aos jurisdicionados, que poderão obter a tutela jurisdicional de forma eficiente, sem abrir mão das garantias fundamentais do processo.

⁶¹ Entendemos que nessa hipótese deve ser demonstrado que a situação de suspeição ou impedimento não era previamente conhecida pelo exequente.

REFERÊNCIAS

- BAUMOHL, Debora Ines Kram. **A nova execução civil – a desconstrução do processo de execução**. São Paulo: Atlas, 2006.
- CASTRO LOPES, Maria Elizabeth de; e LOPES, João Batista. Princípio da Efetividade. In: OLIVEIRA NETO, Olavo de; e CASTRO LOPES, Maria Elizabeth de (Coord.). **Princípios Processuais Cíveis na Constituição**. São Paulo: Ed. Campos Jurídico, 2008.
- CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei nº 8.935/94)**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: execução**. 7ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. v. 5.
- FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Execução simplificada e a desjudicialização do processo civil: mito ou realidade**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/09/03/execucao-desjudicializacao-do-processo/>>. Acesso em: 26/10/2020
- FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva – depois da reforma da reforma**. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2009.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **O princípio do Juiz Natural em um mundo em transformação**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-set-23/segunda-leitura-principio-juiz-natural-mundo-transformacao#:~:text=Juiz%20natural%20C3%A9%20aquele%20com,controv%20C3%A9ria%20levada%20ao%20Poder%20Judici%C3%A1rio.>>. Acesso: 04/11/2020
- HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o projeto de lei nº 6.204/2019. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, set-dez. 2020. São Paulo. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2020.
- MARINONI, Luiz Guilherme. Comentários ao art. 5º, XXXV. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho, Gilmar F. Mendes, Ingo W. Sarlet, Lenio L. Streck (coords.). São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.
- NALINI, José Renato. **Execução não é a solução**. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2012/03/18/execucao-nao-e-a-solucao/#comments>> Acesso em: 06/10/2020.
- OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. Princípio da celeridade processual. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/188/edicao-1/principio-da-celeridade-processual>>. Acesso em: 26/10/2020.

PAIVA, Eduarda; CABRITA, Helena. **O processo executivo e o agente de execução**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2010.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. São Paulo: 2012.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. **Da sucessão de empregadores nas serventias extrajudiciais: a responsabilidade trabalhista dos notários e registradores**. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/blog/notarial/da-sucessao-de-empregadores-nas-serventias>>. Acesso: 04/11/2020.

SANTOS, Paulo de Tarso. **Arbitragem e Poder Judiciário**: (lei 0.307, 23.09.96): mudança cultural. São Paulo: LTr, 2001.

SHIMURA, Sergio. **Título executivo**. São Paulo: Método, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Paula Costa e. **A reforma da acção executiva**. Coimbra: Coimbra, 2003.

SILVA, Paula Costa e. As linhas gerais da reforma do Processo Civil. In: **Estudos em honra de Ruy de Albuquerque**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

SOUSA, Miguel Teixeira de. **A reforma da acção executiva**. Lisboa: Lex. 2004.

SOUSA, Miguel Teixeira de. Novas tendências de desjudicialização na acção executiva: o agente de execução com órgão da execução. In: **Cadernos de direito privado**. I SEMINÁRIO DOS CADERNOS DE ESTUDOS DE DIREITO PRIVADO. O processo civil entre a justiça e a celeridade. Braga: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2010.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. As vias de execução do Código de Processo Civil Brasileiro reformado. In: **Revista IOB – RDCPC**, n 43, set-out. 2006. São Paulo: Síntese, 2006.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>>. Acesso: 01/11/2020.

ANEXO 1

Figura 105: Série histórica dos casos novos e baixados nas fases de conhecimento e execução

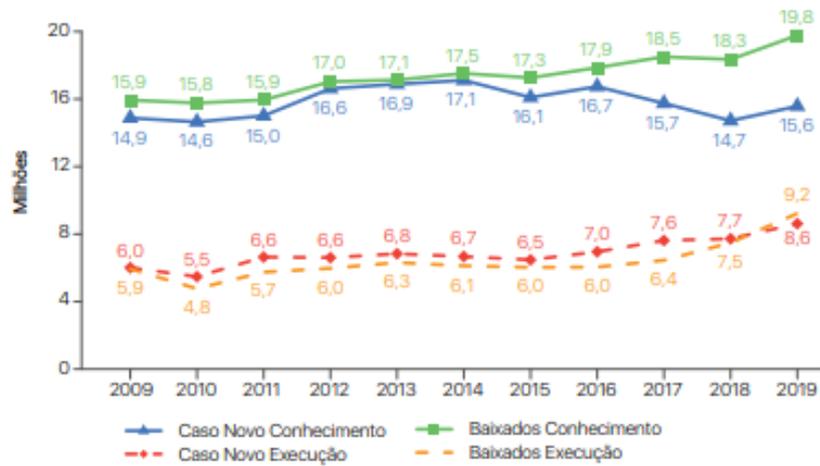


Figura 106: Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução



1: Fonte - CNJ; Justiça em Números 2020 (ano-base 2019)

ANEXO 2

Tabela 4: Taxa de congestionamento por tipo de processo, ano 2019

Classificação	Taxa de Congestionamento
Conhecimento Criminal	70%
Conhecimento Não Criminal	56,5%
Total Conhecimento	58,5%
Execução Fiscal	86,9%
Execução Extrajudicial não fiscal	82,4%
Execução Judicial Não-Criminal	70,6%
Execução Penal Não Privativa de Liberdade	76,4%
Execução Penal Privativa de Liberdade	87,4%
Total Execução	82,4%
Total Geral	68,5%

2: Fonte - CNJ; Justiça em Números 2020 (ano-base 2019)