

Congresso Digital da Escola Superior da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL

Humberto Martins^{1}*

É uma honra participar deste debate da Escola Superior da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo! Meu agradecimento à Dr^a Flávia Ribeiro pelo convite e pela oportunidade.

Cumprimento os meus colegas de debate: **Flávio Yarshell**, Advogado, Professor de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco; e **Marcelo Barbi**, Juiz Federal do TRF da 2^a Região, Professor e estudioso dos novos paradigmas da jurisdição.

Cumprimento, ainda, todos profissionais do Direito, estudantes e o público que nos acompanha.

Desde o início da década de 1990, fala-se sobre a judicialização em *sentido lato*. A judicialização tornou-se uma utente assídua dos tribunais brasileiros. Estes, por sua

^{1*} Ministro do Superior Tribunal de Justiça e Corregedor Nacional de Justiça.

vez, adotaram uma atuação pautada em mecanismos processuais capazes de controlar o volume de processos.

Por outro lado, enquanto julgamos volumes de processos, nós, julgadores, também temos um compromisso público e social com a segurança jurídica, com a equidade e a qualidade da prestação jurisdicional.

A judicialização é um fenômeno claro e que dispensa apresentações.

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

Desjudicializar, porém, não é sinônimo apenas de “desafogar os tribunais”. A discussão é muito mais ampla e interessa aos demais poderes; instituições; advocacia; defensoria; e estudiosos do Direito Processual, Tributário, Penal, Previdenciário e da Análise Econômica do Direito.

Em razão da pandemia, o aumento da judicialização é uma consequência óbvia, como em todo momento de

crise. Ao mesmo tempo, é no momento de crise que mais se cobra segurança jurídica - tanto no trabalho do Legislativo quanto, principalmente, no trabalho do Judiciário, o qual está incumbido de solucionar o caso concreto, ou seja, de realizar a segurança jurídica na prática.

Desse modo, o tema da *desjudicialização da execução civil* é bastante pertinente para este momento, exatamente por abordar pontos sensíveis:

- toda execução civil (seja o título judicial ou extrajudicial) precisa tramitar sob a jurisdição formal?
- quais as consequências da judicialização para o andamento dos tribunais, para o orçamento e, sobretudo, para o jurisdicionado?

Quanto à *desjudicialização da execução civil*, a informação mais recente que temos é a de que o Projeto de Lei n. 6.204/2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, aguarda designação de relator, conforme andamento datado de 4/5/2020 e disponível no sítio eletrônico do Senado.

Esse PL objetiva resultar em lei que discipline a execução extrajudicial civil para cobrança de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, delegando ao tabelião de protesto o exercício das funções de *agente de execução*, mas preservando a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

Nesse modelo de execução extrajudicial civil descrito no PL, não poderiam ser partes o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de Direito Público, a massa falida e o insolvente civil.

O exequente seria representado por advogado em todos os atos, observadas as regras processuais gerais e do processo de execução, inclusive para a fixação dos honorários e para a concessão de gratuidade.

Peço vênica para destacar este excerto da justificação do PL, bastante esclarecedor:

“Salienta-se que a fiscalização dos tabeliões de protesto já é realizada pelo Poder Judiciário – CNJ e corregedorias estaduais.

A delegação, portanto, é o regime jurídico sugerido para que a desjudicialização da execução seja colocada em prática no Brasil, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal. 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.

Vale lembrar que, de uma forma geral, a desjudicialização no Brasil em forma de delegação já

é uma realidade exitosa, conforme verificado com a extrajudicialização da retificação do registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004), do inventário, da separação e do divórcio (Lei nº 11.441/2007), da retificação de registro civil (Lei nº 13.484/2017) e da usucapião instituída pelo Código de Processo Civil (art. 1.071 - LRP, art. 216-A).

Reforçando a participação efetiva dos cartórios extrajudiciais no contexto atual do fenômeno da simplificação das resoluções de conflitos, o CNJ baixou os seguintes Provimentos:

Provimento nº 67, de 26/03/2018, que dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil;

Provimento nº 72, de 27 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil;

e, mais recentemente, o Provimento nº 86, de 29 de agosto de 2019, que dispõe sobre a possibilidade de

pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto.

E mais: tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.257/2019, de autoria do Senador Antônio Anastasia que, além de prever a possibilidade de arbitragem tributária, dispõe acerca da desjudicialização da execução fiscal, modificando, para tanto, a Lei nº 6.830/1980 [que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública].”

Pois bem. O PL n. 6.204/2019 tem um intento muito parecido com a desjudicialização da execução civil que já é realidade em países como Portugal e França.

Uma das maiores críticas sofridas pelo processo de execução civil brasileiro é que ele tem uma tramitação morosa. Enquanto o processo de conhecimento civil teria um curso de duração razoável, o feito que chega à execução passaria a se arrastar (às vezes, por anos) por motivos vários, inclusive alheios ao juízo (como a dificuldade de

localização do endereço do executado ou de bens capazes de satisfazer o crédito).

Por isso, os feitos executivos corresponderiam a aproximadamente 50% do acervo cível dos tribunais brasileiros, isto é, representariam o principal indicador de morosidade em especial na Justiça cível de primeiro grau, além de aumentarem os gastos com a máquina judiciária.

O direito brasileiro já conta com uma experiência exitosa na execução extrajudicial em certas matérias, como na arbitragem e na execução fiscal administrativa. 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 (*“As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.”*).

Penso que, em termo de ordenamento positivo, o Direito brasileiro não ofereceria grandes óbices à desjudicialização da execução civil, além de esta representar uma modernização.

No ordenamento pátrio, o acesso à Justiça e o direito de ação passaram a abranger também as soluções consensuais, as quais são aceitas pela Constituição de 1988, como a referência expressa “à arbitragem na forma da lei” feita no art. 5º, inc. XXXV, § 1º.

No plano infraconstitucional, o CPC/2015 ampliou a democratização da solução de conflitos, referindo-se, em vários dispositivos, aos meios alternativos.

Também, a Resolução n. 125/2010, do CNJ, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, trata a conciliação, a mediação e outros métodos consensuais como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de demandas, visto serem aptos a reduzir a judicialização, a interposição de recursos e a execução de sentenças.

E, levando em conta recomendações da Organização das Nações Unidas, a Resolução n. 225/2016 do CNJ, que trata da Política Nacional da Justiça Restaurativa na Justiça Estadual e, no que couber, na Justiça Federal, 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.

Em suma, o Direito Brasileiro possui bons exemplos de desjudicialização e, sobretudo na disciplina processual civil, mostra-se favorável às novas alternativas de conferir celeridade às demandas sociais, das quais seria exemplo a ora debatida desjudicialização da execução civil, caso seja legalizada.

Retomando o direito estrangeiro, o Conselho da Comissão Europeia, por seu Regulamento nº 44/2001, de 22 de dezembro de 2000, trouxe como norte a simplificação, a uniformização e a celeridade da execução de decisões em matéria civil e comercial, inclusive com reconhecimento mútuo das decisões proferidas pelos Estados-Membros.

Depois, esses parâmetros foram incorporados pela Recomendação nº 17/2003, a qual também traz o conceito de agente de execução, figura que recebe a autorização do Estado para efetivar o processo executivo, pertença ele ou não aos quadros desse ente público (ou seja, o agente de execução tanto pode ser público quanto privado, segundo o Conselho da Comissão Europeia).

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

Importa ao Direito Brasileiro notar que o modelo de desjudicialização do processo executivo em Portugal ocorreu ao mesmo tempo que a privatização da função que se conhece por *agente de execução*, a qual é desempenhada por um agente privado, um profissional liberal.

As reformas portuguesas de 2003 e de 2007 acenaram para essa simplificação processual, devidamente

consolidada no Código de Processo Civil Português de 2013. Atribuiu-se ao agente de execução uma considerável liberdade de atuação (realização de diligências, intimação do executado para defesa, resolução de questões incidentais), enquanto a intervenção do juiz ficou reservada a situações excepcionais.

Outro interessante modelo diz respeito à desjudicialização da execução civil na França, incrementada pelo Código de Procedimentos Cíveis de Execução, em vigor desde 1º de junho de 2012, o qual congregou várias leis esparsas referentes aos procedimentos de execução, seguindo a tendência da desjudicialização da execução civil que vem orientando o processo civil na Europa.

O agente de execução francês (*huissier de justice*) é um servidor público ministerial designado para o exercício de uma profissão liberal regulamentada e, a partir daí, competente para executar decisões judiciais de cunho patrimonial, realizar e mediar atos extrajudiciais tendentes à execução de julgados e de atos notariais, solucionar disputas, cobrar dívidas, proteger direitos autorais e

informações trocadas por meio eletrônico e mediar controvérsias de consumo, além de outras atribuições de cunho bastante abrangente.

No Direito Brasileiro, as diretrizes do processo de execução para os títulos extrajudiciais, aplicáveis no que couber, aos procedimentos especiais de execução, aos atos executivos realizados no procedimento de cumprimento de sentença e aos efeitos de atos ou fatos processuais a que a lei atribuir força executiva, são detalhadas no Código de Processo Civil de 2015, citando-se alguns dispositivos:

“Art. 516. O cumprimento da sentença efetuar-se-á perante:

I - os tribunais, nas causas de sua competência originária;

II - o juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição;

III - o juízo cível competente, quando se tratar de sentença penal condenatória, de sentença arbitral, de sentença estrangeira ou de acórdão proferido pelo Tribunal Marítimo.

Art. 781. A execução fundada em título extrajudicial será processada perante o juízo competente (...).”

Art. 782. Não dispondo a lei de modo diverso, o juiz determinará os atos executivos, e o oficial de justiça os cumprirá.”

Essas diretrizes processuais executivas ainda são muito ligadas à legalidade estrita e à jurisdição formal, o que é compreensível, já que todos sabemos do longo percurso legislativo até a publicação de um código. O preço disso é que um ou outro dispositivo pode não mais refletir os anseios das transformações sociais e institucionais.

Não é de hoje que a execução civil brasileira se liga fortemente ao que diz a *lei* e a *juridicidade*, de modo que procedimentos executivos de títulos judiciais e extrajudiciais buscam, há muito tempo, ser solucionados na estrita esfera jurisdicional e nos exatos termos legais.

Como já mencionado acima, o processo de execução civil tramita nos tribunais brasileiros por período que costuma exceder o dobro do curso do processo de

conhecimento, o que coloca em risco a higidez da máquina judiciária e a satisfação do jurisdicionado.

Essa situação se agravou principalmente nas duas últimas décadas, haja vista a judicialização de milhares de ações em segmentos específicos (planos de saúde, seguros, previdência privada, serviços de telefonia, entre outros), muitos dos quais convergem para o processo de execução.

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

Entre as disciplinas jurídicas, o Direito Processual Civil é um dos mais questionados quando se discute a crise do sistema judiciário (tanto no Brasil como no mundo). No caso brasileiro, o Código de Processo Civil de 2015 surgiu em meio à deficiência do processo civil tradicional para instrumentalizar o volume de ações, a multiplicidade de sujeitos e a indivisibilidade do objeto litigioso, característicos da sociedade de massa.

Importante ressaltar que um código, principalmente quando se trata de um diploma processual, não pode sobreviver de sucessivas alterações e reformas, pois ele necessita também de tempo para mostrar suas verdadeiras potencialidades, tão bem pensadas e formuladas por uma comissão de abalizados juristas.

Também é verdade, contudo, que o processo executivo é carecedor de zelo que lhe permita fluir com celeridade e eficiência, de modo que alternativas como a desjudicialização da execução civil são merecedoras de atenção por parte do Direito Brasileiro, sempre com a devida cautela em relação a alguns casos concretos (mormente os que envolvem situações de vulneráveis e hipervulneráveis e direitos indisponíveis).

A experiência brasileira tem comprovado que os meios alternativos ou adequados de solução de conflitos, uma vez utilizados com responsabilidade, são importantes parceiros do Judiciário, principalmente por seus fundamentos funcional, social e político, que pressupõem eficiência e pacificação.

Questões como desjudicialização da execução civil podem, sim, resolver um problema processual e de política judiciária, mas não podemos nos esquecer de que é necessária uma adaptação consentânea com a realidade brasileira, com o nosso direito, com nossa estrutura cartorária, segundo o crivo do nosso processo legislativo.

E, por derradeiro, friso que não se deve excluir de todo a eventual atuação do Judiciário (no caso, talvez por uma vinculação do título a um juízo de execução), como forma de garantir direitos.

Muito obrigado!