

**UNIVERSIDADE DE MARÍLIA
UNIMAR-SP**

RÉGIS CANALE DOS SANTOS

**A IMPORTÂNCIA DA BUSCA ANTECIPADA DE BENS DO DEVEDOR, POR MEIO
DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS, PARA A EFETIVIDADE DA
EXECUÇÃO CIVIL DO BRASIL**

DOUTORADO EM DIREITO

**MARÍLIA
2023**

RÉGIS CANALE DOS SANTOS

**A IMPORTÂNCIA DA BUSCA ANTECIPADA DE BENS DO DEVEDOR, POR MEIO
DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS, PARA A EFETIVIDADE DA
EXECUÇÃO CIVIL DO BRASIL**

DOUTORADO EM DIREITO

Projeto de Qualificação apresentado à Banca Examinadora do curso de Pós-Graduação *Stricto-sensu* em Direito, da Universidade de Marília, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Area de concentração:
Linha 2 – Empreendimentos Econômicos,
Processualidade e Relações Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Elias Marques de
Medeiros Neto.

MARÍLIA

2023

Santos, Régis Canale dos

S237i A importância da busca antecipada de bens do devedor, por meio dos cartórios de registro de imóveis, para a efetividade da execução civil do Brasil / Régis Canale dos Santos - Marília: UNIMAR, 2023.

241f.

Tese (Doutorado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social – Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas) – Universidade de Marília, Marília, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Elias Marques de Medeiros Neto

1. Desjudicialização 2. Poder Judiciário 3. Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX)
4. Processo de Execução Civil I. Santos, Régis Canale dos Santos.

CDD – 341.4652

RÉGIS CANALE DOS SANTOS

A IMPORTÂNCIA DA BUSCA ANTECIPADA DE BENS DO DEVEDOR, POR MEIO DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS, PARA A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO CIVIL DO BRASIL

DOUTORADO EM DIREITO

Projeto de Qualificação apresentado à Banca Examinadora do curso de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direito, da Universidade de Marília, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Area de concentração: Empreendimentos econômicos, desenvolvimento e mudança social

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elias Marques de Medeiros Neto - Orientador
UNIMAR-SP

Dedico este trabalho a toda minha família, que sempre esteve ao meu lado, me encorajando nesta trajetória e, em especial, à minha filha Angela Corongiu Canale.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Elias Marques de Medeiros Neto, por todo acompanhamento e dedicação nas orientações durante o doutoramento.

Também agradeço aos demais professores e colegas do curso de Doutorado em Direito, da Universidade de Marília (UNIMAR-SP), pelas trocas de conhecimento e ensinamentos significativos.

*“A mais bela função da humanidade é a
de administrar a justiça” .*

(Voltaire)

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a desjudicialização do processo de execução civil no Brasil e a função social das serventias extrajudiciais em tempos atuais, apresentando como questão norteadora a importância do deslocamento desta competência para os cartórios, socorrendo o Judiciário, a fim de contribuir para a pacificação social. Delineou-se como objetivo geral: analisar o processo de desjudicialização da execução civil no Brasil, bem como a função social das serventias extrajudiciais; destacando como objetivos específicos: reconhecer a importância do acesso à justiça, bem como aspectos referentes à Constituição Federal de 1988, ao trazer expressamente a defesa dos direitos; identificar os direitos fundamentais trazidos pela Constituição, bem como a importância do princípio da efetividade do processo; compreender a importância da concretização dos direitos fundamentais por parte do Poder Judiciário, bem como seu limite e possibilidades de sua atuação na esfera estatal; identificar os princípios da execução civil; analisar o Projeto de Lei nº 6204/2019 e o método de desjudicialização no âmbito do processo de execução civil, bem como os dados estatísticos coletados pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2022, a fim de reconhecer a crise de eficiência que se concentra na seara da execução; identificar a função social e o prestígio das serventias extrajudiciais na pacificação social; e analisar as iniciativas de Portugal, trazendo o Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX) português como proposta de solução para o Brasil. Como metodologia, esta pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, envolveu, como modalidade, a pesquisa bibliográfica, com a utilização de obras e artigos científicos, a fim de fundamentar e aprofundar os conhecimentos. Também, realizou-se a pesquisa documental, por meio da análise de documentos, ou seja, de legislações e jurisprudência, a fim de cruzar os dados para análise e interpretação. Como resultado, a pesquisa constatou que, realmente, a desjudicialização é um meio adequado de solução de conflitos, contribuindo significativamente para desafogar o Poder Judiciário, liberando-o para cumprir suas reais demandas, além de se constituir uma nova forma de acesso à Justiça, sem a necessidade da intervenção judicial. Nesse sentido, a pesquisa propõe um novo projeto de lei com a implantação do PEPEX no sistema brasileiro como alternativa de desjudicialização, por meio dos Cartório de Registro de Imóveis na busca antecipada de bens do executado, que possuem toda a experiência e suporte para tal atividade, sendo certo que, embora os agentes atuem com autonomia na prática dos atos executivos, têm seus atos sujeitos ao controle de legalidade do Poder Judiciário, como ocorre com qualquer agente de serviço público.

Palavras-chave: Desjudicialização. Serventias Extrajudiciais. Processo de Execução Civil. Poder Judiciário. Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX).

ABSTRACT

The present research has as its object of study the dejudicialization of the civil execution process in Brazil and the social function of extrajudicial services in current times, presenting as a guiding question the importance of shifting this competence to the registry offices, helping the Judiciary, in order to contribute for social pacification. It was outlined as a general objective: to analyze the process of dejudicialization of civil execution in Brazil, as well as the social function of extrajudicial services; highlighting as specific objectives: recognizing the importance of access to justice, as well as aspects related to the Federal Constitution of 1988, by expressly bringing the defense of rights; identify the fundamental rights brought by the Constitution, as well as the importance of the principle of effectiveness of the process; understand the importance of the realization of fundamental rights by the Judiciary, as well as its limits and possibilities for its action in the state sphere; identify the principles of civil enforcement; analyze Bill No. 6204/2019 and the method of dejudicialization within the scope of the Civil execution process, as well as the statistical data collected by the National Council of Justice, in 2022, in order to recognize the efficiency crisis that is concentrated in the harvest of execution; identify the social function and prestige of extrajudicial services in social pacification; and analyze the initiatives of Portugal, bringing the Portuguese Pre-Executive Extrajudicial Procedure (PEPEX) as a proposed solution for Brazil. As a methodology, this qualitative research, of a descriptive nature, involved, as a modality, the bibliographical research, with the use of works and scientific articles, in order to base and deepen the knowledge. Also, a documentary research was carried out, through the analysis of documents, that is, legislation and jurisprudence, in order to cross-reference the data for analysis and interpretation. As a result, the research found that, in fact, the non-judicialization is an alternative means of conflict resolution, contributing significantly to unburden the Judiciary, freeing it to fulfill its real demands, in addition to constituting a new form of access to Justice, without the need for court intervention. In this sense, the research proposes the insertion of other articles in the Brazilian Bill of Law with the implementation of PEPEX in the Brazilian system as an alternative to dejudicialization, since although agents act with autonomy in the practice of executive acts, their acts are subject to control legality of the Judiciary, as with any public service agent. And this procedure would now be carried out by the Real Estate Registry Offices, which have all the experience and support for such activity.

Keywords: Dejudicialization. Extrajudicial Services. Civil Enforcement Process. Judicial power. Pre-Executive Extrajudicial Procedure (PEPEX).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AASP	Associação dos Advogados de São Paulo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANOREG/BR	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ARPEN/BR	Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais
Art.	Artigo
CCS-Bacen	Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional
CEJUSCS	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CENSEC	Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNIB	Central Nacional de Indisponibilidade de Bens
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COE	Comunicações em Espécie
COS	Comunicações Suspeitas
CPC	Código de Processo Civil
CRC Nacional	Central Nacional de Informações do Registro Civil
DataJud	Base de Dados do Poder Judiciário
DAVs	Diretivas Antecipadas de Vontade
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ePing	Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
FIC/SREI	Fundo para Implementação e Custeio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IAD	Índice de Atendimento à Demanda
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	Infraestrutura de Chaves Públicas
IEPTB/BR	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice de Produtividade de Magistrados
IPS	Índice de Produtividade dos Servidores

IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
JEFs	Juizados Especiais Federais
JME	Justiça Militar Estadual
MNI	Modelo Nacional de Interoperabilidade
MP	Ministério Público
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NIF	Número de Identificação Fiscal
NUPEMEC	Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONR	Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis
ONU	Organização das Nações Unidas
PEPEX	Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PL	Projeto de Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCPN	Registro Civil das Pessoas Naturais
REsp.	Recurso Especial
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
SIESPJ	Sistema de Estatística do Poder Judiciário
SIMBA	Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias
SISAAE	Sistema de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução
SISGEMB	Sistema de Gerenciamento de Embarcações da Marinha do Brasil
SNIPER	Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TCL	Taxa de Congestionamento Líquida

TJs	Tribunais de Justiça Estaduais
TJMs	Tribunais de Justiça Militar Estaduais
TRFs	Tribunais Regionais Federais
TRTs	Tribunais Regionais do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	O ACESSO À JUSTIÇA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	18
2.1	Princípios estruturantes do Código de Processo Civil.....	27
3	AS ATRIBUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E A EFETIVAÇÃO DOS DIRETOS FUNDAMENTAIS.....	37
3.1	Breves considerações sobre os direitos fundamentais.....	37
3.2	Princípio da efetividade do processo.....	48
3.3	Os limites e possibilidades de atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos fundamentais.....	48
4	A DESJUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO NO BRASIL.....	55
4.1	Conceito, princípios e ritos de execução civil.....	55
4.2	Crise do processo de execução civil.....	71
4.3	O fenômeno da desjudicialização no Brasil.....	80
4.4	A desjudicialização como meio adequado de solução de conflitos: o novo conceito de jurisdição na contemporaneidade.....	86
4.5	O Projeto de Lei nº 6204/2019 e o método de desjudicialização no âmbito do processo de execução Civil.....	96
4.6	Justiça em números 2022 pelo Conselho Nacional de Justiça.....	119
5	A DESJUDICIALIZAÇÃO E O PAPEL DOS CARTÓRIOS EM TEMPOS ATUAIS.....	136
5.1	Direito Notarial e Registral.....	136
5.2	A função social e o prestígio das serventias extrajudiciais na pacificação social com a adoção da desjudicialização no processo de execução.....	140
5.3	Cartório em números.....	148

6	INICIATIVAS DE PORTUGAL (Lei nº 32/2014) E A POSSIBILIDADE DO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL PRÉ-EXECUTIVO (PEPEX) NO SISTEMA BRASILEIRO.....	156
6.1	Cenário internacional do fenômeno da desjudicialização no processo de execução civil.....	156
6.2	A desjudicialização do Poder Judiciário em Portugal e a proposta de solução para o Brasil.....	163
6.3	A busca antecipada de bens pelo cartório de registro de imóveis.....	185
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	212
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	216
	ANEXO I - Projeto de Lei nº 6204/2019.....	240

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe expressamente a defesa dos direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.

Pode-se dizer que os direitos fundamentais constituem os princípios fundamentais da Constituição e se encontram presentes de uma forma direta ou indireta em todo o corpo. Os direitos fundamentais, que são aqueles considerados indispensáveis à pessoa humana, são mais do que necessários para assegurar uma existência livre, igualitária, justa e digna a todos.

A CF/88 trouxe avanços consideráveis em relação aos direitos fundamentais, porém a preocupação maior é dar efetividade a esses direitos. Com a evolução da sociedade e o surgimento de litígios cada vez mais complexos, houve a necessidade de uma nova interpretação dos direitos que já estavam consagrados em diversos diplomas legais. A igualdade formal não era suficiente, pois, comumente, a vontade do mais forte economicamente sempre prevalecia sobre a vontade do mais fraco.

Com a CF/88, o acesso à justiça facilitou a proteção de novos direitos e a previsão de novos instrumentos com o escopo de uma inclusão social.

Em se tratando do acesso à justiça, entende-se que o Princípio da Efetividade está ligado a este. Nesse sentido, é dever garantir uma aplicação adequada, tempestiva e oportuna da norma, com a observância da eficiência, celeridade, duração razoável do processo e o respeito ao devido processo legal, por meio do princípio da efetividade, justamente no desafio do Estado, por intermédio do Poder Judiciário, prestar um serviço público de qualidade na solução dos conflitos, conferindo aos litigantes todos os meios necessários para dar àquele que possui o direito de obter o seu interesse, com o objetivo de cumprir todo o disposto na CF/88.

Porém, percebe-se que por omissão do Poder legislativo, seja quando o Poder Executivo não se desincumbe de suas obrigações, resta ao Judiciário o dever de fazer cumprir as normas, sobrecarregando-o. Daí a necessidade da desjudicialização, no contexto da presente pesquisa, do processo de execução civil, tratando-se da consecução do acesso à justiça “fora” do Poder Judiciário, ou seja, do acesso à justiça “extramuros”.

Nesse diapasão, **justifica-se** a presente tese, uma vez as novas funções que foram transferidas para os cartórios extrajudiciais em decorrência da desjudicialização tem o objetivo de garantir, em maior grau, o acesso à justiça nos dias atuais. E isso se deu com o Projeto de Lei (PL) nº 6.204/2019, que dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, ou seja, trata de uma desjudicialização na fase executiva do processo, delegando as funções do Poder Judiciário para um tabelião de protesto, com o objetivo de instituir um processo de execução mais célere e econômico.

Tem-se como **hipótese** de que a desjudicialização é um meio adequado de solução de conflitos, contribuindo significativamente para desafogar o Poder Judiciário, liberando-o para cumprir suas reais demandas, além de se constituir uma nova forma de acesso à Justiça, sem a necessidade da intervenção judicial.

Nesse sentido, o **objeto de pesquisa** da presente tese se refere à desjudicialização do processo de execução civil no Brasil e a função social das serventias extrajudiciais em tempos atuais.

A fim de atingir os objetivos propostos, a pesquisa pretende responder ao seguinte **problema**: “Qual a importância da desjudicialização do processo de execução civil no Brasil para a serventias extrajudiciais?”.

Na busca de possíveis respostas à problemática suscitada, delineou-se como **objetivo geral**: analisar o processo de desjudicialização da execução civil no Brasil, bem como a função social das serventias extrajudiciais; destacando como **objetivos específicos**: reconhecer a importância do acesso à justiça, bem como aspectos referentes à CF/88, ao trazer expressamente a defesa dos direitos; identificar os direitos fundamentais trazidos pela Constituição, bem como a importância do princípio da efetividade do processo; compreender a importância da concretização dos direitos fundamentais por parte do Poder Judiciário, bem como seu limite e possibilidades de sua atuação na esfera estatal; identificar os princípios da execução civil; analisar o PL nº 6204/2019 e o método de desjudicialização no âmbito do processo de execução Civil, bem como os dados estatísticos coletados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2022, a fim de reconhecer a crise de eficiência que se concentra na seara da execução; identificar a função social e o prestígio das serventias extrajudiciais na pacificação social; e analisar as iniciativas de Portugal, trazendo o Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX)

português como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais.

Como **metodologia**, esta pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, envolveu, como modalidade, a pesquisa bibliográfica, com a utilização de obras e artigos científicos, a fim de fundamentar e aprofundar os conhecimentos. Também, realizou-se a pesquisa documental, por meio da análise de documentos, ou seja, de legislações e jurisprudência, a fim de cruzar os dados para análise e interpretação.

A presente pesquisa consta de 8 (oito) capítulos. O **Capítulo 1** se refere à presente “Introdução”, na qual foram descritas algumas considerações relevantes quanto à temática, o objeto de estudo, o problema de pesquisa a ser respondido, seus objetivos, bem como sua hipótese, justificativa e metodologia utilizada para a construção da presente pesquisa.

O **Capítulo 2** intitulado “O acesso à justiça e a Constituição Federal de 1988” apresenta um estudo sobre a importância do acesso à justiça, bem como aspectos referentes à CF/88, como a representação de uma grande conquista democrática, sendo reconhecida como “Constituição Cidadã” ao trazer expressamente a defesa dos direitos, ao estabelecer a independência do Poder Judiciário, além de prever a inafastabilidade do controle jurisdicional e assegurar o acesso à Justiça como direito fundamental.

No **Capítulo 3**, “As atribuições do Poder Judiciário e a efetivação dos direitos fundamentais”, serão apresentadas breves considerações sobre os direitos fundamentais trazidos pela CF/88, bem como o princípio da efetividade do processo, que assegura que os direitos devem ser reconhecidos e efetivados, porém traz, em linhas gerais, a preocupação maior que é dar efetividade a esses direitos. Nesse sentido, o capítulo busca apresentar a importância da concretização dos direitos fundamentais por parte do Poder Judiciário, previstos na Constituição, bem como seu limite e possibilidades de sua atuação na esfera estatal.

O **Capítulo 4** “A desjudicialização do processo de execução no Brasil”, por sua vez, aborda os princípios da execução civil propriamente dito. Em seguida, traz considerações acerca do fenômeno da desjudicialização no Brasil, como meio adequado de solução de conflitos, tratando do novo conceito de jurisdição na contemporaneidade. Ademais, faz uma análise crítica do PL nº 6204/2019 e o método de desjudicialização no âmbito do processo de execução Civil. Nesse sentido, aborda a crise do processo de execução civil, um problema que está

diretamente ligado à chamada "crise de efetividade", sendo que as decisões judiciais não são cumpridas a contento, isso após um longo tempo de espera. E finaliza apresentando, também, dados estatísticos coletados pelo CNJ, em 2022, que demonstram que o número de processos em pendência, bem como o tempo médio de tramitação destes, vem crescendo ano após ano, o qual confirma que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta uma grave crise de eficiência que se concentra, sobretudo, na seara da execução.

Já o **Capítulo 5** "A desjudicialização e o papel dos cartórios em tempos atuais" apresenta considerações preliminares no que diz respeito ao Direito Notarial e Registral, bem como os serviços notariais e de registro estabelecidos pela CF/88. Em seguida, apresenta dados do "cartório em números", com o qual percebe-se a eficiência da desjudicialização, em comparação ao Poder Judiciário, sendo um corolário que deve ser prestigiado da terceira onda renovatória. Com isso, o capítulo aborda, também, o estudo sobre a função social e prestígio das serventias extrajudiciais na pacificação social.

No **Capítulo 6** "Iniciativas de Portugal (Lei nº 32/2014) e a possibilidade do PEPEX no sistema brasileiro" são analisadas as iniciativas de Portugal, trazendo o PEPEX português como ponto de partida, ou melhor, como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais. Ademais, será proposta, como inovação, um novo projeto de lei para que seja possível a busca antecipada de bens do devedor por meio dos Cartórios de Registro de Imóveis, como mais uma alternativa de desjudicialização, uma vez que embora os agentes atuem com autonomia na prática dos atos executivos, têm seus atos sujeitos ao controle de legalidade do Poder Judiciário, como ocorre com qualquer agente de serviço público. Finalmente, propõe-se a admissão da busca antecipada de bens do executado pelos Cartórios de Registro de Imóveis espalhados pelo País; e como tal previsão não se encontra no PL nº 6.204/2019, como sugestão, apresenta-se um novo PL.

E no **Capítulo 7** são apresentadas as "Considerações Finais", onde, em linhas gerais, são relatadas as conclusões da presente tese de doutoramento, na tentativa de responder à questão norteadora da pesquisa.

Nesse momento, como será visto, constatou-se que o acesso à justiça propicia a efetiva e tempestiva proteção contra qualquer forma de denegação da justiça e também o acesso à ordem jurídica justa, não se limitando à possibilidade

de ingresso em Juízo, mas abrange a duração razoável do processo, que tem intrínseca ligação com a efetivação dos direitos pretendidos, sendo necessário pensar em uma forma de compatibilizar o direito de ação e o direito à solução, observando os demais impostos para um processo justo, como a ampla defesa, o contraditório, a paridade de armas e a imparcialidade do julgador, sob pena de se negar o próprio direito de acesso à Justiça. Enfim, o acesso à justiça facilita a proteção de novos direitos e a previsão de novos instrumentos com o escopo de uma inclusão social.

Constatou-se, também, que a hipótese foi confirmada, sendo que a desjudicialização é um meio adequado de solução de conflitos, contribuindo significativamente para desafogar o Poder Judiciário, liberando-o para cumprir suas reais demandas, além de se constituir uma nova forma de acesso à Justiça, sem a necessidade da intervenção judicial.

Contudo, verificou-se que as serventias extrajudiciais estão recebendo grande prestígio com a adoção da desjudicialização, uma vez que diante do Poder Judiciário estar “abarroto” de processos e a consequente morosidade ao acesso à justiça, as serventias têm-se mostrado eficiente, com o deslocamento desta competência, socorrendo o Judiciário, contribuindo, assim, para a pacificação social. Importante recordar, aqui, que a função social das serventias extrajudiciais no tocante à desjudicialização torna o acesso à justiça plural, trazendo celeridade e segurança jurídica a procedimentos que tinham a natureza essencialmente judicial.

Nesse diapasão, a presente tese trouxe como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais, um novo projeto de lei, tendo como base a iniciativa de Portugal, com a qual se construiu, no sistema português, o chamado PEPEX, pelo qual o credor, preenchendo alguns requisitos, pode requerer ao agente de execução que promova consultas acerca do patrimônio do devedor; resultando-se em um relatório no qual o credor terá ciência dos bens do devedor que sejam eventualmente penhoráveis, podendo decidir se inicia, ou não, o processo de execução.

2 O ACESSO À JUSTIÇA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O presente capítulo, conforme informado anteriormente no texto introdutório da tese, apresenta um estudo sobre a importância do acesso à justiça, bem como aspectos referentes à CF/88, como a representação de uma grande conquista democrática, sendo reconhecida como “Constituição Cidadã” ao trazer expressamente a defesa dos direitos, ao estabelecer a independência do Poder Judiciário, além de prever a inafastabilidade do controle jurisdicional e assegurar o acesso à Justiça como direito fundamental. Fato esse que será explanado a seguir.

Na vigência do Estado Liberal dos séculos XVIII e XIX era comum a declaração dos direitos dos cidadãos e o acesso à justiça era um desses direitos consagrados. Tratava-se de uma fase em que se protegia o individualismo e prestigiava-se a liberdade. O acesso à justiça significava uma proteção judicial do direito formal do indivíduo que havia sido violado por outrem ou o direito de contestar uma ação. Esse acesso prestigiava a igualdade formal e não a substancial, pois ao Estado se exigia uma atuação passiva e não ativa.

“Fatores como diferenças entre os litigantes em potencial no acesso prático ao sistema, ou a disponibilidade de recursos para enfrentar o litígio, não eram sequer percebidos como problemas”¹.

No âmbito da CF/88², em seu Preâmbulo, já consta que o Brasil se trata de um Estado Social Democrático, *in verbis*:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Já o art. 3^o também prevê como sendo um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa:

¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 10.

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifos nossos)

A CF/88⁴ representou uma grande conquista democrática, “sendo conhecida no meio jurídico como Constituição Cidadã, diante da preocupação com os direitos e garantias fundamentais, o estabelecimento de normas programáticas direcionadas ao Estado e a instituição de direitos sociais”. Nesse sentido, “reduziram a esfera de discricionariedade do administrador público em relação ao dispêndio de parcela dos recursos do erário, estabelecendo prioridades e assegurando direitos mínimos aos cidadãos”⁵.

Nesse sentido, José Roberto da Silva Bedaque⁶ defende o seguinte entendimento:

Acesso à Justiça ou mais propriamente acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo equo, correto, giusto.

A expressão “acesso à Justiça”, também é interpretada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth⁷, da seguinte maneira:

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

⁵ SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial “Des. Edésio Fernandes”, 2019, p. 39. Disponível em:

https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

⁶ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 71.

⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 11-12.

[...] serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

A Constituição Cidadã estabeleceu a independência do Poder Judiciário, prevendo a inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF/88), além de assegurar o acesso à Justiça como direito fundamental. *In verbis*: “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

Como explica Cassio Scarpinella Bueno⁸:

A compreensão de que nenhuma lei excluirá ameaça ou lesão a direito da apreciação do Poder Judiciário deve ser entendida no sentido de que qualquer forma de “pretensão”, isto é, “afirmação de direito” pode ser levada ao Poder Judiciário para solução.

Em linhas gerais, esse princípio garante que o Estado não pode negar-se a solucionar qualquer conflito em que o cidadão informe sentir-se lesionado ou ameaçado de algum direito.

Importante destacar, aqui, que, conforme explica Ivan Aparecido Ruiz⁹, é equivocado pensar que o “Acesso à Justiça” só possa ser alcançado pela via da jurisdição estatal, pelo Poder Judiciário. E continua:

Esse pensamento é verdadeiro, quando se está na presença da chamada *jurisdição necessária*, pois, neste caso, entende-se que a intervenção do órgão jurisdicional estatal é indispensável, cabendo a ele, portanto, a missão de pacificação social, enquanto Poder integrante da estrutura estatal e constitucional, e a mais ninguém. A palavra final na solução dos conflitos de interesses é dele. Aí se dá o chamado *controle jurisdicional indispensável, necessário*.⁵¹ Isto ocorre em situações em que os valores fundamentais e essenciais da sociedade são protegidos pelo Estado, seja com relação as pessoas, por se tratar de direitos tão íntimos, e, também, de certas instituições (família, fundações, registros públicos), de certos bens, estes, por ser tratar de interesse público, social, coletivo, ultrapassa a esfera individual, merecendo a especificamente, intervenção estatal, v. g.,

⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, v. 1, p. 126.

⁹ RUIZ, Ivan Aparecido. **Princípio do acesso à justiça**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Tomo Processo Civil, Edição 2, Julho de 2021. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica#:~:text=%E2%80%9CAcesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a%20ou%20mais,previsto%20para%20alcan%C3%A7ar%20esse%20resultado](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica#:~:text=%E2%80%9CAcesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a%20ou%20mais,previsto%20para%20alcan%C3%A7ar%20esse%20resultado.). Acesso em: 29 ago. 2022.

no caso da chamada *indisponibilidade objetiva*. A matéria, aqui, ingressa no contexto da ordem pública.

Em relação à inafastabilidade, Kazuo Watanabe¹⁰ descreve que não assegura, apenas, o acesso formal aos órgãos judiciários, mas sim o acesso à justiça que propicie a efetiva e tempestiva proteção contra qualquer forma de denegação da justiça e também o acesso à ordem jurídica justa.

Nesse sentido, Douglas Cesar Lucas¹¹ aborda que o Poder Judiciário passou a ser um locus de concretização de direitos previstos mas não cumpridos pelos demais Poderes; fato que leva à crítica de que há uma exagerada judicialização da política e violação à separação dos Poderes na atuação judicial.

A Constituição trouxe expressamente a defesa dos direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, como pode-se verificar em seu art. 6º.

Sobre o conceito do princípio do acesso à justiça, entende-se que pode ser compreendido por diversas maneiras, dependendo do aspecto que se queira imprimir a esse termo. Pode-se dizer, assim, que a expressão pode ser considerada polissêmica e plurissignificativa, comportando diversos sentidos. Com efeito, nota-se que existem diversos grupos que interpretam o sentido do acesso à justiça, de modo que, ao tentar conceituá-la, é natural a aproximação de um desses grupos interpretativos.

Por sua vez, Ivan Aparecido Ruiz¹², assim define:

O Acesso à Justiça deve ser compreendido, assim, como o acesso obtido, alcançado, tanto por intermédio dos meios alternativos de solução de conflitos de interesses, quanto pela via jurisdicional e das políticas públicas, de forma tempestiva, adequada e eficiente, realizando uma ordem de valores fundamentais e essenciais que

¹⁰ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 20.

¹¹ LUCAS, Douglas Cesar. A crise funcional do Estado e o cenário da jurisdição desafiada. *In*: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 45.

¹² RUIZ, Ivan Aparecido. **Princípio do acesso à justiça**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Tomo Processo Civil, Edição 2, Julho de 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica#:~:text=%E2%80%9CAcesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a%20ou%20mais,previsto%20para%20alcan%C3%A7ar%20esse%20resultado>. Acesso em: 29 ago. 2022.

interessam a toda e qualquer pessoa. É a pacificação social com a realização do escopo da justiça.

Em se tratando da jurisdição estatal, a cargo do Poder Judiciário, a tutela jurisdicional, a ser ministrada pelo Estado-juiz, deve ser voltada para a realização da justiça. É a justa composição do conflito de interesse ou da realização do direito violado ou ameaçado.

O dever de assegurar o acesso à justiça, segundo Pedro Batista Martins, Selma Lemes, e Carlos Alberto Carmona¹³:

Não se limita a simples possibilidade de distribuição do feito, ou a manutenção de tribunais estatais à disposição da população, mas engloba um complexo sistema de informação legal aos hipossuficientes jurídicos, o patrocínio de defesa dos interesses daqueles econômica e financeiramente desprotegidos que possibilitem a igualdade de todos e, acima de tudo, uma justiça célere em prol do jurisdicionado.

Segundo Aline Damasceno Pereira de Sena¹⁴, ao ampliar o acesso à Justiça, surgem as Defensorias Públicas e os juzizados especiais, dispensando-se a figura do advogado contratado; o Ministério Público (MP) firma-se como instituição independente, para pleitear direitos sociais, coletivos e individuais, atuando nas áreas da saúde, educação e meio ambiente, em situações de omissão estatal.

A autora ressalta ainda que “o acesso à Justiça não se limita à possibilidade de ingresso em Juízo, mas abrange a duração razoável do processo, que tem intrínseca ligação com a efetivação dos direitos pretendidos”, sendo preciso pensar, em uma forma de compatibilizar o direito de ação e o direito à solução, observando os demais “impostos para um processo justo, como a ampla defesa, o contraditório, a paridade de armas e a imparcialidade do julgador, sob pena de se negar o próprio direito de acesso à Justiça”.

E complementa suas ideias, afirmando que:

O acesso à Justiça não pode se confundir com o uso predatório e indiscriminado do sistema judicial, sob pena de se subverter um

¹³ MARTINS, Pedro Batista; LEMES, Selma; CARMONA, Carlos Alberto. **Acesso à justiça**. Aspectos fundamentais da lei da arbitragem. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

¹⁴ SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial “Des. Edésio Fernandes”, 2019, p. 41. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

direito inerente à cidadania em verdadeiro abuso de direito, em detrimento do próprio acesso ao Poder Judiciário que a Constituição Federal de 1988 visou democratizar. É certo que o ingresso em juízo, por si só, não assegura o atendimento ao mandamento constitucional de acesso à Justiça, pois este exige que a parte obtenha tempestivamente a solução justa e com observância do contraditório e da ampla defesa para a pretensão deduzida¹⁵.

Porém, a autora aduz, que, com isso, a democratização da Justiça e a concretização de direitos resultou em uma explosão de litigiosidade que leva à “ineficiência do próprio sistema judicial, na medida em que este não consegue absorver a demanda que lhe é dirigida em tempo hábil”.

Importante se faz destacar aqui alguns enfoques. Sob um enfoque mais alinhado à técnica processual, citem-se aqueles que tratam o acesso à justiça como a forma de se pleitear a tutela jurídica, por meio do Poder Judiciário, pondo fim à inércia da jurisdição, buscando analisar as formas de ações, a natureza dos provimentos jurisdicionais, os requisitos necessários para se requerer a tutela jurisdicional, os instrumentos processuais, as defesas dispostas para se contrapor ao pedido, dentre outros. Nesse enfoque, encontra-se a ideia da instrumentalidade do processo, segundo a qual o processo é um meio para se obter a justiça, sendo um mecanismo de acesso à justiça.

Um outro enfoque, encara-se o acesso à justiça como forma de ingresso físico aos fóruns e tribunais, preocupando-se com a análise de acesso aos prédios judiciários por toda a sociedade, devendo o Estado proporcionar meios àqueles que possuem limitação física, como bem aduz Luiz Alberto David Araújo¹⁶.

Com a evolução da sociedade e o surgimento de litígios cada vez mais complexos, houve, a necessidade de uma nova interpretação dos direitos que já estavam consagrados em diversos diplomas legais. A igualdade formal não era suficiente, pois, comumente, a vontade do mais forte economicamente sempre prevalecia sobre a vontade do mais fraco.

¹⁵ SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial “Des. Edésio Fernandes”, 2019, p. 51. Disponível em:

https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

¹⁶ ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Barrados**: pessoas com deficiência sem acessibilidade: como, o que e de quem cobrar. Petrópolis: KBR, 2011.

Diante disso, o Estado Liberal se transformou em um Estado Social, também denominado de *welfare state*, em que se exigia uma atuação ativa do Estado e não mais passiva, pois não bastava apenas o reconhecimento dos direitos em diplomas legais, mas a exigência de torná-los efetivos e acessíveis a todos. A titularidade dos direitos contemplados em lei seria destituída de fundamento se não houver um efetivo mecanismo posto em prática para a sua defesa.

Nesse sentido, houve uma evolução no conceito de acesso à justiça. Mauro Cappelletti e Bryant Garth¹⁷, em estudo clássico sobre o tema, afirmaram que:

O conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante, correspondente a uma mudança equivalente no estudo e ensino do processo civil. Nos estados liberais "burgueses" dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigorante. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito *formal* do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. [...] A justiça, [...] no sistema *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos [...]. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth¹⁸ afirmam, ainda, sobre o *welfare state*:

Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. [...] O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Percebe-se que com a CF/88, o acesso à justiça facilitou a proteção de novos direitos e a previsão de novos instrumentos com o escopo de uma inclusão social, principalmente pela previsão das Defensorias Públicas e da assistência jurídica aos beneficiários da justiça gratuita, permitindo maior facilidade a possam propor suas demandas no Poder Judiciário.

¹⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 09.

¹⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 11-12.

Importante se faz relatar que o acesso à justiça, quer em seu aspecto de acesso aos tribunais, quer no acesso ao direito, trata-se de um tema concernente ao Estado. Essa valorização do Estado, principalmente do Poder Judiciário na sua incumbência de solucionar os casos postos à sua análise, com a subsunção da norma abstrata ao caso concreto, como fruto do acesso à justiça tem sido revisitada nos últimos anos, não mais tratando como algo exclusivo.

Como bem aduz Aline Damasceno Pereira de Sena¹⁹, 30 anos após a promulgação da Carta Magna:

É possível constatar a incapacidade do Estado Brasileiro em atender as disposições e diretrizes constitucionais, que foram reiteradamente descumpridas em relação à sociedade, gerando uma demanda judicial pelo cumprimento dos direitos não efetivados em razão da omissão estatal.

Isso porque, após a CF/88, segundo a autora, o Judiciário ganhou um espaço maior de atuação, devido a uma gama extensa de direitos individuais e sociais pela nova ordem constitucional, acrescido do reiterado descumprimento de tais normas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, a autora complementa suas ideias, afirmando que:

Soma-se a tanto a própria consciência democrática formada após o período ditatorial, fomentada pelos meios de disseminação da informação do século XXI (informática e internet), os quais paulatinamente vão divulgando aos cidadãos seus direitos e os mecanismos para acessá-los²⁰.

Diante disso, pode-se verificar que a ampliação do acesso à Justiça acarretou sua própria negação, pois esse acesso não se identifica com processo judicial, mas

¹⁹ SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial “Des. Edésio Fernandes”, 2019, p. 41. Disponível em:

https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

²⁰ SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial “Des. Edésio Fernandes”, 2019, p. 41. Disponível em:

https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

sim com a solução do conflito, pois "a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante ou estímulo à litigiosidade podem transformar a Justiça em uma Justiça não apenas seletiva, mas sobretudo inchada"²¹.

Nesse sentido:

O direito de ação está muito aquém do direito de acesso à Justiça, visto que o último abarca a resposta judicial para o caso concreto, com observância do contraditório e da ampla defesa, e, ainda, em tempo razoável, notadamente porque a solução tardia pode esvaziar o próprio direito material reclamado²².

Carmem Silvia Fullin²³, por sua vez, explica muito bem essa situação:

[...] Acessar a justiça deixou de significar somente a possibilidade de ter o judiciário à disposição, mas, além disso, dispor de condições reais (econômicas, culturais, institucionais) para acioná-lo. Em outras palavras, o acesso aos tribunais passou a ser visto como um problema social a ser debatido e gerido pelo poder público. Entretanto, é preciso ter em conta que a construção do problema de acesso à justiça também está relacionada à valorização da participação do Estado na regulação e no controle de conflitos sociais. Isso fortalece a ideia de que as instituições estatais são o melhor e mais seguro destino para resolução de disputas e afirmação de direitos, reforçando-se assim a centralidade do papel do Estado na vida social. [...] O problema do acesso à justiça encontra-se também historicamente articulado à afirmação de uma forma específica de organização política e jurídica que marca as sociedades ocidentais capitalistas modernas.

Em se tratando da problemática do acesso efetivo à justiça, ou melhor, da problemática da efetividade do processo, Cândido Rangel Dinamarco²⁴ a explica a partir de quatro facetas, sendo elas, a admissão em juízo, o modo de ser do processo, os critérios de julgamento, a efetivação dos direitos.

²¹ SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 41.

²² SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial "Des. Edésio Fernandes", 2019, p. 41. Disponível em:

https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

²³ FULLIN, Carmen Silvia. Acesso à justiça: a construção de um problema em mutação. *In*: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 220.

²⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 303.

Ademais, conforme direciona Aline Damasceno Pereira de Sena²⁵, em relação às palavras de Cândido Rangel Dinamarco, comenta que o acesso à Justiça, para o autor, é “a síntese do pensamento instrumentalista e dos princípios constitucionais e legais do processo, abarcando as garantias de ingresso em juízo, do contraditório, do devido processo legal, do juiz natural, da igualdade entre as partes”.

Contudo, o acesso efetivo à justiça, também designado princípio da efetividade, não traduz necessariamente a ideia de acesso ao Poder Judiciário. Com efeito, o acesso efetivo se traduz em um acesso efetivamente garantido como um entendimento amplo. A noção do acesso à justiça é construída a partir dos obstáculos detectados e das possíveis soluções adequadas, denominadas como ondas renovatórias.

2.1 Princípios estruturantes do Código de Processo Civil

De acordo com De Plácido e Silva²⁶:

No sentido jurídico, notadamente no plural, quer significar as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica. (...) Princípios jurídicos, sem dúvida, significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio direito.

Na visão de Gisele Santos Fernandes Góes²⁷, os princípios têm a característica de generalidade e sua função precípua é a de servir como norte interpretativo e de aplicação das normas jurídicas com o escopo de garantir uma coerência ao sistema jurídico como um todo.

²⁵ SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial “Des. Edésio Fernandes”, 2019, p. 41-42. Disponível em:

https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

²⁶ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 447.

²⁷ GÓES, Gisele Santos Fernandes. **Princípio da proporcionalidade no Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

Teresa Negreiros²⁸, por sua vez, afirma que os princípios seriam guias, formas de orientação, normas providas de alto grau de generalidade e indeterminação, numa posição elevada de hierarquia, atuando como vetor para todo o sistema jurídico, valores essenciais à perpetuação do Estado de Direito.

Nas palavras de Willis Santiago Guerra Filho²⁹:

Os princípios devem ser entendidos como indicadores de uma opção pelo favorecimento de determinado valor, a ser levada em conta na apreciação jurídica de uma infinidade de fatos e situações possíveis. Os princípios jurídicos fundamentais, dotados também de dimensão ética e política, apontam a direção que se deve seguir para tratar de qualquer ocorrência de acordo com o direito em vigor.

Nelson Nery Jr. e Rosa Nery³⁰ ensinam que os princípios:

São regras de conduta que norteiam o juiz na interpretação da norma, do ato ou negócio jurídico. Os princípios gerais de direito não se encontram positivados no sistema normativo. São regras estáticas que carecem de concreção. Têm como função principal auxiliar o juiz no preenchimento das lacunas.

Para Nelson Rosendal³¹, “os princípios não são apenas a lei, mas o próprio direito em toda a sua extensão e abrangência”. E complementam: “Da positividade dos textos constitucionais alcançam a esfera decisória dos arestos, constituindo uma jurisprudência de valores que determina o constitucionalismo contemporâneo, a ponto de fundamentar uma nova hermenêutica dos tribunais”.

Os princípios permitem que a Constituição se comunique melhor com a realidade fática subjacente, uma vez que conferem mais amplitude para interpretações que levem em conta as especificidades do quadro empírico. A sua plasticidade abre um maior espaço para a penetração de considerações sobre a solução mais justa no caso concreto no âmbito da concretização constitucional. É

²⁸ NEGREIROS, Teresa. **Fundamentos para uma interpretação constitucional do princípio da boa-fé**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

²⁹ GUERRA Filho, Willis Santiago. *A filosofia do direito: aplicada ao direito processual e à teoria da constituição*. São Paulo, Atlas, 2002, p. 17.

³⁰ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 8. ed. São Paulo: RT, 2001, p. 123.

³¹ ROSEVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 45-46.

por isso que alguns autores associam os princípios constitucionais ao ideal de justiça³².

Já José Cretella Neto³³, assevera que os princípios são:

[...] vigas mestras que sustentam a estrutura organizacional e operativa do sistema jurídico, atuando também como elo de ligação entre a lei, a doutrina e a jurisprudência, possibilitando a regulamentação harmônica e equânime da sociedade. Seu emprego permite, por um lado, a elaboração de leis que reflitam a ideia daquilo que, em determinado momento histórico, a sociedade considere como 'socialmente justo'; e por outro, permite-se a aplicação dessas leis aos conflitos de interesse, de forma a efetivar o direito, mediante a adequada interpretação da *mens legis*.

Por sua vez, Juarez Freitas³⁴ entende que princípios são:

Os critérios ou as diretrizes basilares do sistema jurídico, que se traduzem como disposições hierarquicamente superiores, do ponto de vista axiológico, às normas estritas (regras) e aos próprios valores (mais genéricos e indeterminados), sendo linhas mestras de acordo com as quais guiar-se-á o intérprete quando se defrontar com as antinomias jurídicas.

Miguel Reale³⁵ também corrobora, afirmando que:

Os princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *praxis*.

Enfim, é inegável a importância dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente após a CF/88 que, ao estabelecer diversos princípios e regras, configura-se como um vetor axiológico inafastável para a interpretação e aplicação de toda a legislação infraconstitucional.

³² SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

³³ CRETILLA NETO, José. **Fundamentos principiológicos do Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 26.

³⁴ FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 56.

³⁵ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 299.

Em se tratando de princípios e regras, importante se faz explicar, brevemente, aqui a distinção entre os dois, conforme explica Robert Alexy³⁶:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deontológicas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas. Há diversos critérios para distinguir regras de princípios. Provavelmente aquele que é utilizado com mais frequência é o da generalidade. Segundo esse critério, princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto que o grau de generalidade das regras é relativamente baixo. [...] Princípios e regras são diferenciados também com base no fato de serem razões para regras ou serem eles mesmas regras, ou, ainda, no fato de serem normas de argumentação ou normas de comportamento.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os princípios são normas genéricas que dão unidade ao sistema e que dependem de interpretação para a sua aplicação, sendo orientações gerais e básicas que fundamentam e dão unidade ao direito.

Por Humberto Bergmann Ávila³⁷:

Enquanto as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos (normas-do-que-fazer). Os princípios são normas cuja finalidade frontal é, justamente, a determinação da realização de um fim juridicamente relevante (normas-do-que-deve-ser), ao passo que a característica diania das regras é a previsão do comportamento.

Ademais, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015³⁸, que instituiu o Código de Processo Civil (CPC), trouxe diversas disposições impactantes à praxe forense, sendo que, por se tratar de um diploma recente, a doutrina e a jurisprudência ainda terão grandes desafios para buscar o real sentido dos novos artigos e dos institutos.

³⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 83.

³⁷ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 62.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

Os princípios gerais do processo civil estão previstos na CF/88³⁹ e no CPC/15⁴⁰, e são premissas que servem como um verdadeiro sustentáculo para melhor aplicação e interpretação da ciência processual. Durante a aplicação e a interpretação da lei processual os princípios gerais do processo civil, jamais poderão deixar de ser observados⁴¹.

São princípios estruturantes⁴²:

O **princípio da dignidade da pessoa humana** está previsto no art. 8 do CPC/15 e no art. 1º, III, da CF/88, *in verbis*: Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência; Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana. Entende-se que a dignidade da pessoa humana como um direito de conteúdo complexo, composto de todos os direitos fundamentais (aqueles previstos na CF/88 e inerentes à pessoa humana).

O **princípio da legalidade (juridicidade)** é também previsto no art. 8º do CPC/15 que normatiza que o órgão julgador deve observar o princípio da legalidade no processo civil brasileiro, buscando vedar a decisão difundida em Direito natural ou Direito inventado pelo órgão jurisdicional, mas sim, Direito pautado em lei.

O **princípio da igualdade** está previsto no art. 5º, caput, da CF/88, *in verbis*: Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. Observa-se que este princípio prevê que o órgão jurisdicional deve

³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴¹ MENDONÇA, Marcos. **Princípios gerais do Processo Civil na Constituição Federal**. 29 maio 2020. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11670/Principios-gerais-do-Processo-Civil-na-Constituicao-Federal> Acesso em: 19 dez. 2022.

⁴² Os princípios estruturantes são baseados nas considerações de Didier Junior, trazidos pela interpretação de Mariana Guimarães (GUIMARÃES, Mariana. **Quais são os princípios do Direito Processual Civil?** Disponível em: <https://direito.idp.edu.br/blog/direito-processual-civil/principios-direito-processual-civil/> Acesso em: 19 dez. 2022.

prestar o mesmo tratamento às partes do processo. Dessa forma, as normativas devem ser aplicadas da mesma forma para o réu e para o autor, considerando a imparcialidade do juiz, igualdade no acesso à justiça, redução das desigualdades e a igualdade no acesso às informações.

O **princípio da boa-fé** também consta previsto no art. 5º do CPC, *in verbis*: Art. 5º. Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé. Este princípio não exige a intenção do sujeito processual, mas a norma de conduta. Portanto, pode-se dizer que a função do princípio da boa-fé é estabelecer um padrão ético de conduta para as partes no processo civil.

O **princípio da adequação** busca acomodação legislativa, jurisdicional e negocial. Este, também, será estudado adiante.

O **princípio da proteção da confiança** O princípio da proteção da confiança legítima consiste numa aplicação subjetivada da segurança jurídica, pois serve de proteção do cidadão em face do Estado. Por isso, este princípio é considerado previsto no art. 1º da CF/88, *in verbis*: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição .

O **princípio da inafastabilidade da jurisdição** está previsto nos seguintes artigos: Art. 3º, CPC/15. Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito; Art. 5º, XXXV,CF/88. A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Trata-se do direito de ação em sentido amplo. É uma das garantias fundamentais do processo que obriga o Poder Judiciário a examinar e responder toda pretensão de qualquer pessoa, afastando qualquer limitação ao acesso jurisdicional. É em decorrência disso que há previsão de garantia da assistência jurídica aos carentes, bem como preocupação de assegurar a paridade de armas entre os litigantes na disputa judicial de maneira a garantir que o acesso à justiça não fique prejudicado.

O **princípio do contraditório** está previsto nos arts. 5º, LV da CF/88; 9º e 10 do CPC/15: Art. 5º, LV, CF/88, *in verbis*: Art. 5º, LV, CF/88. Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o

contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; Art. 9º, CPC/15. Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida (...). Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício. O art. 9º trata-se da bilateralidade do processo, em que há a informação e possibilidade de manifestação. Ou seja, necessariamente há a alegação do autor, mas o réu pode, ou não, manifestar-se contra as causas de pedir. Sendo assim, a mera revelia não viola o princípio do contraditório, pois, o réu teve a oportunidade de se manifestar. Já o art. 10 se refere à vedação da decisão surpresa, que proíbe o juiz de tomar uma decisão sem antes dar às partes a oportunidade de se manifestar, ainda que possa apreciar a matéria de ofício. Permite o contraditório efetivo ao transformar o binômio em trinômio: informação, possibilidade de manifestação e resposta do Judiciário. A exemplo, cita-se um caso de prescrição, em que o juiz, mesmo sabendo do prazo, deve ouvir o réu.

O **princípio da ampla defesa** também é expresso no art. 5º, LV da CF/88, como visto anteriormente. A ampla defesa é a garantia de que qualquer réu possa se defender e recorrer plenamente, tendo todos os seus argumentos apreciados, o que não significa que todos os fatos alegados serão levados em consideração. Cabe ao juiz analisar a pertinência das provas e alegações.

O **princípio da publicidade** está previsto no art. 93, IX, CF, art. 8º e 11 do CPC, *in verbis*: Art. 93, IX, CF/88. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; Art. 8. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência; Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade. Parágrafo único - Nos casos de segredo de justiça, pode ser autorizada a presença somente das partes, de seus advogados, de defensores públicos ou do MP.

O **princípio da motivação** também está previsto no art. 93, IX da CF/88 e repetido no art. 11 do CPC/15, os quais expressam que toda decisão judicial deve ser motivada, Sem a fundamentação, a decisão é nula. Dessa forma, é garantido que autor e réu saibam a razão pela qual seus argumentos foram aceitos ou negados, garantindo que tenham condições de recorrer.

O **princípio da duração razoável do processo** encontra-se previsto nos arts. 4º, CPC/15 e 5º, LXXVIII, CF/88, *in verbis*: Art. 4º, CPC/15. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa; Art. 5º, LXXVIII, CF/88 - São assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Este princípio, por sua vez, estabelece que não só a fase de conhecimento, mas também o cumprimento de sentença e a execução devem ser administrados observando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, de maneira a impedir que o processo se estenda além do limite razoável de duração, sem que se comprometa a ampla defesa e contraditório.

O **princípio da inércia** é expresso no art. 2º do CPC/15, o qual prevê: O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei. Este é o princípio da necessidade da demanda, ou seja, a jurisdição só age quando provocada pela parte interessada e não pelo juiz, garantindo sua imparcialidade. Porém, uma vez instaurada a relação processual, compete ao juiz mover o procedimento de fase em fase até exaurir. Isto é denominado impulso oficial.

O **princípio da cooperação** está previsto no art. 6º do CPC/15, *in verbis*: Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. Este artigo obriga todos os sujeitos da ação a cooperarem entre si, para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. Um exemplo é quando o juiz indica o que deve ser emendado na petição inicial, ou quando ele, em conjunto com as partes, aponta os pontos controvertidos. Todavia, isto não significa que o juiz deva ajudar a parte hipossuficiente.

Pode-se incluir neste princípio, o **princípio da primazia da decisão de mérito**, que além de previsto no art. 6º, também é expresso no art. 4º do CPC/15, *in verbis*: Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral

do mérito, incluída a atividade satisfativa. Este princípio, por sua vez, afirma que o juiz deve priorizar a decisão de mérito, ou seja, fazer o possível para que ela ocorra.

O **princípio da proibição de provas ilícitas** está previsto no art. 5, LVI, da CF/88, *in verbis*: LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos. Pode-se verificar que este não admite a utilização de provas obtidas por meios ilícitos no processo. Caso tais provas cheguem ao processo, o magistrado não deve considerá-las. A exemplo, provas obtidas através da violação da intimidade.

Já o **princípio do devido processo legal** é expresso no inciso LIV, art. 5 da CF/88, *in verbis*: LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. O intuito desse princípio é não deixar que as partes sejam lesadas com práticas não especificadas. Trata-se de norma fundamental do Direito que garante que os atos processuais se realizem em conformidade à lei vigente. É a observância da lei no decorrer dos trâmites legais, conforme previamente estabelecido. Todavia, não se pode aceitar qualquer processo regular apenas no plano formal, por isso, este é o princípio síntese de todos os outros. O devido processo legal é aquele realizado em harmonia com os princípios processuais e constitucionais.

O **princípio do juiz natural** está previsto no inciso XXXVII, do art. 5º da CF/88, *in verbis*: XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção. Trata-se do juiz cuja competência é previamente estabelecida em lei para o julgamento de determinada lide, impedindo o abuso de poder e parcialidade do juiz. Como consequência deste princípio, não se admite escolha específica ou exclusão de um juiz de determinado caso, dessa forma atendo-se aos princípios constitucionais de vedação do tribunal de exceção e de competência.

O **princípio da eficiência** está previsto no art. 37 da CF/88, *in verbis*: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. Percebe-se que este tem como finalidade a satisfação na solução da lide em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos, isto é, busca assertividade na escolha dos meios processuais.

O **princípio da efetividade** assegura que os direitos devem não ser somente reconhecidos mas também efetivados, isto é, o direito à atividade satisfativa, direito

à execução. Este princípio e o princípio da eficiência serão bem mais detalhados e estudado no capítulo final da presente tese.

3 AS ATRIBUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E A EFETIVAÇÃO DOS DIRETOS FUNDAMENTAIS

Neste capítulo, especificamente, serão apresentadas breves considerações sobre os direitos fundamentais trazidos pela CF/88, bem como o princípio da efetividade do processo, que assegura que os direitos devem ser reconhecidos e efetivados, porém traz, em linhas gerais, a preocupação maior que é dar efetividade a esses direitos. Nesse sentido, o capítulo busca apresentar a importância da concretização dos direitos fundamentais por parte do Poder Judiciário, previstos na Constituição, bem como seu limite e possibilidades de sua atuação na esfera estatal.

3.1 Breves considerações sobre os direitos fundamentais

Os Direitos Fundamentais estão previstos no título II da CF/88⁴³, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, sendo direitos protetivos, que garantem o mínimo necessário para que o indivíduo exista de forma digna dentro de uma sociedade administrada pelo Poder Estatal.

Pode-se dizer que os direitos fundamentais constituem os princípios fundamentais da Constituição e se encontram presentes de uma forma direta ou indireta em todo o corpo da Constituição.

Sabe-se que uma das principais inovações da CF/88 é a ampla cobertura de direitos fundamentais e de garantias fundamentais.

Antes de mais nada, é importante traçar as diferenças entre os direitos fundamentais e as garantias fundamentais, conforme aduz Alexandre Guimarães Gavião Pinto⁴⁴:

É sabido que as garantias traduzem-se no direito de os cidadãos exigirem dos Poderes Públicos a proteção de seus direitos, e que os direitos fundamentais vinculam-se à atuação do Estado. Destarte, podemos concluir que as garantias fundamentais são estabelecidas na Constituição da República para servirem como um eficiente manto protetivo dos direitos fundamentais.

⁴³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

⁴⁴ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 127. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

Constituem os direitos fundamentais, segundo Alexandre Guimarães Gavião Pinto⁴⁵:

[...] legítimas prerrogativas que, em um dado momento histórico, concretizam as exigências de liberdade, igualdade e dignidade dos seres humanos, assegurando ao homem uma digna convivência, livre e isonômica. Vê-se, portanto, que os direitos fundamentais representam o núcleo inviolável de uma sociedade política, com vistas a garantir a **dignidade da pessoa humana**, razão pela qual não devem ser reconhecidos apenas formalmente, mas efetivados materialmente e de forma rotineira pelo Poder Público. (grifos nossos).

O termo “direitos fundamentais” aplica-se para os direitos da pessoa, reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional de determinado Estado. Estes, por sua vez, são a constitucionalização dos direitos naturais do homem, os quais passaram a ser reconhecidos, também, na esfera internacional, a partir de impulso representado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948⁴⁶.

Importante retomar, aqui, que a DUDH⁴⁷ é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos.

A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

⁴⁵ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 126. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴⁶ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴⁷ BRASIL. ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (DUDH). Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 30 ago. 2022.

Uma série de tratados internacionais de direitos humanos e outros instrumentos adotados desde 1945 expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos.

Eles incluem a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), entre outras.

Nesse sentido, Alexandre Guimarães Gavião Pinto⁴⁸ aduz que:

Insta salientar, também, que o artigo 5º da Carta Magna, em seu § 3º, determina que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais, o que nos revela que tais diplomas, cumpridos os requisitos exigidos na norma em comento, terão status constitucional, posicionando-se no mesmo plano hierárquico das outras normas constitucionais.

Com efeito, o § 3º do artigo 5º da Carta Política estabelece que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados em conformidade com os ditames constitucionais acima delineados, deverão ser fielmente respeitados e observados pelas normas infraconstitucionais, sendo certo que apenas poderão ser modificados pelo procedimento legislativo rígido, anteriormente exposto, incidindo, na espécie, a limitação prevista no artigo 60, § 4º da Constituição da República.

Nota-se que, na visão de Alexandre Guimarães Gavião Pinto⁴⁹, “apesar de os direitos fundamentais serem tratados pela doutrina majoritária, como sendo inerentes à própria condição humana, forçoso é reconhecer a existência de traços distintivos entre os direitos fundamentais e os direitos humanos”.

E complementa, afirmando que:

⁴⁸ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 140. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴⁹ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 127. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

Os direitos do homem são oriundos da própria natureza humana e possuem caráter inviolável, intemporal e universal, sendo válidos em todos os tempos e para todos os povos. Já os direitos fundamentais são os direitos do homem jurídico, institucionalizados e amparados objetivamente em determinada ordem jurídica concreta, ou seja, os direitos fundamentais são os direitos do homem, garantidos e limitados espaço temporalmente, o que implica no reconhecimento de que enquanto os direitos do homem são decorrentes da própria natureza humana, possuindo, destarte, caráter inviolável, intemporal e universal, os direitos fundamentais são os direitos vigentes numa específica ordem jurídica⁵⁰.

Os direitos fundamentais, então, podem ser conceituados, de acordo com Ana Cristina Monteiro de Andrade Silva⁵¹, com sendo:

[...] aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do Direito Constitucional positivo foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integradas ao Texto Constitucional e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal); bem como as que, pelo seu objeto e significado, possam lhes ser equiparados, tendo ou não assento na Constituição formal, considerando a abertura conferida pelo artigo 5º, § 2º da Constituição de 1988.

Já Jorge Miranda⁵² conceitua os direitos fundamentais como parte integrante da Constituição, não havendo ordem constitucional que não tenha, explícita ou implicitamente e positiva ou negativamente, certa ordem, e certa regulação de direitos fundamentais.

E segundo Flávia Piovesan⁵³:

Atente-se ainda que, no intuito de reforçar a imperatividade das normas que traduzem direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1988 institui o princípio da aplicabilidade imediata dessas normas, nos termos do art. 5º, § 1º. Esse princípio realça a força normativa de todos os preceitos constitucionais referentes a direitos, liberdades e garantias fundamentais, prevendo um regime jurídico específico endereçado a tais direitos. Vale dizer, cabe aos

⁵⁰ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 127. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵¹ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 148. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵² MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais e Interpretação Constitucional. **Revista do Tribunal Regional Federal da Quarta Região**, Porto Alegre, ano 9, n. 30, 1998, p. 23.

⁵³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 91-92.

Poderes Públicos conferir eficácia máxima e imediata a todo e qualquer preceito definidor³⁸ de direito e garantia fundamental. Tal princípio intenta assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar 91/782 tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Os direitos fundamentais nos ordenamentos atuais do Ocidente, entre eles, o português e o brasileiro, segundo Ana Cristina Monteiro de Andrade Silva⁵⁴, caracterizam-se:

- pela ampliação e diversificação do catálogo, indo além das declarações clássicas, pela acentuação da dimensão objetiva dos direitos como princípios básicos de todo o sistema jurídico;
- pela consideração do homem situado, traduzida na relevância da comunidade e dos grupos, no enlace entre direitos de liberdade e direitos sociais;
- pela relevância de um conteúdo positivo, tanto nos direitos sociais quanto nos direitos de liberdade;
- pela produção de efeitos não apenas verticais (perante os poderes), mas também horizontais (perante os particulares);
- pela complexidade dos processos e técnicas de regulamentação; e
- pela multiplicação dos meios de tutela e sua ligação aos sistemas de fiscalização da legalidade e da constitucionalidade.

Segundo a autora, atualmente, “a doutrina vem sustentando a multifuncionalidade dos direitos fundamentais, que já não se restringem mais à função de direitos de defesa contra os poderes públicos, nem poderiam ser reduzidos à noção de direitos subjetivos públicos”⁵⁵.

Já de acordo com Alexandre Guimarães Gavião Pinto⁵⁶, os direitos fundamentais possuem as seguintes características:

⁵⁴ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 148. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁵ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 148. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁶ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 128. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

- são imprescritíveis, posto que tais direitos não perecem pelo decurso do prazo;
- são inalienáveis, uma vez que não há possibilidade de transferência de tais direitos;
- são irrenunciáveis, eis que, em regra, não podem ser renunciados;
- são invioláveis, já que é impossível serem vulnerados por leis infraconstitucionais ou por atos de autoridades públicas;
- são universais, posto que a abrangência dos aludidos direitos engloba todos os indivíduos;
- são marcados pela efetividade, uma vez que se impõe ao Poder Público, em sua rotineira atuação, a adoção de mecanismos que garantam a efetivação dos relevantes direitos que informam;
- são interdependentes, levando-se em conta que as variadas previsões constitucionais, muito embora autônomas, possuem diversas intersecções para atingirem as suas finalidades; e
- são complementares, já que não devem ser objeto de interpretações isoladas, exigindo análise conjunta e completa, com o fim de alcançar os objetivos almejados pelo legislador constituinte.

Os Direitos Fundamentais, de acordo com o que reza a Constituição, podem ser classificados em: direitos de defesa e direitos a prestações.

No que se refere aos direitos de defesa, tem-se os direitos de liberdade, igualdade, garantias institucionais, direitos políticos, os quais exigem uma atitude de abstenção dos poderes estatais e dos particulares, segundo a autora. Estes, por sua vez:

No que pertine a esses direitos, a lei não é indispensável à sua fruição, devendo, por isso, prevalecer o postulado constitucional do artigo 5º, § 1º, quanto à aplicabilidade imediata desses direitos, já que aqui, ao contrário dos direitos sociais prestacionais, não há, na maioria das vezes, os óbices de escassez de recursos (limite da reserva do possível) e falta a legitimidade dos tribunais para definição e alcance da prestação⁵⁷.

⁵⁷ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 148. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

Esses direitos dizem respeito aos direitos de liberdade, igualdade, o direito à vida e o direito de propriedade; e tem como objetivo:

[...] a limitação do poder estatal, assegurando ao indivíduo uma esfera de liberdade e outorgando-lhe um direito subjetivo que lhe permita evitar interferências indevidas no âmbito de proteção do direito fundamental ou mesmo eliminação de agressões que esteja sofrendo em sua esfera de autonomia pessoal.

São garantidas a manifestação da personalidade, uma esfera de autodeterminação dos indivíduos, os direitos políticos, proteção da intimidade e da vida privada, e até novos direitos contra manipulações genéticas, a liberdade de informática e o direito à autodeterminação informativa⁵⁸.

Para Gomes Canotilho⁵⁹, esses direitos se autoimpondo como direitos negativos, diretamente conformadores de um espaço subjetivo de distância e autonomia, com o correspondente dever de abster ou proibir a agressão por parte dos destinatários passivos, públicos e privados.

Já os direitos fundamentais a prestações, como aduz Ana Cristina Monteiro de Andrade Silva⁶⁰, “objetivam a garantia, não apenas da liberdade perante o Estado, mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo depende de uma postura ativa dos poderes públicos no que se refere à conquista e à manutenção de sua liberdade”.

Esses direitos, segundo a autora, implicam em uma postura ativa do Estado, sendo obrigado a disponibilizar, aos indivíduos, prestações de natureza jurídica e material. Estes, por sua vez, - e como afirmado pela autora – são os “chamados direitos de segunda geração, correspondendo à evolução do Estado de Direito para o Estado democrático e social de Direito”⁶¹.

⁵⁸ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 148. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria Constitucional**. 2. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1998.

⁶⁰ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 149. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶¹ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 149. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

Os direitos a prestações, segundo explica Gomes Canotilho⁶², significam, em sentido estrito, direito do particular para obter algo por meio do Estado, sendo saúde, educação, segurança social etc.

Diante disso, Ana Cristina Monteiro de Andrade Silva⁶³ comenta que a função de prestação dos direitos fundamentais associa-se a três núcleos problemáticos dos direitos sociais, econômicos e culturais, e exemplifica-os:

1. ao problema dos direitos sociais originários, ou seja, se os particulares podem derivar diretamente das normas constitucionais prestacionais (ex: derivar da norma consagradora do direito à habitação uma pretensão prestacional traduzida no direito de exigir uma casa);
2. ao problema dos direitos sociais derivados que se reconduzem ao direito de exigir uma atuação legislativa concretizadora das “normas constitucionais sociais” (sob pena de omissão inconstitucional) e no direito de exigir e obter a participação igual nas prestações criadas pelo legislador (ex: prestações médicas e hospitalares existentes);
3. ao problema de saber se as normas consagradoras de direitos fundamentais sociais têm uma dimensão objetiva juridicamente vinculativa dos poderes públicos no sentido de obrigarem estes, independentemente de direitos subjetivos ou pretensões subjetivas dos indivíduos, a políticas sociais ativas conducentes à criação de instituições (ex: hospitais, escolas), serviços (ex: serviços e segurança social) e fornecimento de prestações (ex: rendimento mínimo, subsídio de desemprego, bolsas de estudo, habitações económicas)

Ademais, a autora relata muito bem que os direitos fundamentais podem exercer, de maneira simultânea, uma função defensiva ou prestacional; e exemplifica essa simultaneidade em relação ao direito à saúde e à moradia. Veja-se:

O **direito à saúde**, por exemplo, será direito de defesa (negativo) no sentido de impedir ingerências indevidas por parte do Estado e terceiros na saúde do titular, mas será direito a prestações (direito positivo) quando impuser ao Estado a realização de políticas públicas que busquem a efetivação desse direito para a

⁶² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria Constitucional**. 2. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1998.

⁶³ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 149. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

população, tornando o particular credor de prestações materiais que dizem respeito à saúde – como atendimento médico-hospitalar, fornecimento de medicamentos, realização de exames, enfim, toda a prestação indispensável para a realização do direito à saúde.

No mesmo contexto, o **direito à moradia**, como bem jurídico fundamental, encontra-se, em princípio, protegido de qualquer sorte de agressões de terceiros. Assim, como expressão do direito de defesa, o Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar a moradia das pessoas, de tal sorte que toda e qualquer medida violadora do direito à moradia é passível de ser impugnada em juízo. Já na sua dimensão prestacional, o direito à moradia assume também, mas não só, a condição de norma programática, impondo ao Poder Público a tarefa de atuar positivamente na promoção, proteção e concretização das metas constitucionalmente estabelecidas, no sentido de assegurar uma moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana para a população. Entretanto, é certo, para grande parte da doutrina, e assim também nos posicionamos, que os direitos sociais prestacionais, em que pese sua dimensão programática, nem por isso perdem sua fundamentalidade⁶⁴. (grifos nossos).

Em contrapartida, a autora ainda relata que os direitos prestacionais se diferenciam dos direitos de defesa em virtude da sua dimensão economicamente relevante. E explica:

Isso ocorre porque os direitos de defesa podem ser considerados destituídos de sua dimensão econômica, já que o objeto de sua proteção (vida, intimidade, liberdades, etc.) pode ser assegurado juridicamente, a princípio, independentemente das circunstâncias econômicas. Já os direitos prestacionais sociais têm uma situação de dependência da situação econômica. Embora sejam apontadas prestações economicamente neutras, mesmo nessas situações é possível verificar uma repercussão econômica, ainda que indireta⁶⁵.

Os direitos fundamentais também são classificados em “gerações” ou “dimensões”, assim chamados pelos estudiosos. São divididos em primeira, segunda e terceira geração, baseando-se na ordem cronológica em que esses direitos foram recepcionados em nível constitucional.

⁶⁴ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 150. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶⁵ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 150. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

Em relação à terminologia, Alexandre Guimarães Gavião Pinto⁶⁶ faz importante reflexão:

É bem verdade que a terminologia “gerações” vem suportando as mais acirradas discussões doutrinárias e críticas pertinentes, não se revelando realmente a mais adequada forma de classificação. Isto porque traz em seu bojo a idéia de que cada “geração” teria início e término, induzindo, aos mais desavisados, a impressão de ruptura com as antecedentes ditas “gerações”. Parece-nos, de fato, mais adequada a terminologia “dimensões”, já que as anteriores gerações não são suprimidas

De acordo com Paulo Vargas Groff⁶⁷, os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais, civis e políticos, que surgiram no fim do século XVIII. Já os direitos de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais, que surgiram na primeira metade do século XX. E os direitos de terceira geração são os direitos de solidariedade ou de fraternidade, que surgiram na segunda metade do século XX.

Importante destacar, segundo o autor, que as Constituições brasileiras de 1824 e 1891 apenas traziam direitos de primeira geração. As Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 trouxeram os direitos de primeira e segunda geração. E a CF/88 vem com a inovação, trazendo os direitos de terceira geração.

Em relação a essa inovação, ou seja, ao avanço dos direitos fundamentais na CF/88 Ingo Sarlet⁶⁸ aduz que a inovação mais significativa é dispositivo previsto no art. 5º, § 1º, que afirma: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Faz-se relevante destacar, também, que a norma contida no art. 5º, § 1º da CF/88 impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais, investindo os poderes públicos na atribuição constitucional de

⁶⁶ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 129. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶⁷ GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 178, abr./jun. 2008, p. 126. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 79.

promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos, como bem aduz Ana Cristina Monteiro de Andrade Silva⁶⁹.

É de fundamental importância traçarmos também as diferenças mais marcantes entre os direitos fundamentais e as garantias fundamentais. É sabido que as garantias se traduzem no direito de os cidadãos exigirem dos Poderes Públicos a proteção de seus direitos, e que os direitos fundamentais se vinculam à atuação do Estado. Destarte, podemos concluir que as garantias fundamentais são estabelecidas na Constituição da República para servirem como um eficiente manto protetivo dos direitos fundamentais.

Importante se faz registrar, segundo Alexandre Guimarães Gavião Pinto⁷⁰, que os direitos fundamentais são os direitos objetivamente reconhecidos e positivados na ordem jurídica de um Estado, que são espacial e temporariamente delimitados; e os direitos humanos são reconhecidos nos documentos internacionais, independentemente de qualquer vinculação do indivíduo com uma dada ordem constitucional, pois, conforme leciona o autor, os direitos humanos são posições jurídicas reconhecidas aos seres humanos, independentemente de seu vínculo jurídico estatal.

Ademais, os direitos fundamentais, que são aqueles considerados indispensáveis à pessoa humana, são mais do que necessários para assegurar uma existência livre, igualitária, justa e digna a todos. Por isso, o Estado não deve, apenas, reconhecê-los formalmente, pois é imperiosa a busca incessante e rotineira de sua plena concretização, incorporando-os à vida dos cidadãos. Somente assim se aperfeiçoará e se efetivará, definitivamente, o Estado Democrático de Direito, atendendo-se as justas e legítimas expectativas do povo brasileiro⁷¹.

⁶⁹ SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006, p. 152. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁷⁰ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 127. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

⁷¹ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 127. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

3.2 Princípio da efetividade do processo

E nítida a percepção de que a CF/88 trouxe avanços consideráveis em relação aos direitos fundamentais, porém a preocupação maior é dar efetividade a esses direitos, pois foram sem precedentes os progressos alcançados, no que se refere ao reconhecimento desses direitos; e “a simples declaração de direitos não nos torna pessoas detentoras de dignidade e não transforma a nossa sociedade em justa, livre e solidária”⁷².

Nesse momento, será tratado, com mais detalhes, o princípio da efetividade do processo, que assegura que os direitos devem ser reconhecidos e efetivados.

3.3 Os limites e possibilidades de atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos fundamentais

Nesse momento, será demonstrada a importância da concretização dos direitos fundamentais por parte do Poder Judiciário, previstos na Constituição, bem como seu limite e possibilidades de sua atuação na esfera estatal.

Segundo Roberta Kelly Silva Souza e Marcelo Lessa da Silva⁷³, após a Segunda Guerra Mundial:

A ciência do direito passou por transformações significativas no plano da aplicabilidade das normas constitucionais. Com isso, as constituições do pós-guerra criaram a jurisdição constitucional com o intuito de instituir mecanismos efetivos de proteção aos direitos fundamentais.

Diante dessas transformações, “cresceu a importância do Poder Judiciário, uma vez que com a aplicação direta dos princípios constitucionais e a preocupação

⁷² GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 178, abr./jun. 2008, p. 127. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

⁷³ SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVA, Marcelo Lessa da. O papel do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.5, p.35320-35335, may., 2022.

em dar eficácia aos direitos fundamentais, fez-se necessário resolver as tensões entre a colisão de princípios constitucionais”⁷⁴.

Nesse sentido, concretizou-se os direitos fundamentais por intermédio do Poder Judiciário, constituindo, segundo os autores, importante meio do exercício da democracia, bem como uma verdadeira alavanca do processo de consolidação da justiça brasileira.

Porém, exigiu-se alterações nas funções corriqueiras dos magistrados, os quais se tornaram corresponsáveis pelas políticas dos outros Poderes Estatais – aspecto que será tratado mais adiante.

Importante esclarecer que o direito fundamental a uma tutela jurisdicional é de suma importância para a concretização dos direitos fundamentais, pois devido a algumas transformações sofridas ao longo da histórica, se apresenta, agora, como uma concepção atrelada à noção de efetividade da prestação jurisdicional⁷⁵.

Em relação à concretização dos direitos fundamentais, Rafael Marcílio Xerez⁷⁶ define-a como “um conjunto de ideias e práticas orientadas à atribuição de máxima eficácia às normas de direito fundamental com a finalidade de efetivação destes direitos”. E traz as seguintes dimensões da concretização dos direitos fundamentais: Teoria, Método, Fato e Arte. A concretização dos direitos fundamentais como Teoria diz respeito à eficácia das normas de direito fundamental e possui como pressuposto a atribuição de maior carga eficaz possível a tais normas. Assim, para a efetiva produção dos efeitos pretendidos pelas normas de direito fundamental, faz-se necessário compreender estas normas como normas dotadas de aplicabilidade imediata. A concretização dos direitos fundamentais como Método, se refere à interpretação e aplicação das normas de direito fundamental, as quais são compreendidas como normas de conduta dotadas de aplicabilidade imediata, o que permite a construção da norma do caso concreto com fundamento naquelas. A concretização dos direitos fundamentais como Fato consiste nas condutas humanas efetivamente praticadas que materializam posições subjetivas de vantagem abstratamente previstas nas normas de direito fundamental. E a

⁷⁴ SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVA, Marcelo Lessa da. O papel do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.5, p.35320-35335, may., 2022.

⁷⁵ SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVA, Marcelo Lessa da. O papel do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.5, p.35320-35335, may., 2022.

⁷⁶ XEREZ, Rafael Marcílio. **Concretização dos direitos fundamentais: teoria, método, fato e arte**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 111.

concretização dos direitos fundamentais como Arte manifesta-se como um ato expressivo, capaz de gerar uma experiência estética.

O Estado, por sua vez, para dar efetividade aos comandos constitucionais, Roberta Kelly Silva Souza e Marcelo Lessa da Silva⁷⁷, explicam que este deve observar as necessidades dos direitos fundamentais serem plenamente observados pelo Poder Público, com a materialização das políticas públicas necessárias, com o objetivo de cumprir todo o disposto na CF/88, pois, conforme explanam, quando não ocorre de forma natural, seja por omissão do Poder Legislativo, seja quando o Poder Executivo não se desincumbe de suas obrigações, resta ao Judiciário o dever de fazer cumprir as normas.

Ressalta Ana Paula de Barcellos⁷⁸ que:

Por fim, um terceiro efeito digno de nota que a jurisdição pode ter sobre a promoção de direitos fundamentais é o de pauta política. Determinadas decisões, mesmo quando não cumpridas de imediato ou no prazo previsto, podem influenciar a pauta política, seja por sua própria natureza (como aquelas que declaram uma omissão inconstitucional e constituem em mora os demais poderes), seja por conta da repercussão que tenham na imprensa, seja por força das sanções previstas ou por outras razões menos óbvias. Por vezes, decisões judiciais ajudam a colocar determinados temas na pauta política, desencadeiam o debate público e contribuem para o processo de mudança social, ainda que de forma indireta e em conjunto com outros elementos.

Apesar da atuação do Judiciário ser intensificada pela omissão dos demais poderes, isso não quer dizer, nas palavras de José Claudio Monteiro de Brito Filho⁷⁹, que haverá o rompimento da separação entre os Poderes, tampouco que o Judiciário está atuando de forma indevida, ou seja, quer dizer apenas que o Judiciário tem assumido nova postura, mas sempre baseada nos valores e determinações do constituinte.

Ademais, na visão do autor, é evidente que cabe aos Poderes Executivo e Legislativo a realização de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais

⁷⁷ SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVA, Marcelo Lessa da. O papel do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.5, p.35320-35335, may., 2022.

⁷⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Forense, 2018 (E-book).

⁷⁹ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

sociais, porém a jurisdição, se provocada, não deve se esquivar de atuar para promover, materialmente, a garantia desses direitos⁸⁰.

Porém, a vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais é suficiente para exigir deles a adoção de políticas, as quais poderão ser exigidas judicialmente, sendo que o Judiciário não poderá assumir uma postura passiva diante da sociedade⁸¹.

Diante disso, José Claudio Monteiro de Brito Filho⁸² comenta que a atuação do Judiciário face à inércia dos demais Poderes não pode ser vista como intervenção anômala, isso porque se o Executivo e Legislativo atuassem a contento na concretização de direitos fundamentais sociais, tal como estabelece a Constituição, não haveria necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Haja vista que o Poder Judiciário está atuando, exatamente, pelo fato da não atuação dos outros Poderes e essa atuação é exigida pela sociedade para fazer valer seu direito explícito na Constituição. E a Constituição, por sua vez, “juntamente com a inovação em relação à fundamentalidade dos direitos sociais, também é profundamente paradigmática em relação à função do Poder Judiciário no âmbito do Estado Social, diante das omissões dos demais poderes face às exigências constitucionais relacionadas à garantia de direitos sociais”⁸³.

Leonardo Aquino Moreira Guimarães e Fabiana Zacarias⁸⁴ vem reforçar essa ideia, afirmando que:

Essa forma de atuação ativista dos juízes e tribunais tem gerado uma série de críticas, principalmente no que se refere à falta de legitimidade democrática dos membros do Poder Judiciário, que não são representantes eleitos. Embora existam vários apontamentos contrários à postura institucional ativa do Poder Judiciário, não se

⁸⁰ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

⁸¹ SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVA, Marcelo Lessa da. O papel do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.5, p.35320-35335, may., 2022.

⁸² BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

⁸³ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

⁸⁴ GUIMARÃES, Leonardo Aquino Moreira; ZACARIAS, Fabiana. O Poder Judiciário e a concretização de Direitos Fundamentais no Estado Democrático de Direito. **Anais do V Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 5, p. 719-733, out. 2017.

pode olvidar que há, no Brasil, uma enorme dificuldade de concretização dos direitos fundamentais por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, cabendo, com isso, a intervenção do Poder Judiciário com o intuito de garantir a efetivação dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988.

Essa postura ativa do juiz na solução dos litígios judiciais e na condução do processo é visada pelo ativismo judicial na tutela de direitos fundamentais na proteção da minoria e na garantia de funcionamento da própria democracia. Ademais, essa postura ativa, como bem pondera as autoras:

[...] não interessa apenas às partes do processo, mas também há um interesse público na solução célere e justa do processo, como forma de assegurar à sociedade a integridade e efetividade do ordenamento jurídico, para que não haja descrédito do direito como forma de garantia da paz social⁸⁵.

E complementam, explicando que não basta a mera previsão constitucional como direito fundamental o acesso à Justiça, sendo necessário que o Estado garanta um procedimento eficaz à tutela jurisdicional efetiva.

Luiz Guilherme Marinoni⁸⁶ relata que o direito fundamental a uma tutela jurisdicional constitui um dos mais importantes, senão o mais importante direito fundamental, uma vez que por intermédio dele que é possível a efetivação dos demais direitos, pois a resposta do magistrado não constitui apenas uma forma de dar proteção aos direitos fundamentais, mas uma maneira de se conferir tutela efetiva a toda e qualquer situação de direito substancial, inclusive aos direitos fundamentais que não requerem proteção mas somente prestações fáticas do Estado.

Para Tercio Sampaio Ferraz Júnior⁸⁷, o “Poder Judiciário também é responsável pelo sucesso das políticas públicas de finalidade dos demais poderes voltados às exigências do Estado Social”. E complementa, afirmando que “embora o Constituinte não atribua ao juiz a função de criação dessas políticas, atribui-lhe

⁸⁵ SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVA, Marcelo Lessa da. O papel do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.5, p.35320-35335, may., 2022.

⁸⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 150.

⁸⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. O judiciário frente à divisão dos poderes. **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito da UFPE**, Recife, n. 11, p. 345-359, 2000, p. 345.

irrecusável função de impor execução nos moldes do determinado pelo Constituinte”.

Na realidade do Estado Social, ressalta José Claudio Monteiro de Brito Filho⁸⁸, “o juiz tem por dever assumir a atividade criadora das soluções requeridas pela sociedade, consistentes na promoção de direitos sociais, do contrário, acaba mostrando-se incapaz de garantir a efetividade dos direitos fundamentais”. Sendo assim, “é cada vez maior a exigência de controle judicial na implementação de políticas públicas destinadas à plena satisfação de direitos sociais”.

Nesse sentido, Fernando Vogel Cintra⁸⁹ faz relevantes colocações:

Os direitos fundamentais são a baliza de atuação Estatal e, para que sejam garantidos, legitima-se ampla atuação do Poder Judiciário, uma vez que esses direitos possuem estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. Sobre a primazia dos direitos fundamentais sociais, destaca-se: daí que a primazia dos direitos fundamentais na ordem jurídica brasileira autoriza o controle da administração e de políticas públicas pelo Poder Judiciário. E essa possibilidade não se restringe aos direitos individuais, mas compreende também os direitos sociais.

A atuação ampliada do Poder Judiciário no Brasil deve ser compreendida, de acordo com José Claudio Monteiro de Brito Filho⁹⁰:

[...] com naturalidade e como uma atuação regular, própria da missão que lhe pertence de assegurar a efetividade dos valores constitucionais, especialmente em face do princípio da dignidade da pessoa humana. Esta atuação, mesmo que classificada como ativismo, tem seu único limite no próprio texto constitucional, e este já estabelece ampla atuação quando o objeto de defesa são os direitos fundamentais sociais.

O autor ainda ressalta com propriedade que “essa nova forma de atuação jurisdicional deve ser compatibilizada com o princípio democrático, justamente para que não haja intromissão nas atribuições dos demais poderes, pois isso não é o

⁸⁸ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

⁸⁹ CINTRA, Fernando Vogel. Fundamentos do controle jurisdicional de políticas públicas no direito brasileiro: uma perspectiva comparada a partir do direito alemão. **Revista da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ano 7, v. 14, 91-143, jan. 2016, p. 100.

⁹⁰ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

objetivo desta forma de concepção da atuação jurisdicional”. E complementa suas reflexões, aduzindo que “a atuação do judiciário é imprescindível para que a própria democracia se materialize [...], e esta – a democracia –, por sua vez, “só existe quando os direitos dos cidadãos são garantidos”. E conclui:

Assim, privar o cidadão de seus direitos fundamentais sociais garantidos constitucionalmente é negar-lhe dignidade, o que, em última análise lhe furta a própria condição de ser humano, pois a dignidade só pode ser valor supremo se os direitos fundamentais forem garantidos a todos na integralidade, e diante da omissão dos Poderes Legislativo e Executivo deve o Judiciário atuar, tudo para que os direitos e garantias fundamentais sejam respeitados por todas as Autoridades Públicas⁹¹.

É nesta perspectiva que se passa a um Estado Constitucional de Direito em que, segundo Leonardo Aquino Moreira Guimarães e Fabiana Zacarias⁹²:

[...] a constituição assume força de norma jurídica, com vistas à efetivação de Direitos Fundamentais e à promoção da dignidade da pessoa humana. A judicialização de questões sociais, morais e políticas, e o ativismo judicial decorrem da expansão institucional do Poder Judiciário diante da inércia e da crise de representatividade e funcionalidade dos poderes políticos - Poder Executivo e Legislativo, tendo em vista que quando provocado, o Poder Judiciário deve garantir a concretização de direitos fundamentais.

Diante do exposto, percebe-se que o Poder Judiciário, diante da grande quantidade de recursos e manifestações defensivas, está sobrecarregado, submetendo os magistrados a um sério regime de trabalho. Por isso, o próximo capítulo abordará a questão da importância da desjudicialização no Brasil, especificamente a desjudicialização do processo de execução, além de outros aspectos relevantes dentro da temática.

⁹¹ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

⁹² GUIMARÃES, Leonardo Aquino Moreira; ZACARIAS, Fabiana. O Poder Judiciário e a concretização de Direitos Fundamentais no Estado Democrático de Direito. **Anais do V Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 5, p. 719-733, out. 2017.

4 A DESJUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO NO BRASIL

Ao abordar a desjudicialização do processo de execução, o presente capítulo apresenta, primeiramente, os princípios da execução civil propriamente dito. Em seguida, traz considerações acerca do fenômeno da desjudicialização no Brasil, como meio adequado de solução de conflitos, tratando do novo conceito de jurisdição na contemporaneidade. Ademais, faz uma análise crítica do PL nº 6204/2019 e o método de desjudicialização no âmbito do processo de execução civil.

Nesse sentido, aborda a crise do processo de execução civil, um problema que está diretamente ligado à chamada "crise de efetividade", sendo que as decisões judiciais não são cumpridas a contento, isso após um longo tempo de espera. E finaliza apresentando, também, dados estatísticos coletados pelo CNJ, em 2022, que demonstram que o número de processos em pendência, bem como o tempo médio de tramitação destes, vem crescendo ano após ano, o qual confirma que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta uma grave crise de eficiência que se concentra, sobretudo, na seara da execução.

4.1 Conceito, princípios e ritos de execução civil

Entende-se por execução, em seu conceito mais simples, o fato de realizar, cumprir, tornar a efeito. Nesse sentido, pode-se dizer que a execução civil é a absoluta efetivação da fase de conhecimento, buscando um resultado almejado, o qual somente terá fim com a satisfação do julgado.

Enrico Tullio Liebman⁹³ conceituou a execução como “conjunto de medidas pelas quais se invade o patrimônio do devedor, com o objetivo de extrair dali o necessário para a satisfação do credor, independente do concurso da vontade daquele ou mesmo contra ela”.

Elio Fazzalari, por sua vez: “Falamos de execução, porque a finalidade do processo é satisfazer o direito de crédito, realizar - executar - o conteúdo da

⁹³ LIEBMAN, Enrico Tulio. **Processo de Execução**. São Paulo: Bestbook, 2001, p. 20.

correspondente obrigação, traduzindo um título executivo em acto"⁹⁴ (tradução nossa).

Na execução, sendo o meio pelo qual o cumprimento de uma obrigação é satisfeito voluntária ou involuntariamente, esta – a obrigação – quando não é cumprida voluntariamente, o Estado atua para satisfazê-la como substituto, promovendo uma atividade que competia ao devedor exercer, ou seja, a satisfação da prestação que o credor tem direito, com vistas visando a eliminação de um inadimplemento.

Para Gian Antonio Micheli: "Há uma intervenção do juiz - sempre a requerimento da parte - que realiza, por meio de uma série de atos, certa forma de proteção que não se esgota na reafirmação solene do direito tutelado, substituindo a vontade, que é desaparecido, o devedor"⁹⁵ (tradução nossa).

O processo de execução possui princípios norteadores que definem cada conduta realizada no pleito. No decorrer do tempo, os princípios ganharam força normativa, a fim de auxiliar o direito.

Os princípios são considerados um conjunto de regras escritas a serem seguidas, dando suporte e sustentando a ideia de que a aplicabilidade das leis cumpre com o seu dever jurisdicional, fortalecendo, assim, o processo da execução.

Elias Marques de Medeiros Neto⁹⁶ classifica os princípios da execução civil, o qual expõe tal classificação, sendo: do título, da autonomia da execução, da adequação, da disponibilidade, do resultado e da responsabilidade patrimonial do devedor. Cássio Scarpinella Bueno⁹⁷ inclui a estes: o da tipicidade dos meios executivos, o da lealdade e o da responsabilidade do credor.

⁹⁴ No original: "*sin parla di esecuzione, perché scopo del processo è quello di soddisfare il diritto di credito, di realizzare – eseguire- il contenuto dell'obbligo corrispondente, traducendo in atto um titolo executivo*". (FAZZALARI, Elio. **Instituzioni di diritto processuale**. Padova: Cedam, 1979, p. 91).

⁹⁵ No original: "*hay una intervención del juez – siempre a instancia de parte – que realiza, a través de una serie de actos, una determinada forma de tutela que no se agota em la reafirmación solemne del derecho tutelado, sustituyéndose a la voluntad, que falta, el deudor*" (MICHELI, Gian Antonio. **Proceso de ejecucion**. Traducción de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa America, 1970, p. 4).

⁹⁶ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014.

⁹⁷ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3.

Em relação ao princípio **do título**, Elias Marques de Medeiros Neto⁹⁸ comenta que “a execução tem como pressuposto necessário a existência de título executivo judicial ou extrajudicial”, sendo que a ausência do título executivo fulmina com nulidade o processo, conforme dispõe o art. 803 do NCPC”, concluindo que se trata de um pressuposto para o regular desenvolvimento de um processo válido”.

Segundo Pasquale Castoro:

O título executivo está intimamente ligado à execução coerciva, sem a qual se aplica o princípio *nulla executio sine titulo* (...). O título consiste no documento (escrito) do ato (avaliação ou negócio jurídico) de que resulta a lei (ou vontade concreta de direito). O documento diz respeito a ele apenas na forma, a escritura, formal e substancialmente. A lei é tão certa quanto sua existência é indubitável (...). A lei é líquida quando é determinada no quantum; (...) O direito é exigível quando não está sujeito a um termo ou condição ou outra limitação⁹⁹ (tradução nossa).

O segundo princípio, ou seja, **da autonomia da execução**, Elias Marques de Medeiros Neto¹⁰⁰ relata que este decreta a divisão funcional entre os atos judiciais que proclamam o reconhecimento do direito do credor e os atos voltados à realização forçada deste direito, sendo estes últimos típicos do processo de execução.

Antes das reformas ocorridas em 2005, tanto execução baseada em título judicial quanto a fundamentada em título extrajudicial se dava sempre em um processo autônomo. Com as alterações legislativas, no entanto, apenas a última ainda se desenvolve em um processo novo, com exceção da execução de sentença arbitral, da sentença penal condenatória e da sentença estrangeira.

⁹⁸ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014.

⁹⁹ No original: “*all’esecuzione forzata è strettamente legato il titolo esecutivo, in mancanza del quale vale il principio nulla executio sine titulo (...). Il titolo consiste in un documento (scritto) dell’atto (accertamento o negozio giuridico) da cui deriva il diritto (o concreta volontà di legge) risulta. Il documento lo riguarda nella sola forma, l’atto, formalmente e sostanzialmente. Il diritto è certo quanto ne è indubbia la esistenza (...). Il diritto è liquido quando è determinato nel quantum; (...) Il diritto è esigibile quando non è soggetto a termine o a condizione o ad altro limite*” (CASTORO, Pasquale. **Il Processo di Esecuzione**. Milano: Giufree, 1994, p. 7).

¹⁰⁰ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 116.

Com efeito, com o surgimento do processo sincrético, o cumprimento de sentença não é mais um processo autônomo, mas, sim, um fase. Contudo, impende ressaltar que mesmo assim não perdeu a autonomia, pois a fase executiva não se confunde com a fase de reconhecimento do direito realizada.

Nesse sentido, a autonomia persiste, não em um processo novo, mas com a instauração de uma nova fase processual na medida em que a natureza da atividade de reconhecimento do direito não se confunde com a natureza do ato voltado à realização do direito. Defende-se aqui a forte autonomia entre os atos direcionados à realização do direito e àqueles ligados ao reconhecimento do direito subjetivo.

Já o **princípio da adequação**, Elias Marques de Medeiros Neto pontua que “estabelece a necessidade de a técnica processual executiva eleita estar adstrita ao escopo pretendido pelo credor, de forma a garantir que o meio selecionado pelo exequente possa conferir o bem da vida por ele almejado”¹⁰¹.

Esse princípio, também denominado de princípio do exato adimplemento, significa que o credor deve obter o mesmo resultado por meio da execução caso a obrigação tivesse sido cumprida de maneira espontânea pelo devedor. De fato, a execução civil será mais efetiva se alcançar esse desiderato, sendo certo que a legislação prevê meio para tanto, por meios de coerção e sub-rogação.

Ademais, a execução deve ser específica, de modo a dar ao credor exatamente aquilo que ele obteria caso a obrigação tivesse sido cumprida espontaneamente pelo devedor, conforme determina os artigos 497 e 498 do Código de Processo Civil que disciplinam a execução de fazer, não fazer e entregar coisa.

Dessa forma, deve-se buscar, em primeiro lugar, o cumprimento exato da obrigação, de modo que será apenas substituída por reparação de danos quando o cumprimento específico for impossível ou quando se tratar de um opção do credor.

Deste princípio decorre, ainda, na limitação da execução para obter aquilo que seja suficiente para o cumprimento da execução, nos termos do artigo 831 do Código de Processo Civil, de modo que a penhora deverá recair sobre os bens quantos bastem para o pagamento do principal atualizado, dos juros, das custas processuais e dos honorários advocatícios.

¹⁰¹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 117.

Outro princípio da execução civil considerado, é o **princípio da disponibilidade**, que, para Júlio Cesar Souza Rodrigues¹⁰², permite que o credor disponha da ação, pois, na medida em que a execução tem como objetivo a satisfação de direito tutelado em favor do credor, cabe a ele decidir se tem interesse na implementação, ou não, dos meios executivos existentes para buscar o adimplemento forçado do devedor.

Por sua vez, Elias Marques de Medeiros Neto¹⁰³ explica que “este princípio traz consigo a clareza de que a tutela jurisdicional executiva não pode ser prestada de ofício, devendo sempre ser provocada pelo credor”. E complementa, afirmando que “sua extensão permite ao credor, inclusive, desistir de ação de execução já iniciada, dentro dos limites e previsões do art. 775 do CPC/15; e isto porque “a execução existe em proveito do credor, para a satisfação do seu crédito”.

Nas lições de Olavo de Oliveira Neto¹⁰⁴ sobre o princípio da disponibilidade:

Comporta temperamentos para evitar abusos por parte do exequente; de modo que, caso o devedor tenha ajuizado embargos à execução ou interposto impugnação ao cumprimento de sentença, o credor apenas poderá desistir da execução, sem a concordância do devedor, se o conteúdo dos respectivos embargos, ou da respectiva impugnação, for eminentemente de natureza processual, sem relação direta com a obrigação emanada do título executivo.

Tem-se, também, como já referido anteriormente, o **princípio do resultado**, que na visão de Elias Marques de Medeiros Neto¹⁰⁵, este princípio:

É extraído da leitura do art. 797 do CPC/15, e indica que a tutela jurisdicional executiva é movida na direção de satisfazer o direito do credor. O próprio art. 797 do CPC/15 é expresso ao dispor que: “realiza-se a execução no interesse do credor, que adquire, pela

¹⁰² RODRIGUES, Júlio Cesar Souza. **Medidas acautelatórias no processo de execução**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 32.

¹⁰³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 118.

¹⁰⁴ OLIVEIRA NETO, Olavo. Princípios informativos da execução civil. *In*: ALVIM, Arruda et al. (Coord.). **Execução civil e temas afins**: Estudos em homenagem ao professor Araken de Assis. São Paulo: RT, 2014, p. 779.

¹⁰⁵ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 118.

penhora, o direito de preferência sobre os bens penhorados”.

E explica: “A máxima eficiência e a célere e efetiva realização do direito material devido ao credor, com a oportuna satisfação do que lhe é devido, seguindo o princípio do devido processo legal, é a tônica da execução por quantia certa contra devedor solvente”¹⁰⁶. Ademais, “os atos executivos devem ser praticados no interesse do credor e para satisfazer o seu crédito”¹⁰⁷.

Nesse sentido, segundo Araken de Assis¹⁰⁸:

O princípio do resultado acaba por também tutelar o devedor, notadamente porque garante que nenhum ato inútil ao interesse do credor será praticado, zelando-se pela eficiência dos atos executivos; e, logo, pelo norte de não se praticar atos inúteis contra o patrimônio do devedor (art. 836, § 2º, do CPC/15).

E complementa seu raciocínio:

O princípio do resultado também garante que o patrimônio do devedor será responsável dentro dos limites do crédito do credor; devendo as constrições se limitarem às fronteiras dos valores constantes do título executivo, conforme previsão do art. 659, caput, do CPC. Em outras palavras, o patrimônio do devedor responde pela dívida dentro dos limites dos valores executados, não podendo ser onerado em excesso¹⁰⁹.

Já para Manuel-Jesus Cachon Cadenas: “[...] deve ser o patrimônio da pessoa que sofreu as consequências a que se refere. O embargo especifica os bens que devem ser utilizados como meio ou instrumento para a satisfação da pretensão executiva”¹¹⁰ (tradução nossa).

¹⁰⁶ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 119.

¹⁰⁷ SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 311.

¹⁰⁸ ASSIS, Araken. **Manual da Execução**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 101.

¹⁰⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 119.

¹¹⁰ No original: “[...] debe ser el patrimonio del efectuado el que sufra las consecuencias a que se ha hecho referencia. El embargo concreta los bienes que han de ser utilizados como medias o instrumentos para la salisfacciôn de la pretension ejecutiva” (CADENAS, Manuel-Jesús Cachón. **El Embargo**. Barcelona: Bosch, 1991, p. 220).

Importante destacar, também, que, segundo Cássio Scarpinella Bueno¹¹¹, o princípio do resultado:

Tem íntima ligação com o art. 805 do CPC/15, o qual estabelece o conhecido **princípio da menor onerosidade do devedor**; que prevê textualmente que quando por vários meios o credor puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso. (grifos nossos).

Diante disso, para Elias Marques de Medeiros Neto¹¹²:

Apresenta-se o desafio de obter-se a uma execução equilibrada, voltada a satisfazer os interesses do credor, mas com o cuidado de não atropelar as garantias do devido processo legal que possam ser invocadas pelo devedor. Também se convida o magistrado a verificar o caso concreto e observar, dentro do princípio do resultado e da busca da máxima eficiência em benefício do credor, como garantir que o devedor não tenha sua dignidade ferida e não sofra além do estritamente necessário a coerção inerente ao processo de execução. O que é certo é que o moderno processo civil [...] é voltado à efetiva realização do direito material devido ao seu titular; de tal sorte que o art. 805 do CPC/15 não pode ser utilizado pelo devedor como escudo para não pagar o que é devido ao credor.

O autor, assim, explica:

Pode-se dizer que, dentro do princípio da máxima eficiência e seguindo o norte de satisfazer o legítimo crédito do exequente, se existir duas ou mais formas de garantir o pagamento do que é devido ao credor, o juiz deverá estar atento àquela que promove a menor onerosidade ao devedor; mas tudo sem prejuízo do contexto da efetividade que deve ser conferido pela tutela jurisdicional executiva em favor do credor¹¹³.

Réнан Kfuri Lopes¹¹⁴, por sua vez, comenta que o princípio do resultado “relaciona-se com a predominância da posição do credor, em cujo interesse deve

¹¹¹ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3, p. 62.

¹¹² MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 119.

¹¹³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 119.

¹¹⁴ LOPES, Rénan Kfuri. Princípios do Processo de Execução. **Doutrina Pátria**, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/principios-do-processo-de-execucao/> Acesso em: 30 set. 2022.

ser realizada a execução [...]” e também pode ser denominado como “princípio da unilateralidade do interesse na atividade executória ou princípio da disponibilidade da execução, porquanto, é lícito ao credor dispor de seus direitos”. E complementa, afirmando que: “a satisfação do credor é objetivo da execução, por isso esse princípio também pode ser encontrado sob o nome de desfecho único, já que o resultado a ser perseguido é um só”.

Outro ponto de destaque, diz respeito ao princípio exposto logo no início do presente capítulo, **da tipicidade dos meios executivos** que, de acordo com a defesa de Cássio Scarpinella Bueno¹¹⁵, “consiste na necessidade de que as ferramentas executivas a serem utilizadas pelo credor e manejadas pelo Poder Judiciário estejam exaustivamente previstas em lei”.

O autor bem explica essa defesa, aduzindo que:

Visando-se a máxima eficiência da execução, buscando tutelar o direito constitucional à efetividade do processo, desde que observado o sistema processual como um todo e o devido processo legal, é certo que o magistrado pode e deve - na ausência de previsão legal específica - criar “os melhores meios executivos para a satisfação do exequente, para a realização concreta e adequada do direito tal qual reconhecido no título executivo. Estas técnicas não previstas expressa e previamente pelo legislador representam o amplo papel que pode e deve ser desempenhado pelos meios atípicos de prestação da tutela jurisdicional executiva (...). A atipicidade dos meios executivos tem cabimento, portanto, nos casos em que a lei não fez escolhas expressas quanto aos mecanismos de efetivação das decisões judiciais ou quando as escolhas existentes se mostrem, em cada caso concreto, insuficientes porque desconformes ao ‘modelo constitucional do processo civil’”¹¹⁶.

Italo Augusto Andolina ensina que:

A primeira regra coloca no título a premissa necessária e suficiente da execução forçada: globalmente entendida como via processual predeterminada à realização coerciva – isto é, concretizada, por mediação do poder executivo – do direito do credor. E, portanto, postula que o direito do credor de obter o que lhe é devido está consagrado (e é, portanto, imediatamente perceptível) em uma

¹¹⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3, p. 60.

¹¹⁶ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo**. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 121.

representação documental típica, que é justamente aquela oferecida pelo título¹¹⁷ (tradução nossa).

A mitigação deste princípio, na visão de Elias Marques de Medeiros Neto¹¹⁸, “consiste, portanto, no poder conferido ao magistrado para, na ausência de lei específica, criar as melhores condições para que a tutela executiva realmente seja efetiva e possa garantir a realização do direito devido ao credor”.

E de acordo com Cássio Scarpinella Bueno¹¹⁹:

A mitigação também se faz possível nas hipóteses em que os meios típicos existentes se mostrem insuficientes para cumprir o seu fim, merecendo aperfeiçoamentos no caso concreto; claro que tudo em observância aos princípios do sistema processual vigente e ao devido processo legal, em especial.

Importante destacar que, além da tipicidade da execução, Rénan Kfuri Lopes¹²⁰ também inclui a esse princípio, o princípio da atipicidade, e explica:

O sistema é aberto ou atípico quando o juiz estiver autorizado a determinar a modalidade de execução para cada caso concreto. É típico, ao contrário, quando a lei necessariamente prever o emprego de determinada técnica. Em relação aos títulos executivos judiciais, o sistema de efetivação das prestações de fazer, não fazer e entregar coisas é atípico. A execução de prestações pecuniárias, por outro lado, é executada em sistema arraigado a concepções clássicas, num modelo genericamente típico. Há, todavia, possibilidade de certa abertura, o que permite a conclusão de que para os títulos judiciais o sistema é de atipicidade. Quanto aos títulos executivos extrajudiciais, o modelo adotado é o da tipicidade da execução. Alguns autores mencionam o princípio da fungibilidade dos meios executórios, ligado à ideia de que se pode escolher a melhor

¹¹⁷ No original: “*La prima regola pone nel titolo il presupposto necessario e sufficiente dell’esecuzione forzata: globalmente intesa quae percorso procedimentale preordinato alla realizzazione coattiva – attuantesi, cioè, attraverso la mediazione dell’ufficio esecutivo – del diritto del creditore. E postula pertanto che il diritto del creditore di conseguire quanto gli è dovuto sia consacrato (e sia, quindi, immediatamente percepibile) in una rappresentazione documentale típica, qual è appunto quella offerta dal titolo*” (ANDOLINA, Italo Augusto. Il titolo esecutivo dopo le recenti riforme del proceso civile italiano. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e Constituição**: Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: RT, 2006, p. 340).

¹¹⁸ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 119.

¹¹⁹ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3, p. 61.

¹²⁰ LOPES, Rénan Kfuri. Princípios do Processo de Execução. **Doutrina Pátria**, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/principios-do-processo-de-execucao/> Acesso em: 30 set. 2022.

providência a ser tomada para a efetivação da execução;

Já o **princípio da lealdade**, segundo Elias Marques de Medeiros Neto¹²¹, “guarda estreita sintonia com a noção de cooperação processual entre os litigantes e o magistrado, valor este extremamente caro aos processualistas modernos e que tem acentuada importância no que se chama de moderno processo civil”. E comenta que “por este princípio, veda-se a prática de atos atentatórios à dignidade da justiça por parte do executado, exigindo-se comportamento cooperativo e leal por parte do mesmo; tudo de forma a garantir o adequado e fluente trâmite do processo de execução”.

Importante se faz destacar que, em relação aos atos atentatórios à dignidade da justiça, o autor relata que estes estão descritos no art. 774 do CPC/15 e consistem em ato do executado que possa fraudar a execução; opor-se maliciosamente à execução; resistir de forma infundada às ordens judiciais; e após regular intimação, não indicar ao magistrado quais são os seus bens passíveis de penhora, com apontamentos de valores e localização dos mesmos¹²². E explica, também, que “o art. 601 prescreve a aplicação de multa ao executado que viola o princípio da lealdade, perpetrando os chamados atos atentatórios à dignidade da justiça”¹²³.

Em relação à acumulação das multas dos arts. 77 e 774 do CPC/15, bem como o dever de submissão à verdade, à lealdade e à boa fé, é defendido por Cândido Rangel Dinamarco¹²⁴, da seguinte maneira:

(a) o devedor que, tendo dinheiro, não paga desde logo quando intimado a fazê-lo, em cumprimento de sentença condenatória civil ou quando citado no processo executivo por título extrajudicial (CPC,

¹²¹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 123.

¹²² MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 123.

¹²³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 123-124.

¹²⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. Menor Onerosidade e Efetividade da Tutela Jurisdicional. *In*: DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova Era do Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 299.

arts. 475-J, caput, e 652); (b) aquele que, tendo bens responsáveis (penhoráveis), não os nomeia à penhora (arts. 652, 655 etc); (c) com mais firmes razões ainda, aquele que oculta bens para que não sejam penhorados ou mesmo (d) simplesmente deixa de indicar onde se encontram (atitude de resistência passiva).

E expõe o que Teori Albino Zavascki¹²⁵ observa quanto ao dever de submissão à verdade, à lealdade e à boa fé:

O dever de submissão à verdade, à lealdade e à boa fé, imposto à parte e a seus procuradores, e o repúdio à chicana, pela proibição de formular pretensões descabidas, de requerer provas desnecessárias e de resistir injustificadamente ao andamento do processo, evidenciam a preocupação do legislador de fazer com que os litigantes e seus representantes mantenham, em face do Estado juiz, um procedimento digno e participativo. Atitudes contrárias são reprimidas por vários modos: condenação no pagamento de prejuízos, antecipação de tutela, imposição de multas. O descumprimento dos deveres éticos constitui, inquestionavelmente, uma das mais representativas causas de emperramento do mecanismo judiciário.

Já o **princípio da responsabilidade do credor** está previsto no art. 776 do CPC/15. Segundo Cássio Scarpinella Bueno¹²⁶, este princípio:

Proclama que o credor será responsável perante o devedor no caso das chamadas execuções injustas; ou seja, nos casos em que o devedor conseguir demonstrar, através dos meios de defesa que lhe são garantidos, que a execução promovida pelo credor é nula (art. 803 do CPC/15) e/ou tem algum vício que torne ilegítima e/ou excessiva a cobrança do crédito exigido, o credor deverá lhe ressarcir os prejuízos comprovada e diretamente sofridos em virtude do ajuizamento da execução e seus efeitos.

[...]

Prescreve que o devedor responde pela dívida com o seu patrimônio. É essa a previsão, note-se, do próprio art. 824 do CPC, que faz referência expressa ao art. 789 do mesmo diploma, o qual, por sua vez, claramente prevê que os bens presentes e futuros do devedor estão sujeitos à execução, salvo restrições legais. A fórmula da lei é estabelecer que a execução deva recair sobre os bens do devedor – daí se falar em princípio da realidade da execução –, e não sobre sua pessoa, como já aconteceu em algumas fases da história do processo civil.

¹²⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo de Execução**. 3. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 74.

¹²⁶ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3, p. 68.

Elias Marques de Medeiros Neto¹²⁷ lembra que o princípio da responsabilidade patrimonial predominou tanto no Regulamento nº 737 de 1890, como no CPC/39, sendo consagrado, atualmente, nos arts. 789 e 824 do CPC/15, “havendo a clássica exceção da prisão civil por dívida oriunda de obrigação alimentícia, a qual é autorizada expressamente na CF/88 (inciso LXVII do art. 5º)”.

De acordo com Cássio Scarpinella Bueno¹²⁸:

Na linha de obter-se um processo civil cada vez mais efetivo, a jurisprudência, a doutrina e o legislador vêm adotando posturas que incentivam o magistrado a manejar, cada vez mais, medidas executivas que tendem a persuadir o executado a adimplir a obrigação exigida; seja através de medidas de incentivo ao espontâneo adimplemento, seja através de técnicas de coerção que acabam atingindo a esfera de direitos do executado.

Também, em relação a esse princípio, Rénan Kfuri Lopes¹²⁹ aduz que “o sujeito obrigado – o devedor – responde com todos os seus bens pela dívida a ser executada, mas também pode sujeitar-se à responsabilidade pessoal, como nos casos de obrigação alimentar”. E adverte que:

É importante que o advogado do credor esteja atento à existência de bens do devedor e também às características da execução, principalmente nas obrigações de fazer, não fazer ou entregar coisa, casos em que pode se determinar uma obrigação de cunho pessoal para a satisfação do crédito sem que haja propriamente expropriação dos bens do executado.

Neste diapasão, percebe-se que os princípios da execução civil são o norte que vem iluminar as condutas dentro da ciência jurídica na busca pela solução de conflitos e pacificação social; sendo considerados “balizas hermenêuticas que

¹²⁷ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente**: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014, p. 129.

¹²⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3, p. 57.

¹²⁹ LOPES, Rénan Kfuri. Princípios do Processo de Execução. **Doutrina Pátria**, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/principios-do-processo-de-execucao/> Acesso em: 30 set. 2022.

orientam o processo civil brasileiro e servem como garantias no processo executivo¹³⁰.

Para que os princípios da execução civil sejam praticados, no campo do direito processual, deve-se ater-se ao seu rito, ou seja, ao procedimento, ou melhor, à forma de organizar os atos processuais.

Segundo Carlo Alberto Nicoletti:

Com a execução, ocorre a primeira das grandes modificações que o direito do devedor sofre no processo de expropriação, e neste sentido podemos adotar essencialmente a expressão do artigo 491º segundo a qual a expropriação forçada começa com a penhora, quando esta A proposição é chamada para aqui delinear especificamente a fase dos atos coercitivos que caracterizam precisamente a expropriação forçada em relação aos demais procedimentos executivos. Com a penhora determina-se a tributação dos bens objecto da execução¹³¹ (tradução nossa).

No tocante ao rito da ação de execução por quantia certa, registre-se que tem por objetivo expropriar bens do devedor para satisfazer o direito do credor, consubstanciado no título executivo judicial ou extrajudicial. Por força das alterações promovidas pelas Leis nºs 11.232 e 11.382, no revogado Código de Processo Civil de 1973, os procedimentos executivos têm algumas diferenças, conforme se baseiem em título judicial ou extrajudicial, especialmente quanto à forma de defesa do devedor, mas a partir de certo momento procedimental seguem um rito comum.

Apresentada a petição inicial com os requisitos da lei, instruída com o título executivo extrajudicial; se for o caso, o credor já pode inclusive indicar bens penhoráveis do devedor, de acordo com o art. 829, § 2º do Código de Processo Civil. O exequente poderá obter certidão de que a execução foi admitida pelo juiz, com identificação das partes e do valor da causa, para fins de averbação no registro de imóveis, de veículos ou de outros bens sujeitos a penhora, arresto ou

¹³⁰ LOPES, Rénan Kfuri. Princípios do Processo de Execução. **Doutrina Pátria**, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/principios-do-processo-de-execucao/> Acesso em: 30 set. 2022.

¹³¹ No original: “*col pignoramento si verifica la prima dele grandi modificazione che subisce il diritto del debitore nel processo di espropriazione, ed in questo senso si può far própria, nella sostanza, l’espressione dell’articolo 491º per cui l’espropriazione forzata si inizia com el pignoramento, quando tale proposizione sai chamata a delinear, qui, specificamente, la fase dgli atti coercitivi che caratterizzano, appunto, l’espropriazione forzata rispetto agli altri procedimenti esecutivi. Col pignoramento, si determina um assogettamento dei beni che vi sono sotoposti all’esecuzione*” (NICOLETTI, Carlo Alberto. **Profili Istituzionali del Processo Esecutivo**. Milano: Giuffrè, 1996, p. 193).

indisponibilidade. O objetivo dessa averbação é fazer presumir em fraude à execução, nas ações pessoais (visto que nas ações reais e nas reipersecutórias já há um bem identificado no patrimônio do devedor sobre o qual se volta a pretensão executiva (art. 790, I), qualquer alienação de bens posterior a essa data, dispensada a prova de insolvência.

Apresentada a petição inicial, segue-se a apreciação da sua admissibilidade pelo juiz, que pode mandar emendá-la, deferi-la, ou indeferi-la, conforme o caso.

Deferida a inicial, em se tratando de execução por quantia certa, haverá determinação para que o réu seja citado para cumprimento voluntário, no prazo de 3 dias, contados do próprio ato da citação (art. 829). Ao despachar a inicial, o juiz também fixará, de plano, os honorários advocatícios de dez por cento, a serem pagos pelo executado. No caso de pagamento integral no referido prazo, o valor dos honorários advocatícios será reduzido pela metade.

Por outro lado, no procedimento de cumprimento definitivo de sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa, o executado será intimado para pagar o débito, no prazo de 15 (quinze) dias. Não havendo o pagamento voluntário no aludido prazo, o débito será majorado de multa de dez por cento e, também, de honorários advocatícios de dez por cento. Em caso de pagamento parcial no prazo legal, a multa e os honorários incidirão apenas sobre o restante.

Não havendo o pagamento voluntário da dívida no prazo legal, abrem-se dois caminhos paralelos: I) por um lado, o credor continua a execução, com a penhora, avaliação, alienação e entrega do produto ao credor, como veremos adiante; II) por outro, o executado irá pedir parcelamento da dívida na execução calcada em título executivo extrajudicial ou se defender, por meio de embargo à execução ou impugnação.

O art. 916 do Código de Processo Civil reza que no prazo para embargos, o executado, reconhecendo o crédito do exequente e comprovando o depósito de trinta por cento do valor em execução, acrescido de custas e de honorários de advogado, poderá requerer que lhe seja permitido pagar o restante em até seis parcelas mensais com correção monetária e de juros de um por cento ao mês. Essa benesse não se aplica ao cumprimento de sentença, por força do parágrafo 7º do

referido artigo, sendo admitida, todavia, a possibilidade de acordo entre credor e devedor.

Não efetuado o pagamento, munido da segunda via do mandado, o oficial de justiça procederá de imediato à penhora de bens e a sua avaliação, lavrando-se o respectivo auto e de tais atos intimando, na mesma oportunidade, o executado. O oficial comunica ao juiz, que intimará o devedor para que indique bens passíveis de expropriação; considera-se ato atentatório à dignidade da jurisdição a conduta do devedor que, intimado, não indica ao juiz quais são e onde se encontram os bens sujeitos à penhora e seus respectivos valores (art. 774, V). Caso não tenha sido intimado no próprio ato de apreensão do bem penhorado, o executado será intimado na pessoa de seu advogado; não o tendo, será intimado pessoalmente. O oficial de justiça, não encontrando o devedor, arrestar-lhe-á tantos bens quantos bastem para garantir a execução (art. 830). Nos 10 (dez) dias seguintes à efetivação do arresto, o oficial de justiça procurará o devedor 2 (duas) vezes em dias distintos; não o encontrando, certificará o ocorrido. Compete ao credor, dentro de 10 (dez) dias, contados da data em que foi intimado do arresto, requerer a citação por edital do devedor. Findo o prazo do edital, terá o devedor o prazo a que se refere o art. 829 (3 dias), para cumprimento voluntário da obrigação, convertendo-se o arresto em penhora em caso de não-pagamento.

Se o próprio exequente não tiver adjudicado o bem penhorado, concluída a expropriação deste, o produto da venda é-lhe entregue. Assim, o devedor satisfaz a obrigação, embora de maneira forçada. Não há mais, portanto, interesse no prosseguimento da ação executiva, daí porque ela deverá ser declarada extinta, conforme diz o art. 924, II. Essa sentença consubstancia a quitação do devedor e é só depois dela que se considera extinta a execução (art. 925). Pode a execução terminar também por transação, remissão ou renúncia do crédito. Mas, em qualquer caso, é indispensável a sentença declaratória do art. 925.

Ademais, as medidas atípicas executivas aplicáveis para execução para pagar quantia (art. 139, IV), recentemente foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) propostas pelo PT (obrigações pecuniárias).

Para que se busque cumprir o processo de execução, primeiramente, de acordo com o art. 513, § 1º, do CPC/15¹³², deve-se fazer um requerimento do credor-exequente:

Art. 513. O cumprimento da sentença será feito segundo as regras deste Título, observando-se, no que couber e conforme a natureza da obrigação, o disposto no Livro II da Parte Especial deste Código.

§ 1º O cumprimento da sentença que reconhece o dever de pagar quantia, provisório ou definitivo, far-se-á a requerimento do exequente.

Observa-se que mesmo que o legislador fale em obrigação de pagar quantia, a regra é para qualquer procedimento executivo, sendo exigido requerimento no procedimento, não podendo ser aberto de ofício.

Com o trânsito em julgado, o credor deverá requerer o início do cumprimento de sentença. Após isso, o devedor será intimado para o cumprimento voluntário, e caso deixe transcorrer *in albis* o prazo legal é que se tem o início dos atos executivos.

Esta intimação está prevista no art. 513, § 3º, do CPC/15¹³³, *in verbis*:

§ 3º Na hipótese do § 2º, incisos II e III, considera-se realizada a intimação quando o devedor houver mudado de endereço sem prévia comunicação ao juízo, observado o disposto no parágrafo único do art. 274.

Importa esclarecer que é dever intimar o devedor, e a intimação é feita na pessoa do advogado constituídos nos autos. Agora, caso o credor requeira o cumprimento de sentença um ano após o trânsito em julgado, essa intimação deve ser feita na pessoa do devedor, conforme expresso no art. 513, § 4º, do CPC/15¹³⁴, *in verbis*:

§ 4º Se o requerimento a que alude o § 1º for formulado após 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, a intimação será feita na pessoa do devedor, por meio de carta com aviso de recebimento

¹³² BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

¹³³ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

¹³⁴ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

encaminhada ao endereço constante dos autos, observado o disposto no parágrafo único do art. 274 e no § 3º deste artigo.

Uma observação importante a ser feita é que, conforme expresso no art. 513, § 5º, do CPCP/15¹³⁵, o cumprimento da sentença não poderá ser promovido em face do fiador, do coobrigado ou do corresponsável que não tiver participado da fase de conhecimento, sendo considerado ilegítimo.

Agora, de acordo com o art. 517 do CPC/15, a decisão judicial transitada em julgado poderá ser levada a protesto, nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo para pagamento voluntário previsto no art. 523¹³⁶.

Já de acordo com Andrea Proto Pisani:

As medidas coercitivas consistem no agravamento da sanção contra o obrigado, na ameaça de prejuízo mais grave ao seu interesse do que aquele que o cumprimento lhe causa, no intuito de influenciar a sua vontade de modo a induzi-lo a cumprir espontaneamente a obrigação que lhe é devida¹³⁷ (tradução nossa).

Como medida executiva indireta, após o trânsito e depois de transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias para pagamento voluntário, é possível que o exequente determine o protesto dessa decisão judicial.

4.2 Crise do processo de execução civil

A crise do processo de execução, segundo Átila da Rold Roesler¹³⁸, não é um problema exclusivamente brasileiro, sendo uma realidade mundial. Para o autor, esse problema está diretamente ligado à chamada "crise de efetividade", sendo que as decisões judiciais não são cumpridas a contento, isso após um longo tempo de espera, infelizmente.

¹³⁵ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

¹³⁶ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

¹³⁷ No original: "*le misure coercitive consistono in un inasprimento dela sanzione contro l'obligato, nella minacia de um lesione del suo interesse piú grave di quello che gli cagiona l'adempimento, alla escopo di influire sulla volontà onde indurlo ad adempiere spontaneamente l'obbligo ciu à tenuto*" (PISANI, Andrea Proto. **Appunti sulla Tutela di Condana. Studi in Onore di Enrico Tullio Liebman**. Milano: Giuffrè, 1979, v. III, p. 1.731-1.732).

¹³⁸ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-crise-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

O Poder Judiciário não se mostra mais adequado a responder aos anseios sociais contemporâneos – demandas complexas em termos de conteúdo que exigem uma prestação célere –, o que nos faz buscar soluções alternativas de regulação e solução de conflitos, mecanismos esses capazes de assegurar o pleno acesso à justiça por parte da população. Nesses termos, deve-se pensar em outros instrumentos de solução dos litígios, para que se trabalhe uma nova concepção de composição dos conflitos sociais, tendo em vista a debilidade da jurisdição em exercer, de forma plena, essa função¹³⁹.

O grande desafio da atualidade, como aduz Átila da Rold Roesler¹⁴⁰, diz respeito à busca um processo de efetivo, para que seja pacificado com celeridade e sem perder o respeito às garantias constitucionais.

Como bem ressalta Miguel Angel Fernández-Ballesteros: “assim todas as atividades necessárias para que a tutela seja ‘efetiva’ – conforme exige o art. 24, I. da nossa Constituição – são confiados ao processo de execução; daí sua importância científica e prática”¹⁴¹ (tradução nossa).

Nesse sentido, Fernando Fortes Said Filho¹⁴² aduz que:

[...] se deve(ria) pensar no Judiciário como um mecanismo de resolução de controvérsias, capaz de dizer o direito na busca pela pacificação social. Muitas das promessas sociais não cumpridas têm no Judiciário o seu locus de reivindicação, sendo o processo um instrumento utilizado para a concretização de direitos. Nesse sentido, é inegável que a debilidade do órgão jurisdicional afeta a sua credibilidade no desempenho das funções básicas, inclusive no que tange ao acesso à justiça, direito constitucionalmente previsto que vem sendo diretamente mitigado pela crise instalada, na medida em que a realidade distancia o jurisdicionado de conseguir uma resposta adequada, uma vez que é necessário discernir que acesso à justiça

¹³⁹ SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf Acesso em: 02 out. 2022.

¹⁴⁰ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁴¹ No original: “*asi todas las actividades necesarias para que la tutela sea ‘efectiva’ – como quiere el art. 24º, I. de nuestra Constitución – están encomendadas al proceso de ejecución; de ahí su importancia científica y práctica*” (FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Miguel Angel. **La Ejecución Forzosa y Las Medidas Cautelares en La Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil**. Madrid: Iurgium, 2001, p. 13).

¹⁴² SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf Acesso em: 02 out. 2022.

não se identifica com processo judicial, mas sim com a solução do conflito.

Fernando da Fonseca Gajardoni¹⁴³ vai além ao afirmar que “a crise não é só do processo em si, mas do próprio Poder Judiciário brasileiro que se encontra assoberbado de ações e diminuído frente aos demais Poderes da República”. E Átila da Rold Roesler¹⁴⁴ ainda complementa suas ideias, ressaltando que: “enfim, mesmo após as reformas do CPC, o custo, a demora e a ineficácia do resultado final do processo desaconselham a necessidade de socorrer-se ao Judiciário para a resolução de um conflito”.

Italo Augusto Andolina resalta que:

O processo civil, como qualquer outra atividade humana, está necessariamente imerso no tempo; na verdade, requer um longo período de tempo para evoluir desde o episódio inicial da proposição da coisa julgada. Esta consideração poderia até parecer trivial se a atual situação de crise na justiça não tivesse destacado dramaticamente a importância da relação contrarrelógio, demonstrando eloquentemente, quando necessário, que uma duração excessiva da fase de julgamento resulta em substancial denegação de justiça¹⁴⁵ (tradução nossa).

Essa é a posição, também, de Fernando Fortes Said Filho¹⁴⁶:

Que o Judiciário não desempenha mais suas funções da forma que se espera não há dúvida, é um fato. Os processos com tramitação demasiadamente demorada – muitas vezes acabam perdendo o objeto –, carência de fundamentação das decisões judiciais, eis que a qualidade passou a ser acessório da produção jurisdicional, prevalecendo a mentalidade da quantidade, insuficiência de recurso

¹⁴³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de Aceleração do Processo**. Franca: Lemos & Cruz Editora, 2003, p. 23.

¹⁴⁴ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁴⁵ No original: “*il processo civile, como ogni altra attività umana, à necessariamente imerso nel tempo; esso, anzi, richiede un lungo periodo di tempo per evolversi dall'episodio iniziale dela propozione dela cosa giudicata. Questa considerazione potrebbe sembrare addirittura banale se la situazione attuale di crisi dela giustizia non avesse messo dramaticamente in evidenza l'importanza del rapporto tempo-processo, dimostrando eloquentemente, ove ve ne fosse stato bisogno, che una eccessiva durata dele fase processual si risolve in um sostanziali diniego di giustizia*” (ANDOLINA, Italo Augusto. **Cognizione ed esecuzione forzata nel sistema dela tutela giurisdizionale**. Milano: Giuffrè, 1983, p. 13).

¹⁴⁶ SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf Acesso em: 02 out. 2022.

humano para desempenhar as funções exigidas pelo aumento do número de ações ajuizadas, enfim, são apenas algumas constatações que atestam a crise funcional do órgão jurisdicional.

E complementa muito bem suas reflexões, lembrando que:

Poder Judiciário foi criado sob a égide de uma concepção de segurança jurídica já ultrapassada, com leis e códigos que preveem mecanismos excessivamente formais (prazos dilatados, inúmeros recursos e hipóteses de cabimento, previsão de nulidades insanáveis, etc.) que editaram um procedimento de tramitação processual que não mais se mostra apto a dar respostas no mesmo passo em que caminha o mundo globalizado atual. Em verdade, o que se observa é a quantidade de projetos elaborados com o intuito de se tentar resolver uma das questões que mais atesta a inoperância do Poder Judiciário: a demora na prestação jurisdicional¹⁴⁷.

Ademais, Átila da Rold Roesler¹⁴⁸ destaca que a crise da execução tem origem na própria cognição que a precede:

Se esta não for efetiva, rápida e adequada, invariavelmente teremos sérios problemas no momento de executar os provimentos jurisdicionais. Como já se apontou, mesmo após inúmeras reformas, o processo tradicional não tem sido capaz de solucionar tempestivamente os impasses e pacificar os conflitos a contento das partes. Esse problema se torna ainda mais grave na execução forçada, pois esta opera muito mais no plano fático do que jurídico, destinada que está a operar mudanças palpáveis na realidade das partes litigantes. O cidadão comum não consegue compreender por que a sentença não é cumprida logo após o término do processo, especialmente nas pequenas causas onde o prejuízo do credor tem consequências ainda mais devastadoras.

Átila da Rold Roesler¹⁴⁹ muito bem descreve sobre a quantidade dos problemas ligados ao processo de execução; e dá alguns exemplos, sendo estes: obstáculos naturais de caráter eminentemente social, sendo o Brasil um país em que

¹⁴⁷ SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017. Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf Acesso em: 02 out. 2022.

¹⁴⁸ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-crise-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁴⁹ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-crise-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

grande parte da população brasileira vive em situação de miséria, o índice de obrigações inadimplidas é muito grande; a localização de bens no patrimônio do devedor será uma tarefa árdua e difícil de ser cumprida; problemas ligados à própria evolução da sociedade, dentre outros.

Nesse sentido, corrobora com suas reflexões, Paulo Henrique dos Santos Lucon¹⁵⁰, ao dizer que: "o ambiente sociológico alterou-se. Nos dias de hoje, ser devedor não é mais um grave defeito e não pagar as próprias dívidas deixou de ser um sinal de vergonha". Por isso, segundo Átila da Rold Roesler¹⁵¹ – e com o qual concorda-se – nota-se “que há uma nova mentalidade e um novo contexto social ao qual a lei processual não se adaptou”.

Em se tratando deste aspecto, o autor menciona também sobre a questão do patrimônio do devedor ter sido, antigamente, relativamente transparente. E fundamenta sua reflexão com os dizeres de José Joaquim Calmon de Passos¹⁵²: “Em nossos dias, os bens normalmente são contas em banco ou capitais que se diluem de forma maleável, tornando a fortuna mais discreta e difícil de ser caçada. É preciso, pois, adequar a lei processual a essa nova realidade com mecanismos mais ágeis e eficazes”.

Com isso, o autor aponta que uma das soluções era a chamada por ele de “desjurisdicionalização” da execução passando tais tarefas para auxiliares do juízo, sendo que a “justificativa para tal alteração é que as tarefas executivas têm um caráter eminentemente mais prático do que as de cognição, não sendo tão importantes para ficarem a cargo dos magistrados que deveriam se ocupar de funções mais nobres na judicatura”¹⁵³.

Segundo Nicolò Trocker registra que:

A experiência jurídica alemã sugere, portanto, as seguintes conclusões. Dadas as dimensões que assumiu desde há algum tempo, o problema da duração excessiva dos julgamentos só pode

¹⁵⁰ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Eficácia das Decisões e Execução Provisória**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 424.

¹⁵¹ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁵² CALMON DE PASSOS, José Joaquim. A Crise do Processo de Execução. *In*: ASSIS, Araken de (Org.). **O Processo de Execução – Estudos em Homenagem ao professor Alcides de Mendonça Lima**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995, p. 185.

¹⁵³ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

ser validamente abordado a nível geral e através de reforma legislativa; reforma que a par de uma modernização e racionalização das estruturas judiciárias, sem no entanto descuidar a importância de uma ação educativa que incide nos custos forenses¹⁵⁴ (tradução nossa).

Nesse sentido, diante das palavras do autor, “o processo de execução como ação autônoma está definitivamente em crise e caminha para a extinção, especialmente no que diz respeito à execução dos títulos judiciais”. E ainda: “As ações condenatórias estão perdendo terreno para as denominadas ações executivas *lato sensu* e mandamentais”. Ademais, relata que “não se pode mais admitir a existência de uma ação processual que não tutela de forma satisfativa a pretensão do demandante, ainda mais em tempos onde a própria prestação jurisdicional se encontra em xeque¹⁵⁵”.

Diante disso, o autor também comenta sobre as reformas trazidas no CPC, aduzindo que:

Com as frequentes reformas operadas no CPC entre os anos de 1994 e 1995 (tutela antecipada) e, mais recentemente, em 2002 (onde se buscou uma maior efetividade da execução nas obrigações de fazer, não fazer e de entregar coisa), se consolidou de vez a tendência de transformar o processo de execução em incidente de efetividade dentro do processo de conhecimento, assemelhando-se às ações executivas *lato sensu*¹⁵⁶.

Com isso, explica que o espírito da reforma de 2002 revela a intenção de mudanças no processo de execução. Porém, comenta que:

A abolição da execução da sentença condenatória de valor, atribuindo-lhe efeitos executivos *lato sensu* consiste muito mais em uma evolução gradual do que uma mudança brusca. Essa mudança também passa, necessariamente, pela extinção da ação incidental de embargos à execução, não havendo mais a suspensão do

¹⁵⁴ No original: “L’esperienza giuridica tedesca ci suggerisce pertanto le seguenti conclusioni. Date le dimensioni che há da tempo assunto, il problema dela eccessiva durata dei giudizi può essere validamente affrontato solo su um piano generale e in via di reforma legislativa; reforma che acanto ad um ammodernamento e ad um razionalizzazione dele strutture giudiziare, senza peraltro trascurare l’importanza di um n’azione educativa che incida sui costumu forensi” (TROCKER, Nicolò. **Processo Civile e Costituzione**. Milano: Giuffrè, 1974, p. 291).

¹⁵⁵ ROESLER, Átila da Rold. A “crise” do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-crise-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁵⁶ ROESLER, Átila da Rold. A “crise” do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-crise-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

procedimento executório nessa conjuntura. Entretanto, vozes ponderadas da processualística pugnam pela manutenção e regulamentação das chamadas "exceções de pré-executividade", onde questões de ordem pública continuariam sendo analisadas mesmo nesse processo "sincrético"¹⁵⁷.

Importante destacar, de acordo com o autor, que a execução como ação autônoma deverá subsistir apenas para os títulos executivos extrajudiciais que, pela necessidade das negociações comerciais, continuarão subsistindo e deverão ter seu leque cada vez mais ampliado. Mas, mesmo mantida essa forma de execução forçada em caráter autônomo, algumas mudanças vêm sendo propostas para se conferir maior agilidade ao processo. Nesse diapasão, o autor registra algumas medidas que visam diminuir a insegurança dos negócios, buscando uma significativa queda da inadimplência. São elas:

[...] necessária a relativização do efeito suspensivo dos embargos à execução, entre outras melhoras, como a real sanção do executado por não nomeação de bens à penhora havendo patrimônio disponível, agilização do atual procedimento para a alienação de bens penhorados, como a adoção do leilão on-line, processamento de bloqueio imediato de valores disponíveis do devedor em instituições financeiras, maior aplicação da alienação antecipada prevista no art. 670, conferir a todos os oficiais de justiça a condição de avaliadores, diminuição do rol de bens impenhoráveis, ampliação da técnica do desconto em folha para o pagamento de todas as obrigações, substituição da penhora por caução bancária idônea, possibilidade de o executado requerer o parcelamento da dívida, entre outras¹⁵⁸.

Diante dessas medidas, o autor alerta que "nenhuma alteração legislativa produzirá mais efeito do que uma reeducação dos operadores do direito para que busquem maior efetividade possível dos princípios que a informam". E complementa, afirmando que "é visto que a nova ordem social existente exige um acesso amplo, rápido e eficaz à prestação da tutela jurisdicional".

Ademais, conclui que:

¹⁵⁷ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁵⁸ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

A resolução da crise da tutela executiva passa necessariamente pela supressão do processo de execução autônomo de sentença e pela agilização da execução de títulos extrajudiciais, buscando caminhos que levem à celeridade e à efetividade do processo, garantindo o princípio da satisfatividade do credor ao lado da regra da menor onerosidade possível do devedor¹⁵⁹.

É evidente que uma das soluções para a crise do processo de execução civil é sua desjudicialização; por isso, o desenvolvimento do PL – já relatado anteriormente – visando desjudicializar a execução civil, delegando atribuições do judiciário aos cartórios extrajudiciais, a ser conduzida pelos denominados "agentes de execução".

Como bem explana Joel Dias Figueira Júnior¹⁶⁰:

Neste ambiente contemporâneo mais do que propício, vem a lume o PL 6.204/19 que traz em seu bojo objetivos claros e bem definidos a proporcionar aos jurisdicionados um eficiente mecanismo de realização de pretensões voltadas à satisfação rápida de créditos representados por dívidas líquidas, certas e exigíveis, de modo mais econômico e simplificado, além de impactar positivamente na redução de expressivo número de demandas que tramitam no Poder Judiciário (em torno de 13 milhões = 17% de todo o acervo), bem como gerar economia para os cofres públicos de aproximadamente 65 bilhões de reais; este resultado decorre também das modificações trazidas aos arts. 9º e 11 da lei 9.430/1996, ao permitir que na hipótese de execução extrajudicial ajuizada por pessoa jurídica em que não se localiza bens do devedor suficientes para a satisfação do crédito, o agente de execução suspenda o procedimento e lavre certidão comprobatória do não recebimento de créditos, de maneira que essas perdas possam ser deduzidas como despesas para determinação do lucro real, contabilizando como receita, o que atualmente só se obtém através do ajuizamento de ações executivas unicamente para este fim, sabidamente frustradas, perante o Estado-juiz.

Assim, acredita-se que o PL vem para minimizar a crise da jurisdição, que se pode verificar nos dados fornecidos pelo CNJ (Justiça em Números) – o que se verá adiante –, bem como elevar o país a um maior nível processual de outros países, como é o caso de Portugal – que, também, será analisado na presente pesquisa.

¹⁵⁹ ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022; ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁶⁰ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 02 out. 2022.

Por isso que essa proposta de alteração, com vias a desjudicializar o processo da execução civil se faz necessária e urgente, para desafogar o Poder Judiciário, bem como para um bom funcionamento da prestação jurisdicional, que será exercida por profissional habilitado e imparcial, cumprindo, fielmente, os princípios processuais.

Nesse diapasão,

É incontestável que haverá um descongestionamento dos Tribunais, na medida em que algumas demandas poderão ser propostas/remetidas para estes polos alternativos e, conseqüentemente, ter-se-ia a diminuição da demora na solução dos conflitos, uma vez que os procedimentos hoje concentrados apenas no Judiciário seriam divididos com outros órgãos¹⁶¹.

É claro que como em todas as propostas de mudanças têm seus aspectos positivos e aqueles que precisam de revisão e/ou alterações. Porém, é evidente a importância da concretização do PL para dar andamento à jurisdição no Brasil, que afeta diretamente a execução civil.

Corroborando com essa ideia, Joel Dias Figueira Júnior¹⁶², ao afirmar que:

Nada obstante encontrar-se o PL 6.204/19 afinadíssimo com o Programa Mundial estabelecido pelas Nações Unidas, com as legislações europeias de vanguarda sobre o tema e com os anseios do Poder Judiciário traduzidos em trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça, além de observar todas as garantias do devido processo constitucional, ainda assim algumas críticas têm recebido. É bem verdade que a obra humana é sempre imperfeita, razão pela qual diversas sugestões formuladas para o aprimoramento do texto legal são muito bem recebidas e haverão de ser objeto de frutíferos debates e quiçá incorporadas ao PL, fato salutar numa democracia pluralista.

Ademais, o funcionamento regular das serventias extrajudiciais será controlado pelos Tribunais estaduais, bem como pelo CNJ, trazendo segurança à prestação do serviço público e qualidade nos atos praticados.

¹⁶¹ SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf Acesso em: 02 out. 2022.

¹⁶² FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 02 out. 2022.

4.3 O fenômeno da desjudicialização no Brasil

A desjudicialização, segundo Flávia Pereira Hill¹⁶³, consiste no fenômeno segundo o qual litígios ou atos da vida civil, que tradicionalmente dependeriam necessariamente da intervenção judicial para a sua solução, passam a poder ser realizados perante agentes externos ao Poder Judiciário, que não fazem parte de seu quadro de servidores. Trata-se da consecução do acesso à justiça “fora” do Poder Judiciário, ou seja, do acesso à justiça “extramuros”.

Em outras palavras, o termo desjudicialização diz respeito à faculdade das partes comporem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis, na busca de soluções sem a tramitação habitual dos tribunais, considerada morosa¹⁶⁴.

A desjudicialização indica o deslocamento de algumas atividades que eram atribuídas ao Poder Judiciário e, portanto, previstas em lei como de sua exclusiva competência, para o âmbito das serventias extrajudiciais, admitindo que estes órgãos possam realizá-las, por meio de procedimentos administrativos¹⁶⁵.

Este processo de transferência de serviços para os cartórios extrajudiciais que antes só poderiam ser feitos pela Justiça, tem por objetivo trazer celeridade às ações que não envolvem litígio e contribuir para a redução da crescente pressão sobre os tribunais, que estão abarrotados¹⁶⁶.

¹⁶³ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁶⁴ CASCARDO, Leonardo. A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à Justiça: a Desjudicialização como forma de acesso à justiça. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://armeloniscascardo.jusbrasil.com.br/artigos/339289050/a-desjudicializacao-como-ferramenta-diferencialdeacessoajustica#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20representa%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a>. Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁶⁵ CASCARDO, Leonardo. A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à Justiça: a Desjudicialização como forma de acesso à justiça. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://armeloniscascardo.jusbrasil.com.br/artigos/339289050/a-desjudicializacao-como-ferramenta-diferencialdeacessoajustica#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20representa%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a>. Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁶⁶ CASCARDO, Leonardo. A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à Justiça: a Desjudicialização como forma de acesso à justiça. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://armeloniscascardo.jusbrasil.com.br/artigos/339289050/a-desjudicializacao-como-ferramenta-diferencialdeacessoajustica#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20representa%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a>. Acesso em: 25 set. 2022.

Flávia Pereira Hill¹⁶⁷ entende que o fenômeno da desjudicialização, no Brasil, tem se desenvolvido em uma “perspectiva bifronte”, ou seja, por meio da Jurisdição voluntária e da Jurisdição contenciosa.

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

Já no que diz respeito à Jurisdição contenciosa, “identificamos que a desjudicialização dos procedimentos de jurisdição contenciosa, por seu turno, tem avançado nos últimos anos” e, segundo a autora, em duas frentes: a autocomposição e a heterocomposição.

A primeira frente, a autocomposição, consiste, como aduz a autora:

Na adoção dos mecanismos de solução consensual dos litígios, valorizados pelo legislador no artigo 3º, §§2º e 3º, do CPC/2015, dentre os quais sobressaem a mediação, a conciliação, a negociação direta e a negociação assistida. O CPC/2015, juntamente com a Lei Federal nº 13.140/2015 e o Provimento 67/2018 formam o que se denomina marco legal da mediação no Brasil. Na autocomposição, o litígio é solucionado através da celebração de um acordo cunhado pelas próprias partes litigantes, com ou sem o auxílio de um terceiro imparcial e deve ser perquirida, nos dias atuais, preferencialmente à solução heterocompositiva¹⁶⁸.

Já a segunda frente, heterocomposição, consiste:

No emprego de mecanismos em que há a substituição da vontade dos litigantes, mediante a imposição de uma solução por um terceiro imparcial que, no caso da desjudicialização, não integra o Poder Judiciário. O exemplo mais bem sucedido, no Brasil, de heterocomposição extrajudicial (adjudicação privada) consiste, sem sombra de dúvidas, na arbitragem, regulada pela Lei Federal nº 9.307/1996¹⁶⁹.

¹⁶⁷ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁶⁸ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 175. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁶⁹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 175. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

No Brasil, entende-se que alguns “ensaios” – nas palavras da autora – de movimentos pontuais de desjudicialização se deram, como, por exemplo, com a Lei Federal nº 6.015/1973¹⁷⁰, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei Federal nº 8.951/1994¹⁷¹ (consignação em pagamento extrajudicial, com a inserção do § 1º no art. 890¹⁷² do CPC/73¹⁷³) e a Lei Federal nº 9.514/1997¹⁷⁴ (alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel), dentre outros. E pode-se incluir a esses, também, a Lei nº 8.560/92¹⁷⁵ e a Lei nº 10.931/2004¹⁷⁶.

Porém, o momento decisivo de desjudicialização no Brasil, ou melhor, o momento em que começa a mudar de forma importante esse fato – também conhecido como *turning point* – ocorreu com a edição da Lei Federal nº 11.441/2007¹⁷⁷, que, segundo Flávia Pereira Hill¹⁷⁸, previu a possibilidade de que inventário, partilha, separação e divórcio consensuais sejam realizados através de escritura pública, em cartórios extrajudiciais de Notas. Essa novidade, de acordo

¹⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁷¹ BRASIL. **Lei nº 8.951, de 13 de dezembro de 1994.** Altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre as ações de consignação em pagamento e de usucapião. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8951.htm#:~:text=LEI%20No%208.951%2C%20DE,em%20pagamento%20e%20de%20usucapi%C3%A3o. Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁷² **Art. 890.** Nos casos previstos em lei, poderá o devedor ou terceiro requerer, com efeito de pagamento, a consignação da quantia ou da coisa devida.

§ 1º Tratando-se de obrigação em dinheiro, poderá o devedor ou terceiro optar pelo depósito da quantia devida, em estabelecimento bancário, oficial onde houver, situado no lugar do pagamento, em conta com correção monetária, cientificando-se o credor por carta com aviso de recepção, assinado o prazo de 10 (dez) dias para a manifestação de recusa. (Incluído pela Lei nº 8.951, de 13.12.1994).

¹⁷³ BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992.** Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.** Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁷⁸ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

com a autora, foi amplamente divulgada na mídia e formaram-se filas nas portas dos cartórios no primeiro dia útil subsequente. Nas palavras da autora:

Foi a alta receptividade da sociedade a essa iniciativa que, a nosso ver, de um lado, deu novo fôlego à desjudicialização no terceiro milênio e, de outro, credenciou as serventias extrajudiciais como polo legítimo de prestação da jurisdição em seus contornos contemporâneos¹⁷⁹.

Outro exemplo da concretização da desjudicialização no Brasil, se deu com a criação do CNJ, pela Emenda Constitucional (EC) nº 45, em 2004¹⁸⁰.

Por meio do CNJ, a evolução da desjudicialização se deu “com a possibilidade de alteração, diretamente no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, de prenome e sexo no registro de nascimento em virtude de transexualidade”, com o Provimento nº 73/2018¹⁸¹; “averbação da paternidade ou maternidade socioafetiva diretamente perante o cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais”, com o Provimento nº 83/2019¹⁸²; e “a retificação extrajudicial de registro público (nova redação dada ao art. 110, da Lei Federal nº 6.015/1973, pela Lei Federal nº 13.484/2017¹⁸³), dentre vários outros”¹⁸⁴.

¹⁷⁹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 173. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁸⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁸¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 73 de 28/06/2018**. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623> Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁸² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 83 de 14/08/2019**. Altera a Seção II, que trata da Paternidade Socioafetiva, do Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975> Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁸³ BRASIL. **Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁸⁴ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 173. Disponível em:

<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

O CPC/15¹⁸⁵ também contribuiu para o avanço da desjudicialização. De acordo com Flávia Pereira Hill¹⁸⁶, o CPC contribuiu ao prever:

A usucapião extrajudicial (artigo 1071 do CPC/15 que inseriu o artigo 216-A na Lei Federal nº 6.015/1973 e Resolução nº 65/2017 do CNJ), a consignação em pagamento extrajudicial (artigo 539, §§ 1º a 4º, CPC/2015), a homologação do penhor legal extrajudicial (artigo 703, §2º, CPC/2015), a divisão e demarcação de terras particulares extrajudicial (artigo 571, CPC/15), a dispensa de homologação, pelo Superior Tribunal de Justiça, de sentença estrangeira de separação e divórcio puros (artigo 961, §5º, CPC/2015 e Provimento 53/2016 do CNJ), assim como ao deixar clara a importância das atividades extrajudiciais para o processo judicial, ao prever, *ad exemplum tantum*, a Ata Notarial como meio de prova típico (artigo 384, CPC/15), a possibilidade de averbação premonitória (artigo 828, CPC/15), o protesto de decisão judicial transitada em julgado (artigo 517, CPC/15), e a penhora de imóvel devidamente matriculado por termo nos autos (artigo 845, §1º, CPC/15).

Nestes termos, a autora, em seus estudos, entende que um dos fatores que possibilitou essa evolução consiste na reestruturação dos cartórios extrajudiciais, verificada nas últimas décadas, com a qual concorda-se, sendo, realmente, o primeiro passo dado com a Lei nº 6.015/1973, pois regulamentou as atividades registraes prestadas por tais serventias.

Portanto, e concorda-se mais uma vez com a autora, sendo que foi com a CF/88, no art. 236¹⁸⁷, que previu que os serviços notariais e registraes fossem exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, após aprovação em concurso público de provas e títulos, cabendo ao Poder Judiciário a sua fiscalização. Os cartórios extrajudiciais passam, assim, a ter à sua frente profissionais concursados, com vistas a resguardar a sua capacidade técnica¹⁸⁸. *In verbis*:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

¹⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

¹⁸⁶ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 175. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁸⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

¹⁸⁸ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 175. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

§ 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.

A autora também relata, e com a qual concorda-se novamente, que a prestação de serviço público em caráter privado e a garantia de independência, contemplada no art. 11 da Lei Federal nº 6.015/73 e no art. 28 da Lei Federal nº 8.935/94, permitem ao delegatário gerir a serventia de modo a desenvolver as atividades com isenção e maior eficiência, contratando produtos e serviços no mercado sem as restrições legais inerentes à contratação pelo Poder Público¹⁸⁹. *In verbis* os artigos:

Art. 11. Os oficiais adotarão o melhor regime interno de modo a assegurar às partes a ordem de precedência na apresentação dos seus títulos, estabelecendo-se, sempre, o número de ordem geral¹⁹⁰.

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei¹⁹¹.

Importante destacar que os serviços extrajudiciais são custeados através de emolumentos (taxa) pagos diretamente pelos usuários e os investimentos na infraestrutura da serventia são realizados diretamente pelo delegatário com o produto de tal arrecadação. Esse contexto, segundo Flávia Pereira Hill¹⁹², “confere

¹⁸⁹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 176. Disponível em:

<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁹¹ BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁹² HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 176. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

maior dinâmica à prestação dos serviços, inclusive no tocante à absorção das novas tecnologias”.

Contudo, percebe-se que diante da dificuldade do Judiciário em atender às demandas judiciais que a sociedade produz, bem como da necessidade de encontrar soluções eficazes, a desjudicialização tornou-se uma realidade no Brasil, favorecendo a composição amigável de situações, através dos serviços extrajudiciais, buscando desafogar do Poder Judiciário.

Ademais, o legislador trouxe uma grande contribuição para o Judiciário, desacumulando os processos e possibilitando soluções mais rápidas para as ações. E não resta dúvidas de que as serventias extrajudiciais são de extrema importância para que este processo possa gerar bons e eficazes efeitos, pela responsabilidade e confiabilidade que os cerca, em conformidade com os princípios jurídicos que os norteiam.

4.4 A desjudicialização como meio adequado de solução de conflitos: o novo conceito de jurisdição na contemporaneidade

A sociedade está acostumada a levar seus conflitos para os tribunais em busca da prestação jurisdicional, por acreditar que o Poder Judiciário é a única fonte de acesso à Justiça, sendo uma verdadeira cultura do litígio que culminou com a crise do Judiciário que, abarrotado de processos, está cada vez mais moroso e ineficiente, o que promove o caos judicial¹⁹³.

Diante disso, surge o fenômeno da desjudicialização, como um relevante instrumento capaz de proporcionar a redução do volume de processos, de modo a desobstruir o Poder Judiciário, auxiliando-o na prestação da tutela jurisdicional pretendida¹⁹⁴.

¹⁹³ CASCARDO, Leonardo. A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à Justiça: a Desjudicialização como forma de acesso à justiça. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://armelonicascardo.jusbrasil.com.br/artigos/339289050/a-desjudicializacao-como-ferramenta-diferencialdeacessoajustica#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20representa%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a>. Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁹⁴ CASCARDO, Leonardo. A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à Justiça: a Desjudicialização como forma de acesso à justiça. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://armelonicascardo.jusbrasil.com.br/artigos/339289050/a-desjudicializacao-como-ferramenta-diferencialdeacessoajustica#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20representa%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a>. Acesso em: 25 set. 2022.

Conforme já explanado no subcapítulo anterior sobre o fenômeno da desjudicialização no Brasil, pode-se dizer que a desjudicialização é um meio adequado de solução de conflitos, contribuindo significativamente para desafogar o Poder Judiciário, liberando-o para cumprir suas reais demandas, além de se constituir uma nova forma de acesso à Justiça, sem a necessidade da intervenção judicial.

Porém, cumpre registrar que o processo de desjudicialização não afeta o núcleo básico de atuação do Poder Judiciário, de modo que a responsabilidade pela condução de causas mais complexas e litigiosas deve permanecer com o Judiciário.

Importante destacar as palavras de Francisco Carlos Duarte¹⁹⁵, referente a esse processo:

No que tange ao bojo do Direito Civil e Processo Civil, nasce a necessidade de uma reformatação do sistema administrativo e de gestão de justiça, com o intuito de promoção e de efetivação de direitos e deveres do sistema jurisdicional. Fato este, válvula de desenvolvimento para o aperfeiçoamento da desjudicialização.

Nesse sentido, passa-se da busca por garantir o acesso ao Judiciário para a busca por garantir o acesso à justiça, como já discutido no início da presente pesquisa. Com isso, surgem mudanças significativas no conceito de jurisdição, que deixa de ser vista como monopólio do Poder Judiciário. “O aspecto subjetivo deixa de ser um elemento indeclinável para a caracterização da jurisdição”¹⁹⁶.

Nas palavras de Rubens Soares Sá Viana Junior¹⁹⁷:

A adequada solução dos conflitos passa a avaliar diversos fatores, dentre os quais o acesso ao sistema jurisdicional, bem como prioriza a solução da controvérsia, como razão de ser da própria jurisdição que, por autorização legal, se desvincula da estrutura do Estado e

¹⁹⁵ DUARTE, Francisco Carlos. Direito e Justiça. In: **XIX Conferência Nacional de Advogados aprova teses sobre Reforma da Justiça**. Florianópolis, n. 3, nov. 2005. Disponível em: <http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-ejustica/news/147765/>? Acesso em: 27 set. 2022.

¹⁹⁶ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 176. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁹⁷ VIANA JUNIOR, Rubens Soares Sá. Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça - Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019. **Revista da EMERJ**, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 190-201, jan./abr. 2022. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n1/revista_v24_n1_202.pdf Acesso em: 27 set. 2022.

passa a contar com um conceito amplo de comunidade de trabalho a abranger diversos sujeitos, órgãos distintos, com novos institutos que consagram um complexo arcabouço de ferramentas que, ao final, permitirão a solução de situações jurídicas, dispensando-se a necessidade de um típico processo adversarial, segundo relação jurídica processual tradicional entre autor, réu e juiz.

Flávia Pereira Hill¹⁹⁸ traz considerações muito importantes quanto a esse respeito. A autora bem lembra que enquanto o art. 5º, inciso XXXV, da CF/88 prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, o art. 3º do CPC preconiza que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. A redação legal, segundo a autora, “é produto, inexoravelmente, do contexto histórico em que é produzida”. *In verbis* os artigos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;¹⁹⁹.

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.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial²⁰⁰.

Portanto, a diferença no texto legal entre a Constituição, editada na segunda metade do século XX, e o CPC, editado no século XXI, não é casual nem tampouco irrelevante. Denota as profundas mudanças ocorridas no seio de nossa sociedade e de nosso sistema de justiça à medida em que atravessávamos o umbral de um novo século, como bem aduz Flávia Pereira Hill²⁰¹.

¹⁹⁸ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

²⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁰¹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de

José Frederico Marques²⁰², citado pela autora, já reconhecia que “na sua evolução histórica, assumiram os notários a qualidade de juízes (*judex chartularius*, *judex ordinarius*) para a prática de atos de jurisdição voluntária”. No entanto, o jurista, na visão da autora, frisava, refletindo a concepção de jurisdição que marcou o século XX, calcada no aspecto subjetivo, que a atividade extrajudicial “nem poderia considerar-se como função de jurisdição voluntária, porque esta compete exclusivamente a órgãos judiciários”.

Já no século XXI, como bem corrobora Flávia Pereira Hill²⁰³ “sustentar que a atividade, ainda que congregue as características típicas da jurisdição, não possa assim ser considerada apenas em razão de não ser prestada pelo Poder Judiciário consiste em afirmação incompatível com os parâmetros atuais”.

Não obstante, prevê o dispositivo que a apreciação de ameaça ou lesão a direito não será exclusividade do Poder Judiciário estatal, a qual poderá ser confiada à arbitragem, nos termos definidos pela legislação específica, notadamente a Lei n.º 9.307/1996. Outrossim, o Código de Processo Civil enfatiza e privilegia a resolução consensual de conflitos por meio de conciliação, mediação e outros métodos, o que deverá ser estimulado pelos sujeitos do processo e poderá ocorrer inclusive após a judicialização do conflito. Observa-se o incentivo à resolução consensual dos litígios em diversos institutos no novo Código, o que implicou na criação de centros judiciários de mediação e conciliação (arts. 165 e ss.), na alteração do procedimento comum, com a instituição de audiência de conciliação ou mediação (art. 334), dentre outras inovações²⁰⁴.

Nesse diapasão, a autora relata que é preciso “creditar à arbitragem o mérito por começar a revolver esse tradicional conceito, desafiando os processualistas a revê-lo”, porém, em sua visão, entende-se que a “evolução prossegue, de modo que, assim como a prestação de jurisdição se dá através da arbitragem em especial,

Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

²⁰² MARQUES, José Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil**. Campinas: Millennium, 2000, v. I, p. 315-318.

²⁰³ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 177. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

²⁰⁴ CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro; Pinho, Humberto Dalla Bernardina de. **Novo Código de Processo Civil, Anotado e Comparado**. São Paulo: Forense, 2015. (E-book).

ela está presente também no fenômeno da desjudicialização, em geral, tal qual vem sendo delineado pelo legislador nos últimos anos”²⁰⁵.

Entende-se, então, que nos métodos de solução consensual dos litígios, tais como mediação e conciliação, há prestação de jurisdição, pois como informa Ada Pellegrini²⁰⁶: “a jurisdição compreende a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual”, sendo o principal indicador do novo conceito de jurisdição “é o de garantia do acesso à justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça”.

Nesse sentido, importante se faz destacar que os meios adequados de solução de conflitos buscam fielmente a celeridade e o restabelecimento do diálogo entre as partes, de modo a atingir a pacificação social de maneira hábil, tendo como norte o incentivo ao uso desses meios para a desjudicialização.

Diante de tantos processos a serem solucionados, poderiam ser efetivados por meio da conciliação ou da mediação. Roberto Portugal Bacellar²⁰⁷ define com propriedade cada um destes meios adequado para a resolução de conflitos na esfera extrajudicial, ou seja, pela desjudicialização.

A **conciliação** é um processo técnico, desenvolvido pelo método consensual, na forma autocompositiva, destinado a casos que não houver relacionamento anterior entre as partes, em que terceiro imparcial, após ouvir seus argumentos, as orienta, auxilia, com perguntas, propostas e sugestões a encontrar soluções (a partir da lide) que possam atender aos seus interesses e as materializa em um acordo que conduz à extinção do processo judicial.

Já a **mediação**, é a arte e técnica de resolução de conflitos intermediada por um terceiro mediador (agente público ou privado) - que tem por objetivo solucionar pacificamente as divergências entre pessoas, fortalecendo suas relações (no mínimo sem qualquer desgaste ou com o menor desgaste possível), preservando os laços de confiança e os compromissos recíprocos que os vinculam. (grifos nossos).

É possível verificar a importância desses meios de solução de conflitos, uma vez que são utilizados positivamente para a efetivação da pacificação social,

²⁰⁵ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 177. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

²⁰⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: Fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018, p. 17.

²⁰⁷ BARCELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 84-85.

resultando em benefícios para ambas as partes, ajudando, assim que o Judiciário seja desafogado diante do significativo número de processos que chegam até o órgão, constantemente. Ademais, auxiliam o Poder Judiciário, na busca por um provimento jurisdicional efetivo e célere.

Fernando Fortes Said Filho²⁰⁸ corrobora com a ideia, afirmando que:

Através da mediação, da negociação e da conciliação tem-se um tratamento diferenciado do processo jurisdicional tradicional, considerando-se que desaparece – ou pelo menos se atenua – a figura de um terceiro imparcial responsável por decidir a contenda. Nesse diapasão, além de facilitar o tratamento das demandas, por meio de procedimentos menos demorados e custosos, as partes têm mais próxima de si a justiça – tão distante e desacreditada nos dias atuais – com uma solução mutuamente construída que assegure mais efetividade do que se fosse proferida por um terceiro.

“Com efeito, a atividade, típica do Poder Judiciário, que passa a ser desempenhada, de forma crescente, pelos cartórios extrajudiciais em razão da desjudicialização ostenta os mesmos elementos informadores do novo conceito de jurisdição”²⁰⁹.

Percebe-se que as novas funções que foram transferidas para os cartórios extrajudiciais em decorrência da desjudicialização, segundo Flávia Pereira Hill, tem o objetivo de “garantir, em maior grau, o acesso à justiça nos dias atuais”. Trata-se de um:

Movimento inerente à noção de Justiça Multiportas, em que novos agentes são convocados a oferecer ao jurisdicionado outros mecanismos igualmente legítimos e adequados para a solução dos litígios (ou o exercício da jurisdição voluntária) e que se colocam ao lado da adjudicação estatal. Abrem-se vários possíveis caminhos para se chegar, no Estado Democrático de Direito contemporâneo, à pacificação com justiça.

²⁰⁸ SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf Acesso em: 02 out. 2022.

²⁰⁹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 178. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

Ainda, segundo a autora, ao serem “identificados novos núcleos de prestação da jurisdição legítimos, subverte-se a lógica que prevaleceu no século XX, segundo a qual o Poder Judiciário deveria ser visto como a *prima ratio*, e que contribuiu sobremaneira para a sua inegável sobrecarga”.

E complementa suas ideias, afirmando que:

A noção da Justiça Multiportas reorganiza as prioridades do sistema de justiça, alçando, em boa hora, a consciência de que o Poder Judiciário, em uma democracia madura, deve ser visto como a *ultima ratio*. Não há que se pensar em violação à inafastabilidade do controle jurisdicional, tendo em vista que as portas do Poder Judiciário não são trancadas, em absoluto. Sendo inviável o acesso aos mecanismos extrajudiciais, nada obsta a que o jurisdicionado recorra ao Poder Judiciário. Trata-se, apenas, de racionalizar o sistema de justiça e a entrega da prestação jurisdicional estatal²¹⁰.

Rodolfo de Camargo Mancuso²¹¹, também corrobora, neste sentido:

O próprio legislador vem se mostrando sensível à tendência de Desjudicialização e até de privatização da resolução dos conflitos, como alternativa ao tradicional monopólio estatal da distribuição de justiça. Portanto, essa “reserva de Justiça estatal”, ao contrário do que se possa supor à primeira vista, não se extrai da letra nem do espírito do inciso XXXV do art. 5º da CF; ao contrário, ao afirmar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, esse texto não determina que todas as demandas devam ser encaminhadas à Justiça, mas sim que tal acesso deve operar como uma cláusula de reserva, de cunho residual, preordenada às controvérsias porventura insolúveis por auto ou heterocomposição, ou aquelas que, em razão da pessoa ou da matéria, devem merecer passagem judiciária.

Ademais, o autor aduz que “o Estado brasileiro precisa assumir a contemporânea concepção da Jurisdição, identificada pela composição justa dos conflitos e não mais, ou não necessariamente, pela solução adjudicada e imposta pelo Estado-juiz”²¹².

²¹⁰ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 178. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

²¹¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 168.

²¹² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 168.

Por sua vez, Humberto Theodoro Junior²¹³ destaca que “a tutela jurisdicional pode ser prestada por agentes externos ao Poder Judiciário”, e explica:

É certo que o acesso à tutela jurisdicional tem caráter de garantia fundamental. O que, entretanto, não mais prevalece é que essa tutela seja prestada exclusivamente pelo Poder Judiciário. O Poder Público não pode deixar de propiciá-la ao titular do direito lesado ou ameaçado, o que, entretanto, poderá ser feito tanto pela justiça estatal como por outros organismos credenciados pela lei. É claro que, afinal, o Poder Judiciário conservará o controle de legalidade sobre a atuação desses organismos extrajudiciais.

Segundo o autor, – e importante a retomada deste aspecto aqui – é norma fundamental do CPC brasileiro permitir a arbitragem, na forma da lei (art. 3º, § 1º), embora seja, em suas palavras, garantida a não exclusão à apreciação jurisdicional da ameaça ou lesão a direito. Também é norma fundamental, o dever do Estado de promover, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 2º), cabendo aos juízes, advogados, defensores públicos e membros do MP a missão de estimular a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º)²¹⁴.

Com efeito, trata-se de tema de atual importância, tendo sido aprovado, no Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, o seguinte Enunciado: “Enunciado 707 – (art. 3º, § 3º; art. 151, *caput*, parágrafo único da Lei nº 14.133/2021). A atuação das serventias extrajudiciais e dos comitês de resolução de disputas (*dispute boards*) também integra o sistema brasileiro de justiça multiportas”²¹⁵.

Deveras, trata-se do primeiro reconhecimento expresso no sentido de considerar as serventias extrajudiciais como uma das portas do sistema de justiça brasileiro. A Justiça Multiportas comporta, assim, a atuação das serventias extrajudiciais, dando uma nova versão ao acesso à justiça, defendido na presente tese.

O conceito da Justiça Multiportas busca uma justiça plural, oferecendo aos cidadãos diversos meios adequados para solucionar seu conflito, apresentando

²¹³ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

²¹⁴ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

²¹⁵ BRASIL. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. **Enunciado 707**. Grupo: Práticas não jurisdicionais de solução de conflito. Florianópolis, 24, 25 e 26 de março de 2017.

diversos meios que levam ao objetivo comum que é a paz social. O Poder Judiciário que doravante era considerado como o único órgão apto a resolver o conflito de interessa passa a conviver com diversos outros atores jurídicos hábeis a solucionar o conflito.

Por tudo exposto, Humberto Theodoro Junior²¹⁶ traz as vantagens mais evidentes da desjudicialização que foram resumidas por eles, da seguinte maneira:

- a) Os processos judiciais acumulados aos milhões atualmente correspondem, em mais da metade, a execuções em dificuldade ou impossibilidade de conclusão, por ausência de localização de bens exequíveis;
- b) As tarefas práticas de localização de bens a penhorar são de problemático exercício pelos juízos cíveis, mas são mais facilmente praticáveis por um agente especializado na função executiva, sendo remunerado exatamente pelo êxito em seu desempenho;
- c) Transferindo-se o encargo para o agente executivo (um notário especializado) os serviços a seu cargo serão, naturalmente, mais eficientes, enquanto os encargos dos juízos do Poder Judiciário serão aliviados de um enorme volume de processos, em benefício da maior disponibilidade de tempo e condições para enfrentar os processos de cognição, que, na verdade, são os que reclamam a atividade pacificadora contenciosa;
- d) Os participantes da execução extrajudicial não ficarão privados, quando necessária, da tutela jurisdicional, mas esta será muito menos numerosa e não comprometerá os serviços das varas cíveis comuns, já que poderá ser concentrada numa ou algumas varas especializadas (juízo de execução), como hoje é comum nas comarcas de grande porte, onde existem varas especializadas em questões oriundas dos Tabelionatos e Registros Públicos.

Humberto Theodoro Junior²¹⁷ comenta que “ao se levar em conta a experiência exitosa dos países europeus, muitas são as vantagens significativas que a desjudicialização da execução civil oferece, tanto para os credores, como para o próprio serviço público a cargo do Poder Judiciário”. E explica:

²¹⁶ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

²¹⁷ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

Dificuldades práticas de implantação do novo sistema executivo certamente ocorrerão, mas poderão ser adequadamente superadas por uma *vocatio legis* maior, por regulamentação meticulosa a cargo do CNJ, inclusive por definição de métodos eletrônicos obrigatórios e uniformes, e, mais ainda, por um plano de implantação progressiva: escolher-se-á, a critério do CNJ, as comarcas de maior porte, onde os Registros de Protesto já contam com estrutura operacional maior, para a instalação do serviço de execução extrajudicial civil. Dessa experiência se extrairão dados úteis para aprimoramento procedimental a fim de prosseguir na progressiva implantação do novo sistema executivo em todas as comarcas do País. É muito importante que o CNJ estabeleça modelos padronizados para os principais atos do procedimento. Para essa regulamentação, será muito útil o aproveitamento da experiência vivenciada pelos países europeus que já consolidaram, com êxito a execução civil por agentes executivos através de procedimentos eletrônicos, a exemplo de Portugal.

Essa questão será discutida mais adiante, na presente pesquisa.

O autor também faz um alerta muito importante, aduzindo que não há nenhuma razão “para se ver na desjudicialização executiva uma negação da garantia de acesso ao Poder Judiciário”; e comenta que “tal acesso é amplo, mas é legalmente subordinado às condições de procedibilidade, dentre as quais o interesse legítimo, que ocorre somente quando a tutela jurisdicional pretendida é necessária e adequada²¹⁸”. E complementa:

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.

Nesse diapasão, como o próprio autor coloca, “o sistema de execução desjudicializada não será empecilho ao acesso da parte à tutela jurisdicional, visto que lhe restará assegurada a submissão do incidente contencioso ao juiz competente”²¹⁹.

²¹⁸ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

²¹⁹ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

Ademais, conforme preleciona Rubens Soares Sá Viana Junior²²⁰, “apenas com uma visão mais ampliada da jurisdição será possível compreender a desjudicialização da execução civil no Brasil”. Para tanto, “o moderno conceito de jurisdição se vê dirigido a valores de acessibilidade, adequação e democratização do processo, estando o Poder Judiciário como não a única, mas, talvez, a última ferramenta, embora sempre disponível à tutela dos interesses”.

4.5 O Projeto de Lei nº 6.204/2019 e o método de desjudicialização no âmbito do processo de execução Civil

É sabido que o Poder Judiciário vem enfrentando, no Brasil, sérios problemas que prejudicam a efetividade da prestação da tutela jurisdicional, como a morosidade processual, devido ao aumento de litígios e a demora na tramitação e resolução dos processos, o que acaba desencadeando altos custos tanto para as partes quanto para o Estado. Por isso, têm-se buscado modificações nos trâmites civis, na tentativa de solucionar o congestionamento nas vias judiciais e garantir a celeridade processual.

Como bem observa Ada Pellegrini Grinover²²¹:

A crise da Justiça, representada especialmente por sua inacessibilidade, morosidade e custo, põe imediatamente em destaque o primeiro objetivo almejado pelo renascer da conciliação extrajudicial: a racionalização na distribuição da Justiça, com a subsequente desobstrução dos tribunais, pela atribuição da solução de certas controvérsias a instrumentos institucionalizados de conciliação, ainda que facultativos.

Devido a essa problemática, surge o PL nº 6.204/2019²²², pautado em experiências do direito europeu, visando mudanças significativas na área do

²²⁰ VIANA JUNIOR, Rubens Soares Sá. Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça - Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019. **Revista da EMERJ**, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 190-201, jan./abr. 2022. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n1/revista_v24_n1_202.pdf
Acesso em: 27 set. 2022.

²²¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. A conciliação extrajudicial no quadro participativo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 282.

²²² BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em:

processo de execução brasileiro. O PL dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, ou seja, trata de uma desjudicialização na fase executiva do processo, delegando as funções do Poder Judiciário para um tabelião de protesto, com o objetivo de instituir um processo de execução mais célere e econômico. Este PL vem para alterar as Leis nºs 9.430/1996²²³, 9.492/1997²²⁴, 10.169/2000²²⁵ e 13.105/2015²²⁶.

Em todos os Estados Democráticos de Direito, de acordo com Flávia Pereira Ribeiro²²⁷, “o Poder Público elege seu agente executor, que passa a exercer o múnus público com exclusividade”. Nesse sentido, a autora relata que o PL 6.204/19, distribuído pela Senadora Soraya Thronicke no Senado Federal, propõe a “desjudicialização da execução de títulos judiciais e extrajudiciais, de dívida líquida, certa e exigível, por via da delegação - art. 236 da CF. A atividade executiva pode ser delegada, por opção legislativa, de modo a mantê-la sob a esfera estatal”.

Flávia Pereira Ribeiro²²⁸ também registra que sempre se defendeu que os tabelionatos de protesto são os delegatários extrajudiciais mais bem estruturados e aptos para receber essa nova demanda, mantendo-se tal posição e afastando-se as sugestões de que o advogado possa assumir tais funções, bem como que todo e

<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inlin> e Acesso em: 27 set. 2022.

²²³ BRASIL. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm Acesso em: 27 set. 2022.

²²⁴ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm Acesso em: 27 set. 2022.

²²⁵ BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm Acesso em: 27 set. 2022.

²²⁶ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

²²⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. Reavaliação do PL 6.204/19: o agente de execução, a facultatividade, a impugnação e o recurso. **Portal AMOREG/SP - Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo**, 17 nov. 2021. Disponível em:

<https://www.anoregsp.org.br/noticias/71711/strongmigalhas-artigo-reavaliacao-do-pl-6.20419-o-agente-de-execucao-a-facultatividade-a-impugnacao-e-o-recurso-por-flavia-pereira-ribeirostrong> Acesso em: 02 out. 2022.

²²⁸ RIBEIRO, Flávia Pereira. Reavaliação do PL 6.204/19: o agente de execução, a facultatividade, a impugnação e o recurso. **Portal AMOREG/SP - Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo**, 17 nov. 2021. Disponível em:

<https://www.anoregsp.org.br/noticias/71711/strongmigalhas-artigo-reavaliacao-do-pl-6.20419-o-agente-de-execucao-a-facultatividade-a-impugnacao-e-o-recurso-por-flavia-pereira-ribeirostrong> Acesso em: 02 out. 2022.

qualquer delegatário possa ser agente de execução, sem observância da especialidade.

Nas palavras de Rubens Soares Sá Viana Junior²²⁹:

O Projeto de Lei nº 6204 de 2019 institui um novo modelo para a execução civil definida como Execução Extrajudicial, por meio do qual credores de títulos judiciais ou extrajudiciais utilizariam os serviços cartoriais das serventias de protestos de títulos do local do domicílio do devedor ou do foro do juízo sentenciante, conforme art. 7º, do Projeto de Lei.

Para o autor, “convém destacar que o oficial de cartório de protesto, ou tabelião de protesto, em geral, é definido como detentor de uma atuação privada, delegada pelo Poder Público, o que levou o STF a assentar a natureza pública de tais serviços”²³⁰.

Nesse diapasão, Flávia Pereira Ribeiro²³¹, citada pelo autor, ressalta que: “A delegação é o regime jurídico sugerido para a execução desjudicializada no país, pois é um regime constitucionalmente previsto, bastando regulamentação legal para a nova atividade”.

Flávia Pereira Hill²³² traz importantes considerações a respeito deste PL, por meio de uma análise clara e significativa que será utilizada para compor as ideias deste subcapítulo.

De acordo com a autora, no PL nº 6.204/2019, as execuções de obrigações pecuniárias líquidas, certas e exigíveis, envolvendo sujeitos capazes e solventes, passariam a ser conduzidas, com exclusividade, pelos chamados agentes de

²²⁹ VIANA JUNIOR, Rubens Soares Sá. Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça - Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019. **Revista da EMERJ**, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 190-201, jan./abr. 2022. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n1/revista_v24_n1_202.pdf
Acesso em: 27 set. 2022.

²³⁰ VIANA JUNIOR, Rubens Soares Sá. Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça - Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019. **Revista da EMERJ**, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 190-201, jan./abr. 2022. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n1/revista_v24_n1_202.pdf
Acesso em: 27 set. 2022.

²³¹ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019, p. 39.

²³² HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202>
Acesso em: 30 set. 2022.

execução, um terceiro imparcial que não faz parte dos quadros do Poder Judiciário, embora por ele fiscalizado.

A autora nota que o PL não autoriza a autotutela privada na execução civil, visto que exige que o procedimento seja inexoravelmente presidido e conduzido pelo agente de execução, que consiste em um agente imparcial que deve preencher todos os requisitos legais e presta um serviço público delegado pelo Poder Judiciário e por ele fiscalizado. Com isso, segundo sua análise, não é dado ao próprio titular da obrigação pecuniária exequenda (credor/exequente) adentrar no patrimônio do executado (responsável patrimonial) por suas próprias forças e executar bens bastantes e suficientes para saldar o seu crédito.

O PL, em sua visão, teve o cuidado de atribuir tais funções a um profissional habilitado e imparcial, fiscalizado em caráter permanente pelo Poder Judiciário, o que, em suas palavras, é, de fato, primordial em um Estado Democrático de Direito.

Segundo Rubens Soares Sá Viana Junior²³³.

[...] a ideia do projeto de criação de uma verdadeira execução extrajudicial na qual a atuação do juiz, em muitos casos, será dispensada, poderá contribuir para um melhor resultado. Ao juiz, serão encaminhadas, caso necessário, as dúvidas ou consultas do agente de execução, o que se dará, em regra, na via eletrônica, com possível solução imediata ou próxima à tramitação ordinária existente entre as secretarias judiciais e os gabinetes, em cenário que não retardaria o procedimento. Em suma, os cartórios judiciais encaminham feitos eletrônicos ou físicos aos gabinetes, e, no atual sistema, essa tramitação se daria pela serventia extrajudicial, cenário já comum nas atribuições do registro público e do registro civil das pessoas naturais.

Na análise de Flávia Pereira Hill²³⁴, a noção de jurisdição na contemporaneidade está diretamente relacionada à aptidão dos mecanismos de solução dos conflitos em “agasalhar e refletir as garantias fundamentais do

²³³ VIANA JUNIOR, Rubens Soares Sá. Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça - Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019. **Revista da EMERJ**, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 190-201, jan./abr. 2022. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n1/revista_v24_n1_202.pdf Acesso em: 27 set. 2022.

²³⁴ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

processo, sendo que a imparcialidade do terceiro que preside o procedimento é uma das suas notas distintivas”.

Flávia Pereira Hill²³⁵ destaca alguns pontos principais previstos no PL nº 6.204/2019. Primeiramente ela se refere ao cabimento da execução extrajudicial, que se encontra previsto nos arts. 1º e 6º do PL e se desdobra nos aspectos objetivo e subjetivo. Quanto a esses aspectos, a autora aduz, inicialmente, sobre o objetivo:

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

Em relação ao aspecto subjetivo, a autora aduz:

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

E explica sobre o interessado incapaz, preso ou internado:

Embora a restrição à desjudicialização caso o interessado seja incapaz, preso ou internado desperte críticas fundadas, especialmente em razão de o procedimento extrajudicial se desenvolver eletronicamente, forçoso convir que o legislador tem primado por realizar a desjudicialização em etapas, sempre delimitando como ponto de partida um núcleo que envolva menos variáveis e, portanto, uma álea menor para a adaptação ao novo regime extrajudicial.

Conforme se anotarà a seguir no capítulo referente à Justiça em Números, a execução fiscal representa aproximadamente 74% das ações executivas em trâmite perante o Poder Judiciário. O PL nº 6.204/2019 não compreende a execução fiscal, já que se exige uma atenção mais específica, sendo a sua desjudicialização objeto de outro PL, dentro outros, o mais recente é o 4.257/2019.

²³⁵ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

Dando continuidade à análise com propriedade da autora, o PL permite a desjudicialização apenas da execução definitiva, pois exige o trânsito em julgado da sentença exequenda, razão pela qual não cabe a execução extrajudicial da execução provisória.

Isso é visto no art. 14 do PL ²³⁶, *in verbis*:

Art. 14. Não efetuado tempestivamente o pagamento voluntário da quantia definida em sentença condenatória e não apresentada impugnação, o credor requererá a instauração do procedimento executivo perante o tabelionato de protesto, apresentando certidão de trânsito em julgado e teor da decisão que demonstre a certeza, a liquidez e a exigibilidade, além da certidão de protesto do título.

§ 1º. Se a intimação judicial para pagamento voluntário houver ocorrido há menos de um ano, o agente de execução dispensará a citação, caso em que será, desde logo, procedida a penhora e a avaliação, seguindo-se os atos de expropriação.

§ 2º. Aplica-se ao cumprimento de sentença as normas que regem o procedimento de execução extrajudicial disciplinado nesta Lei.

Nesse sentido, a autora considera “equivocada a exclusão da execução provisória, visto que exigiria do Poder Judiciário a manutenção de uma estrutura voltada à execução tão somente para providenciar a prática dos atos executivos prévios à expropriação”. E explica que seria melhor “manter a coerência interna do sistema e aproveitar a criação da nova estrutura para absorver também a execução provisória, visto que ela já estará preparada para o mais gravoso, que é absorver a execução definitiva”.

Um ponto importante que a autora destaca é sobre a Lei Portuguesa nº 32/2014, – na qual o PL nº 6.204/2019 se inspirou – que criou o chamado PEPEX²³⁷. O PEPEX consiste, segundo a autora:

Em uma fase prévia à execução, conduzida pelo agente de execução e voltada à localização de bens penhoráveis no patrimônio do executado. O PEPEX propicia ao exequente aferir previamente a utilidade da instauração da execução, que consideramos de suma

²³⁶ BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inlin> e Acesso em: 27 set. 2022.

²³⁷ Sobre a Lei Portuguesa nº 32/2014 e sua criação, o PEPEX, o último capítulo da presente tese de doutoramento se debruçará nesta análise, por isso não caberá, neste momento, analisá-lo, detalhadamente.

relevância. Caso sejam localizados bens e o exequente, portanto, opte por instaurar a execução extrajudicial, os valores pagos ao agente de execução na fase preliminar serão deduzidos da remuneração devida pela condução da execução propriamente dita²³⁸.

Na visão da autora, o PL nº 6.204/2019 ensaia adotar uma ou outra providência inerente ao PEPEX português, tais como a fixação dos chamados “emolumentos iniciais” do agente de execução e a certidão de inexistência de bens, mas não chega a instituir essa fase prévia e autônoma, restando, pois, ao exequente deflagrar a execução extrajudicial diretamente.

A autora entende – e com a qual concorda-se – que o Projeto poderia ter adotado o modelo português do PEPEX, que seria de grande utilidade, a fim de evitar a instauração de execuções fadadas ao insucesso desde a sua origem²³⁹.

Outro ponto de análise pela autora, é a questão da via extrajudicial, que será obrigatória para as execuções instauradas a partir da entrada em vigor da lei. Explica que, até o momento, a via extrajudicial tem sido oferecida como uma alternativa à via judicial, primando, pela facultatividade, portanto, o PL em comento excepciona a regra e institui a obrigatoriedade²⁴⁰.

Sobre a obrigatoriedade da via extrajudicial, a autora aduz:

De se registrar que a obrigatoriedade da via extrajudicial não importa em exclusão da via judicial, em absoluto. Trata-se, na verdade, do acesso prioritário à via extrajudicial. Não obstante, caso o agente de execução obste, indevidamente, o prosseguimento da execução extrajudicial, dúvidas não há de que o prejudicado poderá recorrer ao Poder Judiciário. Cuida-se, pois, muito mais de priorizar o recurso à via extrajudicial em relação à via judicial - que, paulatinamente, vem sendo vista como *ultima ratio* [...] do que fechar as portas do Poder Judiciário, o que não seria nem mesmo concebível na ordem constitucional vigente. A obrigatoriedade ou prioridade da via extrajudicial, prevista no Projeto de Lei, contudo, não pode ser vista como uma novidade, nem tampouco como uma opção isolada.

²³⁸ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202>. Acesso em: 30 set. 2022.

²³⁹ HILL, Flávia Pereira. O procedimento extrajudicial pré-executivo (PEPEX): reflexões sobre o modelo português, em busca da efetividade da execução no Brasil. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RIBEIRO, Flávia Pereira. **Reflexões sobre a Desjudicialização da Execução Civil**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 305-322.

²⁴⁰ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202>. Acesso em: 30 set. 2022.

Nesse diapasão, a autora ilustra essa questão:

A título ilustrativo, podemos mencionar, por exemplo, a habilitação de casamento que passou a dispensar a intervenção judicial. Nem se consegue imaginar que os interessados, em vez de deflagrar o processo de habilitação de casamento diretamente perante o cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais – que, atualmente, sói despende menos de um mês entre a data da entrada e a expedição da certidão de habilitação, caso não haja impugnação de terceiros -, instaurem uma ação judicial para esse propósito. Trata-se, a nosso ver, de uma hipótese emblemática de ausência de interesse de agir, como, de fato, já vem se delineando em várias matérias, especialmente em Direito Previdenciário e Consumerista. O mesmo se diga a respeito da averbação direta da sentença estrangeira de divórcio e separação puros, que, caso, por suposição, seja objeto de ação de homologação de sentença estrangeira perante o STJ, decerto teriam a petição inicial indeferida por ausência de interesse de agir²⁴¹.

Ademais, quanto às execuções judiciais pendentes (ação de execução fundada em título executivo extrajudicial e cumprimento de sentença), em regra, continuarão a tramitar perante o Poder Judiciário, somente sendo remetidas à via extrajudicial, caso seja expressamente requerido pelo credor (art. 25 do projeto), cabendo às Corregedorias Gerais dos tribunais dos estados, juntamente com os agentes de execuções locais, estabelecer as regras de distribuição²⁴².

In verbis, o art. 25 do PL ²⁴³:

Art. 25. As execuções pendentes quando da entrada em vigor desta Lei observarão o procedimento originalmente previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, não sendo admitida a redistribuição dos processos para os agentes de execução, salvo se requerido pelo credor.

Parágrafo Único: As Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados, em conjunto com os tabelionatos de protestos locais,

²⁴¹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

²⁴² HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

²⁴³ BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inlin> e Acesso em: 27 set. 2022.

estabelecerão as regras para redistribuição das execuções aos agentes de execução.

Nesse sentido, Flávia Pereira Hill²⁴⁴ considera correta essa opção contida no Projeto, pois, em sua visão, permite a absorção paulatina da execução pelos agentes de execução; ademais, serão absorvidas as novas execuções com prioridade, exigindo-se expresso requerimento do exequente para que as execuções judiciais em curso migrem para a esfera extrajudicial.

Também, em sua análise, é verificado que o art. 2º do PL prevê a obrigatoriedade de que o exequente seja assistido por advogado. *In verbis*: “**Art. 2º.** O exequente será representado por advogado em todos os atos, respeitadas as regras processuais gerais e do processo de execução, inclusive para a fixação da verba honorária”.

Porém, a autora concorda com Márcio Carvalho Faria²⁴⁵, que critica a obrigatoriedade, afirmando que “de um lado, acarretaria o encarecimento dos custos da execução extrajudicial e, de outro, em regra, os procedimentos extrajudiciais soem prever assistência facultativa do advogado”.

Márcio Carvalho Faria²⁴⁶ comenta, ainda que “outros ordenamentos jurídicos estrangeiros preveem a facultatividade da assistência por advogado na execução extrajudicial, a critério das partes, como é o caso da Finlândia, bem como, em várias hipóteses, na França e em Portugal”.

Nesse ponto, entende-se que é necessária a representação por advogado, porém, não só do exequente, mas, também, do executado, em face do princípio da igualdade das partes, da paridade de armas e do contraditório. O advogado é indispensável à administração da justiça e, no procedimento administrativo referente à execução extrajudicial, contribuirá com a postulação de decisão favorável ao seu

²⁴⁴ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

²⁴⁵ FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o Projeto de lei 6.204/2019: críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira. **Revista de processo**, v. 46, n. 314, p. 371-391, abr. 2021. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4145> Acesso em: 27 set. 2022.

²⁴⁶ FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o Projeto de lei 6.204/2019: críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira. **Revista de processo**, v. 46, n. 314, p. 371-391, abr. 2021. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4145> Acesso em: 27 set. 2022.

constituente perante ao agente de execução e ao juiz de direito em caso de recurso das decisões proferidas por este.

No processo de execução, em caso de não cumprimento voluntário da obrigação prevista no título executivo judicial ou extrajudicial, haverá a tomada de providências materiais de alteração do mundo externo para a satisfação do credor. O direito de propriedade do executado, direito fundamental previsto no art. 5º da CF/88²⁴⁷ estará em xeque, pois atos de expropriação serão realizados, devendo ser compatibilizado com o princípio do contraditório, também previsto mesmo artigo, que assegura o contraditório a todos os procedimentos quer jurisdicionais e e administrativos.

As impugnações são frequentes no bojo da execução referentes aos cálculos de liquidação, penhora, avaliação de bens, as exceções e objeções de pré-executividade, impugnação no cumprimento de sentença e embargos à execução devem ser subscritas por profissional capacitado a defender os interesses do devedor.

No texto inicial proposto no PL menciona que apenas o exequente será representado por advogado em todos os atos, nada mencionando a respeito da representação do executado. De fato, das trinta e cinco emendas apresentadas, até a presente data, por diversos Senadores, verifica-se a emenda apresentada pelo Senador Rogério Carvalho que sugere a facultatividade da representação por advogado ou defensor público tanto ao exequente, quanto ao executado. Propõe a alteração do art. 2º do PL nº 6.204/2019²⁴⁸, nos termos a seguir: “**Art. 2º** O exequente e o executado poderão ser representados por advogado ou defensor público em todos os atos, respeitadas as regras processuais gerais e do processo de execução, inclusive para a fixação da verba honorária”.

Como justificativa, ressaltou que:

A representação por advogado em atos extrajudiciais deve ser uma faculdade (e não uma imposição). Nesse sentido, entendemos que

²⁴⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

²⁴⁸ BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inlin> e Acesso em: 27 set. 2022.

essa alteração que pretendemos realizar é essencial, haja vista, por exemplo, que atualmente há a possibilidade, em algumas situações, de realizar-se a execução sem intermediação de advogado (a exemplo do que ocorre nos juizados especiais). Por razão de simetria, entendemos que previsão similar deve valer no caso da execução extrajudicial.

Por outro lado, exigindo a representação obrigatória por advogado do exequente e executado, está a emenda proposta pelo Senador Marcos Rogério que apresentou a seguinte proposição: Art. 2º As partes serão representadas por advogado em todos os atos, respeitadas as regras processuais gerais e do processo de execução, inclusive para a fixação da verba honorária²⁴⁹.

Para finalizar esse aspecto da obrigatoriedade tenho que analisar a questão da obrigatoriedade ou não de advogado nas execuções dos Juizados Especiais Cíveis, cuja lei de regência dispensa a atuação de advogado nas causas com valor até 20 (vinte) salários mínimos.

Com efeito, o projeto nada dispõe a respeito dos Juizados Especiais Cíveis, tendo o parágrafo único do art. 1º do PL ressalvado o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil.

Assim sendo, considero que o mais adequado consiste em, por simetria, dispensar a assistência por advogado na execução extrajudicial nas hipóteses abarcadas pelo art. 9º da lei extravagante, ou seja, quando a demanda tiver valor inferior a 20 salários mínimos, dado que a execução é um desdobramento da ação judicial (de conhecimento). Sendo assim, deve ser prestigiada e mantida a peculiaridade do microsistema dos juizados.

Ainda que o PL seja aprovado em sua redação original ou da forma proposta no substitutivo pelo Senador Marcos Rogério, ainda assim esse deve ser o entendimento em uma interpretação teleológica ou finalística, respeitando os objetivos sociais a que se destina.

O mesmo raciocínio é proposto do Flávio Pereira Hill, ao tratar desse tema:

²⁴⁹ BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inlin> e Acesso em: 27 set. 2022.

1. Não se concorda com a hipótese de manter a execução dos Juizados Cíveis perante o Poder Judiciário. Embora não seja esta a sede adequada para discorrer longamente a respeito desse microsistema, cumpre pontuar que é justamente o afastamento exacerbado dos Juizados Especiais em relação ao regime geral vigente a origem de boa parte das críticas sobre os rumos tomados pelo rito sumariíssimo nas últimas décadas.
2. Se é verdade que as garantias fundamentais do processo são plenamente aplicáveis ao microsistema dos Juizados Especiais, então, elas devem ser ponderadas e, eventualmente, comprimidas somente se e na exata medida do estritamente necessário para prestigiar e se compatibilizar com as especificidades desse microsistema, em especial a celeridade, a oralidade e a informalidade.
3. Não há nenhuma razão sólida e convincente para relegar os Juizados ao vetusto modelo que se pretende deixar para trás. Valorizar e aprimorar os Juizados implica assumir o desafio de desatar os nós inerentes à compatibilização das peculiaridades desse microsistema com todo o ordenamento jurídico processual. E, se a regra da execução civil passar a ser a via extrajudicial, nada mais coerente estudar como trazer os Juizados Especiais, em vez de, comodamente, deixá-los no ocaso, como um apêndice indesejável de um regime abandonado.
4. Se a desjudicialização da execução civil almeja precisamente desformalizar, dinamizar e reduzir os custos da execução, que são precisamente os principais desideratos do microsistema dos Juizados, então, nada mais consentâneo do que disponibilizar esse novo modelo igualmente para o rito sumariíssimo. Esse entendimento tampouco se coadunaria com o propósito de reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, pois demandaria a manutenção de uma estrutura residual para os Juizados Especiais, em manifesta ruptura com a desejável sistematicidade e unicidade do ordenamento jurídico-processual pátrio²⁵⁰.

Outro aspecto polêmico do PL diz respeito a obrigatoriedade da desjudicialização da execução, e não sua facultatividade, como previsto nos arts. 7º

²⁵⁰ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

e 14 do Projeto. Malgrado haja uma tendência constante na revisitação do tema “interesse de agir” no processo civil brasileiro, compreende-se que, em contexto no qual se busca maior participação e liberdade dos sujeitos processuais, entendo que a obrigatoriedade do novo rito foge das outras medidas, até então judiciais, que foram objeto de desjudicialização.

Haveria, assim, uma simetria com o histórico de leis que trataram da desjudicialização com a participação dos delegatários do extrajudicial, como se sucedeu na Lei nº 10.931/2004 que tratou da retificação de registro imobiliário, ao dispor no art. 212 da Lei nº 6.015/73 que se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial.

No mesmo sentido a Lei nº 11.441/2007 que previu a possibilidade de inventário, separação e divórcio pela via extrajudicial. O usucapião extrajudicial previsto no art. 216-A da Lei nº 6.015/73 que estabeleceu a admissão do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião sem prejuízo da via judicial. E a retificação de registro civil estabelecida pela Lei nº 13.484/2017, em que é facultado a via judicial ou a administrativa perante os cartórios de registro civil.

Registre-se, outrossim, que o sistema multiportas busca conceder ao cidadão diversos meios de obter seu direito, cabendo a ele a escolha da melhor “porta” para atingi-lo, sendo certo que ao exigir a obrigatoriedade estaria indo de encontro da finalidade da Justiça Multiportas. Ademais, ressalte-se que quando da entrada em vigor da lei da arbitragem, o STF considerou-a constitucional justamente por sua facultatividade.

Na ocasião, o STF no Agravo Regimental nº 5.206, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, entendeu que não há inconstitucionalidade, nem ofensa ao Princípio da inafastabilidade da jurisdição: “discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF/88, XXXV). Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da

celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o art. 5º, XXXV, da CF/88.

Rubens Soares Sá Viana Junior registra que a manutenção dessa facultatividade traria mais segurança jurídica ao credor, bem como permitiria que a nova sistemática fosse efetivamente compreendida e aceita por seus méritos, evitando-se o contratempo de uma seguinte revisão.

Segundo o autor, a não obrigatoriedade autorizaria que os cartórios de protestos se estruturassem na medida do aumento da demanda, além de conformar o novo instituto com o ideário da justiça de múltiplas portas, cabendo, ao interessado, a opção pelo modelo que melhor atenda seus interesses.

Registra-se que a emenda substitutiva apresentada pela Senador Marcos Rogério, ao contrário da redação original, propôs a facultatividade ao dar nova redação ao art. 6º do PL, nos seguintes termos: Os títulos executivos judiciais, exceto os que reconheçam a exigibilidade de obrigação de prestar alimentos, e os extrajudiciais representativos de obrigação de pagar quantia líquida, certa, exigível, desde que estejam previamente protestados, serão apresentados à execução por iniciativa do credor, facultativamente, ao agente de execução ou ao juiz competente.

Por outro lado, entendendo de maneira oposta, destaca-se Flávia Pereira Ribeiro²⁵¹: Eis suas palavras sobre essa temática:

1. A facultatividade e a obrigatoriedade da desjudicialização da execução civil, considerando-se que hoje está previsto a obrigatoriedade e clama-se pela facultatividade, é o contraponto mais emblemático do PL nº 6.204/19.
2. Entende-se que o PL foi feliz ao estabelecer a obrigatoriedade da execução extrajudicial, a exemplo de todos os países do mundo ocidental, onde não há coexistência de dois agentes responsáveis pelo *ius imperius*. Não há como o credor acionar o Estado Juiz ou o *Sheriff* nos Estados Unidos, o Estado Juiz ou *Huissier de Justice* na França, o Estado Juiz ou o *GVZ* na Alemanha e assim por diante. Em todos os Estados Democráticos de Direito, o Poder

²⁵¹ RIBEIRO, Flávia Pereira. Reavaliação do PL 6.204/19: o agente de execução, a facultatividade, a impugnação e o recurso. **Portal AMOREG/SP - Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo**, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/71711/strongmigalhas-artigo-reavaliacao-do-pl-6.20419-o-agente-de-execucao-a-facultatividade-a-impugnacao-e-o-recurso-por-flavia-pereira-ribeirostrong> Acesso em: 02 out. 2022.

Público elege seu agente executor, que passa a exercer o múnus público com exclusividade.

3. Quando a academia sugere a facultatividade, usa como exemplos as demais desjudicializações havidas no Brasil, sendo que todas elas são consensuais e não adversariais, de modo que nunca as partes - credor e devedor - buscarão o juiz ou o agente de execução, mas somente o credor. O credor sempre terá o poder da decisão.

Outra questão que tem gerado divergência, refere-se ao juízo competente. Pela proposta inicial, prevista no art. 7º, estabeleceu-se que as execuções de títulos extrajudiciais serão processadas perante os tabelionatos do foro do domicílio do devedor e as de títulos judiciais serão no tabelionato de protesto do foro do juízo sentenciante.

Isso porque gera uma incongruência com o sistema previsto no CPC, previsto nos arts. 516 e 781 que estabelecem, regra geral, que a execução poderá ser proposta no foro de domicílio do executado ou, ainda, no local de situação dos bens a ela sujeitos.

Humberto Dalla Bernardina de Pinho²⁵² afirma que “existe, assim, uma regra dinâmica em relação à competência, cabendo a escolha ao exequente, a partir da avaliação das chances de satisfação de seu crédito”.

Ao se manter a coerência no sistema, busca-se dar celeridade ao procedimento, bem como efetividade, pois presume-se que se a penhora e a expropriação se der no local onde os bens estão localizados, mais rápido o credor receberá seu crédito.

No mesmo diapasão, encontra-se a emenda substitutiva apresentada pelo Senador Marcos Rogério ao dar nova redação ao art. 7º do PL, nestes termos: “As execuções de títulos executivos judiciais e extrajudiciais serão processadas perante o tabelionato de protesto do juízo competente, aplicando-se, no que couber, o disposto nos arts. 516 e 781 do CPC”²⁵³.

²⁵² PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2016 (E-book).

²⁵³ BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inlin> e Acesso em: 27 set. 2022.

É de se registrar, outrossim, a celeuma concernente às impugnações das decisões do agente de execução e do juiz competente previsto no art. 21 do PL. De fato, foi previsto que a decisão do agente de execução, que for suscetível de causar prejuízo às partes, poderá ser impugnada por suscitação de dúvida e, caso não haja reconsideração, será decidida pelo juiz competente, sendo certo que a decisão proferida pelo magistrado será irrecorrível.

No projeto verifica-se que se optou pela utilização de suscitação de dúvida em consonância com a Lei de Registro Público. Isso fez com que surgisse questionamento sobre a competência do julgamento da suscitação de dúvida, haja vista que nos procedimentos desta natureza são julgados por juízes corregedores, em sua função administrativa e não jurisdicional.

Entende-se que, não obstante o PL tratar de suscitação de dúvida, a análise da irresignação deve ser feita por juízes com competência jurisdicional e não pelos juízes corregedores da atuação dos delegatários. Esse entendimento vai ao encontro ao princípio da efetividade e ao da duração razoável do processo, pois os juízes corregedores são em números bem inferiores aos de juízes cíveis, o que poderia ocasionar a morosidade de análise da impugnação, totalmente contrário ao mote da desjudicialização da execução.

Para não haver essa dúvida e afastar questionamentos sobre a competência, a emenda substitutiva apresentada pelo Senador Marcos Rogério propugna pela alteração do termo “suscitação de dúvida” por petição.

Ademais, o mesmo dispositivo afirma que a decisão que julgar a suscitação será irrecorrível. Não se concorda com esta previsão de irrecorribilidade. Deve-se facultar ao interessado recorrer da decisão que lhe foi contrária, submetendo à apreciação de um órgão de superior instância, decorrente do Princípio do duplo grau de jurisdição.

O argumento de celeridade processual não tem o condão de impedir a interposição de recurso. Os princípios do duplo grau de jurisdição e da razoável duração do processo devem ser aplicados sob a lógica do princípio da razoabilidade, de modo que o processo não se alongue por tempo além do razoável, nem se agilize de maneira a comprometer o direito material tutelado.

Fernando Fonseca Gajardoni²⁵⁴ assevera que celeridade não pode ser confundida com precipitação, e o duplo grau de jurisdição não pode ser confundida com eternização da demanda. “O juiz não pode, a pretexto de julgar em tempo razoável, proferir julgamento sem os elementos probatórios imprescindíveis à elaboração da decisão”.

Pode-se afirmar que a tutela jurisdicional efetiva não será necessariamente aquela proferida em menor tempo, mas sim aquela em que convirjam os fatores tempo e segurança jurídica, de forma a compatibilizar as garantias constitucionais do processo justo – devido processo legal – com a menor duração de tempo possível.

Em suma, é mais exato afirmar a existência não de um “duelo” entre segurança jurídica e celeridade, mas da busca de um equilíbrio entre ambas. Um combate entre as duas garantias fundamentais não teria vitoriosos. Na relação, por vezes conflituosa, entre a segurança jurídica e a celeridade, afinal, deve prevalecer sempre a razoabilidade, com o fito de atingir-se uma convivência harmônica entre ambas. Com esses ensinamentos em mente, é que se deve partir para a delimitação do sentido e do alcance da expressão “razoável duração do processo”.

Nesse sentido, a emenda substitutiva apresentada pelo Senador Marcos Rogério pretende alterar o § 2º para estabelecer que da decisão que julgar o incidente, caberá agravo de instrumento.

Outro ponto sensível, que tem gerado questionamentos na academia a respeito do PL nº 6.204/2019, refere-se ao protesto prévio obrigatório para a execução extrajudicial. Sustenta-se que o protesto irá encarecer ainda mais a execução ao executado, devendo, assim, ser uma medida facultativa e não obrigatória. Embora o credor não precise pagar pelo protesto, pois dispensa-se o depósito prévio, sendo gratuito ao credor, a verdade é que esse valor será pago pelo devedor, dificultando-se ainda mais a pagar seu débito. Dependendo do valor do protesto e seu respectivo cancelamento, sustenta-se a inviabilidade da transação entre os envolvidos, sendo um entrave a conciliação.

Não se pensa dessa forma. Entende-se, nesta pesquisa, que o protesto deve ser obrigatório, pois as estatísticas demonstram que essa coação indireta ao executado tem surtido efeitos, sendo que, de acordo com o anuário do Cartório em Números, relativo ao ano de 2020, 67,9% dos títulos protestados foram pagos no

²⁵⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de Aceleração do Processo**. Franca: Lemos & Cruz Editora, 2003, p. 34.

tabelionato, evitando a propositura de ação executiva. Com efeito, 2/3 dos títulos inadimplidos foram recuperados apenas com a coação proporcionada pelo protesto.

A execução visa a satisfação do credor diante do inadimplemento do devedor e, para tanto, pode-se valer de técnicas de sub-rogação ou de coerção. Na primeira, o Estado substitui o devedor e realiza a prestação não adimplida diretamente do patrimônio do devedor. Na segunda, por sua vez, há uma pressão no patrimônio do devedor ou na sua pessoa, tais como a prisão do devedor de pensão alimentícia, a multa diária e o protesto. O atual CPC trouxe novas perspectivas, com a atipicidade dos meios executivos previsto no art. 139, IV.

De acordo com esse dispositivo, possibilitou ao juiz a utilização de meios executivos atípicos para induzir ou coagir para buscar o cumprimento da execução. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) admite a decretação dos meios atípicos de coerção, mesmo não tendo relação ao patrimônio do devedor. Dentre outros, cite-se a seguinte ementa de um Recurso Especial (REsp)²⁵⁵:

A adoção de meios executivos atípicos é cabível desde que, verificando-se a existência de indícios de que o devedor possua patrimônio expropriável, tais medidas sejam adotadas de modo subsidiário, por meio de decisão que contenha fundamentação adequada às especificidades da hipótese concreta, com observância do contraditório substancial e do postulado da proporcionalidade.

Recentemente, a constitucionalidade desta medida foi revisitada pelo STF na ADI nº 5.941, julgado em 09/02/2023, sendo aprovada a seguinte tese: "Medidas atípicas previstas no CPC conducentes à efetivação dos julgados são constitucionais, respeitados os arts. 1º, 8º e 805 do ordenamento processual e os direitos fundamentais da pessoa humana".

Essa medida contribuirá para a efetividade da execução. Nas palavras de Luiz Fux²⁵⁶, "através dela, o Estado cumpre a promessa do legislador de que, diante da lesão o Judiciário deve atuar prontamente de sorte a repará-la a tal ponto que a parte lesada não sofra as consequências do inadimplemento".

²⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Turma) **REsp n. 1.788.950/MT**, Relatora: Min. Nancy Andrighi, julgado em 23/4/2019, DJe de 26/4/2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/713191645/relatorio-e-voto-713191667> Acesso em: 20 abr. 2023.

²⁵⁶ FUX, Luiz. Efetividade jurisdicional e execução no código de processo civil. *In*: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022, p. 10.

É de ressaltar que medida atípica não está na atribuição do agente de execução, devendo provocar o juiz para o seu exame ou concessão. O preceito trazido no art. 20 do PL, em verdade, observa que há reserva de jurisdição no juízo de mérito acerca de eventual medida atípica deferida em desfavor do devedor, como previsão do art. 139, IV, do CPC/15²⁵⁷.

O protesto é uma medida coercitiva e, de acordo com os números estatísticos, contribui para a efetividade dos direitos do credor, devendo, assim, ser obrigatório como consta no PL. Teresa Arruda Alvim²⁵⁸ afirma que se trata “de uma medida coercitiva, traduzindo-se num meio executivo bastante eficaz de coação do executado, instando-o a pagar”, pois poderá ter seu nome incluído nos cadastros de proteção ao crédito.

Aliás, como pondera Flávia Pereira Ribeiro²⁵⁹:

Assim, não há dúvidas de que o protesto deve ser cada vez mais valorizado como eficiente meio coercitivo para o cumprimento das obrigações. Na recente história, verificou-se o incentivo ao protesto como medida relevante de apoio ao adimplemento, a citar: i) a lei que autorizou o protesto das Certidões de Dívidas Ativas, bem como ii) a inclusão do regramento do protesto no cumprimento de sentença do CPC.

Como ressalta Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza²⁶⁰: “o escopo dos credores é a solução do conflito de interesses, com o recebimento do que lhes é devido”, concluindo que “como se vê, os serviços de protesto, prestados no interesse público, podem e devem ser utilizados como meio para solução extrajudicial dos conflitos”.

Por fim, quanto aos pontos sensíveis, tem-se de abordar o tema relacionado à escolha exclusiva do tabelião de protesto como agente de execução. É importante mencionar que nesse particular nada foi alterado no relatório apresentado pelo Senador Marcos Rogério, sendo certo que não foi apresentada nenhuma outra emenda substitutiva para a alteração desse ponto.

²⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁵⁸ ALVIM, Teresa Arruda et. al. **Primeiros comentários ao Código de Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 965.

²⁵⁹ RIBEIRO, Flávia Pereira. Protesto prévio no Projeto de Lei 6.204/2019 como importante medida coercitiva na execução. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022, p. 705.

²⁶⁰ SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p. 185.

Àqueles que defendem a opção exclusiva do tabelião de protesto como agente da execução, a fundamentam, de acordo com Joel Dias Figueira Júnior²⁶¹, na perfeita simetria entre a competência definida por lei ao tabelião de protesto e a nova atribuição conferida em proposta legislativa; a pertinência temática do protesto com o procedimento da execução civil desjudicializada, levando-se em consideração que o tabelião de protesto é o único delegatário afeito aos títulos de crédito e documentos afins com competência privativa, definida em lei, para o exercício destas atribuições e cartórios em números suficientes com capilaridade por todos o território nacional e com infraestrutura adequada para a prestação de bons serviços.

Pode-se afirmar, também, que, regra geral, as leis que buscaram a desjudicialização nos delegatários extrajudiciais sempre buscaram a simetria da nova atribuição com o serviço prestado, devendo preservar essa simetria, pois os tabeliões de protestos têm como rotina diária a análise dos requisitos formais dos títulos de crédito judiciais e extrajudiciais.

Na justificativa apresentada juntamente com o PL nº 6.204/19, a escolha do tabelião de protesto baseou-se em três argumentos, a saber: a) por ser devidamente concursado e remunerado de acordo com os emolumentos fixados por lei, cobrados via de regra ao final do procedimento; b) por ser mais afeito aos títulos de crédito e c) a valorização do protesto como medida para o cabal cumprimento das obrigações.

Por outro lado, há aqueles que discordam dessa atribuição exclusiva do tabelião de protesto como agente de execução. Em artigo científico, Márcio Carvalho Faria²⁶² elenca 10 (dez) razões pelas quais o tabelião de protesto não pode ser o único agente de execução.

Em síntese, são as seguintes razões: 1 – aumento considerável da capilaridade; 2 – a imensa maioria dos tabelionatos de protesto acumula funções relativas a outras serventias; 3 – todos os delegatários de serviço extrajudiciais têm a mesma regulamentação normativa; 4 – todos os delegatários se submetem, via de regra, aos mesmos concursos públicos; 5 – as serventias extrajudiciais podem ser posteriormente subdivididas ou aglutinadas; 6 – todos os delegatários estão sujeitos aos mesmos órgãos de controle e a responsabilidade do tabelião de protesto é igual

²⁶¹ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. O agente de execução no PL 6.204/2019: por que somente o tabelião de protestos? *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022, p. 661.

²⁶² FARIA, Márcio Carvalho. Dez razões pelas quais o tabelião de protesto não pode ser o único agente de execução. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022, p. 675-696.

à de seus pares; 7 – há atos extrajudiciais comuns a todos os integrantes da carreira; 8 – a exigência de protesto prévio como condição ao requerimento executivo, que poderia justificar a escolha do tabelião de protesto, deve ser abandonada; 9 – a atuação concorrencial dos agentes de execução facilitará o acesso à justiça e servirá para fomentar a criação de nichos de expertises e 10 – a função do agente de execução será inédita para todos os delegatários de modo que ainda não é possível dizer que exista especialização.

Ao analisar os argumentos trazidos, entende-se que o tabelião de protesto não deve ser o único agente de execução. Embora, num primeiro momento, demonstre que esta atividade está mais afeita à execução extrajudicial, pois prestam serviços concernentes ao protesto de títulos executivos judiciais e extrajudiciais e outros documentos de dívida, a leitura, que deve ser levada em consideração, refere-se ao princípio do acesso à justiça e à efetividade ao cidadão.

Como afirma José Roberto dos Santos Bedaque²⁶³, ao tratar do acesso à justiça: “essa garantia deve significar, portanto, o direito de obter do Estado mecanismo eficiente de solução de controvérsia, apto a proporcionar a satisfação efetiva ao titular de um direito”.

Assim sendo, o aumento da capilaridade, ao se atribuir a todos os delegatários extrajudiciais, e não apenas aos tabeliões de protesto, contribuirá para que o jurisdicionado consiga a obtenção de maneira mais fácil e rápida. De acordo com a Lei nº 8.935/94²⁶⁴, deve existir pelo menos um cartório de registro civil de pessoas naturais em cada um dos municípios brasileiros. No Estado de São Paulo, a título de exemplo, a lei de organização judiciária estabelece a existência de cartórios de protesto e de registro de imóveis apenas em municípios que sejam sede de Comarca.

Na Comarca onde exerço a minha delegação de Registro de Registro de Imóveis, no Município de Pereira Barreto, Estado de São Paulo, compreende três municípios. Embora tenha apenas um Registro de Imóveis e um Protesto para os três municípios, há um cartório de Registro Civil e de Notas em cada um deles. Isso

²⁶³ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022, p. 38.

²⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm Acesso em: 25 set. 2022.

facilita muito o exercício de direito de acesso à justiça, não tendo que se deslocar longas distâncias para poder apresentar seu requerimento de execução extrajudicial.

Dessa forma, penso que a melhor alternativa seria atribuir a função de agente de execução a todos os delegatários e não apenas ao tabelião de protesto. Esse entendimento vai ao encontro do conceito de Justiça Multiportas que deve abranger todos os meios adequados de resolução de litígios, cabendo a parte a escolha da alternativa que lhe pareça mais eficiente.

Nesse mesmo sentido, Flávia Pereira Hill²⁶⁵:

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

Além disso, a concorrência entre os diversos delegatários, como já se sucede nos cartórios de notas, traria uma maior eficiência na prestação de serviço relacionada à execução extrajudicial, beneficiando o próprio usuário quanto ao próprio sistema, com a conseqüente diminuição do tempo médio de duração do procedimento. A competição entre todos os delegatários será pautada pelo reconhecimento do seu preparo e de sua capacidade profissional e trará mais dignidade e prestígio para as funções exercidas e das instituições notariais e de registro.

Portanto, concluindo este tópico, o PL nº 6.204/19, na visão de Joel Dias Figueira Júnior²⁶⁶, oferece a oportunidade de desafogar o Judiciário com a supressão de milhares de demandas executivas civis, cujos procedimentos importam em atos burocráticos de cobranças de dívidas, tendo como administrador o juiz togado; por conseguinte, ao seu ver, reserva-se para o magistrado a prática

²⁶⁵ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

²⁶⁶ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 02 out. 2022.

exclusiva da típica e nobre atividade jurisdicional (dizer o direito) em processos ou incidentes que demandem verdadeira cognição (processos de rito comum ou especial, tutelas de urgência, incidentes em execução).

Por essa razão, o autor relata, com propriedade, trazendo a expectativa do trâmite do PL, em questão, justificando, também, sobre o aumento da demanda no Poder Judiciário, em tempo de pandemia da Covid-19:

Por todas estas e tantas outras razões, esperamos que o PL 6.204/19 tramite rapidamente e obtenha êxito no Parlamento e no Executivo, sem perdermos de vista que em tempos de pandemia covid-19 o aumento de demandas já é uma realidade, exigindo maior atuação do Judiciário em temas relevantes. Nesse contexto, as execuções civis deverão de estar desjudicializadas e conduzidas pelos tabeliães de protesto (agentes de execução) que saberão processá-las com competência, independência, segurança, eficiência, rapidez, adequação, qualidade, sigilo, fé pública e responsabilidade (cf. arts. 1º, 3º, 4º, 22, 28, 30 e 38 da lei 8.935/94)²⁶⁷.

E complementa:

Com todas as vênias, refutar o fenômeno universal da desjudicialização e combater os avanços trazidos para o sistema normativo brasileiro por meio do PL 6.204/19 é lutar de forma quixotesca contra moinhos de vento e, o que é mais grave, é desconsiderar as mudanças históricas exitosas colocadas em prática em países europeus (v.g. Portugal) e negar, de forma equivocada e até jocosa, a excelência dos serviços prestados, por delegação constitucional, pelos servidores extrajudiciais, sob a chancela da lei e o reconhecimento de todos, em especial do Conselho Nacional de Justiça²⁶⁸.

Entende-se essas observações dos autores mencionados, a fim de que se estabeleça uma execução civil mais efetiva, mais célere, mais objetiva e que contribua para o ambiente de segurança dos negócios jurídicos, da tutela

²⁶⁷ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em: 02 out. 2022.

²⁶⁸ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em: 02 out. 2022.

substancial da responsabilidade civil e do próprio cumprimento das obrigações no direito brasileiro, como bem conclui Rubens Soares Sá Viana Junior²⁶⁹.

4.6 Justiça em números 2022 pelo Conselho Nacional de Justiça

Como visto, o Poder Judiciário brasileiro enfrenta uma grave crise de eficiência que se concentra, sobretudo, na seara da execução.

Dados estatísticos coletados pelo CNJ demonstram que o número de processos em pendência, bem como o tempo médio de tramitação destes, vem crescendo ano após ano.

A morosidade que circunda os meios executórios afeta diretamente a prestação jurisdicional e sua capacidade de satisfazer as demandas dos exequentes, por isso, legisladores e estudiosos do Direito buscam uma saída apta a sanar estes vícios. Com eficácia já comprovada em países europeus, dentre os quais encontra-se Portugal, a desjudicialização da execução civil surge como alternativa palpável, afastando do Estado-juiz incapacitado a competência sobre os meios expropriatórios²⁷⁰.

Panorama este que resultou na proposição do PL nº 6.204/19, que transforma o tabelião de protesto em agente de execução, tornando subsidiária a figura do magistrado, conforme aduz Flávio Augusto Vilhena Dourado e Douglas Verbicaro Soares²⁷¹.

De acordo com Agência CNJ de Notícias²⁷², a 19ª edição do Relatório “Justiça em Números” – com dados da estrutura, litigiosidade e do desempenho da Justiça em 2021 – é a principal fonte de mensuração da atividade judicial, utilizando

²⁶⁹ VIANA JUNIOR, Rubens Soares Sá. Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça - Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019. **Revista da EMERJ**, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 190-201, jan./abr. 2022. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n1/revista_v24_n1_202.pdf
Acesso em: 27 set. 2022.

²⁷⁰ DOURADO, Flávio Augusto Vilhena; SOARES, Douglas Verbicaro. A Desjudicialização da Execução Civil no Brasil. **Revista Amor Mundi**, Santo Ângelo, v. 2, n. 5, p. 13-36, maio 2021.

²⁷¹ DOURADO, Flávio Augusto Vilhena; SOARES, Douglas Verbicaro. A Desjudicialização da Execução Civil no Brasil. **Revista Amor Mundi**, Santo Ângelo, v. 2, n. 5, p. 13-36, maio 2021.

²⁷² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021. **Agência CNJ de Notícias**, 01 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/#:~:text=Justi%C3%A7a%20em%20N%C3%BAmeros%202022%3A%20Judici%C3%A1rio,processos%20em%202021%20%2D%20Portal%20CNJ&text=O%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20concluiu%2026,solucionados%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202020>. Acesso em: 02 out. 2022.

indicadores internacionalmente reconhecidos para apuração da eficiência e economicidade dos tribunais e unidades judiciárias. A apresentação da edição de 2022 do Relatório foi feita pela juíza coordenadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, Ana Lúcia Aguiar, e pela diretora-executiva do Departamento, Gabriela Soares²⁷³.

As informações disponibilizadas no Relatório consolidam dados dos 90 órgãos do Poder Judiciário, elencados no art. 92 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, excluídos o STF e o CNJ, que possuem estatísticas à parte. Assim, o Justiça em Números inclui: os 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs); os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os três Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o STJ; o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM).

A juíza Ana Lúcia Aguiar ambientou os dados obtidos nesta nova edição ao contexto de trabalho híbrido adotado pelos tribunais em 2021, devido ao segundo ano de pandemia. Enfatizou também, segundo a Agência CNJ de Notícias, que o relatório traz dados ainda mais confiáveis, uma vez que foram eliminados os sistemas de alimentação manual de informação, passando a agregar informações obtidas de forma automatizada por meio da Base de Dados do Poder Judiciário (DataJud²⁷⁴), permitindo maior qualidade e uniformidade, além de maior transparência em relação ao trabalho dos juízes e dos servidores.

Com base nos dados do Relatório, o Poder Judiciário concluiu 26,9 milhões de processos em 2021, uma expansão de 11,1% no número de casos solucionados em relação a 2020. No mesmo período, registrou-se o ingresso de 27,7 milhões de

²⁷³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

²⁷⁴ O DataJud conjuga o envio periódico de dados de forma sistemática com a manutenção dos padrões estabelecidos nos relatórios anteriores, permitindo a continuidade das séries históricas dos indicadores. . O DataJud, instituído pela Resolução CNJ n. 331/2020 como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), é responsável pelo armazenamento centralizado dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos de todo o Poder Judiciário brasileiro, contando atualmente com metadados de 280 milhões de processos de todos os segmentos de Justiça. A produção do relatório Justiça em Números a partir do DataJud consolida o trabalho de saneamento e de melhoria da qualidade dos registros processuais primários, que foi deflagrado junto aos tribunais no âmbito do Programa Justiça 4.0, realizado com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

novas ações – incluídas as que retornaram a tramitar –, revelando um crescimento de 10,4%. Desses processos, 97,2% chegaram à Justiça já em formato eletrônico.

De acordo com a Agência CNJ de Notícias, o ano terminou com 62 milhões de ações judiciais em andamento, que é a diferença entre os 77,3 milhões de processos em tramitação e os 15,3 milhões (19,8%), sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando definição jurídica futura. Com exceção da Eleitoral, houve elevação do acervo processual em todos os segmentos da Justiça em 2021 em relação ao ano anterior. Na Justiça Estadual, o crescimento foi de 1 milhão de processos (1,7%) e, na Justiça Federal, 881,7 mil processos (9,5%).

No que diz respeito à informatização e celeridade, de forma inédita, segundo a Agência CNJ de Notícias, o Relatório Justiça em Números apresenta, em 2022, detalhes sobre a informatização dos tribunais. Em 2021, os processos eletrônicos representaram 80,8% das ações em tramitação e 89,1% dos casos baixados. Dos 90 órgãos do Judiciário, 44 aderiram integralmente ao Juízo 100% Digital, o que abrange 67,7% das serventias judiciais.

Nessas unidades, todos os atos processuais podem ser praticados por meio eletrônico e remoto, inclusive audiências e sessões de julgamento. Segundo o anuário, os processos eletrônicos proporcionam uma redução média de 3 (três) anos e 4 (quatro) meses no tempo de tramitação, o que pode representar quase um terço dos prazos registrados nos processos físicos, que giram em torno de 9 (nove) anos e 9 (nove) meses.

De acordo com a diretora-executiva do CNJ, Gabriela Soares, esses são dados novos sobre os processos eletrônicos, pois antes somente eram apurados os casos novos e, agora, também, apurou-se quantos processos pendentes e baixados e qual o tempo de tramitação por tipo de tramitação.

Em relação à produtividade, o Índice de Produtividade de Magistrados (IPM) cresceu 11,6% em 2021. De acordo com a Agência CNJ de Notícias, o IPM é calculado a partir da relação entre o volume de casos baixados e o número de juízes e juízas que atuaram durante o ano na jurisdição. Conforme o levantamento, a produtividade foi de 1.588 processos baixados por magistrado, o que equivale a uma média de 6,3 casos solucionados por dia útil do ano, sem descontar períodos de férias e recessos.

Quanto à carga de trabalho líquida – quando se desconsidera processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório como parte do acervo – da

magistratura, verifica-se um crescimento de 4%. Já o Índice de Produtividade dos Servidores (IPS-Jud) apresentou um crescimento de 13,3%. Para os servidores que atuam na área judiciária, a carga de trabalho cresceu em 6,4%, acumulando de 543 processos por pessoa.

Em relação à arrecadação e despesas, a atividade da Justiça arrecadou R\$ 73,42 bilhões em 2021, montante que representa 71% das despesas do Poder Judiciário. O percentual é o segundo maior da série histórica, superado apenas pelo de 2019, que alcançou 76% das despesas. Do total arrecadado, 60,7%, ou R\$ 44,6 bilhões, correspondem à liquidação de dívidas de devedores aos cofres públicos por meio das execuções fiscais. Na sequência está a execução previdenciária (R\$ 3,4 bilhões, 4,6%), execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (R\$ 1,1 milhão, 0,002%); e a receita de imposto de renda (R\$ 676,5 milhões, 0,9%).

A Justiça Federal, em razão da natureza de sua atividade jurisdicional, é a responsável pela maior parte das arrecadações. Responde por 50% do total recebido pelo Poder Judiciário, sendo o único ramo que retornou aos cofres públicos valor três vezes superior às suas despesas. Dos R\$ 44,6 bilhões arrecadados em execuções fiscais, R\$ 36,4 bilhões (81,6%) são provenientes da Justiça Federal e R\$ 8 bilhões (18%) são da Justiça Estadual.

Quanto às despesas totais do Poder Judiciário em 2021, o Relatório Justiça em Números informa a soma de R\$ 103,9 bilhões, com uma redução de R\$ 6,2 milhões. A cifra equivale à queda de 5,6% em relação ao ano anterior. As reduções nas despesas com pessoal, de 6,7%, e nas despesas de capital, com redução de 2,4%, foram os fatores mais relevantes para o resultado. Já as outras despesas correntes registraram aumento de 10,8%, provavelmente em razão da retomada de parte dos serviços presenciais. Os valores gastos em 2021, desconsiderando a inflação, foram equivalentes aos registrados em 2014.

Na seção do Relatório “Justiça em Números 2022” destinada à análise dos processos em fase de execução constituem grande parte dos casos em trâmite e etapa de maior morosidade. As informações apresentadas se referem unicamente ao primeiro grau (justiça comum e juizados especiais). O Poder Judiciário contava com um acervo de 77 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2021, sendo que mais da metade desses processos (53,3%) se referia à fase 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 38,4% maior. Na execução, as curvas de processos baixados e novos seguem quase paralelas, com pequeno distanciamento entre elas entre os anos de 2009 e 2017, sendo a baixa pouco menor que a demanda. A partir de 2019 até 2021, os valores passam a ficar quase iguais, o que revela avanços na produtividade da execução nos últimos 3 (três) anos. Em 2021, foram baixados 458 mil casos a menos do que o total de casos novos.

Já no conhecimento, as curvas se mantiveram semelhantes somente até 2014, após, de 2015 a 2019, observa-se descolamento, com incremento anual na produtividade e com redução dos processos ingressados. Em 2020, a curva de baixados no conhecimento passa pela primeira vez a permanecer abaixo da curva de casos novos de conhecimento, fato que se repete em 2021.

Os casos pendentes na fase de execução apresentaram uma clara tendência de crescimento do estoque entre os anos de 2009 e 2017 e permaneceram quase que estáveis até 2021. Já os casos pendentes na fase de conhecimento oscilam mais, tendo havido incremento do estoque em 2015 e 2016 e queda entre 2017 e 2021. Tais reduções culminaram em um estoque atual nos mesmos patamares de sete anos atrás.

A maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 65% do estoque em execução. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 35% do total de casos pendentes e congestionamento de 90% em 2021. Há de se destacar, no entanto, que há casos em que o Judiciário esgotou os meios previstos em lei e ainda assim não houve localização de patrimônio capaz de satisfazer o crédito, permanecendo o processo pendente.

Ademais, as dívidas chegam ao judiciário após esgotados os meios de cobrança administrativos, por isso a difícil recuperação. Nesse contexto, a análise das taxas de congestionamento líquidas e brutas são bastante relevantes, pois nessa fase o processo permanece pendente, com *status* de suspensão, deixando de impactar na Taxa de Congestionamento Líquida (TCL) - sem suspensos ou sobrestados ou em arquivo provisório.

O impacto da execução é significativo principalmente nos segmentos da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, correspondendo, a respectivamente, 55,8%, 46,1%, e 47,8% do acervo total de cada ramo. Em alguns tribunais, a execução chega a consumir mais de 60% do acervo. É o caso dos seguintes tribunais: TJDFT, TJMS, TJRJ, TJSC, TJSP na Justiça Estadual; e TRT10, TRT13, TRT14, TRT16, TRT19, TRT20, TRT21, TRT22, TRT7, TRT9 na Justiça do Trabalho. De outro lado, a execução não parece ser um problema tão grave em alguns tribunais dos segmentos de justiça mencionados, como nos seguintes casos em que o acervo em execução representa menos de 30% do acervo do órgão: TJPI (16%), TRT11 (24%), TJCE (27%), TJMA (27%), TJPB (30%), segundo o Relatório.

Ao comparar a taxa de congestionamento na execução e no conhecimento de primeiro grau por tribunal e ramo de justiça, verifica-se que a taxa na execução supera a do conhecimento na maioria dos casos. A diferença entre os dois índices é de 17 pontos percentuais, com taxa de 68,1% no conhecimento e 85% na execução. A maior taxa na execução de cada segmento está no TJSP, com congestionamento de 91,5% na execução e 72,8% no conhecimento; TRF3, com congestionamento de 92,8% na execução e 75,3% no conhecimento; e TRT19, com congestionamento de 85,1% na execução e 57,5% no conhecimento.

Detalhando as taxas de congestionamento no conhecimento e na execução no primeiro grau, constata-se que a taxa de congestionamento na fase de conhecimento não criminal (casos cíveis, atos infracionais, família, empresariais, etc.) é a de menor congestionamento. Segundo Relatório, destaca-se que esta também é a de maior demanda. Na execução fiscal está a segunda maior taxa de congestionamento.

Historicamente, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O processo de execução fiscal chega ao Poder Judiciário depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas ou com tentativas prévias de cobranças e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação.

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2021, apenas 10 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 6,3 pontos percentuais, passando de 74,2% para 67,9% em 2021.

O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 86% dos processos. A Justiça Federal responde por 14%; a Justiça do Trabalho por 0,2%; e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01%. Da mesma forma, o impacto desses processos nos acervos é mais significativo na Justiça Estadual e na Federal. Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 42% do seu acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução); na Justiça Estadual, a 39%; na Justiça do Trabalho, a 1%; e na Justiça Eleitoral, a 1%. Do total de 26,8 milhões execuções fiscais pendentes: 12 milhões (44,8%) estão na justiça estadual de São Paulo; 4 milhões (14,9%) estão no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; e 1,7 milhão (6,4%) estão no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (SP/MT). Juntos, esses três tribunais detêm 66% das execuções fiscais em tramitação no país e 25% do total de processos em trâmite no primeiro grau do Poder Judiciário.

De acordo com o Relatório, em números percentuais, verifica-se que apesar das execuções fiscais representarem cerca de 39% do acervo de primeiro grau na Justiça Estadual, verifica-se que somente três tribunais possuem percentual superior a essa média: TJRJ (58%); TJSP (57%); e TJDFT (44%). Na Justiça Federal, somente o TRF3 (54%) possui percentual de acervo em execução fiscal maior que a média de seu segmento.

O aumento em 1,7% das execuções pendentes deve-se, em grande medida ao incremento nas execuções judiciais, que registrou aumento de 9% no último ano, com as execuções fiscais mantidas estáveis praticamente em todo o período, com crescimento sutil de 0,8%. Os casos novos de execução fiscal cresceram, em 2021, em 39,4%, comparativamente ao ano de 2020, retornando a um patamar próximo ao observado nos anos anteriores à pandemia.

Assim, a taxa de congestionamento na execução fiscal pouco alterou no último ano, com crescimento de apenas 0,6 ponto percentual, culminando em 89,7% em 2021. É interessante notar o impacto negativo causado pela execução fiscal nos

índices de congestionamento. Se excluídos tais processos, e mesmo mantendo todas as demais execuções judiciais, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria de 67,9%, ao invés dos atuais 74,2%.

A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (93%), seguida da Justiça Estadual (89%) e da Justiça do Trabalho (89%). A menor é a da Justiça Eleitoral (86%). O tempo de giro do acervo desses processos é de 8 anos e 8 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente.

O tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário é de 6 anos e 11 meses. Verifica-se que houve pequena redução no tempo de baixa em relação ao ano anterior, com significativo decréscimo quando comparado com o ano de 2018, pico da série histórica, em que o tempo médio foi de 9 anos e 1 mês.

Ao desconsiderar os processos de execução fiscal, o tempo médio de tramitação do processo baixado na fase de execução passaria de 3 anos e 8 meses para 1 ano e 10 meses no ano de 2021. Houve leve aumento do tempo de tramitação das execuções, quando desconsideradas as execuções fiscais.

Os tribunais da Justiça Federal apresentam os maiores tempos de tramitação dos processos de execução fiscal, em média 9 anos e 10 meses. A Justiça Estadual leva em média 6 anos e 7 meses para baixar um processo de execução fiscal, enquanto a Justiça do Trabalho leva 8 anos e 6 meses. Na Justiça Eleitoral, a duração média é de 5 anos e 9 meses.

Verifica-se que o quantitativo de processos baixados é sempre maior na fase de conhecimento do que na de execução, tanto na série histórica quanto por tribunal. O IPM e o IPS-Jud na fase de conhecimento equivalem a quase o dobro do valor desses indicadores na fase de execução. Apenas três apresentam situação inversa, com maior produtividade de magistrados e de servidores da área judiciária na fase de execução: TJAL, TJPE e TRT22. As séries históricas do IPM e IPS-Jud, segundo o Relatório, mostram que houve aumento na produtividade, tanto na fase de conhecimento, quanto na de execução.

Já o Índice de Atendimento à Demanda (IAD) na fase de conhecimento foi superior a 100% ao longo da série histórica de 2009 a 2019 e obteve redução significativa nos dois anos subsequentes, 2020 e 2021, passando a permanecer

abaixo do patamar mínimo desejado de 100% em 2020. Além disso, o IAD em conhecimento que historicamente era superior ao IAD em execução, passou a ficar no mesmo patamar, com 96% no conhecimento e 94,1% na execução. Esse fator propiciou o aumento nos casos pendentes de conhecimento e de execução, uma vez que o quantitativo de processos baixados foi inferior ao montante de casos novos em ambas as fases.

Embora o IAD em conhecimento tenha ficado abaixo de 100%, na Justiça Estadual o indicador atingiu tal patamar, com treze dos 27 tribunais superando 100%. Tal situação ocorreu especialmente entre os tribunais de médio e grande porte. A Justiça Trabalhista e Justiça Federal apresentaram resultados positivos na execução, com IAD em 108% na Justiça do Trabalho e 129% na Justiça Federal. Nesse grupo, apenas três órgãos apresentaram IAD de execução menor que 100%. São eles: TRT1, TRT15 e TRT2.

A série histórica da taxa de congestionamento aponta para valores na execução relativamente estáveis ao longo dos anos. No conhecimento, ao contrário, após a elevação do índice em 2020, registra-se nova queda em 2021. Desconsiderados os processos de execução, a taxa de congestionamento do primeiro grau do Judiciário cairia dos atuais 76% para 68%. Retirando também os processos suspensos, sobrestados e em arquivo provisório, a taxa líquida de congestionamento chegaria a 65% na fase de conhecimento.

Em todos os segmentos de justiça, a taxa de congestionamento da fase de execução supera a da fase de conhecimento, com uma diferença que chega a 17 pontos percentuais no total e que varia bastante por tribunal. Desconsideradas a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar Estadual (JME), a maior diferença é de 37 pontos percentuais, no TJDF. Apenas três tribunais apresentam situação inversa, com maior congestionamento no conhecimento: TJAL, TJPE e TJRR.

Pela primeira vez no Relatório Justiça em Números há um capítulo sobre o índice de processos eletrônicos, no qual apresenta-se o indicador do percentual de processos ingressados eletronicamente, bem como os percentuais de processos pendentes e baixados em sistemas de tramitação processual eletrônicos.

Durante o ano de 2021, apenas 2,8% do total de processos novos ingressou fisicamente. Em apenas um ano, entraram 27 milhões de casos novos eletrônicos. Nem todos esses processos tramitam no PJe, pois a Resolução CNJ 185/2013, que instituiu o PJe, abriu a possibilidade de utilização de outro sistema de tramitação

eletrônica em caso de aprovação de requerimento proposto pelo tribunal, em plenário. A exigência, no caso de autorização, é que os tribunais adotem o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI).

Nos 13 anos cobertos pela série histórica, foram protocolados, no Poder Judiciário, 182,7 milhões de casos novos em formato eletrônico. É notória a curva de crescimento do percentual de casos novos eletrônicos, sendo que no último ano o incremento foi de 1 ponto percentual. O percentual de adesão já atinge 97,2%.

A série histórica separada por grau de jurisdição mostra que o primeiro grau foi pioneiro na implantação em comparação com o segundo grau, contudo, desde 2020, as curvas se igualaram, e ambas as jurisdições já apresentam alto índice de virtualização, com 97,1% no primeiro grau e 96,7% no segundo grau. Destacam-se os segmentos da Justiça Federal, da Eleitoral e da Trabalhista, por apresentarem 100% de índice de virtualização de processos novos. Na Justiça Eleitoral, em 2017, o Processo Judicial Eletrônico (PJe) passou a ser adotado, na época ainda restrito a alguns tribunais, mas rapidamente passou a ser utilizado por todos os Tribunais Regionais Eleitorais e TSE, atingindo 100% de digitalização em 2020. A JME começou a implantação do PJe ao final de 2014, mas o Tribunal de Justiça Militar de São Paulo é o único que ainda não apresenta indicador, com 100% dos processos ingressados eletronicamente (65%). Já a Justiça Estadual apresenta 96% de processos eletrônicos novos, sendo que somente os Tribunais de Justiça do Espírito Santo e Minas Gerais apresentaram indicador inferior a 90%, com, respectivamente, 60% e 84,2% de processos ingressados eletronicamente.

Em relação aos processos eletrônicos pendentes, a Resolução CNJ 420, de 29 de setembro de 2021, estabeleceu um cronograma para que todos os órgãos do Poder Judiciário digitalizem o acervo processual físico, de forma que passem a tramitar em sistemas eletrônicos.

A norma também vedou o ingresso de novos casos a partir de março de 2022. Assim, de acordo com o disposto no art. 3º, os tribunais possuem os seguintes prazos para término da digitalização: I – Até 31/12/2022, nos tribunais que, em 30 de setembro de 2021, ostentarem acervo físico inferior a 5% (cinco por cento) do total dos feitos em tramitação; II – Até 31/12/2023, nos tribunais que, em 30 de setembro de 2021, ostentarem acervo físico superior a 5% (cinco por cento) e inferior a 20% (vinte por cento) do total dos feitos em tramitação; III – Até 31/12/2024, nos tribunais que, em 30 de setembro de 2021, ostentarem acervo físico superior a 20% (vinte por

cento) e inferior a 40% (quarenta por cento) do total dos feitos em tramitação; e IV – Até 31/12/2025, nos tribunais que, em 30 de setembro de 2021, ostentarem acervo físico superior a 40% (quarenta por cento) do total dos feitos em tramitação.

Verifica-se, no Relatório, que 80,8% dos processos em tramitação eram eletrônicos ao final do ano de 2021, com indicadores de 86% no segundo grau, de 80,2% no primeiro grau e de 100% nos Tribunais Superiores. A Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho se destacam por apresentarem diversos tribunais com 100% de processos eletrônicos tanto no primeiro, como no segundo grau. Por outro lado, o TJES (34,6%) e o TJM de São Paulo (34,5%) apresentaram os menores percentuais de informatização.

É feita uma comparação entre o tempo de tramitação dos autos físicos e dos autos eletrônicos, onde é percebido que o impacto na celeridade processual na tramitação eletrônica é de 3 anos e 4 meses, que chega a representar quase um terço do tempo levado na tramitação de processos físicos (9 anos e 9 meses).

De acordo com o Relatório, a comparação se torna ainda mais interessante quando feita em tribunais com maior volume de autos físicos, de forma que a média não seja demasiadamente influenciada por uma ínfima quantidade de processos em tramitação. Assim, mesmo em órgãos com maior proporção de processos físicos, são notórias as diferenças nos tempos de tramitação, como em: TJMG (físico - 6 anos e 4 meses e eletrônico - 1 ano e 9 meses); e TJES (físico - 4 anos e 10 meses e eletrônico 1 ano e 9 meses).

Já em relação aos processos eletrônicos baixados, verifica-se que o índice de virtualização na baixa foi superior ao do acervo e inferior ao de casos novos, com 89,1% de processos eletrônicos baixados no ano de 2021. O segundo grau apresentou índice de 93,8%, o primeiro grau de 87,9% e os Tribunais Superiores de 100%. A Justiça do Trabalho se destaca por apresentar quase todos os tribunais com 100% de processos baixados eletronicamente tanto no primeiro como no segundo grau. Apesar da Justiça Estadual apresentar 85% de processos baixados eletronicamente, o TJES apresentou indicador de somente 3,5% no segundo grau e de 35,7% no primeiro grau. O percentual de baixados eletronicamente superior ao de pendentes eletrônicos denota a eficiência que decorre da digitalização dos processos, o que permitiu que tais casos tivessem maior representatividade na resolução definitiva das ações judiciais em trâmite, segundo o Relatório.

Os processos que foram solucionados em 2021 tiveram um tempo médio de tramitação de 1 ano e 10 meses nos casos eletrônicos e de 6 anos e 6 meses. Mesmo em órgãos com maior número de baixas em autos físicos, são significativas as diferenças em relação à forma de tramitação. Destacam-se, por exemplo, os seguintes tribunais: TJES: tempo médio do processo eletrônico - 1 ano e 6 meses, tempo médio do processo físico - 3 anos e 5 meses e 32% de baixados eletronicamente; TJMG: tempo médio do processo eletrônico - 1 ano e 3 meses, tempo médio do processo físico - 4 anos e 3 meses e 60% de baixados eletronicamente; TJPA: tempo médio do processo eletrônico - 2 anos e 2 meses, tempo médio do processo físico - 7 anos e 3 meses e 68% de baixados eletronicamente; TJRS: tempo médio do processo eletrônico - 1 ano e 3 meses, tempo médio do processo físico - 4 anos e 4 meses e 66% de baixados eletronicamente.

Em relação ao Índice de Conciliação, é dado pelo percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas. A conciliação é uma política adotada pelo CNJ desde 2006, com a implantação do Movimento pela Conciliação em agosto daquele ano. Anualmente, o Conselho promove as Semanas Nacionais pela Conciliação, quando os tribunais são incentivados a juntar as partes e promover acordos nas fases pré-processual e processual. Por Intermediário da Resolução CNJ 125/2010, foram criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS), classificados como unidades judiciárias, e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec), que visam fortalecer e estruturar unidades destinadas ao atendimento dos casos de conciliação. Na Justiça Estadual, havia, ao final do ano de 2021, um total de 1.476 CEJUSCs instalados. Em 2014, eram 362 CEJUSCs, em 2015 a estrutura cresceu em 80,7% e avançou para 654 centros. Em 2016, o número de unidades aumentou para 808, em 2017 para 982 e em 2018 para 1.088.

Em 2021, foram 11,9% sentenças homologatórias de acordo proferidas, valor que registrou crescimento em relação ao ano anterior, muito embora ainda não tenha retornado aos patamares que eram verificados antes da pandemia causada pela covid-19.

Na fase de execução, as sentenças homologatórias de acordo corresponderam, em 2021, a 8,1%. É notória a curva de crescimento, tendo dobrado

o valor ao longo da série histórica, com aumento em 4,6 pontos percentuais entre os anos de 2015 e 2021. Tal resultado pode decorrer do incentivo do CNJ para realizar conciliação na fase de execução, tendo sido um destaque na XVI Semana Nacional de Conciliação realizada (ano 2021). Na fase de conhecimento, a conciliação foi de 17,4%, um pouco acima (0,8 ponto percentual) do observado em 2020.

Não houve variações significativas no indicador de conciliação no segundo e no primeiro grau em relação ao ano anterior, observando-se aumento de 0,1 ponto percentual no segundo grau e aumento de 0,9 ponto percentual no primeiro grau. Há de se destacar que, mesmo com o novo CPC, que entrou em vigor em março de 2016 e tornou obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, em quatro anos o número de sentenças homologatórias de acordo cresceu em apenas 4,2%, passando de 2.987.623 sentenças homologatórias de acordo no ano de 2015 para 3.114.462 em 2021. Em relação ao ano anterior, houve aumento de 539.898 sentenças homologatórias de acordo (21%). A redução vista em 2020, com a retomada gradativa em 2021, possivelmente decorre da pandemia da covid-19, que pode ter dificultado a realização de procedimento de conciliação e mediação presenciais ou das técnicas usuais de construção de confiança e espírito de cooperação entre as partes processuais empregadas em audiências presenciais.

A Justiça que mais faz conciliação é a Trabalhista, que solucionou 21% de seus casos por meio de acordo - valor que aumenta para 33% quando apenas a fase de conhecimento de primeiro grau é considerada. O TRT18 apresentou o maior índice de conciliação do Poder Judiciário, com 28% de sentenças homologatórias de acordo. Ao considerar apenas a fase de conhecimento do primeiro grau, o maior percentual é verificado no TRT6, com 47%. No primeiro grau, a conciliação foi de 13,9%. No segundo grau, a conciliação é praticamente inexistente (0,9%), apresentando índices muito baixos em todos os segmentos de justiça. Os únicos tribunais que alcançaram mais de 3% de conciliação no segundo grau foram: TRT12 (3,2%), TRT13 (5,4%) e TRT24 (6,6%). As sentenças homologatórias de acordo representaram, em 2021, apenas 0,9% do total de processos julgados. O tribunal com maior índice de acordos no segundo grau é o TRT24, com 6,6%.

As maiores diferenças entre as fases de conhecimento e de execução são observadas na Justiça Trabalhista, que possui 33% no conhecimento e 12% na execução, ou seja, diferença de 20,5 pontos percentuais. Na Justiça Estadual, os índices são de 16% no conhecimento e de 7% na execução. Na Justiça Federal, a

conciliação na fase de conhecimento foi de 13% e, na execução, foi de 9%. Apenas seis tribunais possuem índices de conciliação na execução maior que no conhecimento. São eles: TJAM, TJAP, TJGO, TJMT, TJRS e TRF5.

Na fase de conhecimento dos juizados especiais, o índice de conciliação foi de 19%, sendo de 20% na Justiça Estadual e de 16% na Justiça Federal. Na execução dos Juizados Especiais Federais (JEFs) é onde estão os melhores resultados, com 24% de conciliação, especialmente em decorrência dos números apurados no TRF da 5ª Região. Observa-se que, na Justiça Federal, as conciliações ocorrem de forma predominante nos JEFs. Na Justiça Estadual, embora haja prevalência da conciliação nos juizados, em alguns tribunais os números se assemelham com os verificados no juízo comum, algumas vezes até superando a conciliação dos juizados.

O tempo de tramitação dos processos é apresentado a partir de três indicadores: o tempo médio da inicial até a sentença, o tempo médio da inicial até a baixa e a duração média dos processos que ainda estavam pendentes em 31/12/2021. Em geral, o tempo médio do acervo (processos pendentes) é maior que o tempo da baixa. As maiores faixas de duração estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (8 anos e 6 meses) e da Justiça Estadual (5 anos e 9 meses). As execuções penais foram excluídas do cômputo, uma vez que os processos desse tipo são mantidos no acervo até que as penas sejam cumpridas.

Segundo o Relatório, o tempo médio da inicial até a baixa, até a sentença e o tempo do processo pendente se mantiveram constantes no último ano, sendo que o tempo do acervo e o do baixado reduziram entre 2019 e 2020, ou seja, além dos processos terem sido solucionados de forma mais célere, houve redução do acervo antigo.

O tempo médio dos pendentes reduziu no último ano entre os TRFs e os Tribunais Superiores. Levando-se em consideração o último quadriênio, também houve redução na Justiça Eleitoral. Nos demais segmentos, o aumento ocorreu de forma bastante sutil, mostrando uma estabilidade dos valores entre 2020 e 2021.

Na Justiça Estadual, os processos estão pendentes há uma média de 4 anos e 8 meses e os baixados de 2021 levaram 2 anos e 7 meses para serem solucionados, ou seja, uma diferença de aproximadamente 2 anos. Na Justiça Federal, a diferença é ainda maior: enquanto os pendentes aguardam solução

definitiva há 5 anos e 2 meses, o tempo da baixa foi de 1 ano e 10 meses, mostrando que houve maior priorização na resolução dos processos mais novos, mantendo um acervo antigo em tramitação. Os Tribunais Superiores, a Justiça Eleitoral e a JME destacam-se por apresentar tempo médio dos casos pendentes inferior a 2 anos.

Em relação ao tempo médio decorrido entre o recebimento da ação até o julgamento, com comparação entre o primeiro grau e o segundo grau, verifica-se que enquanto no primeiro grau leva-se uma média de 2 anos e 3 meses, no segundo grau esse tempo é reduzido para aproximadamente um terço: 10 meses. Excluída a Justiça Eleitoral, apenas dois tribunais possuem tempo médio de segundo grau maior que do primeiro: TJRR e TRF1.

A fase de conhecimento, na qual o juiz tem de vencer a postulação das partes e a dilação probatória para chegar à sentença, é mais célere que a fase de execução, que não envolve atividade de cognição, mas somente de concretização do direito reconhecido na sentença ou no título extrajudicial. Porém, esse tempo pode ser prejudicado pelas dificuldades na execução e constrição patrimonial que ocorre nessa fase. Apenas em alguns Tribunais Eleitorais, há raras incidências de tempo médio no segundo grau superando o tempo do primeiro grau, o que pode se dar em decorrência da sazonalidade desse segmento de Justiça.

Segundo o Relatório, para receber uma sentença, o processo leva, desde a data de ingresso, aproximadamente o triplo de tempo na fase de execução (3 anos e 11 meses) comparada à fase de conhecimento (1 ano e 3 meses). Esse dado é coerente com o observado na taxa de congestionamento, 85% na fase de execução e 68% na fase de conhecimento. A Justiça do Trabalho e a Justiça Federal se destacam por possuir tempo médio de tramitação na fase de conhecimento inferior a um ano, sendo 9 meses entre os TRTs e 10 meses entre os Regionais Federais. Na execução, ao contrário, o maior tempo médio está na Justiça Federal, 6 anos e 4 meses, seguido da Justiça Estadual: 4 anos. Os dados, assim, revelam agilidade na fase de conhecimento, mas dificuldades na fase executória.

O tempo do processo baixado no Poder Judiciário é de 11 meses no segundo grau, de 1 ano e 10 meses na fase de conhecimento em primeiro grau e de 3 anos e 8 meses na fase de execução do primeiro grau. Mais uma vez é demonstrado que a fase de execução é a mais demorada, acarretando grande acúmulo de processos pendentes.

No que se refere ao tempo de duração dos processos que ainda estão pendentes de baixa, o termo final de cálculo foi 31 de dezembro de 2021. Observa-se que o Poder Judiciário apresentou tempo do estoque superior ao da baixa tanto no segundo grau quando no primeiro grau, nas fases de conhecimento e execução. O tempo médio de duração dos processos em tramitação no segundo grau é de 2 anos e 1 mês (2,4 vezes superior ao tempo de baixa); o tempo médio de duração dos processos em tramitação na fase de conhecimento de primeiro grau é de 3 anos e 3 meses (1,7 vez superior ao tempo de baixa); e o tempo médio de duração dos processos em tramitação na fase de execução do primeiro grau é de 5 anos e 11 meses (1,6 vez superior ao tempo de baixa).

O Relatório também apresenta os tempos médios de tramitação dos casos pendentes sem levar em consideração as execuções judiciais e extrajudiciais, separando-os entre as versões brutas e líquidas. No tempo médio bruto, é levado em consideração todo o período desde o início da ação judicial até o dia 31 de dezembro de 2021 de todos os casos pendentes. Já no tempo líquido, além de retirar da base de cálculo os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, também são descontados os períodos em que permaneceram nessas situações. Assim, o tempo médio do acervo de conhecimento em instâncias originárias ou recursais do Poder Judiciário foi de 3 anos e 1 mês e, descontados os períodos de suspensão/sobrestamento, o tempo de tramitação foi de 2 anos e 8 meses.

O Relatório também apresenta “análises de cenário” para estimar quanto os tribunais deveriam ter baixado de processos em 2021, para que pudessem alcançar eficiência máxima, ou seja, 100% no IPC-Jus. A análise de cenário é baseada em simulações para o IPM, o IPS e a TCL, considerando, também, os processos de execuções fiscais e penais.

Os indicadores estimados têm como hipótese que os tribunais tenham alcançado 100% de eficiência. Esses cenários não significam que a situação hipotética alcançada seja a ideal. Por exemplo, no caso do TJRJ não se pode dizer que o congestionamento de 72% seja satisfatório, mas sim que, em relação aos demais tribunais e aos insumos, o TJRJ baixou, comparativamente, maior volume de processos.

O TJRJ obteve, no ano de 2021, o maior IPM e o maior IPS, contudo, com a terceira maior TCL da Justiça Estadual. Esses indicadores apontam que, mesmo

com alta produtividade, o TJRJ não conseguiu diminuir o acervo processual de anos anteriores. Já o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia obteve o IPC-Jus de 100% e alcançou a maior produtividade do(a) magistrado(a) do pequeno porte, a segunda menor taxa de congestionamento líquida da Justiça, porém ocupou posição intermediária na avaliação da produtividade do(a) servidor(a). Caso os tribunais atingissem o índice de 100% no IPC-Jus, em ano de 2021, as maiores alterações nos indicadores seriam sentidas nos TJs do Acre, do Alagoas, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco e do Pará, uma vez que as taxas de congestionamento poderiam ser reduzidas em, no mínimo, 10 pontos percentuais.

Contudo, observa-se que apesar da inovação com a utilização de meios eletrônicos ter facilitado o Poder Judiciário, em tempos de pandemia da Covid-19, é nítido o seu afogamento. A crise de eficiência se concentra, sobretudo, no âmbito da execução.

Dados estatísticos coletados pelo CNJ demonstram que o número de processos em pendência, bem como o tempo médio de tramitação, vem crescendo ano após ano. Por mais que a maior parte dos demonstrativos se refiram à execução fiscal, certamente, se fosse feito um recorte da parte dos processos de execução civil através de ferramentas de desjudicialização, o respiro para o Poder Judiciário seria significativo.

Ademais, a ineficácia latente do Poder Judiciário no âmbito da execução demonstra que não se está a ofertar ao exequente a melhor forma de satisfazer a sua demanda.

Por isso, conforme bem corrobora Flávio Augusto Vilhena Dourado e Douglas Verbicaro Soares²⁷⁵, é necessário desenvolver técnicas para contornar tais crises. Basicamente, através do redirecionamento do processo para a satisfação do interesse do credor e da aplicação de medidas mais práticas para a efetividade da execução. A medida deve ser a mais célere, a mais efetiva e a mais simples possível, qualidades próprias da execução desjudicializada.

²⁷⁵ DOURADO, Flávio Augusto Vilhena; SOARES, Douglas Verbicaro. A Desjudicialização da Execução Civil no Brasil. **Revista Amor Mundi**, Santo Ângelo, v. 2, n. 5, p. 13-36, maio 2021.

5 A DESJUDICIALIZAÇÃO E O PAPEL DOS CARTÓRIOS EM TEMPOS ATUAIS

Após tratar da desjudicialização do processo de execução no Brasil, o capítulo presente traz essa questão juntamente com papel dos cartórios. Para tanto, apresenta considerações preliminares no que diz respeito ao Direito Notarial e Registral, bem como os serviços notariais e de registro estabelecidos pela CF/88. Em seguida, apresenta dados do “cartório em números”, com o qual percebe-se a eficiência da desjudicialização, em comparação ao Poder Judiciário, sendo um corolário que deve ser prestigiado da terceira onda renovatória. Com isso, o capítulo aborda, também, a função social e o prestígio das serventias extrajudiciais na pacificação social.

5.1 Direito Notarial e Registral

O Direito Registral e Notarial é o ramo do Direito Público que tem como regramento básico o art. 236 da CF/88 e as Leis nºs. 6.015/73²⁷⁶ e 8.935/94²⁷⁷, como já esplanado anteriormente.

Lembrando que a CF/88, nas disposições constitucionais gerais, em seu art. 236, §§ 1º ao 3º, estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, sendo certo que foi atribuída à lei a regulamentação da atividade, disciplinando a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, definindo, ainda, a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

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.

Sobre os titulares dos serviços notariais e registrais, na visão de Carlos Eduardo Elias de Oliveira²⁷⁸:

²⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 25 set. 2022.

²⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm Acesso em: 25 set. 2022.

²⁷⁸ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A desjudicialização da execução civil: papel dos serviços notariais e registrais. **Migalhas**, 15 jun. 2022. Disponível em:

[...] são profissionais do Direito, selecionados em difícil concurso público, fiscalizados pelo Poder Judiciário. Nos seus quadros, há uma constelação de talentosos juristas, com renomados professores acadêmicos, com ex-juizes, com ex-promotores, com ex-membros da Advocacia Pública etc. Os tabeliães e os registradores integram a elite técnica dos juristas. Sua aptidão técnica para assumir a tarefa é inegável.

Destaca-se que a lei que regulamentou o artigo constitucional foi a Lei nº 8.935/94, que dispôs sobre os serviços notariais e de registro, prevendo as suas espécies, as atribuições, as competências, as condições para o ingresso na atividade notarial e de registro, as responsabilidades civil e criminal, as incompatibilidades e os impedimentos, os direitos e deveres e as infrações disciplinares e as penalidades. Trata-se de um verdadeiro estatuto jurídico dos titulares de serviços notarial e registral. Quanto aos serviços prestados, notadamente na área registral, é regulamentada pela Lei nº 6.015/73, que foi recepcionada pela CF/88.

Importante se faz observar, aqui, como bem assinalado por Walter Ceneviva²⁷⁹ que o Capítulo I do Título I da Lei nº 8.935 que trata da “natureza e fins” dos serviços notariais e de registros:

Não trata apenas da natureza jurídica dos serviços notariais e de registro, mas também da natureza de suas funções administrativas. A análise sistemática dos quatro artigos evidencia que o vocábulo natureza é empregado em sentido amplo, como o conjunto das qualidades atribuídas a tais serviços para que realizem suas atividades. A natureza, assim definida, abarca os serviços, considerados em si mesmos (organizados técnica e administrativamente, para prestação eficiente e adequada) e seus responsáveis, enquanto delegados do Poder Público, habilitados à plenitude e providos de fé pública, para cumprimento de suas tarefas.

Com efeito, há divergência na doutrina se os notários e oficiais registradores são funcionários públicos ou não. Dessa maneira, Hely Lopes Meireles²⁸⁰ aduz que “funcionários públicos são os servidores legalmente investidos nos cargos públicos

<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/368008/a-desjudicializacao-da-execucao-civil-papel-dos-servicos-notariais> Acesso em: 30 out. 2022.

²⁷⁹ CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada (lei 8935/94)**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 207.

²⁸⁰ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 366.

da Administração Direta e sujeitos às normas do Estatuto da entidade estatal a que pertencem”.

Por este conceito, é evidente que os notários e oficiais registradores não são funcionários públicos, pois não são titulares de cargos públicos e não se encontram submetidos a nenhum estatuto da entidade estatal a que pertencem e não são remunerados pelos cofres públicos.

Ainda, segundo o autor, embora se reconheça que os notários e oficiais registradores não sejam funcionários públicos em sentido estrito, a doutrina os inclui no seu conceito em sentido amplo, sendo particulares em colaboração com o Poder Público. Nesse sentido, Hely Lopes Meireles²⁸¹ os denomina como agentes honoríficos e agentes delegados, pois são “pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração”.

No mesmo sentido, é o escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁸² ao afirmar que funcionário público em sentido amplo compreende as “pessoas que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (exceto os recrutados), mas que exercem função pública”.

Desde longa data, os tribunais entendem que os notários e registradores são funcionários públicos, inclusive para fins penais, conforme vem decidindo o STJ²⁸³.

²⁸¹ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 378.

²⁸² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 155.

²⁸³ Consoante a jurisprudência do STJ e a doutrina pátria, notários e registradores estão abrangidos no amplo conceito de ‘agentes públicos’, na categoria dos ‘particulares em colaboração com a Administração’. 3. A Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), que regulamentou o art. 236 da CF, dentre outros aspectos, reforça a indispensabilidade da habilitação em concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade (art. 14, I); assenta a incompatibilidade das funções notariais e de registro com a advocacia, a intermediação de seus serviços e o exercício de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão (art. 25); bem como dispõe que a perda da delegação dependerá de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado amplo direito de defesa (art. 35, I e II). 4. A partir do art. 236 da CF e de sua regulamentação pela Lei nº 8.935/1994, a jurisprudência pátria tem consignado a legalidade da ampla fiscalização e controle das atividades cartoriais pelo Poder Judiciário (RMS 23.945/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/8/2009, DJe 27/8/2009), bem como a natureza pública dessas atividades, apesar de exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público (ADI 1.378-MC, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgada em 30/11/1995; ADI 3.151, Rel. Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgada em 8/6/2005). [...] 6. Os aspectos acima elencados revelam-se suficientes a justificar a inclusão dos notários e registradores, como ‘agentes públicos’ que são, no campo de incidência da Lei nº 8.429/1992. [...]” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **REsp 1.186.787/MG**. Relator: Min. Sérgio Kukina, DJe 05/05/2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/25065486/inteiro-teor-25065487>. Acesso em: 18 out. 2022).

Contudo, a caracterização como funcionário público não é pacífica, pois há acórdãos de tribunais superiores em sentido contrário²⁸⁴.

Quanto à atividade, é considerado um serviço público. Como mencionado, o art. 236 da CF/88 ressalta que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Não há dúvidas de que se trata de um serviço público, pois há uma delegação do serviço público a particulares por meio de concurso público de provas e títulos e também pelo reconhecimento de se tratar de uma taxa (modalidade de tributo) os emolumentos percebidos pelos serviços prestados.

No que se refere à delegação de serviço público, importante se faz registrar as palavras de Ricardo Dip²⁸⁵:

Em uma acepção genérica, o termo “delegação” refere a transferência vertical – desconcentração – ou horizontal – descentralização – de poderes decisórios, ainda que com estes possam estar anexos os meios de execução, preservando-se, neste sentido geral de “delegação”, alguma competência do superior delegante. [...] No quadro brasileiro vigente, assina a Constituição Federal uma delegação de poderes públicos a particulares para a prática de atos de registro (caput do artigo 236 do Código republicano de 1988), de modo que se trata aí de uma descentralização, outorgando-se atribuições administrativas em caráter permanente – a pessoas particulares, que atuam em nome e conta próprios, embora pendentes de alguma forma de atuação administrativa superior (poder de tutela, potestas tutelae vel regiminis).

²⁸⁴ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios --- incluídas as autarquias e fundações. 2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público --- serviço público não-privativo. 3. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 --- aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602-MG**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 24/11/2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14735566> Acesso em: 18 out. 2022).

²⁸⁵ DIP, Ricardo. **Conceito e natureza da responsabilidade disciplinar dos registradores públicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 65.

Ademais, a natureza de tributo, na modalidade de taxa, dos emolumentos recebidos pelos notários e registradores reforça ainda mais que se trata de serviço público. A natureza de taxa foi fixada pelo STF no julgamento da ADI nº 1378 MC²⁸⁶.

Pelo art. 236, § 2º, da CF/88, infere-se que a competência legislativa da União, no tocante aos emolumentos, circunscreve-se na edição de normas gerais, o que se deu com a Lei Federal nº 10.169/2000²⁸⁷, trazendo parâmetros para os Estados fixarem os valores pelos atos praticados pelos tabeliães e registradores.

Ademais, a par das atividades já desenvolvidas, o legislador ampliou as atribuições dos notários e dos registradores no tocante à desjudicialização, se mostrando como uma eficiente alternativa de reduzir o número de processos no Poder Judiciário, principalmente nas matérias que prescindem de sua atuação.

5.2 A função social e o prestígio das serventias extrajudiciais na pacificação social com a adoção da desjudicialização no processo de execução

Os cartórios extrajudiciais estão presentes em todo o território nacional, desde as grandes serventias nos grandes centros, até mesmo nos lugares mais afastados do Brasil, onde uma única serventia extrajudicial acumula diversas competências²⁸⁸.

Como já explanado em capítulos anteriores, no tocante às legislações, faz-se importante lembrar que além da CF/88²⁸⁹, duas legislações foram instituídas, como a

²⁸⁶ A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrares possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, entre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378 MC**. Relator: Min. Celso de Mello, j. 30/11/1995, DJ 30/5/1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013> Acesso em: 18 out. 2022).

²⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm Acesso em: 27 set. 2022.

²⁸⁸ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

²⁸⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

Lei nº 8.935/94²⁹⁰, a chamada Lei dos Cartórios, que dispõe sobre serviços notariais e de registro; bem como a Lei nº 9.492/97²⁹¹, que define a competência e regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida.

O ordenamento jurídico brasileiro comporta 5 (cinco) espécies de serventias extrajudiciais, sendo elas: o Cartório de Registro Civil de Pessoa Civil e de Pessoa Jurídica, o Cartório de Notas, o Cartório de Registro de Imóveis, o Cartório de Protesto e o Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Cada um deles tem uma atribuição, sendo distintos em suas atividades. Porém, em cidades menores, um único cartório acumula diversas competências. A seguir, será apresentada cada espécie de cartório, como bem conceitua Gustavo Sousa César²⁹².

Uma das espécies, ou melhor, a primeira espécie de cartório existente é o Cartório de Registro Civil. Este, por sua vez, é o responsável pelos atos que afetam a relação jurídica entre diferentes cidadãos, sendo possível registrar nascimento, casamento, óbito, entre outros. É importante frisar que qualquer alteração que ocorrer, durante o tempo, nesses atos, também será de competência dessa Serventia, como, por exemplo, o registro do divórcio, de mudanças de nome ou de sobrenome, dentre outros.

O Cartório de Notas “é responsável por trazer fé pública aos documentos, com garantia de publicidade, segurança e eficácia jurídica. Nele é possível realizar escrituras públicas, testamentos, atas notariais, reconhecimento de firmas e demais serviços”.

Já o Cartório de Registro de Imóveis é responsável por arquivar todo o histórico dos imóveis da região na qual se encontra, fornecendo publicidade, autenticidade e segurança sobre as informações constantes em seu arquivo. A ele é atribuída a responsabilidade dos atos de registro do imóvel, de averbações relativas ao bem imóvel, de conhecer do pedido de Usucapião Extrajudicial.

²⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm Acesso em: 25 set. 2022.

²⁹¹ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm Acesso em: 27 set. 2022.

²⁹² CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

O Cartório de Protesto tem como atribuição dar publicidade à inadimplência de uma obrigação. É o local onde o credor deve se dirigir para pleitear o recebimento de dívidas oriundas de cheques, notas promissórias, duplicatas, dentre outros.

E no Cartório de Registro de Títulos e Documentos será feito o registro de quaisquer títulos e documentos, cuja competência para registro não esteja expressamente atribuída a outra Serventia em razão da especialidade, a fim de assegurar autenticidade, publicidade ou eficácia contra terceiros.

Diante das mudanças ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro, aspecto já discutido na presente pesquisa, as serventias extrajudiciais estão recebendo grande prestígio com a adoção da desjudicialização, uma vez que diante do Poder Judiciário estar “abarroto” de processos e a consequente morosidade ao acesso à justiça, as serventias têm-se mostrado eficiente, com o deslocamento desta competência, socorrendo o Judiciário, contribuindo, assim, para a pacificação social.

Nesse sentido, de acordo com Gustavo Sousa César²⁹³, “as serventias extrajudiciais exercem grande função social no tocante à desburocratização e à desjudicialização”. Porém, apesar de cada dia estar mais em pauta essa questão, a doutrina e jurisprudência pátria - na visão do autor e com a qual concorda-se - pouco discutem a respeito, como o “auxílio ao combate da corrupção e à lavagem de dinheiro, fiscalizar arrecadação de tributos inerentes à atividade, além de ser o *locus* adequado para a promoção da desjudicialização/extrajudicialização”.

Acredita-se que a função social das serventias extrajudiciais no tocante à desjudicialização, como bem pondera o autor, “torna o acesso à justiça plural, trazendo celeridade e segurança jurídica a procedimentos que tinham a natureza essencialmente judicial”.

Na visão de Ivy Helene Lima Pagliusi²⁹⁴:

O serviço notarial possui papel de suma importância em tema de pacificação social por intermédio da sua atuação, devendo sua estrutura ser melhor aproveitada mediante o alargamento de

²⁹³ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

²⁹⁴ PAGLIUSI, Ivy Helene Lima. **O papel dos serviços notariais na pacificação social**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Autónoma de Lisboa. Portugal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4592/1/O%20papel%20dos%20servi%C3%A7os%20notariais%20na%20pacifica%C3%A7%C3%A3o%20social_Ivy.pdf Acesso em: 30 out. 2022.

atribuições que podem ser realizadas fora do crivo do Poder Judiciário.

Com esse deslocamento de competência, “o legislador ‘socorreu’ o Judiciário e prestigiou a serventias extrajudiciais, demonstrando o local adequado para a promoção da extrajudicialização/desjudicialização”²⁹⁵.

Ademais:

A atividade desempenhada pelas serventias extrajudiciais, na pessoa de seu titular e de seus colaboradores, em síntese, tem o condão de conceder publicidade, segurança jurídica, eficácia e autenticidade aos atos jurídicos, tornando-os “erga omnes” ou, em outras palavras, ao alcance de todos. A escolha pela via extrajudicial torna os procedimentos céleres, evitando o acúmulo de processos no Judiciário²⁹⁶.

Importante registrar que a serventia extrajudicial do Brasil serve de inspiração para outros países, devido à organização em seu funcionamento, prestando serviços com celeridade e eficiência.

Nas palavras de Gustavo Sousa César²⁹⁷:

Com o advento da Constituição de 1988, a atividade cartorária ganhou ainda mais legitimidade. A democratização por meio de concurso público tornou o acesso à titularidade das serventias palpável a todo cidadão que tenha interesse em prestar concurso, desde que preenchido os requisitos para a inscrição, dentre eles ser bacharel em Direito.

Outro ponto importante a se destacar, diz respeito ao acesso à informação que cada serventia disponibiliza aos cidadãos, transmitindo segurança jurídica e eficiência na prestação de seus serviços à população. Veja:

²⁹⁵ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

²⁹⁶ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

²⁹⁷ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

Por intermédio dos sites de tribunais estaduais e de associações relacionadas à temática cartorária, qualquer cidadão tem acesso a todas as informações necessárias para a feitura de qualquer ato em Cartório. A tabela de emolumentos a serem cobrados pelos Cartórios está disponível nos sites dos tribunais estaduais, ouvidorias, também, foram instaladas pelos tribunais para receber reclamações e elogios sobre a prestação de serviços dos Cartórios²⁹⁸.

Por todas essas características é que os Cartórios são considerados a instituição mais confiável do país e exemplo para os demais. Ademais, “a responsabilidade social das serventias extrajudiciais centrada na figura de seu titular e colaboradores contribui para sociedade nos campos da harmonia e paz social”²⁹⁹.

Na mesma linha, Ivy Helene Lima Pagliusi³⁰⁰ corrobora comentando da importância da “interdependência entre os serviços notariais e a pacificação social, notadamente por meio da análise prática da atuação do notário de maneira proativa junto à sociedade”.

O autor complementa, também, explicando o exercício das serventias, que acaba por proporcionar a pacificação social, pois ao exercer a sua função social, o titular da serventia impacta em vários campos da vida do cidadão, como pode-se notar:

O oficial do registro de imóveis ao proceder o registro do imóvel fruto da Usucapião, regularizando a propriedade do imóvel e resguardando o direito à moradia de determinado cidadão, traz paz e justiça social.

O oficial do cartório de registro civil ao proceder a alteração do nome e gênero da pessoa trans na certidão de nascimento ou casamento, concederá legitimidade e segurança jurídica para aquele cidadão³⁰¹.

²⁹⁸ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

²⁹⁹ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

³⁰⁰ PAGLIUSI, Ivy Helene Lima. **O papel dos serviços notariais na pacificação social**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Autónoma de Lisboa. Portugal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4592/1/O%20papel%20dos%20servi%C3%A7os%20notariais%20na%20pacifica%C3%A7%C3%A3o%20social_Ivy.pdf Acesso em: 30 out. 2022.

³⁰¹ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

Percebe-se, com isso, que o processo de evolução da atividade notarial e registral com a evolução e democratização da informação, tornou a atividade cada dia mais imprescindível para o funcionamento regular das cidades, sendo compreendida como instrumento pelo qual as partes procuram alcançar o resultado pretendido, com segurança jurídica e eficiência³⁰².

Concorda-se, também, com o autor ao afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro evoluiu e trouxe a competência das serventias extrajudiciais, auxiliando na resolução de conflitos e trazendo celeridade aos procedimentos.

Nessa linha, Rogério Portugal Bacellar e Patrícia Ferraz³⁰³ corroboram, aduzindo que:

Cabe aos cartórios (de Registro de Imóveis, Notas, Protesto, Títulos e Documentos, Civil de Pessoas Jurídicas, Civil de Pessoas Naturais e de Distribuição), que não são empresas, o papel de verificar o cumprimento da legislação, conferindo eficácia, autenticidade, publicidade e segurança aos negócios e atos que lhes são apresentados, evitando, com isso, a ocorrência de conflitos e o ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário para solucioná-los. A missão dos cartórios brasileiros, portanto, é grande.

E concluem, conforme já explanado anteriormente:

Além de contribuírem com os cidadãos para desatar os nós das formalidades legais (burocracia), permitindo-lhes usufruir o mais rapidamente de seus direitos e gozar de segurança jurídica, os cartórios têm contribuído enormemente para o desafogamento do Poder Judiciário, seja porque previnem litígios, quando intervêm de modo preventivo e saneador nos atos e negócios das pessoas físicas e jurídicas, seja por conta dos vários procedimentos que conduzem na forma da lei, de modo eficiente, célere e de menor custo³⁰⁴.

³⁰² CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

³⁰³ BACELLAR, Rogério Portugal; FERRAZ, Patrícia. Cartórios: Segurança e Eficiência. **Anoreg-BR**, 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/cartorios-seguranca-e-eficiencia-rogerio-portugal-bacellar-e-patricia-ferraz/> Acesso em: 30 out. 2022.

³⁰⁴ BACELLAR, Rogério Portugal; FERRAZ, Patrícia. Cartórios: Segurança e Eficiência. **Anoreg-BR**, 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/cartorios-seguranca-e-eficiencia-rogerio-portugal-bacellar-e-patricia-ferraz/> Acesso em: 30 out. 2022.

Diante da função social das serventias extrajudiciais, que está associada à desjudicialização, Gustavo Sousa César³⁰⁵ ainda afirma que:

Ao desempenhar a função de titular da serventia, o Notário acolhe as intenções das partes assessorando imparcialmente com a técnica necessária para dar forma jurídica a vontade das mesmas. Então, no momento em que transcreve o ato, ele se converte em instrumento público dotado de publicidade e segurança jurídica. Outro caráter latente da função social das serventias extrajudiciais está associado à desjudicialização/extrajudicialização, considerando a importância dos Cartórios para a redução das demandas judiciais, conferindo a seus atos autenticidade e fé pública que a função é dotada.

Pelo exposto, percebe-se que, com o avanço das serventias extrajudiciais e do ordenamento jurídico, tornou-se mais essencial o serviço prestado pelos Cartórios, devido à eficiência, celeridade e, acima de tudo, transparência, sendo, também, respeitado pela população por demonstrar confiança.

Importante frisar que a função social das serventias, conforme prelecionado pelos autores, auxilia na obtenção da paz social e harmonia nas cidades, contribuindo, e muito, para a segurança jurídica e o acesso à justiça.

É bom enfatizar, também, que com todas essas experiências de sucesso de desjudicialização, ou seja, do deslocamento de competência do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais, por meio de novos projetos de lei, tem-se verificado uma maior economia de recursos; por isso, a importância da presença das serventias extrajudiciais nesse processo.

Por falar em processo de desjudicialização realizado pelos cartórios, entende-se ser plenamente viável criar um procedimento extrajudicial de execução, valendo-se dos serviços notariais e registrais.

Para Carlos Eduardo Elias de Oliveira³⁰⁶, “entre as especialidades extrajudiciais, o tabelionato de protesto é aquele com maior pertinência temática

³⁰⁵ CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-edesjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

³⁰⁶ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A desjudicialização da execução civil: papel dos serviços notariais e registrais. **Migalhas**, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/368008/a-desjudicializacao-da-execucao-civil-papel-dos-servicos-notariais> Acesso em: 30 out. 2022.

para protagonizar um procedimento de execução extrajudicial. Sua atuação em protesto afeiçoa-se com cobrança de dívida”.

Nesse sentido, o autor considera que “as impugnações do devedor, como alegações de impenhorabilidade de bens, devem, em primeiro lugar, ser endereçadas ao próprio tabelião de protesto”. E explica: “Este deve decidir a favor ou contra, à semelhança do que se faz em procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública”. E conclui: “A parte vencida, porém, terá o direito de veicular sua irresignação perante o Poder Judiciário: trata-se de um controle judicial de ato administrativo”³⁰⁷.

Quanto à realização de atos de constrição patrimonial, como bloqueio de ativos financeiros do devedor, Carlos Eduardo Elias de Oliveira³⁰⁸ coloca que esta “poderá ser conduzida pelo próprio tabelião em sede do procedimento executivo extrajudicial, desde que este obviamente observe o contraditório e a ampla defesa”. E justifica, preconizando que “há, porém, de assegurar ao devedor as vias adequadas de insurreição, inclusive pela via judicial, em nome do princípio da inafastabilidade da jurisdição”.

Ademais, o autor comenta que essa atuação é válida, também, “para os casos em que o ato de constrição judicial exija o uso da força policial, como na hipótese de desapossamento de veículos e de outros bens”. E coloca uma exceção:

A exceção corre à conta de constrições judiciais de bens situados dentro do domicílio do devedor, em respeito à cláusula de reserva de jurisdição que recai sobre o domicílio (art. 5º, XI, da Constituição Federal). O devedor poderá socorrer-se do Poder Judiciário no caso de ilegalidade³⁰⁹.

Resta claro que trazer reflexões sobre a importância das iniciativas de desjudicialização da execução civil pelas serventias extrajudiciais, com destaque

³⁰⁷ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A desjudicialização da execução civil: papel dos serviços notariais e registrais. **Migalhas**, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/368008/a-desjudicializacao-da-execucao-civil-papel-dos-servicos-notariais> Acesso em: 30 out. 2022.

³⁰⁸ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A desjudicialização da execução civil: papel dos serviços notariais e registrais. **Migalhas**, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/368008/a-desjudicializacao-da-execucao-civil-papel-dos-servicos-notariais> Acesso em: 30 out. 2022.

³⁰⁹ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A desjudicialização da execução civil: papel dos serviços notariais e registrais. **Migalhas**, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/368008/a-desjudicializacao-da-execucao-civil-papel-dos-servicos-notariais> Acesso em: 30 out. 2022.

para o papel que os tabeliães e os registradores poderão exercer, não há dúvidas de que a pacificação social, por meio da função social dos cartórios, aliando-os ao Poder Judiciário, corrobora para a máxima eficiência e justiça.

5.3 Cartório em números

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) publicou, pelo terceiro ano consecutivo, o relatório intitulado “Cartório em Números”³¹⁰. A publicação reúne informações sobre uma série de atos vitais de cidadania, negócios jurídicos pessoais e patrimoniais, dentre outros temas. A seguir, serão apresentados dados estatísticos, no geral, apresentados no último relatório disponibilizado pela associação.

O “Cartório em Números” 2021, segundo o site do registrador de imóveis brasileiro – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)³¹¹ –, é o principal documento de publicidade e transparência dos Cartórios Extrajudiciais no país e consolida, em uma única publicação com mais de 150 páginas, dados gerais da atuação do segmento extrajudicial, abrangendo informações relativas os serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas, Tabelionatos de Notas e Tabelionatos de Protesto, por meio de uma vasta gama de atos extrajudiciais que mensuram o nível de atuação de Notários e Registradores brasileiros.

Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha em dezembro de 2015 constatou que os Cartórios são as instituições mais confiáveis do País, dentre todas as instituições públicas e privadas avaliadas. A pesquisa foi realizada com a população de cinco capitais brasileiras: Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte. Os cartórios extrajudiciais também são diretamente fiscalizados pelo Poder Judiciário, respondendo de forma administrativa, civil, criminal e penalmente por todos os atos praticados.

³¹⁰ ANOREG/BR. Associação dos Notários Registradores do Brasil. **Cartório em Números**. 3ª edição 2021. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmoros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em: 30 out. 2022.

³¹¹ IRIB. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**. Disponível em: <https://www.ibr.org.br/noticias/detalhes/anoreg-br-divulga-relatorio-undefinidcartorio-em-numerosundefinid-pelo-terceiro-ano-consecutivo> Acesso em: 30 out. 2022.

Segundo o relatório, em relação à capilaridade, 13.440 é o número de Cartórios distribuídos pelos 5.570 municípios brasileiros que, obrigatoriamente, conforme determina a Lei nº 6.015/1973, devem ter ao menos uma unidade de Registro Civil instalada para a execução dos atos de nascimentos, casamentos e óbitos.

Em relação à geração de emprego, 125.764 é o número de pessoas empregadas direta ou indiretamente pelos Cartórios de Notas e de Registro em todo o Brasil.

No que diz respeito à lavagem de dinheiro, 2.672.364 foi o total de atos suspeitos comunicados pelos Cartórios brasileiros ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), do Ministério da Economia, dando efetividade ao Provimento nº 88/2019 do CNJ, que incluiu os notários e registradores no combate à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Os atos enviados ao COAF são divididos em duas categorias, as Comunicações Suspeitas (COS) e as Comunicações em Espécie (COE), que envolvem transações com dinheiro físico, entre outras.

Em relação à igualdade de gênero, 6.368 titulares mulheres estão à frente de Cartórios de Notas e de Registro no Brasil, segundo levantamento realizado no sistema Justiça Aberta, administrado pelo CNJ, mostrando que a igualdade de gênero está presente na Administração dos Cartórios Extrajudiciais privados no País.

Em relação à arrecadação tributária, 636 bilhões em 12 anos e 68 bilhões em 2021 são os valores que foram arrecadados pelos Cartórios brasileiros sem custo algum ao Poder Público, auxiliando na aferição de receitas para o desenvolvimento social e econômico do País.

Os Cartórios de Registro Civil são responsáveis por registrar os atos mais importantes da vida civil dos brasileiros. São neles que os cidadãos comemoram a alegria do nascimento, celebram a emoção do casamento e encontram apoio na hora da perda. É também nele que o indivíduo pode solicitar mudança de nome e gênero em sua certidão de nascimento, realizar o reconhecimento de paternidade ou, ainda, registrar emancipação, interdição ou tutela. Presentes em todos os municípios do país, os 7.800 Cartórios de Registro Civil em atividade no país caminham para ser o maior balcão de serviços públicos à população, estabelecendo a cada dia mais parcerias e convênios em prol dos cidadãos brasileiros. Nestes, por

sua vez, segundo o Cartório em Números, o Brasil erradicou o índice de crianças sem registro de nascimento, tendo atingido a marca histórica de 1% de sub-registro no ano do nascimento ou até o fim do terceiro mês do ano seguinte, de acordo com o estudo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em novembro de 2015. Este índice supera em larga escala a marca de 5% estipulada pela ONU como percentual aceitável para a erradicação do número de crianças sem certidão de nascimento, uma das metas do milênio da entidade internacional.

De 2002 a 2021, os Cartórios brasileiros realizaram 18.886.310 celebrações de casamentos, de acordo com dados do Registro Civil contabilizados pelo IBGE, de 2002 a 2019, e pela Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional), em 2020 e 2021 (até 30 de novembro).

Em maio de 2013, o CNJ publicou a Resolução nº 175, permitindo que os Cartórios de Registro Civil realizassem casamentos entre pessoas do mesmo sexo. Desde a publicação da normativa, já foram realizadas celebrações de matrimônios 66 mil pelas unidades cartorárias de todo o País.

O registro de nascimento é o primeiro passo para o exercício da cidadania. É por meio dele que o cidadão adquire nome, sobrenome, nacionalidade e cidadania, tendo acesso a diversos benefícios e direitos. De janeiro de 2002 a 30 de novembro de 2021, um total de 57.055.540 recém-nascidos teve a certidão de nascimento emitida em Cartórios de Registro Civil do país, de acordo com o IBGE (2002 a 2019) e a CRC Nacional (2020 a 2021).

Um total de 1.201.568 registros de nascimentos foram feitos diretamente em maternidades desde a publicação, em outubro de 2010, do Provimento nº 13 do CNJ, regulamentando a emissão de certidões em maternidades brasileiras, contribuindo assim para a erradicação do sub-registro no País; 158.348 reconhecimentos de paternidade já foram realizados desde a publicação do Provimento nº 16/2012 do CNJ, que permitiu que este ato fosse realizado diretamente nos Cartórios de Registro Civil.

Em julgamento da ADI nº 4275, o STF reconheceu em março de 2018 que os transgêneros, independentemente da cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, têm o direito à substituição de prenome e gênero diretamente no Cartório de Registro Civil. Com a manifestação do STF, a Corregedoria Nacional de Justiça publicou o Provimento nº 73/2018, padronizando a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de

nascimento e casamento de pessoa transgênero e transexuais no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN).

O Registro Civil é essencial para efetuar o registro de óbitos, como descrito no Relatório, assim como fornecer informações em tempo real para as políticas públicas do Governo brasileiro. Os Cartórios do país registraram 22.478.085 óbitos, de 2002 a 2021, segundo dados catalogados pelo IBGE e pelo Portal da Transparência. No último ano, o mês de março bateu recorde de mortes entre todos os meses do período, com 190.642 certidões de óbitos emitidas.

Um total de 13.467.218 CPFs já foram emitidos gratuitamente junto às certidões de nascimento pelos Cartórios de Registro Civil do País desde o convênio celebrado pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN/BR) com a Receita Federal, iniciativa que deu origem aos Ofícios da Cidadania.

Um total de 2.948 Cartórios de Registro Civil de todo o País já aderiram ao convênio com a Receita Federal para a prática de novos atos oriundos da Lei Federal nº 13.484/17, que transformou estas unidades em Ofícios da Cidadania.

Mais de 382 mil um total de 382.433 certidões em papel foram emitidas por meio do portal de serviços eletrônicos www.registrocivil.org.br desde 2015.

Um total de 5.428.095 certidões eletrônicas entre Cartórios foram emitidas por meio do serviço disponibilizado pela CRC Nacional, que permite ao usuário solicitar certidões de qualquer local do País no Cartório mais próximo de sua residência ou local de trabalho.

Um total de 756.334 solicitações de certidões de nascimento, casamento e óbito já foram solicitadas por magistrados brasileiros diretamente na CRC Nacional pela plataforma CRC Jud.

Já no Tabelionato de Notas, as demandas dos cidadãos são atendidas de forma mais simples, rápida e barata do que quando levadas ao Poder Judiciário que, em razão do acúmulo de processos, e dos gastos adicionais com o pagamento de advogados, custas e peças, promove um serviço mais demorado e caro ao usuário. Diante deste contexto, cada vez mais novos serviços têm sido delegados à atividade notarial.

Desde 2007, quando foi instituída a Lei nº 11.441/07, que autorizou a lavratura de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais em Tabelionato, mediante escritura pública, os Cartórios de Notas de todo o Brasil já

realizaram mais de 4,5 milhões de atos dessa natureza, gerando uma economia histórica ao Estado. Segundo o estudo Justiça em Números, conduzido em 2020, pelo CNJ, cada processo que entra no Judiciário custa em média R\$ 2.369,73 para o contribuinte. Isso significa dizer, que multiplicado por 4,5 milhões, o erário brasileiro economizou cerca de 10,6 bilhões de reais com a delegação deste serviço aos Cartórios de Notas. A população deixou de levar um ano para se divorciar na Justiça, para fazer o ato no mesmo dia em um cartório. A população deixou de levar 15 anos para fazer o Inventário na Justiça, para fazer o ato em 15 dias em um cartório.

Nesse sentido, a atuação notarial nos atos da Lei nº 11.441/2007 resultou na facilitação e otimização de tempo para o cidadão e para o Poder Judiciário, além de gerar uma economia de quase R\$ 5 bilhões para os cofres públicos (até 2018), beneficiando mais de 8 milhões de pessoas

Em relação aos atos de divórcio direto, 882.207 foram realizados de 2007 a novembro de 2021 nos cartórios do Brasil. De 2007 a novembro de 2021, os três estados que mais realizaram atos de divórcio direto foram São Paulo (238.443), Paraná (105.252) e Minas Gerais (92.107). 52.168 de atos de separações extrajudiciais foram realizadas em Tabelionatos de Notas do Brasil no período de 2007 a novembro de 2021. Os Cartórios de Notas do Estado de São Paulo foram os que mais realizaram atos de separação de 2007 a 2021, com 18.721 rompimentos. Em seguida, Minas Gerais (6.779) e Rio Grande do Sul (6.579).

No que diz respeito aos atos de reconciliação, 7.344 mil foram realizados no Brasil entre os anos de 2007 e novembro de 2021; 30.012 partilhas foram realizadas pelos Cartórios de Notas de todo Brasil entre os anos de 2007 e novembro de 2021. Os estados que mais realizaram atos de partilha foram Rio Grande do Sul (8.478), São Paulo (4.562) e Minas Gerais (4.529); 127.022 mil sobrepartilhas foram realizadas em todo o país entre 2007 e novembro de 2021. São Paulo é responsável por mais de 42% dos atos de sobrepartilha no país, com 53.891.

Já em relação aos atos de Inventários, 1.8 milhão foram realizados pelos Tabelionatos de Notas do Brasil no período de janeiro de 2007 a novembro de 2021. Os Estados que mais realizaram inventários no período de 2007 a novembro de 2021 São Paulo (673.796), Paraná (213.865) e Rio Grande do Sul (211.814).

Os apostilamentos, documentos legalizados para ter validade no exterior, 7,5 milhões foram realizados diretamente em Cartórios de 2017 a novembro de 2021.

Em agosto de 2016, a pedido do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o CNJ editou a Resolução nº 228/2016, transferindo este ato aos cartórios das capitais e posteriormente aos do interior dos Estados. A delegação deste serviço possibilitou que um processo que envolvia três etapas, deslocamentos e alto custo, fosse simplificado e resolvido em um único dia em qualquer cartório brasileiro. Por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 122/2021, a gestão do sistema Apostil passou a ser realizada pelo Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal. O Termo foi firmado entre a entidade e a ARPEN/BR, o IRIB, o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB/BR), a ANOREG/BR, sob supervisão do CNJ.

Em relação às atas notariais, 731.117 já foram feitas por Tabelionatos de Notas do Brasil. Este documento comprova a existência de um fato ou situação para uso como prova plena em juízo. Entre os atos comprovados por meio da Ata Notarial está o início do procedimento de Usucapião Extrajudicial, para comprovar a posse prolongada e ininterrupta de bens imóveis, além de comprovação de crimes virtuais, entre outros exemplos.

No que se refere às escrituras de compra e venda de bens móveis e imóveis, 19,1 milhões foram realizadas diretamente em Cartórios de Notas de 2006 a novembro de 2021, proporcionando segurança jurídica e eficácia a compradores e vendedores.

Já quanto às procurações públicas, 42 milhões foram realizadas de 2006 a novembro de 2021 em todo o Brasil, garantindo a correta delegação de poderes para a prática de atos por meio de representação.

Em relação às escrituras de uniões estáveis, 1,8 milhão foram realizadas em todo o território nacional entre 2006 e novembro de 2021, comprovando assim a existência do relacionamento entre duas pessoas e as resguardando como entidades familiares. O Rio Grande do Sul é o Estado com maior número de escrituras de Uniões Estáveis feitas de 2006 a novembro de 2021, com 332.840 atos, o que representa mais de 18% de todas as Uniões Estáveis realizadas no País durante este período. Em seguida, Minas Gerais (253.885) e Rio de Janeiro (203.392).

No que se refere aos testamentos públicos, 424 mil já foram realizados nos Cartórios de Notas do Brasil de 2006 a novembro de 2021, garantindo assim o fiel cumprimento da vontade do testador em relação às suas disposições pessoais e patrimoniais. São Paulo é responsável por mais de 28% de todos os testamentos

públicos feitos no País, com 122.341 atos realizados entre 2006 e novembro de 2021.

Em relação aos pactos antenupciais, 680 mil foram realizados no Brasil entre 2006 e novembro de 2021, efetivando-se assim a vontade do casal com relação à disposição de seus bens pessoais e patrimoniais que deverá vigorar durante a relação entre ambos.

Quanto às Diretivas Antecipadas de Vontade (DAVs) ou Testamentos Vitais, 6,3 mil foram feitos em Cartórios de Notas de todo o País, discorrendo sobre o conjunto de vontades, prévia e expressamente manifestadas pela pessoa sobre certas situações que envolvem disposições pessoais, caso fique incapacitada de expressar sua vontade. São Paulo é responsável por 62% de todas as DAVs realizadas entre 2006 e novembro de 2021, com 3.972 atos realizados.

Já em relação ao Tabelionato de Protesto, importante destacar, por meio das informações contidas também no Cartório em Números, que o protesto de um título é o meio mais rápido e eficaz para a recuperação de crédito. Com amparo legal e fiscalização do poder público, os Tabelionatos de Protesto tornam públicas as dívidas e garantem segurança para que os valores sejam pagos. Mais de 60% dos títulos e documentos enviados a protesto são solucionados em até três dias úteis nos mais de 3.760 cartórios presentes em todas as regiões do Brasil. Podem ser encaminhados a protesto todos os títulos de crédito, títulos executivos judiciais e extrajudiciais, entre outros documentos de dívida - cheques, duplicatas, notas promissórias e cédulas de crédito.

Mais de 996 milhões de títulos públicos foram recuperados pelos Cartórios de Protesto nos últimos 30 meses; 45 bilhões de títulos privados foram recuperados pelos Cartórios de Protesto nos últimos 30 meses.

Em relação ao Cartório de Registro de Imóveis, este, por sua vez, contribui para o ambiente de negócios, a circulação do crédito e o desenvolvimento econômico do Brasil. Deve ser procurada uma das 3.297 unidades, distribuídas em todo território nacional, para realizar o registro da compra e venda de terrenos e imóveis, ou qualquer circunstância que afete a propriedade registrada, como uma hipoteca ou penhora, ou o casamento de seu proprietário. Após firmar o ato em um Registro de Imóveis, o cidadão passa a ter a segurança e validade jurídica em todos as ações que envolvam o bem imóvel.

Em relação aos processos de usucapião, 9040 foram iniciados no Estado de São Paulo entre os anos de 2019 e 2021, desde a normativa que permitiu que a comprovação de posse prolongada e ininterrupta de bens imóveis fosse possível pela via extrajudicial, isto é, via Cartório de Registro de Imóveis. Deste total, 2,9 mil encontram-se em andamento.

Sete estados brasileiros já congregam o projeto coordenado pelos Cartórios de Registro de Imóveis do Brasil, que firmaram parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para a divulgação dos dados estatísticos do registro de propriedades no Brasil, uma das métricas dos indicadores avaliados pelo Banco Mundial, que objetiva dar ampla publicidade, transparência e acessibilidade às informações estatísticas do registro imobiliário aos órgãos públicos, ao mercado e à sociedade civil.

O financiamento imobiliário por meio da Alienação Fiduciária tem se mostrado um instrumento cada vez mais importante para aquisição de imóveis habitacionais no Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, o Registro de Imóveis se mostra cada vez mais eficiente na recuperação de créditos por meio do processo de execução extrajudicial, com um percentual de 95% de pagamento ou renegociação da dívida por parte do adquirente inadimplente

Isso tudo explanado para confirmar que a desjudicialização para as serventias extrajudiciais auxilia, ao mesmo tempo, o Poder Judiciário, que terá menos processos a julgar, podendo-se dedicar às causas mais complexas, como também ao próprio jurisdicionado, que terá seus conflitos resolvidos de maneira mais rápida, eficiente e mais barata.

Com esses números, restou caracterizada a eficiência da desjudicialização, em comparação ao Poder Judiciário, sendo um corolário que deve ser prestigiado da terceira onda renovatória.

6 INICIATIVAS DE PORTUGAL (Lei nº 32/2014) E A POSSIBILIDADE DO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL PRÉ-EXECUTIVO (PEPEX) NO SISTEMA BRASILEIRO

Após abordar, por toda a pesquisa, sobre a desjudicialização do processo de execução civil no Brasil e a função social das serventias extrajudiciais em tempos atuais, o presente capítulo vem analisar as iniciativas de Portugal sobre a questão analisada, trazendo o PEPEX português como ponto de partida, ou melhor, como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais. É nesse momento que será proposto um PL para que o PEPEX seja implementado no sistema brasileiro, como alternativa de desjudicialização, uma vez que embora os agentes atuem com autonomia na prática dos atos executivos, têm seus atos sujeitos ao controle de legalidade do Poder Judiciário, como ocorre com qualquer agente de serviço público.

Antes de adentrar especificamente na análise das iniciativas de Portugal, far-se-á uma observação quanto à realização do processo de desjudicialização já praticados em outros países, trazendo a importância desse fenômeno no âmbito da execução civil. Em seguida, apresentar-se-á a análise das iniciativas de Portugal propriamente ditas.

6.1 Cenário internacional do fenômeno da desjudicialização no processo de execução civil

É cediça a insustentabilidade do monopólio jurisdicional conduzido pelo Estado-juiz, tendo em vista o volume de ações que sobrecarregam e compõem um verdadeiro gargalo ao Poder Judiciário, em especial as execuções, como visto anteriormente na presente tese. Ademais, essa conjuntura prejudica o direito ao acesso à justiça, especialmente em relação à ineficiência da execução, como bem explana Taynara Tiemi Ono³¹².

³¹² ONO, Taynara Tiemi. **Execução por quantia certa**: acesso à justiça pela desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2018, p. 169.

Como reflexo de tal situação de demora apontada por estatísticas já apresentadas na presente pesquisa, tem-se uma sensação de descrédito do Poder Judiciário e da falta de efetividade das decisões por ele emanadas.

José Roberto dos Santos Bedaque³¹³ ensina-nos sobre a efetividade das decisões processuais:

[...] entre os direitos fundamentais da pessoa encontra-se, sem dúvida, o direito à efetividade do processo, também denominado direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa, expressões que pretendem representar o direito que todos têm à tutela jurisdicional do Estado. Essa proteção estatal deve ser apta a conferir tempestiva e adequada satisfação de um interesse juridicamente protegido, em favor do seu titular, nas situações em que isso não se verificou de forma natural e espontânea.

Como visto, em função do excesso de demandas no sistema judiciário é que surge o fenômeno da desjudicialização, como alternativa que proporciona a redução do volume de processos, com o objetivo de desobstrução do Poder Judiciário, auxiliando-o na obtenção de uma mais eficiente prestação da tutela jurisdicional pretendida³¹⁴.

Nesse diapasão, importante se faz registrar que há no cenário internacional esse movimento da desjudicialização, tendo cada país características específicas quanto ao grau adotado de acordo com a realidade local, como explica Humberto Theodoro Junior³¹⁵:

Civilizações primorosas como a dos povos anglo-saxônicos nem chegaram a enfrentar o problema, uma vez que por elas a execução civil sempre foi tratada como função administrativa, geralmente confiada às autoridades policiais. Entre os países europeus de tradição “*civil law*”, há muito tempo se acha em marcha a desvinculação, no todo ou em parte, da execução da atividade jurisdicional. Na Suécia o processo já atingiu seu grau máximo, mediante instituição de um departamento da Administração que se encarrega da execução, totalmente fora dos organismos judiciários.

³¹³ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 341.

³¹⁴ MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. A desjudicialização como forma de acesso à justiça. **Âmbito Jurídico**, 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-desjudicializacao-como-forma-de-acessoajustica/#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20representa%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a> Acesso em: 08 nov. 2022.

³¹⁵ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022

Noutros países vigora o regime dos agentes executivos, aos quais se atribui o procedimento da execução tanto dos títulos judiciais como dos extrajudiciais. É o que, por exemplo, já se acha institucionalizado pelo Código de Processo Civil de Portugal e pelo Código das Execuções Cíveis da França. Tais agentes, embora atuem com autonomia na prática dos atos executivos, têm seus atos sujeitos ao controle de legalidade do Poder Judiciário como ocorre com qualquer agente de serviço público.

Observa-se que os países encontraram modelos próprios, adaptados à sua realidade cultural local, a fim de alcançar maior celeridade, o que faz com que não haja, necessariamente, uma coincidência e harmonia entre os sistemas judiciais nacionais no tocante à desjudicialização, uma vez que cada um deles determina que pessoas ou instituições possam praticar os atos de expropriação, seguindo métodos diversos. O responsável pelos atos expropriatórios pode ser o tribunal ou um órgão administrativo independente do Judiciário, como também um agente de execução particular, que pode ter sua atividade sujeita à intervenção judicial quando houver dúvidas em relação ao procedimento ou um litígio entre as partes.

Atualmente, há diretrizes supranacionais editadas pela Comunidade Europeia³¹⁶, recomendando e orientando a implantação do sistema de agentes executivos, nos moldes de Portugal, em todos os Estados por ela congregados.

Nesse sentido, conforme aduz Jussara da Silva Pontes³¹⁷, é importante o conhecimento do grau de influência e relevância adotados por diversos países, especialmente no âmbito da execução civil de título executivo judicial ou extrajudicial, para que se possa adotar quais características e regras tenham viabilidade no cenário brasileiro, a fim de que se desloque a competência da execução do Poder Judiciário para um terceiro de forma mais eficiente para as realidades locais.

³¹⁶ Em relação às mudanças no sistema de execução no contexto europeu, pode-se apontar o Regulamento nº 44/2001 de 22 de dezembro de 2000 do Conselho, que acompanha as diretrizes da União Europeia, relativo à competência judicial, o reconhecimento e a execução de decisões judiciais em matéria cível e mercantil (UNIÃO EUROPEIA. **Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000**, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001R0044> Acesso em: 08 nov. 2022).

³¹⁷ PONTES, Jussara da Silva. **Desjudicialização da Execução Civil**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

De acordo com Sandra Krieger Gonçalves, Levi Hülse e Fabiano Colusso Ribeiro³¹⁸, o Poder Judiciário não pode ser o único meio de acesso à justiça, pois se tornou necessária a implementação de outros meios para a solução de conflitos, com a intervenção de outros agentes devidamente legitimados pelo Estado, assegurando de modo diferido ao jurisdicionado o direito de acesso aos tribunais.

Com o intuito de minorar tal quadro, percebe-se a necessidade de uma quebra de tal monopólio das atividades judiciais e da busca de soluções que resultem no melhoramento da função estatal, inclusive a possibilidade de delegação dos atos de constrição, haja vista que, na atividade da fase executiva, a imprescindibilidade da atuação estatal torna-se discutível, pois, conforme bem esclarece Rachel Nunes de Carvalho Farias³¹⁹, nesse momento já houve o término da fase de conhecimento, e os atos burocráticos técnicos não demandam conhecimento jurídico específico para que sejam praticados, não havendo necessidade de ficarem adstritos à atuação do juiz.

Percebe-se que esta é uma alternativa para que se alcance a fundamental efetividade na execução civil. Nesse sentido, de acordo com a autora, as atividades desenvolvidas durante a execução, tais como citação, notificações, penhora e venda de bens podem deixar de ser realizadas exclusivamente pelo Poder Judiciário, com o intuito de que este apenas se dedique às atividades que, de fato, sejam cognitivas e decisórias, priorizando a obtenção de uma execução mais simples, célere, eficiente e eficaz, o que se torna dificultoso, caso a ótica processualista permaneça voltada para a excessiva judicialização, conforme relata Rachel Nunes de Carvalho Farias³²⁰.

Importante observar que, de acordo com Marina Polli Pereira³²¹, atualmente, o não adimplemento da obrigação civil ou fiscal obriga o magistrado no curso da

³¹⁸ GONÇALVES, Sandra Krieger; HÜLSE, Levi; RIBEIRO, Fabiano Colusso. Desjudicialização no sistema judicial brasileiro: reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da jurisdição. **Direitos culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 172, set./dez. 2017.

³¹⁹ FARIAS, Rachel Nunes de Carvalho. **Desjudicialização do processo de execução: o modelo português como uma alternativa estratégica para a execução civil brasileira**. Curitiba: Juruá, 2015, p.145.

³²⁰ FARIAS, Rachel Nunes de Carvalho. **Desjudicialização do processo de execução: o modelo português como uma alternativa estratégica para a execução civil brasileira**. Curitiba: Juruá, 2015, p.143-145.

³²¹ PEREIRA, Marina Polli. **Meios Digitais de investigação patrimonial na execução civil brasileira: a busca por um procedimento pré-executivo**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 16. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/205966> Acesso em: 08 nov. 2022.

prestação de tutela executiva a consultar os sistemas de investigação patrimonial e cadastros eletrônicos, para, posteriormente, efetivar os atos executivos, função que demanda tempo e recursos públicos, mesmo quando funcionários do tribunal realizam as buscas pelo patrimônio do devedor para a satisfação do crédito da demanda. Isso atrasa a prestação da tutela jurisdicional pretendida pelo credor.

De acordo com Marcelo Ribeiro³²², a delegação daquela investigação patrimonial não seria realizada para qualquer particular, mas sim para entes delegados pelo próprio Estado, que exerçam função pública de forma privada; a tarefa de verificação dos pressupostos da execução, realizar a citação, penhorar, vender, receber pagamentos e dar quitação seria delegada a um agente privado, reservando-se ao juiz a eventual resolução de litígios, quando provocado por intermédio dos competentes embargos do devedor.

Ademais, conforme aduz Rachel Nunes de Carvalho Farias³²³, pode ser incluída no contexto da desjudicialização a transferência de atos antes exercidos exclusivamente por juízes ou oficiais de justiça para entes privados ou para funcionários públicos com poderes delegados. É a proposta, como já analisado na presente pesquisa, do PL nº 6.204/2019, em debate no Congresso, que pretende estabelecer regras para a delegação ao tabelião de protesto do exercício das funções de agente da execução, mas preservando a aplicação subsidiária do CPC.

O Ministro Humberto Martins acompanha essa opinião, pois afirmou que já é tempo de consolidar na comunidade jurídica a cultura da desjudicialização da fase de execução, como alternativa à execução judicial durante um evento virtual sobre a Desjudicialização da Execução Civil, promovido pela Associação dos Advogados de São Paulo (AASP) para discutir o Projeto. Ele afirma que a desjudicialização é uma forma de solucionar controvérsias sem a necessidade de provocar e sobrecarregar a jurisdição formal³²⁴.

A desjudicialização da atividade executiva já é realidade em vários ordenamentos jurídicos estrangeiros e possui diversos modelos que variam de acordo com a organização e estrutura dos sistemas jurídicos de cada Estado,

³²² RIBEIRO, Marcelo. **Processo civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 146-147.

³²³ FARIAS, Rachel Nunes de Carvalho. **Desjudicialização do processo de execução: o modelo português como uma alternativa estratégica para a execução civil brasileira**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 79.

³²⁴ STJ NOTÍCIAS. **Ministro Humberto Martins defende desjudicialização da execução civil**. 05 ago. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/05082021-Ministro-Humberto-Martins-defende-desjudicializacao-da-execucao-civil.aspx> Acesso em: 08 nov. 2022.

podendo ser usada como solução de controvérsias. Como ponto comum, todas visam a investigação patrimonial de bens do executado em uma obrigação voluntariamente não cumprida para a satisfação do credor. No Brasil, houve ampliação das soluções extrajudiciais após a promulgação do CPC/2015, o qual contém exemplos de desjudicialização, de acordo com Flávia Pereira Hill³²⁵:

São exemplos: a usucapião extrajudicial (art. 1071 do CPC/15 que inseriu o artigo 216-A na Lei Federal nº 6.015/1973 e Resolução nº 65/2017 do CNJ), a consignação em pagamento extrajudicial (art. 539, §§ 1º a 4º, CPC/2015), a homologação do penhor legal extrajudicial (art. 703, § 2º, CPC/2015), a divisão e demarcação de terras particulares extrajudicial (art. 571, CPC/15), a dispensa de homologação, pelo Superior Tribunal de Justiça, de sentença estrangeira de separação e divórcio puros (art. 961, § 5º, CPC/2015 e Provimento nº 53/2016 do CNJ), assim como ao deixar clara a importância das atividades extrajudiciais para o processo judicial, ao prever, *ad exemplum tantum*, a Ata Notarial como meio de prova típico (art. 384, CPC/15), a possibilidade de averbação premonitória (artigo 828, CPC/15), o protesto de decisão judicial transitada em julgado (art. 517, CPC/15), e a penhora de imóvel devidamente matriculado por termo nos autos (art. 845, §1º, CPC/15).

Importante destacar que ela atende a Meta 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, pois a desjudicialização promove um maior acesso à justiça, conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³²⁶.

Como mencionado anteriormente, a desjudicialização ocorre também em outros sistemas jurídicos, não se configurando um movimento exclusivamente brasileiro. De acordo com Flávia Pereira Ribeiro³²⁷, na Europa, a execução, via de regra, é extrajudicial e, geralmente, é conduzida por um profissional liberal ou por um funcionário público.

Na França, o sistema local outorga a função de atividades de localização de bens do executado e atividades executivas patrimoniais no geral para a figura do

³²⁵ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202> Acesso em: 30 set. 2022.

³²⁶ Meta 16 da Agenda 2030: Paz, Justiça e Instituições Eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. (IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Meta 16 da Agenda 2030**: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html> Acesso em: 08 nov. 2022).

³²⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

“*Hussier de justice*”, o qual atua exclusivamente em execuções forçadas de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, desde a fase da citação até a venda dos bens, sobre bens móveis e de quantias certas (em espécie). Trata-se de um ente privado nomeado pelo Ministério da Justiça (“*Garde des Sceaux*”) que possui competência para exercer sua atuação somente na competência territorial do tribunal de instância onde estiver localizada sua residência profissional³²⁸. Ele pode atuar individualmente ou em sociedade. No caso de penhora de bens imóveis, os atos executivos serão feitos em conjunto com o judiciário³²⁹.

Na Alemanha e na Áustria tem-se a figura do “*Gerichtsvollzieher*”, que é o agente judicial competente para realizar atos da execução³³⁰ e atuar como mandatário do credor. É um agente público remunerado pelo erário público, porém sua atuação na tutela de direitos na execução também se caracteriza como atos de iniciativa privada. Além de atuar com independência, ele se incumba de verificar a existência de bens para a penhora, avaliar o bem, registrar sua penhora em ata, agendar e realizar o leilão. No caso de penhora sobre créditos e outros direitos patrimoniais do devedor, deverá prestar contas e obter a autorização do juiz³³¹. Também há a atuação dos agentes: “*Prozessgericht*” e “*Rechtspfleger*”³³². De acordo com o § 807, do ZPO, a localização de bens patrimoniais a serem executados dá-se por manifestação do executado (“*Eidesstattliche Versicherung*”), sob pena de sanção

³²⁸ “*La loi du 6 août 2015 étend la compétence des huissiers de justice au ressort de la cour d’appel où ils ont leur résidence professionnelle, et à l’échecce nationale pour les activités non monopolistiques(...)*” (FRICERO, Natalie. **Procédure Civile**. 15 ed. Paris: Gualino Éditeur, 2019, p. 94).

Tradução nossa: “A lei de 6 de agosto de 2015 estende a competência dos ‘huissiers de justice’ à sede da corte de apelação, onde eles possuem sua residência profissional e ao tribunal nacional para atividades não monopolistas”.

³²⁹ Os “*huissiers de justice*” devem ser bacharéis em Direito e realizar estágio profissional por dois anos, devendo ser aprovados em exames teóricos e práticos para a obtenção da certificação/diploma da atividade. Outra forma de acesso é com a devida aprovação no exame teórico e a comprovação de dez anos de atividade profissional. Possui o dever legal de prestar contas detalhadas sobre seus gastos e fornecer recibos após o pagamento (LEVAL, George. **Les saisies et le surendettement dans l’Union européenne**. Haia: Kluwer, 1997).

³³⁰ São exemplos de atos praticados pelo “*gerichtsvollzieher*”: a notificação do devedor, buscas domiciliares, recebimento da dívida, penhora, e a apreensão e entrega de coisas.

³³¹ São requisitos para obter a certificação de um “*gerichtsvollzieher*”: ter a idade mínima de 25 anos e concluído o ensino médio; Prazo de dois anos de trabalho para um dos órgãos da jurisdição estatal; obter treinamento de dezoito meses para ser aprovado (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2019, p.82).

³³² O agente “*prozessgericht*” atua no juízo de primeira instância, e pratica a tutela específica de obrigações de fazer e de não fazer. Já o agente “*rechtspfleger*” exerce a competência administrativa, com o dever de conduzir o processo executivo, acompanhando o fiel cumprimento das obrigações que apresentem constrição ou depósito de bens imóveis, sua avaliação e provável alienação. Ao contrário do primeiro, esse cargo não exige escolaridade em nível superior para o seu exercício (ONO, Taynara Tiemi. **Execução por quantia certa**: acesso à justiça pela desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2018, p. 142).

de privação da liberdade de até seis meses, em caso de descumprimento (§ 913, ZPO)³³³.

Quanto à Itália, de acordo com Luis Fernando Cilurzo³³⁴, caso haja o descumprimento espontâneo da obrigação durante o processo executivo, após o prazo de dez dias, o “*Ufficiale giudiziario*” inicia a fase expropriatória da execução, independentemente da atuação judicial. No entanto, conforme aduz Flávia Pereira Ribeiro³³⁵, ao longo do processo executivo haverá a supervisão e coordenação por um magistrado, configurando o “*Ufficiale giudiziario*” como um auxiliar da justiça, e após efetuar a fase de expropriação e depositar o auto de penhora na secretaria especializada de execuções do tribunal, o juiz toma conhecimento da execução e passar, a partir desse momento, a presidir o processo.

A seguir, serão apresentadas as iniciativas de Portugal, como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais, conforme explanado na introdução deste capítulo.

6.2 A desjudicialização do Poder Judiciário em Portugal e a proposta de solução para o Brasil

Em Portugal, o modelo da ação executiva passou por grandes transformações, a partir das reformas de 2003. Na verdade, a transformação resultou de um número de reformas legislativas ocorridas nos anos de 2003, 2008, 2013 e 2014, as quais culminaram na evolução do sistema de execução de natureza pública para a natureza privada³³⁶.

O agente de execução é o agente incumbido de realizar todas as diligências administrativas do processo executivo, como citações, notificações, penhoras e venda de bens, sendo sempre assegurado ao exequente, quando achar necessário, recorrer ao juiz para discutir as decisões proferidas na execução. Houve um

³³³ GAIO JÚNIOR, Antonio Pereira. Execução e desjudicialização. Modelos, Procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL n. 6204/2019. **Revista de Processo-RePro-RT**, n.306, ago. 2020, p. 10.

³³⁴ CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 130. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29082016-122503/pt-br.php> Acesso em: 08 nov. 2022.

³³⁵ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2019, p. 89.

³³⁶ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A necessidade de um novo artigo 772 do CPC/15 para a promoção da indispensável busca antecipada de bens do devedor. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 66, p. 197-223, 2021.

processo de desjudicialização devido a sucessivas reformas legislativas que objetivaram harmonizar o sistema jurídico local com o da União Europeia e tornar o processo mais célere e efetivar execuções ainda pendentes.

Flávia Pereira Ribeiro³³⁷ relata que durante a primeira etapa da reforma do ano de 2003 através do Decreto-Lei nº 38/2003, de 8 de março, houve apenas uma desjudicialização parcial, uma vez que o juiz continuou com amplo poder de controle sobre os processos e à atuação dos agentes de execução. Uma desjudicialização total veio somente com a reforma de 2008, e os juízes passaram a intervir somente em casos previstos em lei.

Foi com esta reforma legislativa, de acordo com Rachel Nunes de Carvalho Farias³³⁸, que o agente de execução passou a ter mais atribuições e atuar quando da extinção da execução, sem a intervenção judicial ou da secretaria do tribunal para a finalização do processo. Para tanto, é necessário apenas o envio de uma informação eletrônica. A intervenção judicial tornou-se necessária apenas para resolução de conflitos.

Até 2003, o juiz possuía competência exclusiva para analisar e ordenar os atos executivos. Ocorre que, não se alcançava a efetividade dos trâmites das execuções em Portugal até então, conforme assevera Flávia Pereira Ribeiro³³⁹. De acordo com a autora, o modelo francês do “*Huissier*”, segundo o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, serviu de inspiração para a proposta de mudanças e reforma do modelo de execução em Portugal, com a finalidade de se alcançar a desjudicialização dos atos executivos, deixando para o magistrado apenas a atuação na prática de atos essencialmente jurisdicionais da fase processual de conhecimento, buscando-se, assim, maior celeridade, eficiência e efetividade procedimentais na satisfação de créditos³⁴⁰.

³³⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2019, p.115.

³³⁸ FARIAS, Rachel Nunes de Carvalho. **Desjudicialização do processo de execução: o modelo português como uma alternativa estratégica para a execução civil brasileira**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 87-98.

³³⁹ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 112. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5910> Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁴⁰ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 113. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5910> Acesso em: 08 nov. 2022.

Eduardo Paiva e Helena Cabrita³⁴¹ observaram as causas que impulsionaram as mudanças:

Ao longo da década de 90 deu-se um aumento exponencial das entradas de processos, com o conseqüente aumento asfixiante das pendências, realidade para a qual o sistema não estava preparado para responder, quer por falta de meios humanos e materiais, quer devido aos pesados trâmites e formalidades do rito processual.

Os autores complementam sobre quais seriam os objetivos da primeira reforma:

Reduzir a excessiva jurisdicionalização e rigidez da ação executiva; atribuir aos agentes de execução a iniciativa e a prática dos actos necessários à realização da acção executiva, sem romper com sua ligação aos tribunais; libertar o juiz das tarefas processuais que não envolvam uma função jurisdicional; e libertar os funcionários judiciais de tarefas a praticar fora do tribunal³⁴².

Na ocasião da reforma de 2003, segundo Paula Costa Silva³⁴³, houve a criação da figura do agente de execução ao qual passa a competir a realização de todas as diligências do processo de execução, nestas se incluindo citações, notificações, publicações, ato de penhora, venda e pagamento, devendo estas funções ser exercidas sob o controle do juiz da execução.

Miguel Teixeira de Sousa³⁴⁴, por sua vez, delimita as características da reforma de 2003, quais sejam:

- (i) a busca de satisfação do crédito executado em um prazo razoável;
- (ii) transferência ao agente de execução a competência para a prática de certos atos executivos;
- (iii) dispensa do despacho liminar do juiz da execução sobre o requerimento executivo quando a execução tenha por base certos títulos executivos;
- (iv) dispensa legal da citação do executado antes da realização da penhora quando não haja despacho liminar, e admissibilidade da dispensa desta citação prévia pelo juiz de execução sempre que haja receio de perda da garantia patrimonial;

³⁴¹ PAIVA, Eduardo; CABRITA, Helena. **O processo executivo e o agente de execução**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 12.

³⁴² PAIVA, Eduardo; CABRITA, Helena. **O processo executivo e o agente de execução**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 13.

³⁴³ SILVA, Paula Costa e. **A reforma da acção executiva**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 13.

³⁴⁴ SOUSA, Miguel Teixeira de. A reforma da acção executiva. Lisboa: Lex, 2004. p. 20-45. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 36.

- (v) concentração, na medida do possível, de várias execuções movidas contra o mesmo devedor;
- (vi) a penhora começa, em regra, pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do débito executado;
- (vii) intensificação do dever de cooperação do devedor, com a necessidade de o mesmo, uma vez citado e/ou intimado, indicar bens penhoráveis, sob pena de sanção pecuniária; e
- (viii) publicidade dos bens do devedor que foram penhorados, através do registro informático de execuções.

Elias Marques de Medeiros Neto³⁴⁵ aponta que uma das principais conquistas da reforma foi a criação do registro informático de execuções que uniformizou as informações em uma base de dados, e deu publicidade quanto à existência ou não de bens do devedor a serem penhorados, o que facilitou o acesso e a pesquisa de informações de execuções em trâmite em um cadastro unificado. Assim, tornou-se possível ter conhecimento sobre execuções pendentes sobre determinado bem ou contra determinado sujeito, como também localizar rapidamente aquelas que já tenham sido extintas, em uma economia de tempo aliada à possibilidade de se analisar a viabilidade de um ato executivo, o que proporciona informações úteis a uma verdadeira gestão do risco antes de se proceder a uma ação executiva ou a se conceder crédito a determinados indivíduos, caracterizando um procedimento extrajudicial/administrativo pré-executivo.

Paula Costa e Silva³⁴⁶ destaca que:

Uma das grandes dificuldades sentidas pelos diferentes operadores judiciários em matéria de execução respeitava à inexistência de uma espécie de cadastro, que permitisse conhecer, quer as execuções pendentes contra determinado sujeito, quer o modo como as já extintas haviam terminado. Estes dados seriam fundamentais, tanto para a gestão do risco da execução, como para a gestão do risco a ela anterior e relativo, nomeadamente, à concessão de crédito a certas pessoas.

E complementa suas ideias, afirmando que:

[...] alargou-se o leque de situações em que o executado só tem contacto e, conseqüentemente, conhecimento da execução após a concretização da penhora. O que significa que se confere maior

³⁴⁵ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 36.

³⁴⁶ SILVA, Paula Costa e. **A reforma da ação executiva**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 17.

eficácia à execução através de uma opção pragmática: quem não sabe que contra si impende uma execução não perderá tempo a distratar o seu patrimônio³⁴⁷.

Posteriormente, em 2008, a reforma de 2003 foi acrescida pelo Decreto-Lei nº 226/2008, de 20 de novembro. Segundo Flávia Pereira Ribeiro³⁴⁸, a reforma de 2008 ficou conhecida como a que mais prestigiou a iniciativa de desjudicialização dos atos executivos, notadamente na medida em que aumentou os poderes do agente de execução, diminuindo as esferas de interferência do magistrado na prática dos atos executivos. Afirma a autora que, dentre suas medidas, foi com a reforma de 2008 que pode-se observar que:

(i) amplia-se a prática de atos processuais por meio eletrônico; (ii) intensifica-se a necessidade de o magistrado se manifestar na execução apenas em questões relevantes ou que exijam a declaração de direitos diante de um conflito concreto; (iii) reforça-se o poder do agente de execução e se regulamenta melhor sua atividade; (iv) cria-se a Comissão para a Eficácia das Execuções, com foco em fiscalizar a atividade dos agentes de execução; e (v) cria-se a lista pública de execuções frustradas, de modo a evitar-se a distribuição de ações infrutíferas³⁴⁹.

Essas reformas do sistema processual influenciaram diretamente os legisladores durante o projeto e a promulgação do CPC/13, quando se iniciou uma tendência de desjudicialização do modelo de execução e, posteriormente, a Lei nº 32/2014³⁵⁰, a qual deu origem ao PEPEX. Porém, houve uma diminuição dos poderes de atuação do agente de execução em relação à reforma de 2008³⁵¹.

Na análise de Rui Pinto³⁵², houve em 2013:

³⁴⁷ SILVA, Paula Costa e. **A reforma da acção executiva**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 17.

³⁴⁸ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 138. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5910> Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁴⁹ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 138. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5910> Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁵⁰ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁵¹ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MEIRA, Alexandre Augusto Fernandes. Modelo de desjudicialização colaborativa da execução civil portuguesa: uma abordagem a partir dos seus procedimentos e sua aplicabilidade ao Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 25, n. 10, p. 345-365, jan./abr., 2020, p. 347.

³⁵² PINTO, Rui. **Manual da Execução e Despejo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 42.

(a) diminuição do leque de títulos executivos extrajudiciais...; (b) alargamento das categorias de agente de execução...; (c) reforço do direito do agente de execução ao pagamento dos honorários e despesas...; (d) necessidade de fundamentação da destituição do agente de execução pelo exequente...; (e) redistribuição das competências entre juiz, agente de execução e secretaria: i) regresso do despacho liminar do juiz, na forma ordinária...; ii) passagem de competências do agente de execução para o juiz, tanto declarativas (...), decidir da isenção/redução da penhora (...), conhecer do incidente de comunicação de dívida conjugal (...), fazer a apreciação da qualidade dos bens e âmbito da herança (...), julgar a prestação de contas (...), nomear fiscal ou administrador de estabelecimento (...), autorizar a venda antecipada de bens [...].

Lurdes Mesquita e Francisco Costeira da Rocha³⁵³ veem positivamente o “*status*” como auxiliar de justiça, detentor de poderes de autoridade no processo de execução e a redistribuição de atribuições do agente de execução havida no CPC/13, e opinam que foi um necessário reestabelecimento de equilíbrio. Os autores destacam os principais aspectos da reforma de 2013. São eles:

- i. revisão dos elencos dos títulos executivos;
- ii. estabelecimento de uma divisão clara de funções entre o agente de execução, a secretaria e o juiz, sendo que ao agente de execução cabem todas as diligências do processo executivo, desde que estas não estejam reservadas ao juiz e à secretaria. Ao juiz, o artigo 723 do CPC/13 reserva todos os atos que consistam em declaração e apreciação de direitos ou preservação de direitos fundamentais das partes e/ou terceiros. Os referidos autores mencionam os atos de proferir despacho liminar, julgar a oposição à execução e à penhora, verificar e graduar créditos, autorizar a venda antecipada de bens penhorados, designar administrador para a gestão de estabelecimento penhorado, adequar o valor da penhora de vencimentos à situação econômica do executado, e controlar a legalidade dos atos praticados na execução. Assim, ao agente de execução cabem todos os atos que não são privativos do magistrado (artigo 719 do CPC/13), tais como citações, diligências, notificações, publicações, consultas de bases de dados, penhoras e seus registros, liquidações e pagamentos (artigo 720 do CPC/13). À secretaria compete os atos especificamente delineados no CPC/13, tais

³⁵³ MESQUITA, Lurdes; ROCHA, Francisco Costeira. **A ação executiva no Novo Código de Processo Civil**. 3. ed. Porto: Vidaeconómica, 2014, p. 14.

- como o de receber ou recusar o requerimento executivo (artigos 724 e 725 do CPC/13) e os atos inerentes ao artigo 157 do CPC/13;
- iii. distinção entre a forma ordinária e a sumária para a tramitação do processo executivo para pagamento de quantia certa;
 - iv. o exequente pode indicar bens à penhora, cabendo ao agente, em regra, respeitar esta indicação;
 - v. na execução de sentença, consagra-se a regra de que a mesma pode tramitar nos próprios autos;
 - vi. o agente de execução pode promover a penhora de depósitos bancários sem a prévia autorização judicial; e
 - vii. (vii) na penhora de veículos automóveis, a constrição pode ser precedida da imobilização do veículo³⁵⁴.

Já Elias Marques de Medeiros Neto³⁵⁵ opina que o CPC português de 2013 tem por característica uma divisão mais clara entre as atividades do juiz, do agente de execução e da secretaria, e enumera suas funções:

(i) ao juiz, o artigo 723 do CPC/2013 reserva todos os atos que consistam em declaração e apreciação de direitos ou preservação de direitos fundamentais das partes e/ou terceiros; (ii) ao agente de execução cabem todos os atos que não são privativos do magistrado (artigo 719 do CPC/2013), tais como citações, diligências, notificações, publicações, consultas de bases de dados, penhoras e seus registros, liquidações e pagamentos (artigo 720 do CPC/2013); (iii) para determinados títulos executivos (art. 550 do CPC/2013), a execução pode tramitar na forma sumária, na qual o magistrado não profere o despacho liminar. O requerimento executivo, acompanhado pelos documentos com ele apresentados, é imediatamente enviado por via eletrônica ao agente de execução, que inicia as buscas e outras diligências necessárias à efetivação da penhora, sendo que só depois desta o executado é citado.

Observa-se que apesar da natureza privada da atividade executiva para o agente de execução, que é um profissional liberal auxiliar da justiça que representa o Estado (mas não um funcionário público propriamente dito, pois não integra a Administração Pública), o fato de a execução ser conduzida por ele não impede a

³⁵⁴ MESQUITA, Lurdes; ROCHA, Francisco Costeira. **A ação executiva no Novo Código de Processo Civil**. 3. ed. Porto: Vidaeconómica, 2014, p. 14.

³⁵⁵ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 36.

análise judicial da execução, se as partes tiverem alguma objeção³⁵⁶, e acharem por bem submeter a questão ao crivo do Judiciário³⁵⁷.

Taynara Tiemi Ono³⁵⁸ analisa a desjudicialização em Portugal e afirma que:

[...] manteve a possibilidade de o executado provocar o Poder Judiciário sempre que se sentir prejudicado por algum ato praticado pelo agente de execução (por meio de “reclamações” e “impugnações”) e nas hipóteses em que se pretender discutir aspectos relacionados à obrigação disposta no título (embargos à execução) ou houver o interesse de se insurgir contrariamente à penhora de bens (oposição à penhora).

Portanto, conforme explica Elias Marques de Medeiros Neto³⁵⁹, o agente de execução realiza todas as diligências dos processos executivos que sejam designadas por lei, como, por exemplo, citações, notificações, publicações e consulta de bases de dados, penhoras, registros, pagamentos, liquidações (art. 719-1 do CPC português). Para tanto, faz-se uma consulta de bases de dados, de onde retirará as informações necessárias.

Rui Pinto³⁶⁰, por sua vez, sistematiza e classifica em modalidades os atos do agente de execução:

- a) **Atos executivos “proprio sensu”**, que são aqueles de realização material da pretensão coativa da prestação, “ex vida” penhora, busca e apreensão de bens, recebimento do pagamento voluntário.
- b) **Atos decisórios**, estes caracterizados como atos onde o Agente de Execução soluciona questão jurídica, seja de ofício ou a pedido, como, por exemplo, reforço de penhora, escolha, nomeação e remoção de depositário, autorização de pagamento por consignação de rendimentos, extinção da execução, dentre outros.

³⁵⁶ Trata-se dos meios legais denominados “Reclamação” e “Impugnação”, ambos previstos no artigo 273º, nº1, alínea “c” do CPC português.

³⁵⁷ No processo de execução, o juiz exerce funções de tutela, intervindo em caso de litígio surgido na pendência da execução (artigo 723-1-b CPC português), em atos de controle, em despacho liminar (artigo 723-1-a), e para solucionar dúvidas (art. 723-1-d).

³⁵⁸ ONO, Taynara Tiemi. **Execução por quantia certa**: acesso à justiça pela desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2018, p. 180.

³⁵⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 36.

³⁶⁰ PINTO, Rui. **Novos Estudos de Processo Civil**. Portugal: Petrony Editora, 2017, p. 134.

- c) **Atos não executivos**, que são aqueles representados pela citação, notificação e publicação, solicitação direta do auxílio das autoridades policiais, pedido de despacho judicial autorizativo de entrada em domicílio etc.

Paula Costa e Silva³⁶¹ ensina que foi na ocasião da reforma de 2003 que a competência para a realização das diligências do processo de execução foi transferida, em regra, para o agente de execução, cuja atuação no procedimento preparatório pré-executivo era a de realizar os atos de busca de bens penhoráveis do devedor, antecipando-se as diligências do art. 749 do CPC/13. Todavia, foi no ano de 2014 que as atribuições do agente de execução passaram a se situar em um procedimento extrajudicial prévio à execução extrajudicial.

No ano de 2014, a Lei nº 32 cria o PEPEX facultativo autonomizado de clarificação da situação patrimonial do devedor, o qual permite que se antecipe as diligências previstas no art. 749 do CPC/13. A iniciativa foi devido ao alto índice de inadimplemento no país, e com o fim instituir um meio adequado de resolução de litígios³⁶².

A lei entrou em vigor no dia 01 de setembro de 2014 dando início a uma alternativa inovadora ao prever um mecanismo extrajudicial de caráter facultativo capaz de reverter o paradigma de uma justiça lenta e burocrática somada a um alto índice de inadimplemento, pois evita a propositura de ações executivas que são infrutíferas, devido à ausência de bens suficientes dos requeridos para a penhora³⁶³.

O processo de execução fica mais célere ao se verificar a existência prévia de bens no sistema informatizado já previsto pelo CPC/13, havendo uma economia de custos e formalidades dispendidas pelo Poder Judiciário que implicam em perda de tempo e de recursos, apenas para se consultar, ao final, uma base de dados e constatar-se a inexistência de bens que satisfaçam a dívida.

Diz José de Carvalho³⁶⁴ quanto ao novo procedimento:

Em face da crescente litigiosidade das relações sociais, num mundo cada vez mais complexo e mutante, a eficácia do sistema judicial

³⁶¹ SILVA, Paula Costa e. **A reforma da ação executiva**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 13.

³⁶² MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021.

³⁶³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021.

³⁶⁴ CARVALHO, José Henrique Delgado. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. Lisboa: Quid Juris, 2014, p. 309.

passa por desafogar a atividade dos tribunais, transferindo para outras entidades o desempenho de funções que não dizem diretamente respeito à administração da justiça.

Dessa maneira, como aduzem Pedro Abib Heacktheuer e Ana Cláudia Miranda Lopes Assis³⁶⁵, o titular de um crédito devido vai ter um custo inferior ao usar o sistema PEPEX, pois de antemão consegue avaliar qual a real possibilidade de recuperação do seu crédito, evitando a instauração desnecessária de uma ação executiva inútil, pois, após dispendiosos atos, constatará a inexistência de bens do devedor.

O PEPEX³⁶⁶ é uma plataforma informática que concede viabilidade ao credor de um título executivo na busca da satisfação e recuperação de seu crédito, comprovando a confirmação da cobrabilidade ou incobrabilidade do seu crédito³⁶⁷. É uma ferramenta que permite ao credor avaliar a possibilidade de sucesso e recuperação de seu crédito de uma forma mais rápida e com menor custo em comparação com a propositura de uma ação executiva.

Como vantagens, o PEPEX é mais célere do que uma ação de execução, pois em 5 (cinco) dias úteis já se pode obter um resultado sobre a pesquisa de bens, informações gerais e a identificação daqueles que são penhoráveis. É economicamente mais vantajoso, com um custo de € 51,00, acrescido de Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)³⁶⁸. O credor pode obter junto ao agente de execução uma certidão de incobrabilidade para efeitos de recuperação do IVA, relevante para fins fiscais, de recuperação dos valores de IVA (art. 25^o)³⁶⁹.

³⁶⁵ HEACKTHEUER, Pedro Abib; ASSIS, Ana Cláudia Miranda Lopes. A desjudicialização da execução civil: uma tendência universal a ser seguida pelo Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁶⁶ PEPEX. Disponível em: <http://www.pepex.pt/> Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁶⁷ A viabilidade da cobrança do crédito é denominada pelos portugueses com essa palavra não utilizada no Brasil.

³⁶⁸ O Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) é um imposto aplicado às vendas ou prestações de serviços em Portugal; é pago pelo consumidor no momento do pagamento pelo bem ou pelo serviço prestado. O vendedor ou prestador de serviços recebe o valor do IVA e, posteriormente, entrega-o à Autoridade Tributária e Aduaneira (PORTUGAL. **E-Portugal: O seu portal de serviços públicos**. Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) em Portugal. Disponível em: [https://eportugal.gov.pt/cidadaos-europeus-viajar-viver-e-fazer-negocios-em-portugal/impostos-para-atividadeseconomicasemp Portugal/impostosobrevaloracrescentadoivaemp Portugal#:~:text=O%20IVA%20%C3%A9%20pago%20pelo,Imposto%20sobre%20Valor%20Acrescentado%20\(IVA\)](https://eportugal.gov.pt/cidadaos-europeus-viajar-viver-e-fazer-negocios-em-portugal/impostos-para-atividadeseconomicasemp Portugal/impostosobrevaloracrescentadoivaemp Portugal#:~:text=O%20IVA%20%C3%A9%20pago%20pelo,Imposto%20sobre%20Valor%20Acrescentado%20(IVA)) Acesso em: 08 nov. 2022).

³⁶⁹ PORTUGAL. **E-Portugal: O seu portal de serviços públicos**. Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) em Portugal. Disponível em: <https://eportugal.gov.pt/cidadaos-europeus-viajar-viver-e-fazer-negocios-em-portugal/impostos-para-atividadeseconomicasemp Portugal/impostosobrevaloracrescentadoivaemp Portugal#:~:text=O%20IVA%20>

Possuem legitimidade para acessar a plataforma PEPEX advogados e solicitadores³⁷⁰, pessoas físicas e pessoas jurídicas que, como credores, detenham um título executivo e apresentarão um requerimento através da plataforma eletrônica própria, onde se insere seus dados, o valor da dívida, um resumo dos fatos que fundamentem o pedido, para que se obtenha dados de identificação do devedor requerido, seus bens penhoráveis, a existência de eventual cônjuge e bens comuns.

O requerimento preenchido na plataforma³⁷¹ é distribuído ao agente de execução, após o pagamento da taxa, através do sistema eletrônico denominado Sistema de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução (SISAAE), com vista à recuperação do seu crédito ou à certificação da sua incobabilidade³⁷².

Importante destacar, conforme explica José Henrique Delgado de Carvalho³⁷³, sobre a necessidade da obtenção de tal certidão, o quanto o PEPEX facilitou sua obtenção:

A medida legislativa vem ao encontro do que por nós sempre foi defendido. Não tem sentido instaurar uma ação executiva só para que ao credor seja possível deduzir impostos relativos a créditos considerados incobráveis. Uma das virtualidades, senão mesmo a principal, do procedimento extrajudicial pré-executivo é a de despojar da atividade dos tribunais uma prática frequentemente utilizada pelos comerciantes, singulares e societários, que consistia na instauração de execuções com o único escopo de obter uma certidão, por exigência da administração fiscal, passada pela secretaria atestando que o exequente nada recebera do executado em virtude de não lhe terem sido encontrados bens suscetíveis de penhora [...].

Munido do requerimento, o agente de execução tem o prazo de 5 (cinco) dias úteis para consultar a base de dados e elaborar o relatório ou recusar a distribuição

0%C3%A9%20pago%20pelo,Imposto%20sobre%20Valor%20Acrescentado%20(IVA) Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁷⁰ A figura do solicitador em Portugal é o profissional liberal, licenciado em Solicitoria ou em Direito, que exerce o mandato judicial e presta consulta jurídica, auxiliando o advogado, ao acompanhar o andamento de ações, praticando atos cartoriais etc.

³⁷¹ O requerimento deve contar a identificação completa das Partes; indicar o valor em dívida, discriminando os juros vencidos e a respectiva taxa, bem como outros valores como honorários etc.; expor, de forma sucinta, os fatos que fundamentam o pedido; discriminar os juros vincendos, bem como os valores a pagar a título de honorários ao agente; se houver representação de mandatário - advogado/a ou solicitador/a - identificar estes.

³⁷² CARVALHO, José Henrique Delgado. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. Lisboa: Quid Juris, 2014, p. 310.

³⁷³ CARVALHO, José Henrique Delgado. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. Lisboa: Quid Juris, 2014, p. 310.

do requerimento inicial, de acordo com o art. 8 da Lei nº 32/2014³⁷⁴. Também, segundo a legislação, caso haja algum vício no preenchimento das informações, e o agente de execução entenda ser sanável, notificará o requerente para suprir o vício em 5 (cinco) dias, sob pena de recusa.

A recusa ao requerimento pode ocorrer quando: (i) não presentes os requisitos do art. 3 da Lei nº 32/2014; (ii) ausência de alguns dos elementos listados no art. 5 da Lei nº 32/2014; e (iii) ausência de título executivo, que comprove o crédito líquido, certo e exigível e a legitimidade das partes³⁷⁵.

Assim, o requerente deve apresentar título executivo com condições suficientes para a aplicação da forma sumária do processo comum de execução para pagamento de quantia certa, nos termos do art. 550 do CPC/13, portanto a dívida deve ser certa, exigível e líquida³⁷⁶.

A base de dados encontra-se interligada com informações fornecidas pela Autoridade Tributária e Aduaneira, de Segurança Social/Previdência Social, Registro Civil, registros prediais de endereços comerciais e residenciais, registros de cadastros de pessoas jurídicas (Registro Nacional de Pessoas Coletivas), de automóveis, entre outros, elaborando simultaneamente um relatório com o resultado das consultas (arts. 8º e 9º da Lei nº 32/2014³⁷⁷)³⁷⁸.

Acresce-se ainda que o Banco de Portugal disponibiliza também informação acerca das instituições em que o requerido detém contas ou depósitos bancários³⁷⁹.

Com os dados em mãos, segundo Roberto Correia da Silva Gomes Caldas e Alexandre Augusto Fernandes Meira³⁸⁰, o agente de execução fará um relatório, no

³⁷⁴ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁷⁵ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁷⁶ PETRONY. **Procedimento extrajudicial pré-executivo**. Lisboa: Petrony, 2014, p. 22.

³⁷⁷ PETRONY. **Procedimento extrajudicial pré-executivo**. Lisboa: Petrony, 2014, p. 22.

³⁷⁸ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MEIRA, Alexandre Augusto Fernandes. Modelo de desjudicialização colaborativa da execução civil portuguesa: uma abordagem a partir dos seus procedimentos e sua aplicabilidade ao Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 25, n. 10, p. 345-365, jan./abr., 2020.

³⁷⁹ PETRONY. **Procedimento extrajudicial pré-executivo**. Lisboa: Petrony, 2014, p. 16.

³⁸⁰ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MEIRA, Alexandre Augusto Fernandes. Modelo de desjudicialização colaborativa da execução civil portuguesa: uma abordagem a partir dos seus procedimentos e sua aplicabilidade ao Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 25, n. 10, p. 345-365, jan./abr., 2020.

qual indica os bens de titularidade do requerido encontrados e identificados através da plataforma ou a ausência de tais bens (e se já se encontram constrictos). Importante se faz destacar, aqui, que podem ser objeto de penhora: bens imóveis: rurais e urbanos (casas e apartamentos), com exceção da morada da família que não pode ser objeto de penhora em processo de execução instaurado pela Autoridade Tributária e Aduaneira. Bens móveis: veículos motorizados, computadores, joias, obras de arte, eletrodomésticos, móveis, salvo instrumentos de trabalho ou bens indispensáveis ao exercício da atividade ou formação profissional do devedor, ou, ainda, bens imprescindíveis a qualquer economia doméstica. Direitos: como rendas, abonos, vencimentos ou salários no limite de 1/3, contas bancárias, produtos financeiros, devoluções de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), quotas em sociedades e estabelecimento comercial.

Ademais, os autores relatam que também é possível averiguar o “score” pessoal de crédito do devedor, se ele já se encontra na lista pública de devedores, se já foi declarado insolvente ou exequente, como também se o bem já foi executado ou está em processo de execução pendente³⁸¹. Se houver bens suscetíveis de penhora e tenham sido identificados, o credor pode requerer o PEPEX, que propiciará uma função preparatória para eventual execução futura. Caso não haja a identificação de bens suscetíveis de penhora, o credor pode notificar o devedor para que este pague a dívida acrescida de juros, impostos, honorários do agente de execução, ou celebre um acordo de pagamento, ou indique bens penhoráveis, ou apresente oposição ao procedimento³⁸².

O art. 12 prevê que o requerido pode ser notificado para, no prazo de 30 (trinta) dias: (i) pagar o valor da dívida; ou (ii) celebrar acordo com o requerente, nos termos do art. 17 da Lei nº 32/2014; ou (iii) indicar bens penhoráveis; ou (iv) apresentar oposição ao procedimento conforme o art. 16, com os mesmos argumentos como se estivesse em uma execução, conforme relata Elias Marques de

³⁸¹ CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MEIRA, Alexandre Augusto Fernandes. Modelo de desjudicialização colaborativa da execução civil portuguesa: uma abordagem a partir dos seus procedimentos e sua aplicabilidade ao Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 25, n. 10, p. 345-365, jan./abr., 2020.

³⁸² CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MEIRA, Alexandre Augusto Fernandes. Modelo de desjudicialização colaborativa da execução civil portuguesa: uma abordagem a partir dos seus procedimentos e sua aplicabilidade ao Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 25, n. 10, p. 345-365, jan./abr., 2020.

Medeiros Neto³⁸³. O autor também comenta que caso o devedor indique bens penhoráveis, o credor é notificado a requerer a conversão do PEPEX em execução, sob pena de extinção do procedimento (art. 18 da Lei nº 32/2014)³⁸⁴.

José Henrique Delgado de Carvalho³⁸⁵ ensina que:

Quanto aos fundamentos de oposição ao procedimento extrajudicial pré-executivo e à tramitação do incidente vale o disposto no Código de Processo Civil, com as necessárias adaptações, de acordo com a natureza do título executivo em causa [...], designadamente, é fundamento de oposição a falta de oferecimento de título executivo ou o documento como tal apresentado não constituir título executivo. Constitui ainda fundamento de oposição especial a falta de verificação dos pressupostos que definem o âmbito de aplicação do procedimento extrajudicial pré-executivo, previstos no art. 3º da Lei nº 32/2014.

Enquanto a oposição não for julgada, segundo esclarece Elias Marques de Medeiros Neto³⁸⁶, o requerente não poderá instaurar o processo de execução. E caso a oposição seja julgada procedente, o requerente do PEPEX não pode iniciar execução com base no mesmo título.

No silêncio do devedor, depois de 30 dias após a notificação, o agente de execução incluirá seu nome na lista pública de devedores de acordo com o art. 15 da Lei nº 32/2014. Ademais, em caso de inércia do credor, no decorrer de 30 dias, o procedimento é automaticamente extinto³⁸⁷.

O art. 3º da Lei nº 32/2014³⁸⁸ prevê os requisitos para a utilização do procedimento, o qual oferece a possibilidade do credor poder se valer de um procedimento preparatório antes do início da execução propriamente dita, permitindo

³⁸³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 71.

³⁸⁴ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁸⁵ CARVALHO, José Henrique Delgado. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. Lisboa: Quid Juris, 2014, p. 323.

³⁸⁶ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 72.

³⁸⁷ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁸⁸ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

o acesso e a obtenção de informações acerca da existência de bens penhoráveis de titularidade do devedor. O título executivo pode ser: requerimento de injunção com oposição de fórmula executória, sentença judicial condenatória, decisão arbitral; ata de reunião de condomínio, cheque etc; possuir o Número de Identificação Fiscal (NIF) do requerente e do requerido, como também das demais pessoas que se pretenda identificar.

São requisitos do art. 3º, para a utilização do PEPEX, de acordo com Elias Marques Medeiros Neto, estar o credor³⁸⁹:

- i. estar munido de título executivo que reúna as condições para a instauração de uma execução na forma sumária, nos termos do artigo 550, nº. 2, do CPC/2013;
- ii. demonstrar ser a dívida líquida, certa e exigível; e
- iii. indicar o seu número de identificação fiscal, bem como o respectivo número do requerido.

O procedimento extrajudicial pré-executivo, segundo o autor:

Antecipa ao credor a real situação patrimonial do devedor, contribuindo para se evitem execuções infrutíferas e ineficazes, notadamente para o caso de o devedor não ter bens. O agente de execução antecipa as diligências do art. 749 do CPC/2013, as quais não dependem de autorização judicial. Se o devedor não tiver bens penhoráveis, o credor poderá desde logo obter certidão que comprova o seu prejuízo, de modo a utilizá-la para fins fiscais. O PePex também tem um site público, sendo que através do mesmo é possível se obter informações quanto à utilização do procedimento. A Lei nº. 32/2014, portanto, carrega em seu núcleo a genial intenção de o credor, antes de movimentar toda a máquina burocrática disponível para a promoção da execução da dívida, verificar se o devedor tem – e onde estão e quais seriam os – bens penhoráveis³⁹⁰.

Nas palavras de Hélder da Silva Arede³⁹¹:

³⁸⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A necessidade de um novo artigo 772 do CPC/15 para a promoção da indispensável busca antecipada de bens do devedor. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 66, p. 197-223, 2021.

³⁹⁰ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A necessidade de um novo artigo 772 do CPC/15 para a promoção da indispensável busca antecipada de bens do devedor. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 66, p. 197-223, 2021.

³⁹¹ AREDE, Hélder da Silva. **Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX) – o mecanismo necessário para a eficácia da ação executiva**. 2016. Dissertação (Mestrado). Escola de Negócios Coimbra, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, 2016, p.11. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/18059?locale=en> Acesso em: 08 nov. 2022.

O PEPEX apresenta-se como um procedimento extrajudicial, inovador no que concerne à ação executiva que visa principalmente dois objetivos: a desmaterialização processual e a retirada da via judicial de ações que se mostrem inúteis, na medida em que inexistem bens suscetíveis de penhora. Numa tramitação que se assemelha à fase um do processo executivo, pressupõe-se a existência de um título executivo que caiba no elenco disposto para ações do processo sumário, sendo a subsequente tramitação assente em moldes semelhantes ao da ação executiva, não existindo, porém, controlo judicial e sendo todo o procedimento eletrónico [...]. O procedimento extrajudicial pré-executivo (PEPEX) é o mecanismo extrajudicial que permite ao credor munido de título executivo bastante, aferir da viabilidade antecipada da interposição de ação executiva em tribunal judicial, através de pesquisas sobre o património do devedor, feitas pelo agente de execução. Este encontra-se revestido de uma extrajudicialidade peculiar, na medida em que comporta consigo o acesso a várias bases de dados, que até agora só eram acedidas dentro do âmbito do processo executivo.

Em relação ao direito fundamental do respeito à intimidade da vida privada, o acesso às bases de dados é somente feito pelo agente de execução, o qual deixará um registro da prática de todos os atos na plataforma informática administrada pelo Ministério da Justiça.

Cumpram ressaltar que o PEPEX antecipa as diligências de que trata o art. 749 do CPC/13, pois ele já indica os bens penhoráveis do devedor, e no tocante à consulta de outras declarações ou de outros elementos protegidos pelo sigilo fiscal, bem como de outros dados sujeitos a regime de confidencialidade, fica sujeita a despacho judicial de autorização, aplicando-se o nº 2 do art. 418º.

José Henrique Delgado Carvalho³⁹² conclui sua visão sobre o PEPEX :

A lei nº 32/2014, de 30 de maio, que estabelece um procedimento extrajudicial pré-executivo, insere-se no fenómeno da desjudicialização das relações jurídicas, retirando dos tribunais aquelas tarefas que não constituem o núcleo duro da atividade jurisdicional, com o escopo de libertá-la de realidades burocráticas que não exigem, nem pressupõem, a resolução de conflitos de interesses de índole material. Em face da crescente litigiosidade das relações sociais, num mundo cada vez mais complexo e mutante, a eficácia do sistema judicial passa por desafogar a atividade dos tribunais, transferindo para outras entidades o desempenho de funções que não dizem diretamente respeito à administração da justiça, ou seja, ao monopólio estadual de poder definir o direito nos conflitos sociais com carácter definitivo mediante decisão transitada em julgado, mas que consubstanciam o cumprimento de tarefas

³⁹² CARVALHO, José Henrique Delgado. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. Lisboa: Quid Juris, 2014, p. 309.

secundárias, ou facultando às partes a autocomposição dos seus litígios fora da esfera estadual da jurisdição, desde que juridicamente capazes e os conflitos tenham por objeto direitos disponíveis.

Elias Marques de Medeiros Neto³⁹³ ensina que a Lei nº 32/2014³⁹⁴ revela-se um modelo a buscar-se inspiração para reformas no sistema processual do Brasil, na medida em que fornecem a possibilidade de prever, na esfera da execução por quantia certa, ferramentas processuais que possam verificar a existência e quais os penhoráveis previamente ao início da execução, simplificando o procedimento ao credor.

Como dito anteriormente, o Poder Judiciário brasileiro encontra-se sobrecarregado e não cumpre eficientemente o seu dever de prestar a tutela jurisdicional, não conseguindo garantir os direitos aos jurisdicionados. O processo executivo necessita assegurar o mais rápido possível os direitos materiais reconhecidos no processo de conhecimento, para que haja a satisfação do direito material na prática.

Diante da morosidade da fase executiva, a adoção da desjudicialização seria uma saída eficaz para o Brasil, pois tornaria a execução civil de obrigação de pagar quantia certa mais célere e eficaz, o que proporciona segurança jurídica ao exequente e melhoria para a economia como um todo.

Nas lições de Humberto Theodoro Júnior³⁹⁵:

A execução por quantia certa pode fundar-se tanto em título judicial como em título extrajudicial. Pode, também, decorrer da substituição de obrigação de entrega de coisa e da obrigação de fazer ou não fazer, quando a realização específica dessas prestações se mostrar impossível ou quando o credor optar pelas equivalentes perdas e danos. Tem como objetivo expropriar bens do devedor para apurar judicialmente recursos necessários ao pagamento do credor.

Ademais, segundo Taynara Tiemi Ono³⁹⁶, proporciona um menor volume de processos aos magistrados, os quais podem se dedicar com maior eficiência a

³⁹³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 72.

³⁹⁴ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁹⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento da sentença**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020b, p. 321.

causas que exijam maior cognição e menos atos meramente burocráticos, ou seja, com a desjudicialização haveria uma racionalização da atuação judicial sem redução da proteção estatal em relação aos direitos do exequente.

A doutrina propõe diversos modelos de procedimentos para que isso ocorra. Rachel Nunes de Carvalho Farias³⁹⁷, por exemplo, comenta que a desjudicialização poderia se iniciar por meio de um sistema misto, onde haveria uma supervisão judicial, quando necessária e requerida.

Nesse sentido, entende-se que um agente especializado poderia ser incumbido de se encarregar das execuções civis (títulos executivos judiciais e extrajudiciais), os quais seriam remetidos a um órgão especializado, aproveitando-se das estruturas já existentes, sempre mantendo a possibilidade de oposição de embargos do devedor direcionados ao Poder Judiciário, diante de qualquer questionamento, lesão ou ameaça de direitos.

Flávia Pereira Ribeiro³⁹⁸ discorre sobre o assunto:

Entende-se que a proposta da desjudicialização da execução – ou do poder de império – também não afronta a Constituição federal, uma vez que o devedor que entender que a execução realizada por um agente privado desenvolve-se de forma injusta ou ilegal poderá socorrer-se do Judiciário por meio da oposição de embargos, assegurando-se, assim, os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e até mesmo do acesso à Justiça, ainda que sob um novo prisma.

Importante lembrar, aqui, que a proposta de desjudicialização da execução está de acordo com a CF/88, a qual prevê no 5º, inciso XXXV que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”³⁹⁹, pois não exclui a avaliação judicial, caso necessária. Além do que, torna mais célere o resultado da execução, promovendo a garantia constitucional do acesso à justiça como um todo, pois tal garantia não se restringe apenas à viabilização das demandas serem

³⁹⁶ ONO, Taynara Tiemi. **Execução por quantia certa**: acesso à justiça pela desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2018, p. 173-174.

³⁹⁷ FARIAS, Rachel Nunes de Carvalho. **Desjudicialização do processo de execução**: o modelo português como uma alternativa estratégica para a execução civil brasileira. Curitiba: Juruá, 2015, p. 148-150.

³⁹⁸ RIBEIRO, Flávia Pereira. Projeto de Lei nº 6.204/2019: desjudicialização da execução civil. **Conjur**, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-22/pensando-lapis-projeto-lei-620419-desjudicializacao-execucao-civil> Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

levadas à apreciação jurisdicional, mas também que elas sejam solucionadas efetivamente em tempo razoável, de modo que produzam resultados fáticos.

Portanto, a desjudicialização das execuções é uma opção que não viola a CF/88 e ressignifica o direito fundamental de acesso à jurisdição ao não se limitar às atividades-fim exclusivas do Judiciário. Em relação ao direito, Kazuo Watanabe⁴⁰⁰ ensina que ele se apresenta como a ideia "de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa".

Sobre a possível ofensa a direitos fundamentais e garantias, especificamente em relação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, dispõe Humberto Theodoro Junior⁴⁰¹ que caso o jurisdicionado seja prejudicado, ele pode recorrer ao Judiciário, sem ofensa ao princípio, pois:

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. [...] Nenhuma razão há para se ver na desjudicialização executiva uma negação da garantia de acesso ao Poder Judiciário. [...] 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 jurisdicional, visto que lhe restará assegurada a submissão do incidente contencioso ao juiz competente.

Renata Cortez Vieira Peixoto⁴⁰² complementa sobre a relação do princípio com a atuação de tabelionatos de protestos, explanando que:

Mais do que apenas permitir a tramitação das execuções nos tabelionatos de protestos, o Projeto busca promover uma profunda

⁴⁰⁰ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

⁴⁰¹ THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

⁴⁰² PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. O Projeto de Lei nº 6.204/2019 e a Desjudicialização da Execução Civil: Adequação da Atribuição de Agentes de Execução aos Tabeliães de Protestos. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, n. 2, 2020, p. 89-90. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/38/pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

alteração nas execuções, retirando do Judiciário a maior parte dos atos executivos e, inclusive, alguns atos decisórios, como o deferimento ou indeferimento do pedido inicial, a decretação da prescrição e da decadência, o deferimento da gratuidade da justiça, a suspensão e a extinção da execução.

A autora conclui que não há reserva de jurisdição quanto aos atos executivos expropriatórios e que sua prática pode ser realizada por órgãos e entes não integrantes do Poder Judiciário, inclusive por particulares, sem ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição⁴⁰³.

No Brasil, já se conta com o protagonismo e com a estrutura provinda dos Cartórios na contribuição para a desjudicialização, que proporcionam alternativas mais céleres às demandas, como, por exemplo, a realização de inventários extrajudiciais, separação consensual, dentro outros. O Tabelionato de Protestos cuja função pública, de forma a ser delegada na execução dos títulos executivos, pe o que possui uma maior aproximação sobre esse tema, em relação às demais especialidades, e pode ter uma ampliação desta para fins:

a) da valorização do protesto, que representa eficiente medida para o cumprimento das obrigações; b) do alargamento das atividades do tabelião de protesto, visto que afeitos aos títulos de crédito; c) de existir um profissional concursado e remunerado por emolumentos fixados por lei, antecipados pelo credor, mas cobrados do devedor ao final do procedimento executivo; d) e, da fiscalização já realizada pelo Poder Judiciário, através do CNJ e Corregedorias estaduais⁴⁰⁴.

A desjudicialização já praticada pelos serviços extrajudiciais prestados pelas serventias já atestam, na prática, sua ótima qualidade e êxito na resolução de conflitos, o que pode ser comprovada pela análise do CNJ, como também juízes e tribunais locais que realizam fiscalização permanente, orientação e controle dos notários, registradores e seus auxiliares. Além das serventias extrajudiciais caracterizarem-se por serem uma espécie de “*longa manus*” do Estado, a formação profissional de seus notários e registradores permite amplo conhecimento sobre

⁴⁰³ PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. O Projeto de Lei nº 6.204/2019 e a Desjudicialização da Execução Civil: Adequação da Atribuição de Agentes de Execução aos Tabeliães de Protestos. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, n. 2, 2020, p. 89-90. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/38/pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

⁴⁰⁴ RIBEIRO, Flávia Pereira. Projeto de Lei nº 6.204/2019: desjudicialização da execução civil. **Conjur**, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-22/pensando-lapis-projeto-lei-620419-desjudicializacao-execucao-civil> Acesso em: 08 nov. 2022.

títulos de crédito em geral, o que lhes confere qualificação para exercício de suas atribuições legais em caráter privado, por delegação do Poder Público⁴⁰⁵.

Tal como feito em Portugal, Rafael Calmon Rangel e Marco Antônio Rodrigues⁴⁰⁶ comentam que o Tabelionato poderia ser considerado como o agente de execução, com seus funcionários realizando o procedimento extrajudicial prévio da seguinte forma:

O credor representado por advogado e munido do título executivo extrajudicial ou judicial, apresenta o título e um requerimento ao Tabelionato de Protesto, onde seria feito um instrumento próprio a ser cumprido por um dos funcionários do Tabelionato, que será incumbido de verificar plataformas digitais de pesquisa de bens, citar o devedor, avaliar o bem pessoalmente ou através da contratação de um perito, realizar a penhora e fazer cumprir os demais atos necessários à expropriação até à extinção da execução. Tais atos podem ser fiscalizados pelo Judiciário, mediante uma plataforma digitalizada que contenha toda a documentação. A atuação judicial seria excepcional, residual e condicionada à provocação do agente de execução, ou do devedor, no caso de oposição de embargos à execução, ou do credor se houver decisões que lhe causem prejuízos.

Importante retomar, aqui, diante das palavras de Humberto Martins⁴⁰⁷, que o PL busca que se 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 CPC.

Na opinião de Márcio Carvalho Faria⁴⁰⁸, o PL pretende atribuir funções executivas ao tabelião de protesto, tendo como inspiração o sistema do PEPEX português, porém como uma medida intermediária, pois, para o autor, ao transferir a competência da resolução de litígios para instâncias não judiciais, seria utilizada

⁴⁰⁵ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 02 out. 2022.

⁴⁰⁶ RANGEL, Rafael Calmon; RODRIGUES, Marco Antônio. Desjudicialização da execução x atipicidade de meios executivos. **Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul19/rodrigues-rangel-necessaria-reflexao-execucao> Acesso em: 02 nov. 2022.

⁴⁰⁷ MARTINS, Humberto. Desjudicialização da execução civil. **Congresso Digital da Escola Superior da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/31-07-ESA-SPDesjudicializa%C3%A7%C3%A3o-da-execu%C3%A7%C3%A3o-civil-Humberto-Martins2.pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

⁴⁰⁸ FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o Projeto de lei 6.204/2019: críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira. **Revista de processo**, v. 46, n. 314, p. 371-391, abr. 2021. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4145> Acesso em: 27 set. 2022.

uma “velha profissão”, mas com novas atribuições, porém com intervenção e fiscalização direta do Poder Judiciário.

Importante destacar que as características da desjudicialização já existem na prática dos Cartórios, que realizam algumas atividades jurisdicionais com muita presteza, como, por exemplo, no âmbito do direito de família e direitos da sucessão.

A desjudicialização da execução civil é algo novo para o sistema brasileiro, e para a implementação do terceiro legitimado para atuar na ação executiva, conforme acontece no PEPEX do direito português, que se utiliza do agente de execução para a satisfação do crédito do exequente, faz-se necessário verificar as condições reais e possíveis de aplicação do modelo português no Brasil, conforme aduz Jussara da Silva Pontes⁴⁰⁹. Pelo Projeto de Lei optou-se, num primeiro momento, atribuir ao tabelionato de protesto, pela proximidade de sua atuação com a qualificação de título executivos judiciais e extrajudiciais e outros documentos de dívida.

Pelas razões expostas, propõe-se, com a presente tese de doutoramento, a apresentação de um novo PL para que se admitir a busca antecipada de bens do executado pelos Cartórios de Registros de Imóveis, conforme se detalhará no próximo capítulo.

Pois, de acordo com Elias Marques de Medeiros Neto⁴¹⁰, a essência da Lei nº 32/2014⁴¹¹ não deve e não vai passar despercebida pelo legislador brasileiro, que, certamente, implementará a possibilidade da pesquisa de bens anterior ao real início da execução, com vistas a uma maior efetividade dos atos executivos. Certamente, os Tabelionatos de Protesto e os Cartórios de Registros de Imóveis realizarão o procedimento extrajudicial de execução com eficiência e celeridade, com vistas a promover o direito de acesso à justiça.

Por isso, a importância de trazer o PEPEX português – como dito na introdução do presente capítulo – como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais.

Com essas inserções propostas, acredita-se que os Cartórios de Registros de Imóveis, além de garantir o acesso prévio às informações patrimoniais do devedor,

⁴⁰⁹ PONTES, Jussara da Silva. **Desjudicialização da Execução Civil**. Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 133.

⁴¹⁰ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021, p. 73.

⁴¹¹ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

realizarão o procedimento extrajudicial de busca de bens com eficiência e celeridade, com vistas a promover o direito de acesso à justiça.

Como bem pondera Elias Marques de Medeiros Neto⁴¹²:

Quanto mais cedo o credor e o magistrado tiverem as informações patrimoniais do devedor, de forma mais eficiente saberão o que e como penhorar, em total linha com a efetividade e a duração razoável do processo, nos termos do artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988; e tudo sem prejuízo do devido processo legal e da busca de uma execução equilibrada.

Por isso, a importância de trazer o PEPEX português como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais.

6.3 A busca antecipada de bens pelo cartório de registro de imóveis

Nesse sentido, a presente tese de doutoramento propõe a admissão da busca antecipada de bens do executado pelos Cartórios de Registro de Imóveis espalhados pelo País; e como tal previsão não se encontra no PL nº 6.204/2019⁴¹³, como sugestão, apresenta-se um novo PL.

A busca antecipada de bens do executado tem inspiração na Lei nº 32/2014⁴¹⁴ lusitana, no entanto, o formato não pode ser copiado *ipsis litteris* ao sistema processual civil brasileiro. Deve-se buscar a essência trazida pela lei lusitana, pois admitir ao credor a possibilidade de saber, antes do início da execução, se o executado possui ou não bens e, em caso positivo, quais e onde estão os bens penhoráveis, contribuirá demasiadamente para a efetividade do processo executivo, pois o exequente poderá se posicionar de maneira mais

⁴¹² MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A necessidade de um novo artigo 772 do CPC/15 para a promoção da indispensável busca antecipada de bens do devedor. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 66, p. 197-223, 2021.

⁴¹³ BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inlin> e Acesso em: 27 set. 2022.

⁴¹⁴ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= Acesso em: 08 nov. 2022.

eficiente nos atos tendentes à expropriação dos bens do devedor para, enfim, obter o resultado almejado.

Essa efetividade vai ao encontro do princípio da eficiência previsto no art. 37 da CF/88⁴¹⁵ e também aos princípios basilares do Novo CPC Brasileiro, notadamente o art. 4⁴¹⁶ que reza que: “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

O princípio da eficiência foi introduzido pela EC n° 19/1998 com o escopo de substituir a Administração Pública burocrática pela Administração Pública gerencial. Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁴¹⁷ ao comentar sobre o referido princípio esclarece que “a ideia de eficiência está intimamente relacionada com a necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico” e a seguir cita como corolário a duração razoável do processo judicial e administrativo (art. 5°, LXXVII, da CF/88, inserido pela EC n° 45/2004).

A seguir, o mesmo autor ressalta que o princípio da eficiência demonstra uma íntima relação entre o Direito e a Economia (*Law & Economics*):

De acordo com a Análise Econômica do Direito, a economia, especialmente a microeconomia, deve ser utilizada para resolver problemas legais, e, por outro lado, o Direito acaba por influenciar a Economia. Por esta razão, as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas⁴¹⁸.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴¹⁹ consigna que:

Há que se ter sempre presente a ideia de que o processo é instrumento para aplicação da lei, de modo que as exigências a ele pertinentes devem ser adequadas e proporcionais ao fim que se pretende atingir. Por isso mesmo, devem ser evitados os formalismos excessivos, não essenciais à legalidade do procedimento que só possam onerar inutilmente a administração pública, emperrando a máquina administrativa.

⁴¹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

⁴¹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴¹⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2019, p. 44.

⁴¹⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2019, p. 45.

⁴¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 504.

E Fernanda Marinela⁴²⁰ preceitua:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.

A jurisdição é uma função do Estado. É, ademais, um serviço público prestado pelo Estado. Assim, não há dúvidas da incidência do princípio da eficiência na relação jurídica processual, considerado na atuação do agente público e na própria organização estrutural do Poder Judiciário.

De acordo com o escólio de Alexandre Santos de Aragão⁴²¹ sobre o princípio da eficiência:

O Direito Público do Estado Contemporâneo visa satisfazer determinadas necessidades sociais, sendo vinculado ao atendimento eficiente dos fins sociais e fáticos aos quais se destina. A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para a liberdade dos cidadãos.

E complementa, afirmando que:

Os resultados práticos da aplicação das normas jurídicas não constituem preocupação apenas sociológica, mas, muito pelo contrário, são elementos essenciais para determinar como, a partir desses dados empíricos, devam ser interpretadas (ou reinterpretadas), legitimando a sua aplicação. O Direito deixa de ser aquela ciência preocupada apenas com a realização lógica dos seus preceitos; desce do seu pedestal para aferir se esta realização lógica está sendo apenas realizar os seus desígnios na realidade da vida em sociedade. Uma interpretação/aplicação de lei que não esteja sendo capaz de atingir concreta e materialmente os seus objetivos não pode ser considerada como a interpretação mais correta⁴²².

⁴²⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016, p. 43.

⁴²¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 393.

⁴²² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 393.

Percebe-se, assim, que o princípio da eficiência faz que com os agentes públicos e a própria administração pública busquem a realização de seus fins, atendendo mais em sua efetividade do que em sua validade formal. Ao jurisdicionado, destarte, deve usufruir da eficiência estatal, pois caso o Estado atue de forma eficiente, conseqüentemente, a solução da controvérsia será resolvida de forma efetiva.

E o CPC/15⁴²³ estabeleceu novas regras processuais e inseriu princípios constitucionais dentro do próprio código. É o que ensina Fredie Didier Jr.⁴²⁴: “O processo, para ser devido, há de ser eficiente. O princípio da eficiência, aplicado ao processo, é um dos corolários da cláusula geral do devido processo legal. O art. 8º do CPC também impõe ao órgão jurisdicional a observância do princípio da eficiência”. E complementa que: “Realmente, é difícil conceber um devido processo legal ineficiente. Mas não é só. Ele resulta, ainda, da incidência do art. 37, caput, da CF/88. Esse dispositivo também se dirige ao Poder Judiciário [...]”.

Assim sendo, ao se ter um processo eficiente atingirá, por conseguinte, a efetividade processual. Dessa forma, é missão do Estado apresentar uma legislação processual que, de forma eficaz, tempestiva, oportuna e adequada, garanta a realização do direito material. Se desempenhar este mister, a efetividade processual estará atingida.

O ordenamento jurídico deve proporcionar ao cidadão uma adequada prestação jurisdicional, o que exige a estruturação de procedimentos capazes de fornecer a tutela jurisdicional necessária ao direito material que possibilitem resultado igual, ou muito próximo, ao que seria obtido se, espontaneamente, fosse cumprido pelo devedor.

O Princípio da Efetividade, por sua vez, também possui fundamento constitucional, seja como decorrência dos princípios da duração razoável do processo e da celeridade (art. 5º, inciso LXXVIII⁴²⁵), seja em razão das próprias

⁴²³ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴²⁴ DIDIER JR. Fredie. Apontamento para a concretização do princípio da eficiência do processo. *In*: FREIRE, Alexandre et al. **Novas tendências do processo civil**. Salvador: Podium, 2013, p. 433.

⁴²⁵ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

garantias inerentes ao *due process of law* (art. 5º, incisos LIV e LV⁴²⁶), seja, por fim, como consequência lógica e natural do adequado, preciso, técnico e amplo acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV⁴²⁷).

Em se tratando do acesso à justiça, já contemplado no início da presente tese, importante se faz entender que o Princípio da Efetividade está ligado a este; e muitos autores tratam-os como sinônimos, como afirma Kazuo Watanabe⁴²⁸.

Tem-se a explicação de José Roberto dos Santos Bedaque⁴²⁹, que relata que entre os direitos fundamentais da pessoa encontra-se o direito à efetividade do processo:

[...] entre os direitos fundamentais da pessoa encontra-se, sem dúvida, o direito à efetividade do processo, também denominado direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa, expressões que pretendem representar o direito que todos têm à tutela jurisdicional do Estado. Essa proteção estatal deve ser apta a conferir tempestiva e adequada satisfação de um interesse juridicamente protegido, em favor do seu titular, nas situações em que isso não se verificou de forma natural e espontânea.

Nesse sentido, o Estado, ao possuir o monopólio da jurisdição, deve proporcionar às partes que estão envolvidas em um processo que a solução do caso se dê de forma adequada, tempestiva e eficiente, atendendo-se, sempre, ao devido processo legal. Não mais se admite uma visão estritamente instrumental do processo civil, analisando seus institutos cientificamente e totalmente isolados do direito material. Pelo contrário, a temática que predomina hodiernamente é o estudo dos seus dispositivos, objetivando uma solução adequada e célere do direito material. Aliás, o objetivo central da atuação do processo civil é oferecer a quem

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022).

⁴²⁶ [...] **LIV** - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022).

⁴²⁷ [...] **XXXV** - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022).

⁴²⁸ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Org.). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p. 128.

⁴²⁹ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização). São Paulo: Malheiros, 2003, p. 341.

tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter, caso não tivesse que se socorrer do Poder Judiciário.

Nesse viés, é dever garantir uma aplicação adequada, tempestiva e oportuna da norma, com a observância da eficiência, celeridade, duração razoável do processo e o respeito ao devido processo legal, por meio do princípio da efetividade, justamente no desafio do Estado, por intermédio do Poder Judiciário, prestar um serviço público de qualidade na solução dos conflitos, conferindo aos litigantes todos os meios necessários para dar àquele que possui o direito de obter o seu interesse.

Como corrobora Elias Marques de Medeiros Neto⁴³⁰:

A noção de efetividade do processo tem como premissa básica a concepção de que o Poder Judiciário tem como missão possibilitar aos demandantes uma adequada, tempestiva e eficiente solução de controvérsias, incluindo-se a devida realização do direito material tutelado em favor do seu titular.

Na sociedade moderna, as pessoas praticam diversos negócios jurídicos com o intuito de prover suas necessidades, surgindo a noção de obrigação que nada mais é do que o vínculo jurídico, de caráter transitório e de natureza econômica, estabelecida entre o credor e o devedor, devendo este cumprir uma prestação positiva ou negativa, garantindo o cumprimento sob pena de coerção judicial. Nesse sentido, Flávio Tartuce⁴³¹ ressalta que “havendo o descumprimento ou inadimplemento obrigacional, poderá o credor satisfazer-se do patrimônio do devedor”.

A partir do momento em que há o descumprimento da relação obrigacional, o prejudicado deverá se socorrer obrigatoriamente ao Poder Judiciário que, ao analisar o caso concreto, aplicará a norma em abstrato no caso a ser solucionado, pacificando a questão. O devedor da relação obrigacional deve cumprir com sua obrigação, sob pena de cumprimento por coerção judicial. Como no ordenamento jurídico brasileiro são raríssimas as hipóteses em que se permite a autotutela, de modo que, em regra, ao prejudicado pelo não cumprimento da obrigação não restará outra alternativa senão se socorrer do Poder Judiciário. Assim sendo, a partir do momento em que o interessado se dirige ao Poder Judiciário, deve-se possibilitar

⁴³⁰ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O STJ e o princípio da efetividade. **Migalhas**, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/301643/o-stj-e-o-principio-da-efetividade> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴³¹ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Método, 2018, p. 367.

aos litigantes que a solução da divergência seja adequada, tempestiva e eficiente. Deve-se, portanto, na medida do possível, garantir ao demandante exatamente aquilo que ele naturalmente obteria se não tivesse de ir ao Poder Judiciário.

Diante disso, “na medida do que for praticamente possível, o processo deve proporcionar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter”⁴³². “O processo, pois, como instrumento de prestação da tutela jurisdicional, deve fazer surgir o mesmo resultado que se verificaria se a ação privada não estivesse proibida”⁴³³. Ademais, o “processo efetivo é aquele que, observado o equilíbrio entre os valores segurança e celeridade, proporciona às partes o resultado desejado pelo direito material”⁴³⁴.

Esse princípio é sintetizado pela doutrina através da máxima segundo a qual o processo, dentro do que for concretamente possível, deve dar a quem tenha um direito tudo e exatamente aquilo que ele tenha o direito de conseguir. O fim e o resultado da execução deve, como regra, coincidir no sentido de dar ao credor aquilo a que ele faz jus segundo o título executivo. O resultado prático equivalente, isto é, a conversão da obrigação em prestação pecuniária equivalente, deverá ocorrer apenas quando não for possível se alcançar a prestação específica prevista no título executivo. Durante a execução, ou no curso da execução, o juiz deve se esforçar ao máximo para conceder ao exequente tudo e exatamente aquilo que lhe cabe, buscando devolver-lhe o que possuía antes de sofrer a lesão. Por outras palavras, o processo de execução deve ser um processo efetivo, que produza os resultados esperado pelo credor⁴³⁵.

Importante se faz destacar que, na visão de Elias Marques de Medeiros Neto⁴³⁶, a duração razoável do processo e a celeridade são importantes componentes do conceito de efetividade processual, porém não são expressões sinônimas, como diz, e explica a diferença entre elas, por meio das palavras de

⁴³² DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2008. v. I, p. 319.

⁴³³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do Processo e Tutela de Urgência**. Porto Alegre: Fabris, 1994, p. 12.

⁴³⁴ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do Processo e Técnica Processual**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 49.

⁴³⁵ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2016 (E-book).

⁴³⁶ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O STJ e o princípio da efetividade. **Migalhas**, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/301643/o-stj-e-o-principio-da-efetividade> Acesso em: 30 ago. 2022.

Maria Elizabeth de Castro Lopes e João Batista Lopes⁴³⁷, os quais aduzem que a celeridade é um dos elementos para que o processo possa ser considerado efetivo, mas nunca o único elemento, pois um processo célere, mas que agrida o devido processo legal, não pode ser considerado efetivo. E complementa suas ideias, afirmando que:

Portanto, a duração razoável do processo e a celeridade são fundamentais para que a efetividade processual possa ser garantida no caso concreto, mas tais qualidades não devem mitigar os importantes princípios inerentes ao due process of law, sendo este outro fundamental elemento para a conquista da efetividade processual⁴³⁸.

Como a jurisdição tem o escopo de solucionar conflitos, com a obtenção da paz social, o princípio da efetividade do processo torna-se verdadeira essência da jurisdição. É certo que um processo tardio, ineficaz e sem concretude no mundo dos fatos, fracassa a tutela pleiteada e também do direito material, não proporcionando a pacificação do conflito⁴³⁹.

Em se tratando do direito processual e direito material, Cassio Scarpinella Bueno⁴⁴⁰ relata que existe uma relação muito forte entre eles, de modo que o processual deve tutelar o material de forma efetiva, sendo que a função do Estado é garantir um eficaz exercício da jurisdição.

Dessa forma, é missão do Estado apresentar uma legislação processual que, de forma eficaz, tempestiva, oportuna e adequada, garanta a realização do direito material. Se desempenhar este mister, a efetividade processual estará atingida. Ademais, o ordenamento jurídico deve proporcionar ao cidadão um adequada prestação jurisdicional, o que exige a estruturação de procedimentos capazes de fornecer a tutela jurisdicional necessária ao direito material que possibilitem resultado igual, ou muito próximo, ao que seria obtido se espontaneamente fosse cumprido pelo devedor. Por outro lado, se não proporcionar, estaremos em uma

⁴³⁷ LOPES, Maria Elizabeth de Castro; LOPES, João Batista. Princípio da Efetividade. *In*: OLIVEIRA NETO, Olavo de; LOPES, Maria Elizabeth de Castro (Coord.). **Princípios Processuais Cíveis na Constituição**. São Paulo: Campus Jurídico, 2008, p. 244-245.

⁴³⁸ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O STJ e o princípio da efetividade. **Migalhas**, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/301643/o-stj-e-o-principio-da-efetividade> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴³⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2008. v. I, p. 319.

⁴⁴⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

ausência de efetividade processual. Não se deve, portanto, ter uma visão autônoma do direito processual civil que não se preocupa com o direito material. Pelo contrário, nos dias atuais a ciência processual deve se ater no auxílio efetivo de realização do direito material.

Entende-se que apesar de haver uma relação muito forte entre o direito processual e o direito material, estes, por sua vez, não se confundem, pois, de acordo com Luiz Guilherme Marinoni⁴⁴¹, a ação processual é o meio pelo qual se busca a realização do direito material; isso porque, em determinado momento da literatura jurídica, a instrumentalização do processo foi confundida com a sua neutralidade em relação ao direito material.

Nas palavras de Elias Marques de Medeiros Neto⁴⁴²:

Para cada tipo de direito material exige-se uma providência diferente do poder judiciário. De fato, adequar a legislação processual e a atuação da jurisdição para, de forma eficaz, tempestiva, oportuna e adequada, garantir e realizar o direito material a ser tutelado, é a missão hoje presente nos foros acadêmicos e profissionais que constantemente debatem processo civil no Brasil.

Nesse sentido, o princípio da efetividade tem como consequência a preordenação de procedimentos suficientes para a tutela dos direitos. Registre-se que, outrora, ao sustentar a constitucionalidade de artigos da Medida Provisória referente ao Plano Collor, que vedavam a concessão de liminares nas ações cautelares e nos mandados de segurança, destacava-se sua conformidade com a ordem jurídica constitucional, mormente ao princípio da inafastabilidade, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88⁴⁴³ por não obstar que o Poder Judiciário apreciasse lesão ou ameaça a direito, pois o que “é vedado é excluir de apreciação, é eliminar, não admitir, privar, o que não se sucede, evidentemente, se por meio ordinário se admite tal apreciação.

Agora, diante dos dizeres de Luiz Guilherme Marinoni⁴⁴⁴, para quem sustenta o direito à adequada tutela jurisdicional não admite aceitar este entendimento, pois o

⁴⁴¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do Processo e Tutela de Urgência**. Porto Alegre: Fabris, 1994.

⁴⁴² MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A efetividade do processo e a importância da arbitragem nos conflitos de energia. **Revista Argumentum**, n. 15, 2014, p. 378.

⁴⁴³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

⁴⁴⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do Processo e Tutela de Urgência**. Porto Alegre: Fabris, 1994.

princípio da inafastabilidade não apenas veda que se exclua de apreciação, mas, antes de tudo, garante o direito ao processo efetivo.

Com isso, parece que, sem dúvida, o acesso à justiça, manifestado pelo princípio da efetividade, decorre da terceira onda do clássico estudo realizado por Cappelletti e Garth; busca-se adaptar o sistema processual para tornar o processo efetivo, pois os conflitos modernos são complexos e a ciência processual não pode ficar distante desta realidade, pelo contrário, deve se debruçar para encontrar novas formas de solucioná-los, dando aos litigantes o direito material tal como se a obrigação tivesse sido cumprida espontaneamente. Os demandantes, assim, não podem encontrar um processo rígido e formal

No mesmo sentido, Kazuo Watanabe⁴⁴⁵ pondera que o direito e o processo devem ser aderentes à realidade e ressalta que:

[...] as normas jurídicos-materiais que regem essas relações devem propiciar uma disciplina que responda adequadamente a esse ritmo de vida, criando mecanismos de segurança que reajam com agilidade e eficiência às agressões ou ameaças de ofensa. E, no plano processual, os direitos e pretensões materiais que resultam da incidência dessas normas materiais devem encontrar uma tutela rápida, adequada e ajustada ao mesmo compasso.

Tendo em vista que o Estado suprimiu o direito à autotutela, avocando para si este dever, deve desempenhá-lo de forma satisfatória, sob pena de seu desprestígio. Ademais, acarreta o desestímulo do acesso à justiça daqueles que possuem seus direitos injustamente resistidos e pune os que obtiveram seu direito, mas que não conseguiram utilizá-lo de maneira real.

Enfim, importante destacar que a natureza constitucional da efetividade do processo foi reconhecida por Teori Albino Zavascki⁴⁴⁶:

Sob a denominação de direito à efetividade da jurisdição queremos aqui designar o conjunto de direitos e garantias que a Constituição atribui ao indivíduo que, impedido de fazer justiça por mão própria, provoca a atividade jurisdicional para vindicar bem da vida de que se considera titular. A este indivíduo devem ser, e são, assegurados meios expeditos e, ademais, eficazes, de exame da demanda trazida à apreciação do Estado. Eficazes, no sentido de que devem ter aptidão de propiciar ao litigante vitorioso a concretização 'Tática' da sua vitória.

⁴⁴⁵ WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. Campinas: Bookseller, 2000, p. 141.

⁴⁴⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação de Tutela**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 64.

Contudo, o princípio da efetividade do processo vincula a atuação dos Poderes Legislativo, que aprova as normas que assegurem procedimentos para a proteção dos direitos materiais; Executivo, que deve adotar políticas públicas que favoreçam o acesso de todos a um processo célere com a organização de defensorias públicas eficientes para a defesa dos direitos das pessoas; e o Judiciário, no qual, os juízes devem afastar as interpretações que resultem na prática de atos que retardem a tramitação dos processos, bem como determinar as medidas que se mostrem adequadas à concretização dos direitos materiais.

Neste ponto ressalta a importância da busca antecipada de bens do executado, permitindo ao credor visualizar o patrimônio do devedor antes da ação executiva, de modo que terá condições de analisar se faz sentido ou não propor ação de execução contra o devedor, podendo gerar um ganho de tempo, eliminando uma boa parcela do que se chama de “tempo morto” do processo.

Por outro lado, se não proporcionar, estar-se-á em uma ausência de efetividade processual. Não se deve, portanto, ter uma visão autônoma do direito processual civil que não se preocupa com o direito material. Pelo contrário, nos dias atuais, a ciência processual deve se ater no auxílio efetivo de realização do direito material.

É verdade que o direito material não se confunde com o direito processual, de modo que a ação processual é o meio pelo qual se busca a realização do direito material. Consigne-se que, em determinado momento da literatura jurídica, a instrumentalização do processo foi confundida com a sua neutralidade em relação direito material. Era necessária apenas uma espécie de procedimento e este, acreditou-se, teria a aptidão para propiciar tutela adequada às diversas situações de direito material, conforme explica Luiz Guilherme Marinoni⁴⁴⁷.

Já advertia José Carlos Barbosa Moreira⁴⁴⁸, nos idos de 1980, que:

Não é preciso grande esforço para demonstrar que as modalidades de tutela jurisdicionais mais prestigiadas pela tradição se revelam, com muita frequência, incapazes de desempenhar a contento missão de tamanha delicadeza. Sobremaneira insatisfatório mostra-se ao propósito o mecanismo - que se pode representar por meio do esquema ‘processo de condenação (normalmente de rito ordinário) +

⁴⁴⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do Processo e Tutela de Urgência**. Porto Alegre: Fabris, 1994.

⁴⁴⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela sancionatória e tutela preventiva. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (segunda série). São Paulo: Saraiva, 1980, p. 23.

execução forçada', máxime quando se reserva, conforme sucede as mais das vezes, para o tratamento exclusivo de situações que se caracterizam pela existência de lesão já consumada.

Nota-se, assim, que para cada tipo de direito material exige-se uma providência diferente do Poder Judiciário. De fato, adequar a legislação processual e a atuação da jurisdição para, de forma eficaz, tempestiva, oportuna e adequada, garantir e realizar o direito material a ser tutelado, é a missão hoje presente nos foros acadêmicos e profissionais que constantemente debatem processo civil no Brasil⁴⁴⁹.

Ademais, é importante consignar que a busca da efetividade tem-se traduzido na preocupação de diversos países, sendo um dos princípios de processo civil com validade transnacional, de acordo com o projeto Unidroit/American Law Institute⁴⁵⁰, liderado pelos professores Geoff Hazard e Michele Taruffo.

Neste projeto, houve destacada tônica para a preocupação com uma justiça efetiva, pronta e célere, com o dever das partes de evitar a propositura de ações temerárias e abuso do processo, com o dever das partes de agirem de forma justa e de estimularem procedimentos eficientes e rápidos, e com o seu respectivo dever de cooperação.

A busca de uma tutela jurisdicional justa e efetiva também está presente nos princípios do moderno processo civil inglês, sendo que esta diretriz já constava da obra do professor Neil Andrews de 1994 (*Principles of Civil Procedure*), sendo depois reafirmada no livro *English Civil Procedure*, de 2003 (Oxford University Press), além de estar constante nas CPR de 1998 (O CPC Inglês)⁴⁵¹.

A alteração legislativa, para admitir a busca antecipada de bens pelos Cartórios de Registro de Imóveis, vai ao encontro do princípio da eficiência e da efetividade processual. Sustenta-se a realização da busca antecipada de bens pelo Cartório de Registro de Imóveis em face de sua capilaridade. O Poder Judiciário possui aproximadamente 5 mil comarcas no Brasil. Por seu turno, tem aproximadamente 15 mil cartórios. Isso, por si só, demonstra a capilaridade da

⁴⁴⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A efetividade do processo e a importância da arbitragem nos conflitos de energia. **Revista Argumentum**, n. 15, 2014, p. 378.

⁴⁵⁰ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O STJ e o princípio da efetividade. **Migalhas**, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/301643/o-stj-e-o-principio-da-efetividade> Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴⁵¹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O STJ e o princípio da efetividade. **Migalhas**, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/301643/o-stj-e-o-principio-da-efetividade> Acesso em: 30 ago. 2022.

atividade extrajudicial, sendo três vezes maior em comparação à presença do Judiciário. A atividade extrajudicial funciona como uma Justiça coexistencial que contribui para a Justiça tradicional, na medida em que muitos atos podem ser solucionados em cartórios.

O Estado deve se valer da extensa capilaridade dos cartórios (em todo município brasileiro há, no mínimo, um cartório) para bucar uma via que possa combater a excessiva demanda judicial que se constata no País. Pensa-se que a busca antecipada de bens realizada pelos Cartórios de Registro de Imóveis possa contribuir para esse mister.

Outro aspecto importante diz respeito ao sistema eletrônico que todos os Cartórios de Registro de Imóveis de todo o País já estão obrigatoriamente integrados. Trata-se do Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis, denominado na praxe forense de ONR, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, organizada sob a forma de serviço social autônomo, instituída nos termos do art. 76, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e dos Provimentos nº 89, de 18 de dezembro de 2019, 109 de 14 de outubro de 2020 e 115, de 24 de março de 2021, da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ.

O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, conhecido com SREI, tem como objetivo a universalização das atividades de registro público imobiliário, a adoção de governança corporativa das serventias de registros de imóveis e a sua instituição encontra-se prevista no art. 37 da Lei nº 11.977/2009. O SREI deve garantir a segurança da informação e a continuidade da prestação do serviço público de registro de imóveis, observando os padrões técnicos, critérios legais e regulamentares, promovendo a interconexão das serventias. Na interconexão de todas as unidades do serviço de registro de imóveis, o SREI deve prever a interoperabilidade das bases de dados, permanecendo tais dados nas serventias de registro de imóveis sob a guarda e conservação dos respectivos oficiais.

Já existe um sistema que agrega informações de todos os imóveis registrados no País, não podendo ser ignorado essa ferramenta útil ao credor na busca da satisfação do seu crédito inadimplido pelo devedor. Nos dias atuais, os bens imóveis é um meio importante na busca de realização do crédito do exequente. Em geral, a busca de existência de bens imóveis é realizada apenas no Estado onde mora o executado. Pelo sistema eletrônico, que já vigora, é possível a pesquisa em todos os

cartórios de registro de imóveis do Brasil, ampliando muitíssimo o campo de pesquisa de bens.

Poder-se-ia questionar a falta de simetria entre a desjudicialização da execução que terá trâmite perante o Tabelionato de Protesto e a busca antecipada de bens a ser realizada pelos cartórios de Registro de Imóveis. Realmente, soa como uma disparidade sem sentido.

Contudo, no meu entender, penso que a busca de bens realizada pelos Cartórios de Registro de Imóveis pode ser o primeiro passo da alteração legislativa, aproveitando-se o sistema que já está em pleno funcionamento, para, em um momento posterior, expandir para as demais especialidades do extrajudicial. Pensando nesse sentido, foi incluído um artigo ao PL para que fosse previsto expressamente essa abertura as demais especialidades extrajudiciais a ser disciplinado pelo CNJ.

Ademais, o ONR já tem o objetivo de promover a interconexão das unidades de registro de imóveis permitindo o intercâmbio de informações e dados entre si, com o Poder Judiciário, órgãos da Administração Pública, empresas e cidadãos na protocolização eletrônica de títulos, requisição e recebimento de informações e certidões, visando aprimorar a qualidade e a eficiência do serviço público prestado por delegação e melhorar o ambiente de negócios imobiliários do País.

Na busca da construção colaborativa de um efetivo serviço eletrônico de imóveis interoperável, em atendimento à necessidade de soluções sistêmicas em nível nacional, em atenção aos §§ 2º e 3º do art. 8º, do Provimento nº 89/2019, o ONR poderá receber ou compartilhar com outras centrais eletrônicas das outras especialidade, como, por exemplo, ANOREG-BR, Colégio Notarial do Brasil, Central Nacional de Protesto e Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos e de Registro Civil de Pessoa Jurídica.

O reforma do Código de Processo Civil de 1973 foi realizada em diversas etapas, sempre com o escopo de melhorar a prestação jurisdicional. O mesmo se deu em relação as reformas em Portugal. A atribuição exclusiva ao ONR será o ponto de partida para, num momento posterior, expandir às demais especialidades que também desempenharão com o mesmo nível técnico e presteza.

Outro ponto que considero importante para nesse momento atribuir exclusivamente aos Cartórios de Registro de Imóveis e que a destaca em relação as demais especialidades, pelo menos nesse ponto inicial, refere-se ao seu

financiamento. De acordo com o Provimento nº 115/2021 do CNJ foi criado o Fundo para Implementação e Custeio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (FIC/SREI), gerido pelo ONR e subvencionado pelas serventias do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal.

A cota de participação é devida, mensalmente, por todas as serventias do serviço público de registro de imóveis, sob o regime de delegação ou oficializadas, providas ou vagas, instaladas e em funcionamento nos Estados e no Distrito Federal, sendo na proporção de 0,8% (oito décimos por cento) dos emolumentos brutos percebidos pelos atos praticados no serviço do registro de imóveis da respectiva serventia.

Essa contribuição de todos os cartório de Registro de Imóveis é compulsória, diferente das demais associações das outras especialidades, sendo certo que o não recolhimento da cotaparticipação do FIC/SREI pelos titulares de delegação do serviço de registro de imóveis, ou das serventias oficializadas, configura, em tese, a infração disciplinar prevista no art. 31, I, da Lei nº 8.935/1994, podendo ser aplicada as penas de repreensão; multa; suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta e até perda da delegação.

Esse valor será de muita importância para a implantação e aprimoramento do sistema que interligará todas das fontes de busca de bens do executado.

Se há diversos registros públicos que catalogam a propriedade móvel e imóvel, é indispensável que essas informações sejam centralizadas e que possam ser buscadas pelo credor. O SREI, por meio do ONR, poderia fazer o intercâmbio das informações com os diversos órgãos e possibilitar o credor buscar, em qualquer cartório de registro de imóveis, a existência ou não de bens, antes do início da ação executiva.

Pontua Elias Marques de Medeiros Neto⁴⁵² que: “ao saber que o devedor não tem bens penhoráveis, o credor já poderá requerer providências voltadas à declaração de insolvência e/ou falência, bem como poderá se valer dos eventuais benefícios fiscais decorrentes do prejuízo comprovado”.

Já sabendo os bens que o executado possui facilitará, sobremaneira, o agir do exequente na ação executiva, pois a fase de pesquisa de bens do executado já

⁴⁵² MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A necessidade de um novo artigo 772 do CPC/15 para a promoção da indispensável busca antecipada de bens do devedor. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 66, p. 197-223, 2021.

será eliminada, partindo, de imediato e de maneira mais eficiente, para atos tendentes à expropriação do patrimônio do executado.

O Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos (SNIPER) é a nova ferramenta do CNJ que busca agilizar processos em fase de execução e cumprimento de sentença. Esse sistema, vinculado ao SREI, será uma ferramenta muito útil para resolver, em parte, os inúmeros processos de execução que estão paralisados por falta de localização de bens do executado.

Além dos comumente citados Bacen Jud (atual SISBAJUD), Renajud e o Infojud de busca de valores depositados em contas bancárias, de veículos e bens, direitos e valores informados na Declaração de Rendimentos do IRPF ou IRPJ, existem outros bancos de dados que podem ser integrados. Flávia Thais de Genaro Machado de Campos⁴⁵³ elenca os seguintes:

1. Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) de indisponibilidade de imóveis: Esse sistema já integra o ONR. O CNIB é eficaz porque tem como alvo de busca justamente ativos fixos imobiliários, os imóveis, ativos financeiros que pela sua natureza é quase impossível o devedor se desfazer rapidamente. Criado para a indisponibilidade, bloqueio de imóveis registrados no CPF ou CNPJ de Atores (pessoas ou organizações) relacionadas a corrupção e "lavagem" de dinheiro, seu sistema passou a ser utilizado até para a identificação de imóveis de devedores comuns porque ele pode revelar onde o devedor tem ativos fixos imobiliários em vários "rincões" do País. O CNIB é eficaz porque tem como alvo de busca justamente ativos fixos imobiliários, os imóveis, ativos financeiros que pela sua natureza é quase impossível o devedor se desfazer rapidamente. Ninguém carrega um imóvel no bolso nem transfere suas propriedades pelo home broker. A dica é descobrir o CPF de familiares do devedor que possam ter sido usados como "laranjas", para que eles também sejam incluídos nas consultas. Muito semelhante ao sistema CNIB, o sistema SREI do CNJ também consulta a base de dados de registros de imóveis de quase todos os cartórios de Registro de Imóveis do Brasil. Mas, não estão integrados e os Tabeliães e Oficiais de Registro de Imóveis não estão obrigado a bloquear imóveis com o

⁴⁵³ CAMPOS, Flávia Thais de Genaro Machado de. Busca de bens do devedor. **Migalhas**, 23 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/372090/busca-de-bens-do-devedor> Acesso em: 10 jan. 2023.

SREI senão comunicar acerca de sua existência. O sistema SREI é complementar ao sistema CNIB, jamais seu substituto. Recentemente, foi incluído a pesquisa, no mesmo sistema, de cotas em pessoas jurídicas simples, registradas nos cartórios de registro civil de pessoa jurídica.

2. Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CENSEC) de consulta de Testamentos, Procuções e Escrituras Públicas de qualquer natureza, inclusive de separações, divórcios e inventários lavradas em todos os cartórios de Notas do Brasil. O sistema da CENSEC do Colégio Notarial do Brasil coleta dados de Procuções e Escrituras públicas diversas em cartórios de Notas de todo Brasil. Como o próprio nome já diz, essa Central serve justamente para a centralização de todos as Escrituras públicas lavradas no Brasil, em um único banco de dados. A CENSEC facilita a identificação de bens "lavados" ou ocultados mediante aquisição por Procução ou Escritura pública não averbados, não registrados em cartórios de Registro de Imóveis. O sistema da Central CENSEC é ideal justamente para identificação de conexões entre pessoas e integração de grupos econômicos e seus verdadeiros controladores ou sócios ocultos. Esse sistema facilita, por exemplo, as buscas de Escrituras Públicas de Inventário Extrajudicial e compra e venda de imóveis não registradas em cartórios de Registro de Imóveis, de difícil localização por buscas em um por um dos cartórios com indícios de uso pelo devedor.
3. Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS-Bacen) para consulta a contas bancárias do devedor, representantes legais e Procuradores. Ele permite identificar contas bancárias, seus titulares e "Procuradores" para a integração econômica, indisponibilidade e penhora de bens de todas as pessoas e organizações de um grupo familiar e grupo econômico. Com a análise dos relatórios do CCS-Bacen e sua triangulação com outros sistemas, é possível identificar empresas holdings, controladoras, controladas e coligadas, empresas patrimoniais, empresas braço-financeiros e destacá-las das empresas operacionais.
4. Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA) para consulta a depositantes de valores em contas e pagadores de faturas de cartões de crédito do devedor. O SIMBA do TST é um sistema parecido com o CCS-Bacen do Banco Central do Brasil.

A diferença é que o SIMBA tem enfoque em valores depositados em contas bancárias e na origem desses depósitos, bem como as contas bancárias usadas para pagamento de faturas de cartões de crédito do devedor. O SIMBA é complementar ao sistema CCS-Bacen, jamais seu substituto.

5. CRC JUD de consulta a Registros Civis de Casamento e seu regime de bens
Aparentemente de pouca importância, o sistema CRC JUD serve para identificar cônjuges do devedor. Pode consultar fontes abertas de Inteligência gratuitas como cópias de Certidões de Casamento, Contratos Sociais e Alterações societárias contidos em arquivos de litígios ou diretamente nas Juntas Comerciais.
6. NAVEJUD do Sistema de Gerenciamento de Embarcações da Marinha do Brasil (SISGEMB) de penhora de embarcações. Muito similar ao Renajud. A diferença é que o NAVEJUD não usa a base de dados do Detran/Renavam, mas, do SISGEMB.

Elias Marques de Medeiro Neto⁴⁵⁴, ao sustentar a possibilidade de busca antecipada de bens pelo Poder Judiciário, ressalta que:

A legislação brasileira poderia perfeitamente prever o poder de o magistrado, antes do início da execução, e a pedido do credor, decretar providências que pudessem dar visibilidade sobre o patrimônio penhorável do devedor, sendo certo que tal adequação legislativa estaria em conformidade com o princípio constitucional da eficiência; bem como com o moderno norte de se atender ao princípio da efetividade processual e da cooperação entre todos os sujeitos processuais.

Defende-se, assim, nesta tese de doutoramento, que o credor, em requerimento dirigido a qualquer oficial de registro de imóveis, antes da propositura da ação executiva, demonstrando ser titular de um título executivo líquido, certo e exigível, possa realizar uma pesquisa no banco de dados do SREI, por meio do ONR, que será integrado por diversos bancos de dados, com o intuito de obter informações sobre os bens penhoráveis existentes e onde eles se encontram, ou, então, informar a inexistência de bens do devedor.

Nas palavras de Flávia Pereira Hill⁴⁵⁵:

⁴⁵⁴ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/bitstream/tjdft/50385/1/PEPEX%20e%20busca%20antecipada%20de%20bens%20do%20devedor.pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

Cumpra salientar a importância de haver a criação de um banco de dados informatizado, que facilite a localização pelo magistrado – ou, no caso da criação do PEPEX e/ou desjudicialização da execução, pelo agente de execução – dos bens no patrimônio do devedor. Essa consiste, no nosso entender, em medida de suma relevância para agregar eficiência ao processo de efetivação das obrigações em nosso país.

No mesmo sentido, Márcio Carvalho Faria⁴⁵⁶ afirma que:

Afinal de contas, como se sabe, a crise da execução é, em larga medida, uma crise patrimonial, pelo que não parece ser possível se pensar em um processo executivo exitoso sem que haja uma plataforma uniforme, eletrônica, amigável e de fácil acesso, que contemple a universalidade patrimonial do executado.

O oficial de registro de imóveis, que obrigatoriamente acessará o sistema com uso de certificado digital, segundo a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP), observando a arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePing), em decisão motivada e verificando o preenchimento dos requisitos legais, procederá a pesquisa de bens, fornecendo o resultado em uma certidão.

Impende consignar que em todas as pesquisas realizadas pelo oficial de registro de imóveis serão obrigatoriamente respeitados os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e, se houver, dos registros. Com isso, fica resguardado o direito constitucional à intimidade e ao sigilo de informação e dados, previstos no art. 5º da CF/88⁴⁵⁷.

No tocante a busca antecipada de bens realizada pelo oficial de registro de imóveis, entendo que deve ser respeitado o princípio do contraditório e da ampla defesa, nos termos dos arts. 9º e 10 do CPC⁴⁵⁸.

Como corolário do princípio do contraditório mister se faz dar a ciência ao outro interessado de tudo o que nele se passa e também permitir que se manifeste

⁴⁵⁵ HILL, Flávia Pereira. A produção antecipada da provapara a busca de bens no patrimônio do devedor: rumo a uma execução mais efetiva e racional. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022, p. 331.

⁴⁵⁶ FARIA, Márcio Carvalho. Dez razões pelas quais o tabelião de protesto não pode ser o único agente de execução. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022, p. 692.

⁴⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

⁴⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

para apresentar suas razões, que se oponham ao requerimento apresentado. A ciência bilateral dos termos do processo, quer seja judicial ou administrativo, com a possibilidade de se manifestar, é uma garantia inafastável na ordem constitucional vigente.

Humberto Dalla Bernardina de Pinho⁴⁵⁹ consigna:

Esse princípio impõe que, ao longo do procedimento, seja observado verdadeiro diálogo, com participação das partes, que é a garantia não apenas de ter ciência de todos os atos processuais, mas de ser ouvido, possibilitando a influência na decisão. Desse modo, permite que as partes, assim como eventuais interessados, participem ativamente da formação do convencimento do juiz, influenciando, por conseguinte, no resultado do processo.

Segundo Leonardo Greco⁴⁶⁰:

Contraditório eficaz é sempre prévio, anterior a qualquer decisão, devendo a sua postergação ser excepcional e fundamentada na convicção firme da existência do direito do requerente e na cuidadosa ponderação dos interesses em jogo e dos riscos da antecipação ou da postergação da decisão.

No entanto, há hipóteses em que se justifica o contraditório diferido, como sói acontecer na dilapidação de patrimônio ao se saber de iminente propositura de ação executiva, haja vista o risco de prejuízo irreparável ao credor e o contraditório prévio pode colocar em xeque a efetividade da execução. Não há, assim, ofensa ao contraditório, porque ele será observado e exercido em momento posterior, de modo que o devedor poderá se manifestar e interpor os recursos que lhe aprouver.

Ademais, ressalte-se que, não obstante exista o risco de o devedor tentar dilapidar o patrimônio, os dados obtidos de órgãos oficiais proporcionarão a sua fácil identificação, podendo ser decretada a fraude à execução e também a aplicação de sanção pecuniária. Em havendo evidente risco, a legislação poderia admitir, excepcionalmente, a busca antecipada, sem a intimação prévia do executado, sempre com a intimação posterior, podendo o executado se valer da suscitação de dúvida para o Juiz Corregedor para que eventuais questionamentos.

⁴⁵⁹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2016 (E-book).

⁴⁶⁰ GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 7, n. 14, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1>. Acesso em: 22 abr. 2023.

No entanto, pensa-se que a intimação do devedor executado seja importante, pois pode demonstrar ao oficial de registro de imóveis que os requisitos legais não foram preenchidos pelo exequente, como, por exemplo, na inexistência de título executivo judicial ou extrajudicial, ou, até mesmo, se antecipar e informar os dados patrimoniais, dentro da ideia de cooperação processual.

A busca antecipada de bens realizada pelos oficiais de registro de imóveis será constitucional, já que busca a efetividade do processo executivo, sendo certo que a busca se restringirá a existência ou não de bens e, em caso positivo, o local onde se encontram. Não será realizado o bloqueio dos bens localizados, bem como não se defende o amplo e prévio acesso a movimentação completa do patrimônio do devedor.

É assegurado a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo, de acordo com o art. 5º, LXXVIII, da CF/88 e o art. 4º do CPC repete o dispositivo, esclarecendo que ele se estende também a atividade satisfativa. Entendo que a busca antecipada de bens contribuirá para atingir esse desiderato. Inúmeras ações executivas infrutíferas por falta de patrimônio do devedor deixariam de ser propostas caso o credor já saiba de antemão a inexistência de bens.

Com a finalidade de cumprir o princípio da duração razoável do processo, incluído pela EC nº 45/2004, e mesmo antes da sua inclusão como direito fundamental, buscou-se, por diversas vezes, proporcionar uma resposta mais rápida ao jurisdicionado. Em 1994, foi a primeira grande reforma do CPC, trazendo grande inovações. Em 2001 e 2002, com a entrada em vigor das Leis nºs 10.352/2001, 10.358/2001 e 10.444/2002, deram continuidade a esse movimento e diversas outras se seguiram. Nos tempos atuais, a desjudicialização da execução e a busca antecipada de bens podem contribuir para se buscar os melhores resultados possíveis, com a maior economia possível de despesas e tempo.

Outrossim, ressalta-se que a atividade registral é fiscalizada pelo Poder Judiciário, por meio das corregedorias permanentes e pela Corregedoria Geral de Justiça dos TJs, de modo que os envolvidos no procedimento extrajudicial de busca de bens realizada pelo oficial de registro de imóveis poderão se valer da suscitação de dúvida prevista no art. 198 da Lei nº 6.015/73⁴⁶¹ para que a legalidade e a lisura

⁴⁶¹ BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 25 set. 2022.

do procedimento sejam atendidas. Caso fique insatisfeito com o resultado da suscitação de dúvida, será possível se socorrer das medidas judiciais cabíveis, haja vista a inafastabilidade da Jurisdição, em caso de lesão ou ameaça de lesão a direitos. Ademais, os oficiais de registro se submetem a uma responsabilidade civil e administrativa por seus atos.

Não bastasse isso, para corroborar ainda mais a lisura da busca antecipada de bens, seria a exigência da subscrição do requerimento da busca antecipada de bens perante o oficial de registro de imóveis por advogado, indispensável para a administração da justiça. Este profissional terá a técnica necessária para expor os fundamentos fáticos e jurídicos de uma eventual ilegalidade para o juiz corregedor e, se o caso, em grau de recurso às Corregedorias Gerais de Justiça dos TJs.

Poderia argumentar que a presença de advogado traria um custo muito dispendioso para se saber se o devedor possui bens ou não. No procedimento de busca ainda não foi proposta a ação de execução, não havendo, em princípio, necessidade de auxílio de causídico. Esse argumento não deixa de ter fundamento. Contudo, penso que, em atenção ao Princípio da Igualdade, é importante que o requerente e o requerido estejam em combate com as mesmas armas, de modo que possam pleitear em isonomia.

Leonardo Greco⁴⁶² arremata que o princípio da igualdade torna mais evidente ao se falar em “oportunidade concreta igual de sucesso final”. Ademais:

As partes devem ser tratadas com igualdade, de tal modo que desfrutem concretamente das mesmas oportunidades de sucesso final, em face das circunstâncias da causa. Para assegurar a efetiva paridade de armas o juiz deve suprir, em caráter assistencial, as deficiências defensivas de uma parte que a coloquem em posição de inferioridade em relação à outra, para que ambas concretamente se apresentem nas mesmas condições de acesso à tutela jurisdicional dos seus interesses⁴⁶³.

Ademais, registro que a execução, quer seja judicial, quer seja extrajudicial, caso o PL seja aprovado, exige-se a participação de advogado, na nova versão apresentada pelo Senador Marcos Rogério. No entanto, uma ressalva se faz

⁴⁶² GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 7, n. 14, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1>. Acesso em: 22 abr. 2023.

⁴⁶³ GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 7, n. 14, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1>. Acesso em: 22 abr. 2023.

necessária, para dar unidade ao sistema, nas hipóteses de busca de bens de até 20 (vinte) salários mínimos, de acordo com o art. 9º da Lei nº 9.099/95⁴⁶⁴. Não faz sentido o jurisdicionado não necessitar do auxílio de um advogado para a propositura de ação executiva, caso seja inferior ao teto legal, mas, por outro lado, exigir advogado para a busca de bens. Entendimento contrário seria totalmente contrário às finalidades do microssistema dos Juizados Especiais que primam pela celeridade, oralidade e informalidade.

A busca antecipada de bens já foi admitida pela Lei nº 13.606/18⁴⁶⁵, regulamentada pela Portaria nº 33 da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), ao possibilitar que a Fazenda Nacional realize uma pesquisa de bens do devedor antes mesmo da propositura da ação fiscal. Se a pesquisa restar infrutífera a Fazenda Nacional pode ficar dispensada da propositura da ação executiva. O STF já foi instado a se manifestar a respeito da constitucionalidade do art. 20-E da Lei nº 10.522/2002⁴⁶⁶, na redação dada pela Lei nº 13.606/218, tendo sido, por maioria, considerado constitucional a norma.

Conclui Elias Marques de Medeiros Neto⁴⁶⁷, ao sustentar a busca antecipada de bens pelo Poder Judiciário, que: “portanto, em plena harmonia com a missão do CPC/15 estaria uma iniciativa legislativa que regresse um procedimento judicial prévio de identificação dos bens penhoráveis do devedor; com franca inspiração na Lei nº 32/2014, de Portugal”.

Araken de Assis⁴⁶⁸ consigna que:

⁴⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm Acesso em: 20 abr. 2023.

⁴⁶⁵ BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/l13606.htm Acesso em: 12 jan. 2023.

⁴⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm#:~:text=LEI%20No%2010.522%2C%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Cadastro%20Informativo,federais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁴⁶⁷ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/bitstream/tjdft/50385/1/PEPEX%20e%20busca%20antecipada%20de%20bens%20do%20devedor.pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

⁴⁶⁸ ASSIS, Araken de. **Manual da Execução**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 133.

Respeitados os direitos fundamentais processuais, garantindo o controle judiciário contra a ilegalidade, inclusive preventivamente, inexistem maiores dificuldades em aceitar tais atos no âmbito processual brasileiro. Assim, a criação de ferramentas para o futuro exequente localizar bens penhoráveis no patrimônio do futuro executado, extrajudicialmente, e, desse modo, frustrada a atividade, evitar o ajuizamento de execução fadada ao insucesso, nos termos preconizados em lei portuguesa de 2014, seria inovação importante.

Com a certidão do resultado da pesquisa do patrimônio do devedor, o credor já saberá o que penhorar, atendendo, assim, a efetividade processual e a duração razoável do processo, sendo que isso não significa que o magistrado será obrigado a acatar a penhora mais onerosa ao executado.

A pesquisa de bens, além de proporcionar ao credor a ciência da existência de bens ou não do executado, recomendado a propositura de ação executiva, auxilia-o também na formulação de proposta de acordo. No PL doravante proposto incluiu-se um parágrafo em que determina ao oficial de registro de imóveis a tentativa de promover a conciliação ou a mediação entre as partes interessadas.

A conciliação e a mediação foram prestigiadas pelo CPC, sendo que o art. 3º, §§ 2º e 3º, e art. 139, V, preveem que cabe ao juiz promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais. No mesmo diapasão, o art. 515, § 2º, do diploma adjetivo afirma que a autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo.

No PL foi incluído dispositivo reconhecendo a isenção no pagamento dos emolumentos da certidão de busca de bens aos reconhecidamente pobres, cujo estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, sob pena de responsabilidade civil e criminal.

Nelson Nery Júnior⁴⁶⁹ elenca algumas garantias que decorrem automaticamente do devido processo legal, dentre elas direito à assistência judiciária, inclusive gratuita. Por uma aplicação subsidiária do sistema processual como um todo já teria o condão de fazer uma interpretação teleológica da norma para admitir a possibilidade de concessão da certidão isenta de emolumento àqueles desprovidos de condições financeiras.

⁴⁶⁹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 8. ed. São Paulo: RT, 2001.

No entanto, penso que esse direito deve decorrer diretamente da norma como forma de salvaguardar os interesses do hipossuficiente. Além de ser um corolário do devido processo legal, o acesso à justiça desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, no Projeto de Florença, na década de 70, foram identificados três obstáculos para a universalização do acesso à justiça e, como consequência, foram apresentadas três ondas renovatórias para a superação desses impedimentos, sendo certo que a primeira onda refere-se à exatamente na possibilidade de conferir aos menos favorecidos economicamente, os excluídos por questões econômicas, acesso à Justiça e ao uso das ferramentas processuais indispensáveis necessárias para a proteção dos seus direitos.

Assim, se por um lado busca-se a efetividade da execução, mesmo que seja a responsabilidade do devedor unicamente patrimonial, essa não pode levar o devedor ao completo fracasso individual, colocando sua existência em risco, afinal, o processo de execução não é instrumento de exercício de vingança privada, nem de punição do devedor, mas apenas de satisfação da obrigação. Por essa razão, necessária a observância do princípio da menor onerosidade e gravosidade ao devedor, também denominado por princípio da proporcionalidade⁴⁷⁰.

A pesquisa antecipada de bens fornecerá elementos ao magistrado para analisar se as condutas das partes estão em sintonia com uma execução equilibrada, com a menor onerosidade ao devedor, sem, contudo, se desviar do interesse do credor de receber o seu crédito.

Apenas com o intuito de esboçar o procedimento ora idealizado, imagina-se uma proposta de reforma do CPC na seguinte linha:

Art. _____. O credor, portador de título executivo judicial ou extrajudicial, que demonstra ser titular de crédito referente à obrigação líquida, certa e exigível, poderá, facultativamente, requerer ao oficial de registro de imóveis do domicílio do devedor que realize pesquisa de bens em nome deste.

§ 1º O oficial de registro de imóveis, ao receber o requerimento do credor subscrito por advogado, nos títulos judiciais e extrajudiciais acima de 20 (vinte) salários mínimos, e verificar o preenchimento dos requisitos do *caput*, notificará, eletronicamente ou por via postal, o devedor sobre o procedimento de busca de

⁴⁷⁰ TEIXEIRA, Christian Cezar Marins. **A penhorabilidade de bens imóveis de família considerados de luxo e o conflito de princípios processuais**: a busca pela efetividade da execução e o ideal da menor onerosidade do devedor. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

bens que poderá indicar no procedimento extrajudicial de busca de bens, no prazo de 5 (cinco) dias, quais são e onde estão os bens sujeitos à futura penhora.

§ 2º O devedor, uma vez notificado, poderá também se opor ao procedimento iniciado pelo credor, demonstrando, no prazo de 5 (cinco) dias, que o credor não detém título executivo que consubstancie obrigação líquida, certa e exigível.

§ 3º Havendo risco de iminente prejuízo irreparável ou em que o contraditório prévio possa colocar em risco a busca antecipada de bens do devedor, o oficial de registro de imóveis poderá realizar a pesquisa antes da expedição da notificação.

§ 4º Em caso de impugnação apresentada pelo devedor, se o oficial de registro de imóveis considerar infundada, rejeitá-la-á por meio de ato motivado, do qual constem expressamente as razões pelas quais assim a considerou e prosseguirá nas pesquisas de bens, caso o impugnante não recorra no prazo de 5 (cinco) dias úteis. Em caso de recurso, o impugnante apresentará suas razões ao oficial de registro de imóveis que notificará o credor para, querendo, apresentar contrarrazões, no prazo de 5 (cinco) dias úteis e, em seguida, encaminhará ao juiz corregedor.

§ 5º Se a impugnação for fundamentada, depois de ouvir o credor, o oficial de registro de imóveis encaminhará os autos ao juiz competente.

§ 6º O oficial de registro de imóveis tentará promover a conciliação ou a mediação entre as partes interessadas.

§ 7º Uma vez cumprido as providências dos parágrafos anteriores, o oficial de registro de imóveis realizará a pesquisa de bens no banco de dados disponibilizado pelo SREI, por meio do ONR, devendo a resposta da pesquisa ser disponibilizada ao requerente, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, em formato de certidão, podendo a prestação das informações ser disponibilizada no formato eletrônico.

§ 8º Em caso de existência de bens, na certidão deverá constar quais são e onde estão os bens penhoráveis do devedor, podendo o credor ajuizar ação de execução, observando os requisitos do art. 798.

§ 9º Em caso de inexistência de bens, será fornecida certidão comprobatória de inexistência de bens penhoráveis do devedor, para os devidos fins e efeitos de direito.

§ 10 Caberá ao CNJ disciplinar a integração e a consolidação de banco de dados públicos de consulta de patrimônio de titularidade do devedor e a celebração

de convênio com as demais associações de classe das demais especialidades do extrajudicial para a prestação do serviço de busca antecipada de bens.

§ 11 Para identificação inequívoca do usuário, e eventual apuração de responsabilidade por uso indevido das informações obtidas no banco de dados, o módulo do SREI somente poderá ser acessado com a utilização de Certificado Digital no padrão ICP-Brasil A-3 ou superior.

§ 12 Para afastamento da homonímia e proteção da privacidade, as pesquisas para localização de bens e direitos serão feitas, exclusivamente, a partir do número de contribuinte da pessoa física (CPF) ou jurídica (CNPJ). Não dispondo o requisitante desses elementos identificadores, poderá dirigir o pedido de pesquisa diretamente às serventias, que estarão obrigadas a responder à demanda, em relação apenas a sua circunscrição.

§ 13 Os reconhecidamente pobres, cujo estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, sob pena de responsabilidade civil e criminal, estão isentos de pagamento de emolumentos referente a busca de bens.

§ 14 O oficial de registro de imóveis, na hipótese do parágrafo anterior, havendo dúvida fundada quanto à veracidade da declaração, após emitir a certidão de existência ou inexistência de bens, pode requerer, ao juízo competente para decidir questões registrais, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição pelo parcelamento, caso em que o beneficiário será citado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre esse requerimento.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese de doutoramento teve como objetivo analisar o processo de desjudicialização da execução civil no Brasil, bem como a função social das serventias extrajudiciais, trazendo importantes reflexões sobre a importância da atuação dos serviços notariais e registrais para desafogar o Poder Judiciário, facilitando, assim, a pacificação social.

Nesse sentido, a pesquisa se valeu, primeiramente de um estudo sobre a importância do acesso à justiça, bem como aspectos referentes à CF/88, sendo reconhecida como “Constituição Cidadã” ao trazer a defesa dos direitos, ao estabelecer a independência do Poder Judiciário, além de prever a inafastabilidade do controle jurisdicional e assegurar o acesso à Justiça como direito fundamental.

Com isso, constatou-se que o acesso à justiça propicia a efetiva e tempestiva proteção contra qualquer forma de denegação da justiça e também o acesso à ordem jurídica justa, não se limitando à possibilidade de ingresso em Juízo, mas abrange a duração razoável do processo, que tem intrínseca ligação com a efetivação dos direitos pretendidos, sendo necessário pensar em uma forma de compatibilizar o direito de ação e o direito à solução, observando os demais impostos para um processo justo, como a ampla defesa, o contraditório, a paridade de armas e a imparcialidade do julgador, sob pena de se negar o próprio direito de acesso à Justiça. Enfim, o acesso à justiça facilita a proteção de novos direitos e a previsão de novos instrumentos com o escopo de uma inclusão social.

Considerações foram realizadas no tocante aos direitos fundamentais trazidos pela CF/88, bem como o princípio da efetividade do processo, que assegura que os direitos devem ser reconhecidos e efetivados, trazendo, também, a preocupação maior que é dar efetividade a esses direitos. Nesse sentido, reconheceu-se a importância da concretização dos direitos fundamentais por parte do Poder Judiciário, bem como seu limite e possibilidades de sua atuação na esfera estatal.

Nesse diapasão, verificou-se que os direitos fundamentais, que são aqueles considerados indispensáveis à pessoa humana, são mais do que necessários para assegurar uma existência livre, igualitária, justa e digna a todos. E o direito fundamental a uma tutela jurisdicional é de suma importância para a concretização dos direitos fundamentais, pois devido a algumas transformações sofridas ao longo

da histórica, se apresenta, agora, como uma concepção atrelada à noção de efetividade da prestação jurisdicional.

Ao buscar responder o problema de pesquisa proposto, no que diz respeito à importância da desjudicialização do processo de execução civil no Brasil para as serventias extrajudiciais, abordou-se, primeiramente os princípios da execução civil e considerações acerca do fenômeno da desjudicialização no Brasil, como meio adequado de solução de conflitos, tratando do novo conceito de jurisdição na contemporaneidade.

A partir da análise crítica do PL nº 6204/2019 e o método de desjudicialização no âmbito do processo de execução Civil, verificou-se que o Projeto pautado em experiências do direito europeu, visa mudanças significativas na área do processo de execução brasileiro, pois dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, tratando de uma desjudicialização na fase executiva do processo, delegando as funções do Poder Judiciário para um tabelião de protesto, com o objetivo de instituir um processo de execução mais célere e econômico. Ademais, verificou-se que a crise do processo de execução civil é um problema que está diretamente ligado à chamada "crise de efetividade", sendo que as decisões judiciais não são cumpridas a contento. E por meio da análise dos dados estatísticos coletados pelo CNJ, em 2022, estes demonstram que o número de processos em pendência, bem como o tempo médio de tramitação destes, vem crescendo ano após ano, o qual confirma que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta uma grave crise de eficiência que se concentra, sobretudo, na seara da execução.

Nesse sentido, constatou-se, realmente, que a hipótese foi confirmada, sendo que a desjudicialização é um meio adequado de solução de conflitos, contribuindo significativamente para desafogar o Poder Judiciário, liberando-o para cumprir suas reais demandas, além de se constituir uma nova forma de acesso à Justiça, sem a necessidade da intervenção judicial.

Com disso, verificou-se durante a pesquisa que as serventias extrajudiciais estão recebendo grande prestígio com a adoção da desjudicialização, uma vez que diante do Poder Judiciário estar "abarroto" de processos e a consequente morosidade ao acesso à justiça, as serventias têm-se mostrado eficiente, com o deslocamento desta competência, socorrendo o Judiciário, contribuindo, assim, para a pacificação social. Importante recordar, aqui, que a função social das serventias extrajudiciais no tocante à desjudicialização torna o acesso à justiça plural, trazendo

celeridade e segurança jurídica a procedimentos que tinham a natureza essencialmente judicial.

Ademais, ao analisar os dados do “cartório em números”, percebeu-se a eficiência da desjudicialização, em comparação ao Poder Judiciário. Confirmou-se, enfim, que a desjudicialização para as serventias extrajudiciais auxilia, ao mesmo tempo, o Poder Judiciário, que terá menos processos a julgar, podendo-se dedicar às causas mais complexas, como também ao próprio jurisdicionado, que terá seus conflitos resolvidos de maneira mais rápida, eficiente e mais barata.

Outro ponto de destaque se deu ao constatar que as serventias extrajudiciais do Brasil servem de inspiração para outros países, devido à organização em seu funcionamento, prestando serviços com celeridade e eficiência, auxiliando na resolução de conflitos.

Nesse diapasão, a presente tese trouxe como proposta de solução para o Brasil, no que tange à desjudicialização do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais, a inserção de novos artigos no PL nº 6204/2019, tendo como base a iniciativa de Portugal, com a qual se construiu, no sistema português, o chamado PEPEX, pelo qual o credor, preenchendo alguns requisitos, pode requerer ao agente de execução que promova consultas acerca do patrimônio do devedor; resultando-se em um relatório no qual o credor terá ciência dos bens do devedor que sejam eventualmente penhoráveis, podendo decidir se inicia, ou não, o processo de execução, como bem explica, em suas pesquisas, Elias Marques de Medeiros Neto, estudioso desta inovação do sistema português.

Importante se faz registrar aqui que - segundo o estudioso e com o qual concorda-se, por isso a inspiração nele na proposição para o sistema brasileiro - como são raras as hipóteses de atos executivos extrajudiciais no Brasil, uma inovação legislativa seria uma poderosa ferramenta processual para evitar execuções infrutíferas e ineficientes. Ao seu ver também seria importante para promover maior eficácia na indicação de bens pelo credor e/ou no zelo por uma execução mais equilibrada por parte do magistrado. Ademais, esta inovação legislativa estaria em harmonia com o espírito de efetividade processual tão defendido no CPC/15, além de atender aos parâmetros constitucionais de respeito à eficiência dos atos judiciais, duração razoável do processo, efetividade e devido processo legal.

Contudo, esta proposta de inserções no PL serve para que o PEPEX seja implementado no sistema brasileiro, como alternativa de desjudicialização, uma vez que embora os agentes atuem com autonomia na prática dos atos executivos, têm seus atos sujeitos ao controle de legalidade do Poder Judiciário, como ocorre com qualquer agente de serviço público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVIM, Teresa Arruda et. al. **Primeiros comentários ao Código de Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

ANDOLINA, Italo Augusto. **Cognizione ed esecuzione forzata nel sistema della tutela giurisdizionale**. Milano: Giuffrè, 1983.

ANDOLINA, Italo Augusto. Il titolo esecutivo dopo le recenti riforme del proceso civile italiano. *In*: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e Constituição**: Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: RT, 2006.

ANOREG/BR. Associação dos Notários Registradores do Brasil. **Cartório em Números**. 3ª edição 2021. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em: 30 out. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Barrados**: pessoas com deficiência sem acessibilidade: como, o que e de quem cobrar. Petrópolis: KBR, 2011.

AREDE, Hélder da Silva. **Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX) – o mecanismo necessário para a eficácia da ação executiva**. 2016. Dissertação (Mestrado). Escola de Negócios Coimbra, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, 2016, p.11. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/18059?locale=en> Acesso em: 08 nov. 2022.

ASSIS, Araken de (Org.). **O Processo de Execução** – Estudos em Homenagem ao professor Alcides de Mendonça Lima. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

ASSIS, Araken de. **Manual da Execução**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BACELLAR, Rogério Portugal; FERRAZ, Patrícia. Cartórios: Segurança e Eficiência. **Anoreg-BR**, 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/cartorios-seguranca-e-eficiencia-rogerio-portugal-bacellar-e-patricia-ferraz/> Acesso em: 30 out. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Forense, 2018 (E-book).

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do Processo e Técnica Processual**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021. **Agência CNJ de Notícias**, 01 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoesdeprocessosem2021/#:~:text=Justi%C3%A7a%20em%20N%C3%BAmeros%202022%3A%20Judici%C3%A1rio,processos%20em%202021%20%2D%20Portal%20CNJ&text=O%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20concluiu%2026,solucionados%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202020>. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 73 de 28/06/2018**. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623> Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 83 de 14/08/2019**. Altera a Seção II, que trata da Paternidade Socioafetiva, do Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975> Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. **Enunciado 707**. Grupo: Práticas não jurisdicionais de solução de conflito. Florianópolis, 24, 25 e 26 de março de 2017.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992.** Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.951, de 13 de dezembro de 1994.** Altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre as ações de consignação em pagamento e de usucapião. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8951.htm#:~:text=LEI%20No%208.951%2C%20DE,em%20pagamento%20e%20de%20usucapi%C3%A3o. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm#:~:text=LEI%20No%2010.522%2C%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Cadastro%20Informativo,federais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.** Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de

inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017.** Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018.** Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/l13606.htm Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019.** Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1624912882891&disposition=inline> Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (DUDH). Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **REsp 1.186.787/MG**. Relator: Min. Sérgio Kukina, DJe 05/05/2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/25065486/inteiro-teor-25065487>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Turma) **REsp n. 1.788.950/MT**, Relatora: Min. Nancy Andrighi, julgado em 23/4/2019, DJe de 26/4/2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/713191645/relatorio-e-voto-713191667> Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378 MC**. Relator: Min. Celso de Mello, j. 30/11/1995, DJ 30/5/1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013> Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602-MG**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 24/11/2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14735566> Acesso em: 18 out. 2022.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A atuação do Poder Judiciário na concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Rev. de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44-65, jul./dez. 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, v. 1.

CADENAS, Manuel-Jesús Cachón. **El Embargo**. Barcelona: Bosch, 1991.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MEIRA, Alexandre Augusto Fernandes. Modelo de desjudicialização colaborativa da execução civil portuguesa: uma abordagem a partir dos seus procedimentos e sua aplicabilidade ao Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 25, n. 10, p. 345-365, jan./abr., 2020.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. A Crise do Processo de Execução. *In*: ASSIS, Araken de (Org.). **O Processo de Execução – Estudos em Homenagem ao professor Alcides de Mendonça Lima**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

CAMPOS, Flávia Thais de Genaro Machado de. Busca de bens do devedor. **Migalhas**, 23 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/372090/busca-de-bens-do-devedor> Acesso em: 10 jan. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria Constitucional**. 2. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1998.

CANTOARIO, Diego Martinez Ferverza. Considerações sobre o Projeto de Lei 5080/2009: a nova lei de Execução Fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n. 91, p. 11-42, mar./abr. 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro; Pinho, Humberto Dalla Bernardina de. **Novo Código de Processo Civil, Anotado e Comparado**. São Paulo: Forense, 2015. (E-book).

CARVALHO, José Henrique Delgado. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. Lisboa: Quid Juris, 2014.

CASCARDO, Leonardo. A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à Justiça: a Desjudicialização como forma de acesso à justiça. **JusBrasil**, 2016. Disponível em:

<https://armeloniscascardo.jusbrasil.com.br/artigos/339289050/a-desjudicializacao-comoferramentadiferencialdeacessoajustica#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20representa%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a>. Acesso em: 25 set. 2022.

CASTORO, Pasquale. **Il Processo di Esecuzione**. Milano: Giufree, 1994.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada (lei 8935/94)**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, 09 ago. 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-e-desjudicializacao> Acesso em: 30 out. 2022.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 130. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29082016-122503/pt-br.php> Acesso em: 08 nov. 2022.

CINTRA, Fernando Vogel. Fundamentos do controle jurisdicional de políticas públicas no direito brasileiro: uma perspectiva comparada a partir do direito alemão. **Revista da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ano 7, v. 14, 91-143, jan. 2016.

CRETELLA NETO, José. **Fundamentos principiológicos do Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DIDIER JR. Fredie. Apontamento para a concretização do princípio da eficiência do processo. *In*: FREIRE, Alexandre et al. **Novas tendências do processo civil**. Salvador: Podium, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Menor Onerosidade e Efetividade da Tutela Jurisdicional. *In*: DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova Era do Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2008. v. I.

DIP, Ricardo. **Conceito e natureza da responsabilidade disciplinar dos registradores públicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DOURADO, Flávio Augusto Vilhena; SOARES, Douglas Verbicaro. A Desjudicialização da Execução Civil no Brasil. **Revista Amor Mundi**, Santo Ângelo, v. 2, n. 5, p. 13-36, maio 2021.

DUARTE, Francisco Carlos. Direito e Justiça. *In*: **XIX Conferência Nacional de Advogados aprova teses sobre Reforma da Justiça**. Florianópolis, n. 3, nov. 2005. Disponível em: <http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-ejustica/news/147765/>? Acesso em: 27 set. 2022.

FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o Projeto de lei 6.204/2019: críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil

brasileira. **Revista de processo**, v. 46, n. 314, p. 371-391, abr. 2021. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4145> Acesso em: 27 set. 2022.

FARIA, Márcio Carvalho. Dez razões pelas quais o tabelião de protesto não pode ser o único agente de execução. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022.

FARIAS, Rachel Nunes de Carvalho. **Desjudicialização do processo de execução**: o modelo português como uma alternativa estratégica para a execução civil brasileira. Curitiba: Juruá, 2015.

FAZZALARI, Elio. **Instituzioni di diritto processuale**. Padova: Cedam, 1979.

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Miguel Angel. **La Ejecución Forzosa y Las Medidas Cautelares en La Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil**. Madrid: Iurgium, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. O judiciário frente à divisão dos poderes. **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito da UFPE**, Recife, n. 11, p. 345-359, 2000.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 02 out. 2022.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. O agente de execução no PL 6.204/2019: por que somente o tabelião de protestos? *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

FRICERO, Natalie. **Procédure Civile**. 15 ed. Paris: Gualino Éditeur, 2019.

FULLIN, Carmen Silvia. Acesso à justiça: a construção de um problema em mutação. *In*: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FUX, Luiz. Efetividade jurisdicional e execução no código de processo civil. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022.

GAIO JÚNIOR, Antonio Pereira. Execução e desjudicialização. Modelos, Procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL n. 6204/2019. **Revista de Processo-RePro-RT**, n.306, ago. 2020.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de Aceleração do Processo**. Franca: Lemos & Cruz Editora, 2003.

GÓES, Gisele Santos Fernandes. **Princípio da proporcionalidade no Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

GONÇALVES, Sandra Krieger; HÜLSE, Levi; RIBEIRO, Fabiano Colusso. Desjudicialização no sistema judicial brasileiro: reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da jurisdição. **Direitos culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 172, set./dez. 2017.

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

GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 7, n. 14, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1>. Acesso em: 22 abr. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A conciliação extrajudicial no quadro participativo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

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

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 178, abr./jun. 2008, p. 126.

Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

GUERRA Filho, Willis Santiago. **A filosofia do direito: aplicada ao direito processual e à teoria da constituição**. São Paulo, Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Leonardo Aquino Moreira; ZACARIAS, Fabiana. O Poder Judiciário e a concretização de Direitos Fundamentais no Estado Democrático de Direito. **Anais do V Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 5, p. 719-733, out. 2017.

HEACKTHEUER, Pedro Abib; ASSIS, Ana Cláudia Miranda Lopes. A desjudicialização da execução civil: uma tendência universal a ser seguida pelo Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica Acesso em: 08 nov. 2022.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701> Acesso em: 30 set. 2022.

HILL, Flávia Pereira. O procedimento extrajudicial pré-executivo (PEPEX): reflexões sobre o modelo português, em busca da efetividade da execução no Brasil. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RIBEIRO, Flávia Pereira. **Reflexões sobre a Desjudicialização da Execução Civil**. Curitiba: Juruá, 2020.

HILL, Flávia Pereira. A produção antecipada da provapara a busca de bens no patrimônio do devedor: rumo a uma execução mais efetiva e racional. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Meta 16 da Agenda 2030: Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html> Acesso em: 08 nov. 2022.

IRIB. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**. Disponível em: <https://www.irim.org.br/noticias/detalhes/anoreg-br-divulga-relatorio-undefinedcartorio-em-numerosundefined-pelo-terceiro-ano-consecutivo> Acesso em: 30 out. 2022.

LEVAL, George. **Les saisies et le surendettement dans l'Union européenne**. Haia: Kluwer, 1997.

LOPES, Maria Elizabeth de Castro; LOPES, João Batista. Princípio da Efetividade. *In*: OLIVEIRA NETO, Olavo de; LOPES, Maria Elizabeth de Castro (Coord.). **Princípios Processuais Cíveis na Constituição**. São Paulo: Campus Jurídico, 2008.

LOPES, Rénan Kfuri. Princípios do Processo de Execução. **Doutrina Pátria**, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/principios-do-processo-de-execucao/> Acesso em: 30 set. 2022.

LUCAS, Douglas Cesar. A crise funcional do Estado e o cenário da jurisdição desafiada. *In*: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Eficácia das Decisões e Execução Provisória**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

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

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do Processo e Tutela de Urgência**. Porto Alegre: Fabris, 1994.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil**. Campinas: Millennium, 2000, v. I.

MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. A desjudicialização como forma de acesso à justiça. **Âmbito Jurídico**, 2014. Disponível em:
<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-desjudicializacao-comoformadeacessoajustica/#:~:text=A%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20re%20presenta%20um%20avan%C3%A7o,forma%20de%20acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a> Acesso em: 08 nov. 2022.

MARTINS, Humberto. Desjudicialização da execução civil. **Congresso Digital da Escola Superior da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/31-07-ESA-SPDesjudicializa%C3%A7%C3%A3o-da-execu%C3%A7%C3%A3o-civil-Humberto-Martins2.pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

MARTINS, Pedro Batista; LEMES, Selma; CARMONA, Carlos Alberto. **Acesso à justiça**. Aspectos fundamentais da lei da arbitragem. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A efetividade do processo e a importância da arbitragem nos conflitos de energia. **Revista Argumentum**, n. 15, 2014.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Penhora de percentual do faturamento de empresa devedora na execução por quantia certa contra devedor solvente: uma leitura com base no princípio da efetividade do processo.** 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2014.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O STJ e o princípio da efetividade. **Migalhas**, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/301643/o-stj-e-o-principio-da-efetividade> Acesso em: 30 ago. 2022.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A necessidade de um novo artigo 772 do CPC/15 para a promoção da indispensável busca antecipada de bens do devedor. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 66, p. 197-223, 2021.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor.** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RIBEIRO, Flávia Pereira. **Reflexões sobre a Desjudicialização da Execução Civil.** Curitiba: Juruá, 2020.

MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências.** São Paulo: Foco, 2022.

MESQUITA, Lurdes; ROCHA, Francisco Costeira. **A ação executiva no Novo Código de Processo Civil.** 3. ed. Porto: Vidaeconómica, 2014.

MICHELI, Gian Antonio. **Proceso de ejecucion.** Traducción de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa America, 1970.

MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais e Interpretação Constitucional. **Revista do Tribunal Regional Federal da Quarta Região**, Porto Alegre, ano 9, n. 30, 1998, p. 23.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela sancionatória e tutela preventiva. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (segunda série). São Paulo: Saraiva, 1980.

NEGREIROS, Teresa. **Fundamentos para uma interpretação constitucional do princípio da boa-fé**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 8. ed. São Paulo: RT, 2001.

NICOLETTI, Carlo Alberto. **Profili Istituzionali del Processo Esecutivo**. Milano: Giuffrè, 1996.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A desjudicialização da execução civil: papel dos serviços notariais e registrais. **Migalhas**, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/368008/a-desjudicializacao-da-execucao-civil-papel-dos-servicos-notariais> Acesso em: 30 out. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2019.

OLIVEIRA NETO, Olavo. Princípios informativos da execução civil. *In*: ALVIM, Arruda et al. (Coord.). **Execução civil e temas afins: Estudos em homenagem ao professor Araken de Assis**. São Paulo: RT, 2014.

ONO, Taynara Tiemi. **Execução por quantia certa: acesso à justiça pela desjudicialização da execução civil**. Curitiba: Juruá, 2018.

PAGLIUSI, Ivy Helene Lima. **O papel dos serviços notariais na pacificação social**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Autónoma de Lisboa. Portugal, 2020. Disponível em:

https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4592/1/O%20papel%20dos%20servi%C3%A7os%20notariais%20na%20pacifica%C3%A7%C3%A3o%20social_lvy.pdf Acesso em: 30 out. 2022.

PAIVA, Eduardo; CABRITA, Helena. **O processo executivo e o agente de execução**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. O Projeto de Lei nº 6.204/2019 e a Desjudicialização da Execução Civil: Adequação da Atribuição de Agentes de Execução aos Tabeliães de Protestos. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, n. 2, 2020, p. 89-90. Disponível em:

<https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/38/pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

PEPEX. Disponível em: <http://www.pepex.pt/> Acesso em: 08 nov. 2022.

PEREIRA, Marina Polli. **Meios Digitais de investigação patrimonial na execução civil brasileira**: a busca por um procedimento pré-executivo. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 16. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/205966> Acesso em: 08 nov. 2022.

PETRONY. **Procedimento extrajudicial pré-executivo**. Lisboa: Petrony, 2014.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2016 (E-book).

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 46, 2009, p. 127. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf Acesso em: 30 ago. 2022.

PINTO, Rui. **Manual da Execução e Despejo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

PINTO, Rui. **Novos Estudos de Processo Civil**. Portugal: Petrony Editora, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PISANI, Andrea Proto. **Appunti sulla Tutela di Condana. Studi in Onore di Enrico Tullio Liebman**. Milano: Giuffrè, 1979, v. III.

PONTES, Jussara da Silva. **Desjudicialização da Execução Civil**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

PORTUGAL. **E-Portugal: O seu portal de serviços públicos**. Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) em Portugal. Disponível em: [PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 32/2014, de 30 de maio**. Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo. Disponível em: \[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=\]\(https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2124&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=\) Acesso em: 08 nov. 2022.](https://eportugal.gov.pt/cidadaos-europeus-viajar-viver-e-fazer-negocios-em-portugal/impostosparaatividadeseconomicasemportugal/impostosobrevaloracrescentadoivaemp Portugal#:~:text=O%20IVA%20%C3%A9%20pago%20pelo,Imposto%20sobre%20Valor%20Acrescentado%20(IVA) Acesso em: 08 nov. 2022.</p></div><div data-bbox=)

RANGEL, Rafael Calmon; RODRIGUES, Marco Antônio. Desjudicialização da execução x atipicidade de meios executivos. **Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul19/rodrigues-rangel-necessaria-reflexao-execucao> Acesso em: 02 nov. 2022.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5910> Acesso em: 08 nov. 2022.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019.

RIBEIRO, Flávia Pereira. Reavaliação do PL 6.204/19: o agente de execução, a facultatividade, a impugnação e o recurso. **Portal AMOREG/SP - Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo**, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/71711/strongmigalhas-artigo-reavaliacao-do-pl-6.20419-o-agente-de-execucao-a-facultatividade-a-impugnacao-e-o-recurso-por-flavia-pereira-ribeirostrong> Acesso em: 02 out. 2022.

RIBEIRO, Flávia Pereira. Protesto prévio no Projeto de Lei 6.204/2019 como importante medida coercitiva na execução. *In*: MENDES, Aluisio Goncalves de Castro et al. **Execução civil: novas tendências**. São Paulo: Foco, 2022.

RIBEIRO, Flávia Pereira. Projeto de Lei nº 6.204/2019: desjudicialização da execução civil. **Conjur**, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-22/pensando-lapis-projeto-lei-620419-desjudicializacao-execucao-civil> Acesso em: 08 nov. 2022.

RIBEIRO, Marcelo. **Processo civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ROESLER, Átila da Rold. A "crise" do processo executivo. **Jus**, 15 jul. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7008/a-cri-se-do-processo-executivo> Acesso em: 01 out. 2022.

ROESLER, Átila da Rold. **Execução Civil - Aspectos Destacados**. Curitiba: Juruá, 2007.

ROSEVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

RUIZ, Ivan Aparecido. **Princípio do acesso à justiça**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Tomo Processo Civil, Edição 2, Julho de 2021. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica#:~:text=%E2%80%9CAcesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a%20ou%20mais,previsto%20para%20alcan%C3%A7ar%20esse%20resultado>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017. Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf

Acesso em: 02 out. 2022.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SENA, Aline Damasceno Pereira de. O acesso à Justiça sob a égide da Constituição Federal de 1988 e os desafios do Poder Judiciário. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos et al. (Orgs.); SENNA, Aline Damasceno Pereira de et al. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial “Des. Edésio Fernandes”, 2019, p. 39. Disponível em:

https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9561/1/miolo_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil_30_anos_ONLINE.pdf Acesso em: 28 ago. 2022.

SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O Poder Judiciário como efetivador dos Direitos Fundamentais. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 7, n. 2, p. 147-164, jul./dez. 2006. Disponível em:

<https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8793/4831> Acesso em: 30 ago. 2022.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, Paula Costa e. **A reforma da acção executiva**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

SOUSA, Miguel Teixeira de. A reforma da acção executiva. Lisboa: Lex, 2004. p. 20-45. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O PEPEX e a Busca Antecipada de Bens do Devedor** [livro eletrônico]. São Paulo: Escola Superior de Advocacia OAB SP, 2021. Disponível em:

<https://bd.tjdft.jus.br/jspui/bitstream/tjdft/50385/1/PEPEX%20e%20busca%20antecipada%20de%20bens%20do%20devedor.pdf> Acesso em: 08 nov. 2022.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVA, Marcelo Lessa da. O papel do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.5, p.35320-35335, may., 2022.

STJ NOTÍCIAS. **Ministro Humberto Martins defende desjudicialização da execução civil**. 05 ago. 2021. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/05082021-Ministro-Humberto-Martins-defende-desjudicializacao-da-execucao-civil.aspx> Acesso em: 08 nov. 2022.

TARTUCE, Flavio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Método, 2018.

TEIXEIRA, Christian Cezar Marins. **A penhorabilidade de bens imóveis de família considerados de luxo e o conflito de princípios processuais**: a busca pela efetividade da execução e o ideal da menor onerosidade do devedor. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil> Acesso em: 25 set. 2022.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento da sentença**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020b, p. 321.

TROCKER, Nicolò. **Processo Civile e Costituzione**. Milano: Giuffrè, 1974.

UNIÃO EUROPEIA. **Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000**, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001R0044> Acesso em: 08 nov. 2022.

VIANA JUNIOR, Rubens Soares Sá. Desjudicialização da Execução Civil como Instrumento de Acesso à Justiça - Reflexões e Críticas para o Aperfeiçoamento do PL nº 6204, de 2019. **Revista da EMERJ**, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 190-201, jan./abr. 2022. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n1/revista_v24_n1_202.pdf Acesso em: 27 set. 2022.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. Campinas: Bookseller, 2000.

XEREZ, Rafael Marcílio. **Concretização dos direitos fundamentais:** teoria, método, fato e arte. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação de Tutela.** São Paulo: Saraiva, 1997.

WATANABE, Kazuo. **Processo de Execução.** 3. ed. São Paulo: RT, 2004.

ANEXO I - Projeto de Lei nº 6204/2019

Para visualizar, na íntegra, o Projeto de Lei nº 6204/2019, acessar o documento em PDF, no link abaixo:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>