

UNIMAR - UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

JANICE COELHO DERZE

**OS CARTÓRIOS DE PROTESTOS COMO MECANISMO ADEQUADO DE
SOLUÇÃO DE CONFLITOS DOS BRASILEIROS SUPERENDIVIDADOS APÓS 2003**

MARÍLIA
2019

JANICE COELHO DERZE

**OS CARTÓRIOS DE PROTESTOS COMO MECANISMO ADEQUADO DE
SOLUÇÃO DE CONFLITOS DOS BRASILEIROS SUPERENDIVIDADOS APÓS 2003**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Direito da Universidade de Marília como requisito para a
obtenção do Título de Mestre em Direito, sob orientação
do Prof. Dr. Rogerio Mollica.

MARÍLIA
2019

Derze, Janice Coelho

Os cartórios de protestos como mecanismo adequado de solução de conflitos dos brasileiros superendividados após 2003 / Janice Coelho Derze - Marília: UNIMAR, 2019.
100f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas) – Universidade de Marília, Marília, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Rogerio Mollica

1. Cartórios de Protestos
2. Conciliação
3. Processo Civil
4. Superendividamento I. Derze, Janice Coelho

CDD – 341.16

JANICE COELHO DERZE

OS CARTÓRIOS DE PROTESTOS COMO MECANISMO ADEQUADO DE SOLUÇÃO
DE CONFLITOS DOS BRASILEIROS SUPERENDIVIDADOS APÓS 2003

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação do Prof. Dr. Rogerio Mollica.

Aprovado pela Banca Examinadora em _____/_____/_____

Prof. Orientador Rogerio Mollica

Prof. (a) Dr. (a)

Prof. (a) Dr. (a)

Dedico este trabalho aos meus pais, Dario, Mari e Manu, meus grandes amores, que suportaram as minhas ausências. Dedico ainda, ao meu amigo Fernando Franco Morais, *in memoriam*, que me trouxe até Marília/SP.

AGRADECIMENTOS

Como é difícil agradecer quando se propõe enfrentar um projeto de vida e que muitas pessoas acabam se envolvendo, direta ou indiretamente a ele, e o “muito obrigada” acaba sendo muito simples pela gratidão que sinto nesse momento. Mas vamos a ele...

Impossível não agradecer a Deus que me acompanhou nos momentos de maior escuridão por que passei nessa caminhada. Registro aqui, a imensa gratidão que carrego dentro do meu coração, quando eu só podia contar com Ele.

Agradeço aos meus pais, Hamilton e Helida, pela minha vida, pela minha educação, pelos bons exemplos, por serem a base sólida da nossa família e por serem esses pais e avós maravilhosos!

Ao meu marido Dario e as nossas ‘branquinhas’ Mariana e Manuela, pela compreensão, mesmo sem compreender, das minhas constantes ausências e por sempre me encorajarem quando eu saía de casa rumo à Marília/SP.

Aos meus irmãos, Luciano, Larissa e Hamilton, meus sobrinhos queridos e demais familiares que sempre estiveram na torcida por mim.

Ao Fernando Franco Morais, *in memoriam*, meu ex-aluno, meu colega de profissão e meu grande amigo, que não desistiu de me trazer até Marília/SP, e que, precocemente e no auge da sua carreira, partiu e nos deixou uma grande saudade.

Ao meu sogro, Dr. Hélio José de Moraes, homem visionário e que já nos idos de 1997 acreditava na desjudicialização por meio da arbitragem. Obrigada pelas nossas conversas e por me apresentar a obra “O velho e o mar” de Ernest Hemingway.

Ao meu orientador Dr. Rogério Mollica, Dr. Elias Marques de Medeiros Neto e Dr. Artur César de Souza que contribuíram para o meu crescimento e amor pelo Direito Processual Civil.

Agradeço ainda, aos demais docentes da UNIMAR, na pessoa do brilhante professor e coordenador do programa de mestrado, Dr. Jonathan Barros Vita, pelas aulas fantásticas que foram proporcionadas a nós durante a conclusão dos créditos.

E, por fim, aos meus colegas de mestrado, Turma 2018.1 e, em especial, à Caroline Pastri Pinto e Felipe Teles Tourounoglou, pelos sorrisos, abraços, companhia e cafés que tornaram a caminhada mais leve.

OS CARTÓRIOS DE PROTESTOS COMO MECANISMO ADEQUADO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DOS BRASILEIROS SUPERENDIVIDADOS APÓS 2003

RESUMO: O presente trabalho objetiva demonstrar de que forma os Tabelionatos de Protestos podem contribuir com o Poder Judiciário na solução de conflitos dos brasileiros que se tornaram superendividados após 2003. Para tanto, teceram-se considerações gerais sobre a análise econômica do direito, o consumo, o crédito e consumidor após 2003 e o fenômeno do superendividamento que causou impactos no Poder Judiciário. Analisar-se-á a judicialização, o ativismo judicial e a desjudicialização do sistema processual brasileiro, verificando se a jurisdição foi ou não relativizada, o papel dos equivalentes jurisdicionais, bem como o sistema multiportas e a desjudicialização pelas serventias extrajudiciais. Desse ponto, passa-se a entender de que forma os Tabelionatos de Protestos podem contribuir com o Poder Judiciário, nas questões que envolvem o processo de execução e os consumidores superendividados, as políticas públicas de conciliação do Conselho Nacional de Justiça e os seus Provimentos que regularam a matéria, para demonstrar que se trata de um mecanismo apto e adequado para desafogar o Poder Judiciário. Esta pesquisa desenvolveu-se por meio dos estudos feitos dentre da linha de pesquisa Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas ao longo do cumprimento dos créditos no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Marília. Foi utilizado o método dedutivo, pesquisa bibliográfica, por meio da doutrina nacional e artigos científicos acerca do tema, bem como legislação nacional. Pela relevância do tema no meio processual, principalmente após a vigência do novo Código de Processo, a conciliação pelos cartórios de protestos contribuirá para a celeridade do processo de execução, facilitando o acesso à justiça.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Civil. Superendividamento. Conciliação. Cartórios de Protestos.

THE PROTEST CARDS AS A SUITABLE BRAZILIAN SURVIVAL CONFLICT MECHANISM AFTER 2003

ABSTRACT: The present work aims to demonstrate how Protest Notaries can contribute to the Judiciary Power in solving conflicts of Brazilians who became over-indebted after 2003. To this end, general considerations were made about the economic analysis of law, consumption, credit and consumer credit after 2003 and the phenomenon of over-indebtedness that impacted the judiciary. To this end, we analyze the judicialization, judicial activism and dejudicialization of the Brazilian procedural system, verifying whether or not jurisdiction has been relativized, the role of jurisdictional equivalents, as well as the multiport system and the dejudicialization by extrajudicial services. From this point, it is understood how the Protest Notary can contribute to the Judiciary, in matters involving the execution process and over-indebted consumers, the conciliation public policies of the National Council of Justice and its Provisions that have regulated the matter to demonstrate that it is a suitable and adequate mechanism for releasing the judiciary. This research was developed through studies made within the line of research Economic Enterprises, Procedurality and Legal Relations along the fulfillment of credits in the Graduate Program in Law of the University of Marilia. We used the deductive method, bibliographic research through national doctrine and scientific articles on the subject, as well as national legislation. Due to the relevance of the issue in the procedural environment, especially after the new Code of Procedure is in force, the conciliation by the protest notary's offices will contribute to the speed of the execution process, facilitating access to justice.

Keywords: Civil Procedure. Over indebtedness. Conciliation. Protest offices.

SUMÁRIO

| | |
|--|--------------------------------------|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1 O SUPERENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES NO BRASIL APÓS 2003 E O PROCESSO DE EXECUÇÃO | 13 |
| 1.1 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO – AED E O DIREITO DO CONSUMIDOR | 13 |
| 1.2 O CONSUMO, O CRÉDITO E O CONSUMIDOR APÓS 2003 | 16 |
| 1.3 O SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL | 19 |
| 1.4 O PODER JUDICIÁRIO E O SUPERENDIVIDAMENTO DOS BRASILEIROS | 22 |
| 1.4.1 O Processo De Execução E Suas Alterações | 24 |
| 1.4.2 A Efetividade Processual | Erro! Indicador não definido. |
| 1.4.3 O Superendividamento E O Processo De Execução | Erro! Indicador não definido. |
| 1.4.4 As Medidas Executivas Atípicas E A Efetividade Da Execução | Erro! Indicador não definido. |
| 2 A DESJUDICIALIZAÇÃO, OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS e AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS | 38 |
| 2.1 A JUDICIALIZAÇÃO, O ATIVISMO JUDICIAL E A DESJUDICIALIZAÇÃO DO SISTEMA PROCESSUAL BRASILEIRO | Erro! Indicador não definido. |
| 2.2 A JURISDIÇÃO E SUA “RELATIVIZAÇÃO” | Erro! Indicador não definido. |
| 2.3 OS EQUIVALENTES JURISDICIONAIS E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL | Erro! Indicador não definido. |
| 2.4 O SISTEMA MULTIPORTAS E O DIREITO PROCESSUAL CIVIL | Erro! Indicador não definido. |
| 2.4.1 O <i>Multidoor Courthouse System</i> | Erro! Indicador não definido. |
| 2.4.2 O Sistema Multiportas No Brasil | Erro! Indicador não definido. |
| 2.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS | Erro! Indicador não definido. |
| 2.5.1 Breves Considerações Acerca Das Serventias Extrajudiciais ... | Erro! Indicador não definido. |
| 2.5.2 A Desjudicialização Pelas Serventias Extrajudiciais | Erro! Indicador não definido. |
| 3 OS CARTÓRIOS DE PROTESTOS E OS MECANISMOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DOS BRASILEIROS SUPERENDIVIDADOS APÓS 2003 | 68 |
| 3.1 OS TABELIONATOS DE PROTESTOS | 68 |
| 3.1.1 Breve Histórico | 68 |
| 3.1.2 Os Tabelionatos De Protesto E Sua Regulamentação | 69 |
| 3.2 A CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS | 73 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.1 Da Política Pública De Solução De Conflitos | 73 |
| 3.2.2 Do Provimento N° 67, De 26 De Março De 2018 Do Conselho Nacional De Justiça | 73 |
| 3.2.3 Do Local Do Protesto E Da Escolha Da Serventia | 76 |
| 3.2.4 Dos Emolumentos | 78 |
| 3.2.5 Da Renegociação De Dívidas..... | 80 |
| 3.3 OS TABELIONATOS DE PROTESTO E O SUPERENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES BRASILEIROS | 84 |
| 3.3.1 O Local (“Porta”) Mais Adequado Para A Solução Do Superendividamento Dos Consumidores Brasileiros | 84 |
| 3.3.2 A Conciliação Pré-Processual E Processual Como Mecanismo Mais Adequado.... | 86 |
| 3.3.3 Da Preparação Dos Tabeliães De Protesto Na Implantação Da Conciliação E Atendimento Aos Superendividados..... | 88 |
| CONCLUSÃO..... | 92 |
| REFERÊNCIAS | 94 |

INTRODUÇÃO

Na obra de Ernest Hemingway, *O Velho e o Mar*, é possível extrair a preciosa lição de um velho pescador que com as mãos calejadas, persiste em atingir o seu objetivo de pescar o maior peixe até então nunca fígado, mas mesmo diante de todas as dificuldades não se esmorece e se mantém íntegro em suas convicções.

No período compreendido entre os anos de 1973 a 2015, quando vigia o antigo Código de Processo Civil, o Poder Judiciário se tornou como o velho pescador com as mãos calejadas, pois toda a sua máquina administrativa envidou esforços para entregar aos cidadãos o bem da vida pretendido de forma efetiva e célere, mas apesar de todos os desafios enfrentados ainda se manteve hígido e com a confiança da população.

Durante estas várias décadas, a sociedade mudou e muito, porém a legislação processual não conseguiu acompanhar a contento os anseios do povo, apesar das pontuais reformas processuais que o Código de Processo Civil de 1973 se submeteu, porém a edição da atual codificação processual rompe com vários paradigmas sustentados em nosso ordenamento jurídico.

Se por um lado, a edição de um novo Código de Processo Civil promoveu profundas mudanças em nosso ordenamento jurídico, notadamente porque a vida em sociedade é regulamentada por estas normas, as decisões econômicas do governo federal também acarretaram vários impactos para os cidadãos.

E foi justamente o que ocorreu a partir de 2003, quando, após diversas medidas econômicas, o país foi fortemente impulsionado para conceder crédito mais fácil à população que até então não possuía nem conta corrente em instituição financeira. Além disso, várias outras medidas foram favoráveis ao aumento da renda dos brasileiros, como o Bolsa Família e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Todavia, o brasileiro não estava preparado para as facilidades que lhes foram concedidas e se tornaram cada vez endividados, chegando a níveis patológicos, desencadeando o que se denomina de superendividamento, o qual não permite que o devedor consiga honrar os seus compromissos financeiros e nem mesmo o necessário para o seu mínimo existencial.

E é claro que com esse cenário, a maior parte dos litígios iriam bater às portas do Judiciário, desaguando na instauração de processos de execução de títulos executivos extrajudiciais e judiciais, o que foi constatado pelo Conselho Nacional de Justiça como sendo um dos gargalos da Justiça brasileira, notadamente pela sua baixa efetividade.

Neste sentido, objetiva a presente pesquisa delinear a possibilidade que os Tabelionatos de Protestos possam ser utilizados como mecanismo adequado da solução de conflitos, em se tratando de devedores superendividados após 2003. Para tanto, inicialmente tecer-se-ão considerações gerais sobre a análise econômica do direito e o direito do consumidor, demonstrando a interdisciplinaridade das ciências sociais, bem como o consumo, o crédito e o consumidor após 2003. Ademais, observar-se-á a relevância que uma decisão econômica do governo federal pode afetar a sociedade, produzindo consequências até mesmo no Poder Judiciário.

Em um segundo momento, analisar-se-á os vários momentos que Poder Judiciário tem enfrentando ao longo da vigência do Código de Processo Civil de 1973, como a excessiva judicialização, posteriormente o ativismo judicial para chegar aos dias atuais com a desjudicialização, acreditando-se em uma provável relativização da jurisdição, averiguando que na realidade os equivalentes jurisdicionais é que serão mecanismos capazes de contribuir com as soluções do conflitos diante do Sistema Multiportas, pelas políticas públicas de conciliação/mediação do Conselho Nacional de Justiça.

E, por fim, verificar-se-á que dentro do Sistema Multiportas, os Tabelionatos de Protestos é o mecanismo mais adequado para tratar os conflitos que envolvem devedores superendividados, notadamente pela semelhança de procedimentos e de finalidades, bem como diante da edição de Provimentos do Conselho Nacional que fomenta a conciliação pelas serventias extrajudiciais.

Através do emprego do método dedutivo e detida análise bibliográfica, artigos científicos e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, investigou-se os Tabelionatos de Protestos como o mecanismo mais adequado na solução de conflitos que envolvem consumidores superendividados.

1 O SUPERENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES NO BRASIL APÓS 2003 E O PROCESSO DE EXECUÇÃO

1.1 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO – AED E O DIREITO DO CONSUMIDOR

A base filosófica da Análise Econômica do Direito remonta à segunda metade do Século XVIII e tem como percussores David Hume, Adam Ferguson, Adam Smith e Beccaria que contribuíram para aproximar o estudo do Direito com a Economia, na medida em que observaram que as regras que ditam o comportamento humano podem gerar custos e benefícios na Economia.

Por outro lado, atribui-se o nascimento deste movimento ao economista Ronald Coase que, em 1937 publicou o artigo “The Nature of the Firm”, na London School of Economics, sustentando que as consequências econômicas de uma decisão devem ser estudadas, porque a alocação de direitos deve ser titularizada a quem lhe confira maior valor.

A contribuição de Ronald Coase é indiscutível, notadamente quando propõe o famoso Teorema de Case, no qual descreve a eficiência dos resultados obtidos na economia com a presença das externalidades, consideradas como um efeito colateral benéfico ou adverso, relacionado com o consumo ou a produção.

Esclarece LIMA¹

Nesse sentido, não apenas os custos da produção, mas também os custos administrativos das operações estabelecidos pelas instituições devem ser considerados. Portanto, pelo pensamento de Coase, diante das externalidades verificadas numa determinada atividade de mercancia, por exemplo, terão diferentes impactos nas respectivas economias a atuação de um determinado governo que decide adotar no ordenamento jurídico normas estipulando severas multas pela poluição produzida em comparação com outro governo que opta pela regulação da mesma atividade econômica.

Na atualidade, é cada vez mais evidente que o direito é indissociável da economia, movimento conhecido como AED – Análise Econômica do Direito, sendo que no Brasil a sua primeira manifestação foi em 1982, conforme esclarece WOLKART²

Como fica claro da análise histórica de Thiago Cardoso Araújo, a AED no Brasil tem suas primeiras manifestações em 1982, mas a primeira obra de fôlego a tratar do assunto veio apenas em 1994. Daí em diante foram publicados apenas estudos esparsos, até que em 2005 surgem publicações importantes, coletâneas de textos e a criação do Instituto de Direito e

¹ LIMA, Isabel Arruda Matheos de Lima. **O papel desempenhado pelas instituições na Análise Econômica do Direito. Considerações para a busca de eficiência na intervenção do Estado na Economia.** Revista Acadêmica, Faculdade de Direito do Recife. vol. 83, 2011, p.185.

² WOLKART, Erik Navarro. **Análise Econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 119.

Economia do Rio Grande do Sul. Em 2007, surge a Associação Brasileira de Direito e Economia, desde então promovendo profícuos congressos anuais que acabaram fomentando produção doutrinária bastante consistente. Por fim, em 2010 é fundado o primeiro periódico totalmente dedicado à AED: o “Economic Analysis of Law Review”, atualmente no oitavo volume.

Assim, é inegável a íntima relação entre direito e economia, pois as normas que regulamentam a vida das pessoas em sociedade geram impacto tanto na macroeconomia como na microeconomia dos indivíduos e do país.

Nesse sentido esclarece FERREIRA³

Consoante esse método, o Direito, ao estabelecer regras de condutas que modelam as relações interpessoais, deve prever também o impacto econômico das normas, bem como os efeitos sobre a distribuição de recursos e incentivos que atuam sobre o comportamento dos agentes privados. O fenômeno jurídico passa a ter sua eficiência analisada, de modo a questionar a sua posição como elemento ensejador do desenvolvimento econômico.

Isso significa dizer que, a distribuição dos fatores de produção disponíveis, humanos e extra-humanos, podem ser modificados pelas transações de mercado e, caso a alocação de direitos não seja feita de forma correta pela corte, as partes terão de buscar transações de mercado para realocar esses direitos de modo mais eficiente (WOLKART, 2019).

Portanto, é imprescindível o diálogo entre economia e direito para a coerência do macrossistema social, sendo que as decisões jurídicas, legislativas e econômicas geram consequências imediatas entre um e o outro ramo das ciências sociais, sendo necessário um alinhamento de interesses para se obter um melhor resultado social.

De acordo com LUPION e FAGANELLO⁴

O movimento de Direito e Economia pode ser definido como a aplicação de conceitos e ferramentas da Economia, bem como do seu método, para a compreensão do Direito e seus institutos, admitindo-se dentro do movimento diversas tradições.

No mesmo sentido LIMA⁵

Assim, a Análise Econômica do Direito é identificável como uma disciplina autônoma, mesmo que seja desenvolvida pela formação de entendimentos diferenciados, diante da participação convergente de autores por um objetivo comum, qual seja, a utilização dos métodos econômicos na análise do Direito.

Assim, independentemente da discussão acerca da autonomia da Análise Econômica do Direito fato é que, é imperioso reconhecer a importância do estudo interdisciplinar do Direito e

³ FERREIRA, Luciano Vaz. **A Análise Econômica do Direito como Instrumento para a Abordagem Sistêmica.** Revista Gestão e Desenvolvimento. Vol. 6. 2009, p. 119.

⁴ LUPION, Ricardo; FAGANELLO, Tiago. **O movimento de direito e economia e a concretização dos direitos fundamentais.** RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 3, n° 3. 2017, p. 1031.

⁵ LIMA, Isabel Arruda Matheos de Lima. **O papel desempenhado pelas instituições na Análise Econômica do Direito. Considerações para a busca de eficiência na intervenção do Estado na Economia.** Revista Acadêmica, Faculdade de Direito do Recife. vol. 83, 2011, p. 188.

a Economia, sendo que tal análise também pode ser feita em particular para cada ramo do Direito.

Esclarece MEIRELLES⁶

Neste cenário, o Estado (especialmente em sua função jurisdicional) revela-se como um obstáculo à livre negociação, fenômeno decorrente do princípio da autonomia da vontade. Quanto menos o Judiciário intervir, melhor será para a Economia. Assim, o estímulo às soluções privadas se explica não só pela eficiência e rapidez, mas especialmente para que a “mão invisível do mercado” possa ditar o ritmo das negociações. Não é de se estranhar que, em pesquisa realizada entre empresários, diante da afirmação “os empresários costumam dizer que ‘é sempre melhor fazer um mau acordo do que recorrer à Justiça’”, 36,9% dos entrevistados concordaram totalmente e 51,3% concordaram parcialmente (totalizando 88,2%). Por outro lado, a mesma pesquisa revela reclamações por parte do patronato contra o excesso de controle do Judiciário, o qual impediria a expansão dos meios alternativos.

A Análise Econômica do Direito (AED) como gênero possibilita a sua extensão a outros ramos do direito em específico, conforme esclarece WOLKART⁷

Desse qualificado grupo de professores, Shavell e Kaplow são precursores não só pela introdução da social welfare function como instrumento de análise normativa, mas pelo pioneiro desenvolvimento de modelos econômicos aptos à abordagem de diversos campos do direito, como o processual civil, o direito penal, o sistema de responsabilidade civil, os contratos, entre outros. Esses modelos foram primeiro apresentados na obra “Economic Analysis of Accident Law”, de 1987, e em inúmeros artigos. Posteriormente, foram condensados e desenvolvidos por Shavell em linguagem simples, mas com profundo rigor acadêmico, em “Foundations of Economic Analysis of Law”, de 2004.

Em relação ao direito do consumidor, resta mais evidente ainda a importância da Análise Econômica do Direito, conforme dispõe o artigo 4º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor⁸, senão vejamos

Artigo 4º - A Política Econômica das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

(...)

III – harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal),

⁶ MEIRELLES, Delton R. S. **Meios alternativos de resolução de conflitos: Justiça coexistencial ou eficiência administrativa?** Revista Eletrônica de Direito Processual. REDEP. 1º edição. Outubro/Dezembro. Rio de Janeiro. 2017, p. 77.

⁷ WOLKART, Erik Navarro. **Análise Econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 109.

⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Código de Defesa do Consumidor. Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm> Acesso em 09 de out. 2019.

sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores.

Ademais, a própria expressão “consumidor” é um conceito econômico, sendo que a proteção dele não pode inviabilizar o crescimento econômico, como visto acima e, por outro lado, o crescimento econômico deve respeitar a dignidade da pessoa humana.

Portanto, as normas de direito do consumidor também geram impactos na economia, assim como as decisões econômicas do governo trazem consequências para os consumidores, como aconteceu com as medidas econômicas adotadas após 2003 que contribuíram para o aceleramento do consumo.

1.2 O CONSUMO, O CRÉDITO E O CONSUMIDOR APÓS 2003

O consumo é inerente ao ser humano, pois através dele é possível satisfazer as suas necessidades, adquirindo recursos disponíveis para a sua sobrevivência. Em uma economia de mercado, como é a brasileira, o consumo é a mola propulsora para a geração de riquezas.

De acordo com KACHUBA E PIERCCINI⁹

Para Keynes (1983) o gasto com consumo depende do montante da renda do indivíduo, de circunstâncias objetivas que o acompanham e das necessidades subjetivas, propensões psicológicas e hábitos, além dos princípios de distribuição de renda, que podem ser mudados à medida que aumenta a produção.

Ademais, é possível observar que nas classes sociais mais baixas, o consumo é maior, conforme esclarece ARAÚJO¹⁰

Segundo Keynes, quanto mais pobre a comunidade, maior será a sua propensão marginal a consumir. Uma comunidade pobre tenderá a aplicar quase tudo que recebe em consumo. Por outro lado, uma comunidade rica tenderá a aplicar menos em consumo.

O consumidor é um dos elementos integrantes da Economia, pois é por meio dele que há a geração de riquezas, permitindo o movimento cíclico em uma cadeia produtiva, motivo pelo qual ele merece uma proteção especial, conforme esclarece CAVALIERI FILHO¹¹

Atribui-se a Henry Ford esta frase: “O consumidor é o elo mais fraco da economia; e nenhuma corrente pode ser mais forte do que seu elo mais fraco.” Na realidade, sem o necessário equilíbrio nas relações de consumo, todo o sistema produtivo acabaria comprometido. Por isso, repita-se, tornou-se imperativa a proteção do consumidor, não só contra opressões e abusos econômicos, mas também contra as contínuas agressões de que era alvo. O

⁹ KACHUBA, Daiane; PIERUCCINI, Mariângela Alice. **Bases teóricas para a análise do consumo em economia**. Revista Desenvolvimento Socioeconômico em debate. V. 1 n. 1, 2015, p. 70.

¹⁰ ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **História do Pensamento Econômico. Uma Abordagem Introdutória**. São Paulo. Editora Atlas. 1995, p. 117.

¹¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4º edição. São Paulo: Atlas, 2014, p.8.

Estado, movido por considerações sociais e políticas, passou a intervir no mercado de consumo ora controlando preços e vedando cláusulas abusivas, ora impondo o conteúdo de outras e, em certos casos, até obrigando a contratar, tudo para corrigir os excessos e proteger o consumidor.

Nesse sentido, o direito do consumidor é uma cláusula pétrea, direito fundamental, assegurado no artigo 5º, inciso XXXII da Constituição Federal¹², sendo que o Código de Defesa do Consumidor¹³, Lei 8.078/90, visa justamente regulamentar as relações materiais e processuais que envolvem a matéria.

Esclarece MARQUES¹⁴

O Direito do Consumidor e o Código de Defesa e Proteção do Consumidor (CDC) nascem com esta finalidade: promover a proteção dos consumidores para igualar em matéria de qualidade e lealdade, incluir na sociedade de consumo e aumentar o acesso aos produtos e serviços; para proteger, informar e educar; para qualificar nossos produtos e serviços, trazer mais segurança e transparência ao nosso mercado, combater abusos e harmonizar os conflitos de consumo na sociedade brasileira.

No Brasil, o período compreendido entre 2003 a 2010 ficou conhecido como a “era do consumo”, pois o presidente Luís Inácio Lula da Silva em seus primeiros anos de mandato tomou duas decisões que influíram no aceleração do consumo, conforme explica SICSÚ¹⁵

No início do seu primeiro governo, o presidente Lula, em conjunto com as centrais sindicais, tomou duas decisões: valorizar o salário mínimo e estruturar o crédito à pessoa física estabelecendo garantias aos bancos – modalidade que ficou conhecida como crédito consignado. Ambas as decisões produziram, em sequência, resultados extraordinários. Uma regra de valorização do real para o salário mínimo foi acordada em 2007, enviada ao Congresso em 2009 e aprovada em 2011.

Além dessas medidas, o governo federal, naquela ocasião, lançou o programa social denominado Bolsa Família, além de permitir que a Caixa Econômica Federal autorizasse a abertura de contas correntes para a classe mais baixa, sem a necessidade de comprovação de renda e endereço.

¹² BRASIL. **Constituição Federal**. 1998. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 23 de julho 2019.

¹³ BRASIL. **Lei 8078 de 11 de setembro de 1990**, Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm> Acesso em 24 de julho de 2019.

¹⁴ MARQUES, Cláudia Lima. **Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 13 n. 101. Out. 2011, p. 407.

¹⁵ SICSÚ, João. **Governos Lula: a era do consumo?** Revista de Economia Política, vol. 39, nº 154. Pp. 128-151, janeiro-março/2019, p. 134.

Mister se faz esclarecer que, o ano de 2003 foi um marco para a economia brasileira, tendo em vista a edição da Medida Provisória 130/2003¹⁶, convertida na Lei 10.820/2003¹⁷, que regulamentou a prática do crédito consignado, permitindo aos trabalhadores, servidores e aposentados o empréstimo bancário por meio de juros mais baixos, tendo as instituições financeiras como garantia o salário ou a aposentadoria.

Assim, as facilidades proporcionadas pelas medidas econômicas do governo federal, viabilizaram às classes mais baixas da população brasileira o acesso ao crédito, bem como a possibilidade de aquisição de bens de consumo, fato que contribuiu para a inclusão social até então inimaginável.

De acordo com MARQUES¹⁸

Consumo é igualdade. Hoje ser cidadão econômico ativo é aproveitar das benesses do mercado liberal e globalizado como agente ativo e consumidor. Consumo é inclusão na sociedade, nos desejos e benesses do mercado atual. Em outras palavras, consumo é, para as pessoas físicas, a realização plena de sua liberdade e dignidade, no que podemos chamar de verdadeira “cidadania econômico-social”.

Interessante observar que, Keynes, em sua Teoria Geral, permitia concluir que, os investimentos implementados pelo governo se tornariam um fato gerador para a aceleração da economia, pois com ele haveria emprego, consumo e, posteriormente, investimento privado (nessa ordem), o que ele denominou de efeito multiplicador.

E foi justamente nos anos seguintes, notadamente em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi um dos grandes responsáveis pelos investimentos públicos em obras de infraestrutura no Brasil, o que viabilizou a manutenção do emprego e da renda, permitindo a economia ativa e o aumento ainda mais do consumo.

Desse modo, se por um lado a política econômica adotada após 2003 contribuiu sobremaneira para o acesso ao crédito e logicamente para o consumo, viabilizando a inclusão social, por outro lado, o consumo irresponsável desencadeou um fenômeno social denominado superendividamento que, até então, não era possível prever as suas consequências na sociedade, demonstrando ser imprescindível a correlação entre Direito e Economia, tendo em vista que uma decisão econômica pode afetar o Poder Judiciário e vice-versa.

¹⁶ BRASIL. **Medida Provisória nº 130/2003, de 17 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/130.htm> Acesso em 23 de julho de 2019.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.820.htm> Acesso em 23 de julho de 2019.

¹⁸ MARQUES, Cláudia Lima. **Consumo como igualdade e inclusão social.** Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 13 n. 101. Out 2011/Jan 2012, p. 407.

1.3 O SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL

De acordo com a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)¹⁹, em maio de 2019, o percentual de famílias endividadas cresceu 0.7 ponto percentual em relação a abril, registrando um aumento pelo quinto mês consecutivo e, na comparação com maio de 2018, aumentou 4.4 pontos percentuais, atingindo 63,4% das famílias em maio deste ano.

Por outro lado, a Constituição Federal dispõe que o Estado promoverá a defesa do consumidor, nos termos da lei, sendo inclusive um princípio consagrado na Ordem Econômica, conforme artigo 5º, inciso XXXII e artigo 170, inciso V, e o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, é o instrumento normativo que regula a matéria.

Como visto acima, o Brasil, notadamente após 2003, adotou uma política econômica de acesso ao crédito e de facilidade de abertura de conta corrente em instituição financeira, possibilitando o aumento do consumo de bens e serviços que até então eram inimagináveis para as classes mais baixas.

Ocorre que, o consumo de forma irresponsável e sem planejamento não foi salutar para a sociedade, pois causou vários impactos negativos na economia e no próprio Poder Judiciário, pois a inadimplência gerou um aumento das ações ajuizadas e, por consequência, um grande passivo imobilizado diante da ineficiência da Justiça.

Nesse sentido, esclarece PALHARES²⁰

Evidentemente, com o crescimento do volume de crédito disponível no mercado, sobretudo o crédito ao consumo, crescem também os problemas dele decorrentes. O crédito é um produto que apresenta riscos, sendo que o principal deles é o sobreendividamento, que pode levar à escravidão contratual, à exclusão social e à submissão dos indivíduos aos mais diversos tratamentos vexatórios. Sob o aspecto social, o endividamento excessivo da massa de consumidores gera uma crise de inadimplência, que pode levar à paralisação da economia, tal como se verificou com a crise de crédito mundial deflagrada nos Estados Unidos em 2009.

¹⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC. **Percentual de famílias endividadas tem a quinta alta em maio.** Disponível em: <http://www.cnc.org.br/editorias/economia/noticias/percentual-de-familias-endividadas-tem-quinta-alta-em-maio>. Acesso em 09 de julho de 2019.

²⁰ PALHARES, Cinara. **A tutela do consumidor excessivamente endividado como forma de preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana.** Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paul. São Paulo. 2010, p. 36.

O superendividamento consiste na situação em que consumidores, apesar dos esforços envidados, não conseguem adimplir os seus débitos, com a renda e o patrimônio que possuem e sem comprometer as despesas básicas para o mínimo existencial.

De acordo com cartilha lançada pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL²¹

Chamamos de superendividamento o que acontece quando uma pessoa de boa-fé se vê impossibilitada de pagar suas dívidas atuais ou futuras com sua atual renda e seu patrimônio. Quando isso ocorre, os indivíduos passam a ter dificuldades de suprir suas necessidades básicas, como alimentação, moradia, saúde, podendo levar a sérias repercussões psicológicas, familiares e sociais.

Segundo MARQUES²²

Como explicamos antes, o “superendividamento” é uma crise de solvência e de liquidez do consumidor (com reflexos em todo o seu grupo familiar), crise que facilmente resulta em sua exclusão total do mercado de consumo, comparável a uma nova espécie de “morte civil” (SULLIVA; WARREN; WESTBROOK, 1989): a “morte do homo economicus” (LORENZETTI; MARQUES, 2005). Prevenir tal efeito negativo da sociedade de consumo atual e do acesso ao crédito é o melhor dos caminhos.

No direito comparado, foi na França que inicialmente surgiu a preocupação com o superendividamento, por meio da Lei 89-1010 denominada de A Lei Neiertz, em 1989, e, posteriormente, em 1997 as leis foram codificadas no *Code de La Consommation*, ocasião que àquela norma foi inserida no Livro III denominado “tratamento das situações de superendividamento”.

Conforme esclarece MARQUES e CAVALLAZZI²³

O direito brasileiro está sendo chamado a dar uma resposta justa e eficaz a esta realidade complexa, principalmente se devemos distinguir superendividamento de pobreza em nosso País. A massificação do acesso ao crédito, que se observa nos últimos 5 anos – basta citar os novos 50 milhões de clientes bancários! -, a forte privatização dos serviços essenciais e públicos, agora acessíveis a todos, com qualquer orçamento, mas dentro das duras regras do mercado, a nova publicidade agressiva sobre o crédito popular, a nova força dos meios de comunicação de massa e a tendência de abuso impensado do crédito facilitado e ilimitado no tempo e nos valores, inclusive com descontos em folha de aposentados, pode levar o consumidor e sua família a um estado de superendividamento.

O acesso ao crédito e todo o cenário político econômico após 2003, por si só, não foi um problema no Brasil. A questão é que, quando o consumo exagerado se torna patológico,

²¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **É possível sair do superendividamento. Série II – Finanças Pessoais.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/folder_serie_II_%E9_posssivel_sair_do_superendividamento.pdf> Acesso em 09 de julho de 2019

²² MARQUES, Cláudia Lima. **Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas.** Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 13 n. 101. Out. 2011/Jan. 2012, p. 408.

²³ MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Direito do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 482.

chegando a níveis incontrolláveis, em que a adimplência das finanças se torna inviável, surge um alerta para todos os setores da sociedade.

LOPES²⁴ afirma que

No Brasil, o crédito ao consumidor destinado a certas classes sociais é fonte de escândalos que chegam ao foro internacional, como a escravidão (informal) por dívidas. Há, pois, nas sociedades de classes, e especialmente pobres como o Brasil, duas espécies de consumidores: os privilegiados e os desfavorecidos (ou hipossuficientes, como dia nosso CDC no art. 6º, VIII). Os primeiros têm acesso mais fácil a créditos e bens, embora sujeitos a práticas restritivas e ilícitas também. Constituem a chamada – vulgarmente – classe média ou classe alta. No Brasil, eles compõem os 10 mais ricos da população, que concentram 48,1% da riqueza nacional (números relativos a 1990, e que mostram a concentração havida desde 191, quando concentravam “apenas” 44,9% da riqueza). Às vezes são cotejados pelos credores, às vezes não. Os bancos oferecem seus produtos (crédito) como um sonho, vendendo-os como qualquer produto na forma de propaganda, em horários nobres da televisão, do rádio, dos consumidores em geral – técnica, jurídica, às vezes fática. Os segundos, os consumidores desfavorecidos, são os pobres – estimulados ao consumo, seja supérfluo, seja necessário. O consumo necessário destas classes subalternas atinge coisas banais na vida urbana, como por exemplo, eletrodomésticos dos mais simples.

Em que pese no Brasil não existirem dados oficiais que revelam a real situação do superendividamento das famílias brasileiras, é possível perceber nos dias atuais os seus reflexos, pois a desaceleração da economia, os altos níveis de desemprego são fatores facilmente sentidos em nosso dia a dia.

De acordo com PALHARES²⁵

Não existe no Brasil uma fonte que retrate fidedignamente a situação do endividamento no país. Mas algumas entidades realizam pesquisas na tentativa de fornecer um panorama do endividamento. Uma das entidades mais citadas na mídia é a Federação do Comércio (Fecomércio), com sede em várias capitais, que possui um centro de Pesquisas de Endividamento e Inadimplência do Consumidor que apura mensalmente o nível de endividamento do consumidor em diversos Municípios. Apesar de não conter dados oficiais e absolutos, essas pesquisas fornecem uma boa fonte de informações não só quanto à quantidade de endividamento, mas também quanto a sua qualidade.

Por outro lado, o superendividamento também deve ser observado sobre vários outros aspectos por se tratar de um problema social, econômico e jurídico, pois um dos pilares que sustentam um Estado Democrático de Direito é a dignidade da pessoa humana, que pode estar comprometida diante da impossibilidade de honrar com os compromissos financeiros.

²⁴ LOPES, José Reinaldo de Lima. **Crédito ao consumidor e superendividamento. Uma problemática geral.** Revista de Informação Legislativa, Brasília a.33, n 129 jan/mar 1996, p. 110

²⁵ PALHARES, Cinara. **A tutela do consumidor excessivamente endividado como forma de preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana.** Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2010, p. 60.

O Projeto de Lei 3.515/2015²⁶ que tramita no Congresso Nacional possui um capítulo exclusivo para o tratamento e a prevenção do superendividamento, esclarecendo que o consumidor nessas condições é uma pessoa física e de boa-fé que se encontra impossibilitado de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial.

De acordo com ROCHA e FREITAS²⁷

A questão do superendividamento não é e nem pode ser entendida como proteção da inadimplência. Muito ao contrário, reconhecer e enfrentar esta realidade é providência indispensável à reposicionar o debate e trazer os fornecedores de crédito à sua responsabilidade de fornecer adequada e previamente à informação ao consumidor, garantindo-lhe o real direito à liberdade de escolha e preservando a sua dignidade.

Apesar dos esforços do legislador em prevenir e tratar o superendividamento das famílias brasileiras, a questão é que, após mais de 10 anos de consumo desenfreado, a situação do superendividamento já está consolidada e grande parte dos conflitos ocasionados pela inadimplência já se encontram instaurados no Poder Judiciário, sendo que o panorama geral da justiça demonstra a inefetividade e ineficiência na solução desses conflitos.

1.4 O PODER JUDICIÁRIO E O SUPERENDIVIDAMENTO DOS BRASILEIROS

De tudo o que até agora foi dito, é possível depreender que o fenômeno do consumo no Brasil após 2003 é um fato evidente e, que em decorrência dele, é possível observar que a maior parte da população está superendividada e não consegue honrar com os seus compromissos financeiros e que, naturalmente, irá impactar o Poder Judiciário, o qual possui a função típica de solucionar os conflitos e restabelecer a paz social.

Desde a edição do primeiro Relatório Justiça em Números, em 2004, o Conselho Nacional de Justiça, tem demonstrado estatisticamente, um espelho da realidade do Poder Judiciário brasileiro. Segundo dados do Relatório do ano 2018, o Poder Judiciário contava com um acervo de 80,1 milhões de processos pendentes de baixa, sendo que mais da metade desses processos (53%) se referia à fase de execução²⁸.

²⁶ BRASIL. **Projeto de Lei n. 3.515 de 2015**. Altera a Lei n° 8.078 de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei 10.741, de 1° de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e tratamento do superendividamento. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052490>> Acesso em 15 de julho de 2019.

²⁷ ROCHA, Amélia Soares da Rocha; FREITAS, Fernanda Paula Costa de. **O Superendividamento, o consumidor e a Análise Econômica do Direito**. Trabalho publicado nos Anais do XIX CONPEDI. Fortaleza/CE. 2010, p. 492.

²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Número 2018: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>> . Acesso 07 de julho de 2019.

Um dos maiores desafios dos processualistas na atualidade, é possibilitar aos jurisdicionados a entrega do bem da vida pretendido de forma efetiva. Sabe-se que não é uma tarefa fácil, pois diversos fatores contribuem para a demora na prestação jurisdicional. Ademais, o jurisdicionado está cada vez mais bem informado acerca dos seus direitos, o que contribui para o aumento de demandas na busca da solução de conflitos.

Em seus quinze anos de edição, os Relatórios do Conselho Nacional de Justiça têm constatado que, apesar do ingresso de processos de conhecimento serem o dobro das execuções, o acervo desta é 34,6% maior. Ainda, segundo dados extraídos do relatório de 2018, as curvas de processos baixados e novos, na fase de execução permaneceram paralelas durante todos os anos em que foram realizadas as estatísticas do Poder Judiciário.

De acordo ainda com os dados do Relatório do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA²⁹

O impacto da execução é significativo principalmente nos segmentos da Justiça Estadual e Federal, correspondendo, respectivamente, a 55%, 50%, e 44% do acervo total de cada ramo, conforme aponta a Figura 99. Em alguns tribunais, a execução chega a consumir mais de 60% do acervo. É o caso de: TJDF, TJRJ, TJSP na Justiça Estadual; TRF 2 na Justiça Federal; e TRT 7, TRT 14, TRT 17, TRT 19, TRT 21 na Justiça do Trabalho.

A Figura 100 traz a comparação da taxa de congestionamento na execução e no conhecimento de 1º grau por tribunal e ramo de justiça. Verifica-se que a taxa na execução supera a do conhecimento na maioria dos casos.

Por outro lado, é interessante observar que o Poder Judiciário consome 1,3% do PIB nacional, que equivale a quatro vezes o gasto pela Alemanha (0,32%), oito vezes o do Chile (0,22%), dez vezes o da Argentina (0,13%).³⁰

Na busca pela adequação da lei adjetiva aos novos tempos, a comissão de juristas encarregada pela elaboração do Código de Processo Civil, pautou o trabalho em cinco objetivos, dispostos na Exposição de Motivos³¹ quais sejam:

- 1) estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de sub-sistemas, como, por exemplo, o recursal; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes, imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão.

²⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Número 2018: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso 09 de outubro de 2019.

³⁰ HERMES, Felipe. **A insustentável lerdeza do nosso Judiciário**. Revista Superinteressante. Disponível em <<https://super.abril.com.br/sociedade/a-insustentavel-lerdeza-do-nosso-judiciario/>>. Acesso em 26 de set. 2019

³¹ SENADO FEDERAL. **Código de Processo Civil**. Brasília. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf> Acesso em 07 de julho de 2019.

Assim, em 18 de março de 2016, entrou em vigor o Código de Processo Civil, Lei n. 13.195³², prevendo em sua Parte Geral, no Livro I, um Capítulo específico, tratando das Normas Fundamentais do Processo Civil, com o objetivo de constitucionalizar o Direito Processual Civil, atendendo a necessidade de organização e coesão do sistema adjetivo à Constituição Federal.

Desse modo, se por um lado, vários esforços têm sido envidados para que o Poder Judiciário entregue aos seus jurisdicionados uma tutela efetiva, por outro lado, observa-se que ainda, no Brasil, há um longo caminho a percorrer em relação à efetividade, notadamente do processo de execução, apesar dos grandes avanços recentes na legislação.

1.4.1 O Processo De Execução E Suas Alterações

Como visto anteriormente, um dos grandes gargalos do Judiciário é o processo de execução, apesar do número dos processos de conhecimento ser o dobro daqueles.

A tutela que se busca no processo de execução é simplesmente a satisfação de um direito que já está reconhecido em um título, seja judicial, seja extrajudicial e para isso, basta demonstrar dois requisitos: a existência de um título executivo e o inadimplemento do devedor.

É importante lembrar que, no processo de execução é fundamental que o título que se pretende executar deve, em regra, estar previsto em lei, ou seja, pela tipicidade dos títulos executivos são somente executáveis aqueles que estão arrolados em lei.

Já o inadimplemento do devedor é comprovado de diversas formas a depender do título executivo que se pretende executar, como por exemplo o cheque, em que se comprova o inadimplemento quando, após a sua apresentação a uma instituição financeira, o mesmo não é compensado por falta de provisão de fundos.

Por outro lado, todas as modalidades de procedimentos do processo de execução, arroladas no Código de Processo Civil ou em leis esparsas, possuem um rito célere e as fases são bem delimitadas, mas apesar disso, a entrega do bem da vida pretendido ainda tem se mostrado ineficiente.

Segundo NEVES³³

O processo de execução se desenvolve com um único objetivo: satisfazer o direito do exequente. Sendo esse o único objetivo da execução, a doutrina aponta para o princípio do desfecho único, considerando-se que a única forma

³² PLANALTO. **Código de Processo Civil**. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 22 de julho de 2019

³³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito processual civil. Volume Único. 9 ed.** Salvador; Ed. Juspodivm, 2017, p. 1107.

de prestação que pode ser obtida em tal processo é a satisfação do direito do exequente, nunca do executado. O executado, na melhor das hipóteses, verá impedida a satisfação do direito com a extinção do processo sem a resolução do mérito, mas jamais terá a possibilidade de obter uma decisão de mérito favorável a ele. Segundo tradicional lição doutrinária, na execução não se discute o mérito, busca-se apenas a satisfação do direito, sendo, portanto, impossível uma improcedência do pedido do Exequente.

Mister se faz ressaltar que, o processo de execução, no final do Século XX rompeu com o paradigma de ser um procedimento estaque, passando a se ocupar com a importante ligação com o direito material não só como instrumento de pacificação social, mas também com a produção de resultados através da sua efetividade, existindo uma maior interação entre eles.

Nos dizeres de THEODORO JÚNIOR³⁴

O direito processual civil do final do século XX deslocou o seu enfoque principal dos conceitos e categorias para a funcionalidade do sistema de prestação da tutela jurisdicional. Sem desprezar a autonomia científica conquistada no século XIX e consolidada na primeira metade do século XX, esse importante ramo do direito público, concentrou-se, finalmente, na meta da instrumentalidade e, sobretudo, da efetividade.

Assim, em que pese a autonomia do direito material e do direito processual civil, fato é que não mais se justifica o distanciamento entre eles na atualidade, notadamente porque ao se buscar a tutela jurisdicional, não basta para o cidadão receber o bem da vida pretendido, ou seja, é fundamental que haja a efetividade do direito material por meio de instrumentos processuais como é o caso da execução forçada, devendo ser justa e efetiva para atingir o seu objetivo.

E nesse compasso, em 2005 e 2006, o Código de Processo Civil de 1973 passou por reformas pontuais em relação ao processo de execução, as quais foram praticamente mantidas com a entrada em vigor do atual Código de Processo Civil.

THEODORO JÚNIOR³⁵ ressalta

Em boa hora, em 2005/2006, uma ampla reforma do direito processual civil se ocupou com a eliminação desse grave embaraço historicamente erguido ao pronto acesso ao resultado final da tutela jurídica prometida pela garantia fundamental do devido processo legal. O novo Código mantém-se nessa mesma linha.

Assim, uma das reformas que ocasionou o maior impacto, foi sem dúvida a Lei 11.232, de 22 de dezembro de 2005, que foi a responsável por consagrar no país o sincretismo processual, ou seja, após a sentença e nos mesmos autos é possível iniciar a fase de

³⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. III. 50 ed. rev., atual. e ampl.** Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 44.

³⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. III. 50 ed. rev., atual. e ampl.** Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 45-46.

cumprimento de sentença, sendo desnecessária uma nova citação do réu, que agora já se tornou devedor de um título executivo judicial.

Nesse sentido esclarece DIDIER³⁶

Reformas promovidas no CPC – 1973, a partir da década de 1990, já consagravam a opção legislativa de oferecimento das tutelas de certificação e efetivação do direito em um mesmo processo. A execução das sentenças, gradativamente, passou a não mais ocorrer em um processo autônomo, mas sim, como fase complementar ao processo de conhecimento. Por causa dessas características, a doutrina passou a designar tais processos de “sincréticos”, “mistos” ou “multifuncionais”, pois serviriam a mais de um propósito: certificar e efetivar.

Portanto, se a parte possuir um título executivo extrajudicial, o caminho é o ajuizamento da ação de execução autônoma, porém se não o possuir, deve ajuizar uma ação de conhecimento, com um trâmite maior para, ao final, receber a tutela jurisdicional pretendida por meio de uma sentença, formando assim, um título executivo judicial.

Com a vigência do Código de Processo Civil de 2015, foi possível constatar que praticamente não foram promovidas grandes alterações em relação ao processo de execução, permanecendo a mesma sistemática promovida pelas alterações legislativas anteriores, ou seja, para cada título executivo adotar-se-ia um rito diferente.

Nesse sentido, THEODORO JÚNIOR³⁷

A execução forçada sofreu apenas modificações pontuais. Mantém o Novo Código as duas vias de execução atualmente existentes: a “do cumprimento das sentenças” (arts. 513 a 538) e a da “execução dos títulos extrajudiciais” (arts. 771 a 925). Aquela como incidente do processo em que a sentença tiver sido pronunciada (Título II, Livro I, da Parte Especial), e esta como ação executiva autônoma (Livro II da Parte Especial).

Todavia, algumas alterações no novo normativo processual contribuirão sobremaneira para a entrega da prestação ao jurisdicionado, como é o caso das medidas judiciais atípicas que irão possibilitar uma maior flexibilidade ao juiz para que, no caso concreto, aplique a medida mais adequada para a satisfação do direito do Exequente, concedendo-lhe um poder geral de efetivação das medidas executivas.

Dos sujeitos da relação processual, o magistrado tem o dever de dirigir o processo e para isso lhe foram concedidas várias incumbências arroladas no artigo 139 do Código de Processo Civil.

³⁶ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual civil: execução/ Fredie Didier Jr. Leonardo Carneiro da Cunha, Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira** – 7 ed. Rev., ampl. E atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 46.

³⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. 1.** 56. Ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 72.

Nesse compasso, a conjugação do direito fundamental disposto no artigo 4º e o dever do juiz previsto no artigo 139, inciso IV³⁸, ambos insertos na norma adjetiva, confere amplos poderes aos magistrados na busca da efetivação da execução da tutela jurisdicional pretendida.

De acordo com WAMBIER e RAMOS³⁹

Certamente um dos temas mais polêmicos do novo CPC, a previsão de medidas executivas atípicas no conjunto de poderes do juiz tem despertado grande interesse da comunidade jurídica. No plano do cotidiano forense, a criatividade tem sido pródiga: corte de energia elétrica de órgãos públicos, suspensão de serviço de redes sociais, bloqueio de contas e cartões de crédito, sequestro de verbas públicas em demandas de saúde, proibição do uso da área de lazer pelo condômino inadimplente etc.

A previsão de poderes para efetivar medidas executivas não fica condicionado ao alvedrio do magistrado, pois o artigo 139 do Código de Processo Civil está inserido dentro do Capítulo I, do Título IV, em que trata Dos Poderes, dos Deveres e da Responsabilidade do Juiz.

ARRUDA ALVIM⁴⁰ sustenta

A norma, evidentemente, se dirige à conduta do próprio juiz, mas não só a ela. Quanto ao juiz, exige equidistância das partes e de seus interesses expostos no processo. A imparcialidade, comportamento que exterioriza a equidistância, é conduta que se deve exigir do magistrado, em contrapartida às garantias que a Constituição Federal a ela confere expressamente e que tem o potencial de torná-lo imune a todo o tipo de influência que possa desviá-lo dessa linha de conduta: vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade.

O Código de Processo Civil de 2015 avançou com a previsão das medidas judiciais atípicas, porém perdeu uma grande oportunidade em conceder ao Exequente alternativas de desjudicialização do processo de execução, prevendo, por exemplo, a possibilidade de atribuir a outras pessoas a prática de atos executivos, como a penhora e a alienação de bens, sem que fosse atribuição exclusiva do Juiz.

É possível constatar que, a grande intervenção do juiz para a realização de atos executivos poderia ser evitada se fossem delegados a uma terceira pessoa atos de execução e, nesse ponto, o atual Código permaneceu inalterado, pois concentrou todos os atos nas mãos do juiz como era anteriormente, que, apesar de ficar poucas horas com o processo em seu poder, é o sujeito responsável por conduzir os atos executivos.

³⁸ “art. 139: O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: IV – determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;”

³⁹ WAMBIER, Luiz Rodrigues; RAMOS, Newton. **Ainda a polêmica sobre as medidas executivas atípicas previstas no CPC.** < <https://www.conjur.com.br/2019-mai-30/opiniao-ainda-polemica-medidas-executivas-atipicas>> acesso em 07 de out. 2019

⁴⁰ ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil: artigo por artigo.** 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 254.

No modelo adotado no Brasil, observa-se que uma das maiores causas de demora do processo executivo é justamente a penhora, tendo em vista que o Juiz fica aguardando a busca incessante de bens ou passivos depositados em instituições financeiras até que haja a apreensão e conseqüente alienação ou adjudicação.

Já em Portugal, adotou-se sistemática diferente com a edição do novo Código de Processo Civil (Lei nº 41 de 26 de junho de 2013), pois apesar de manter a dualidade das ações condenatória e executiva, delegou a um profissional liberal ou funcionário judicial, denominado de agente de execução, designado pelo Exequente, dentre os registrados em lista oficial, as atribuições da prática de atos executórios.

Nesse sentido, é o que esclarece THEODORO JÚNIOR⁴¹

Na atual concepção do direito português, optou-se por deixar o juiz mais longe das atividades executivas. Reservou-se-lhe uma tarefa tutelar desempenhada a distância. Sua intervenção não é sistemática e permanente, mas apenas eventual. A atividade executiva propriamente dita é desempenhada pelo agente de execução, a quem toca efetuar “citações, notificações, publicações, consultas de base de dados, penhoras e seus registros, liquidações e pagamentos” (art. 719º, 1).

Diante desse cenário, justifica-se a grande preocupação com a efetividade do processo de execução, com o fito de se entregar ao Exequente justamente aquilo que lhe é devido pelo Executado, principalmente pelos alarmantes dados do Conselho Nacional de Justiça, sendo certo que o processo de execução possui princípios que lhe são próprios, tendo em vista a sua autonomia científica.

1.4.2 O Princípio Da Efetividade Processual

O legislador inseriu no artigo 4º do Código de Processo Civil, o direito fundamental à solução integral do mérito, a qual inclui a atividade satisfativa e em um prazo razoável. Mas tal direito fundamental somente será efetivado mediante uma postura ativa do juiz que pode se valer de várias medidas executivas para o cumprimento de sua decisão.

DIDIER JR⁴² afirma que

Segundo Marcelo Lima Guerra, o direito fundamental à tutela executiva exige um sistema de tutela jurisdicional “capaz de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva”. Mais concretamente, significa: a) a interpretação das normas que regulamentam a tutela executiva tem de ser feita no sentido de extrair a maior efetividade possível; b) o juiz tem o poder-dever de deixar de aplicar uma norma que imponha uma restrição a um meio executivo, sempre que essa restrição não se

⁴¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. III**. 50 ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 46.

⁴² DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 115.

justificar como forma de proteção a outro direito fundamental; c) o juiz tem o poder-dever de adotar os meios executivos que se revelem necessários à prestação integral de tutela executiva.

No direito processual civil contemporâneo, não basta a simples entrega do bem da vida pretendido ao jurisdicionado, é necessária a concretização dessa tutela jurisdicional, conforme explica DELLORE⁴³

A atividade jurisdicional não se esgota com o reconhecimento e a declaração de direitos, mas envolve também, e principalmente, a concretização, a satisfação desses direitos, a partir de um modelo sincrético de tutelas que, em uma única relação processual, concentra “fases” cognitiva, executiva (cumprimento de sentença) e medidas acautelatórias.

A preocupação com a total entrega da tutela jurisdicional já foi inclusive objeto de discussão na Organização das Nações Unidas, a qual por meio do Grupo de Integridade Judicial, elaborou um documento intitulado “Princípios de Conduta Judicial de Bangalore”⁴⁴ (2008, p. 136), aprovado em 2001, em Haia, que assim dispôs

6.5 Um juiz deve executar todos os seus deveres, incluindo a entrega de decisões reservadas, eficientemente, de modo justo e com razoável pontualidade.

A previsão do princípio da efetividade está assegurada como um direito fundamental em várias Constituições estrangeiras, como por exemplo, o artigo 20 da Constituição Federal Portuguesa⁴⁵, o artigo 24 da Constituição Espanhola⁴⁶ e também no artigo 24 da Constituição Italiana⁴⁷, a qual, em que pese, não afirmar expressamente sobre o princípio, prevê mecanismos que possibilitam a defesa do cidadão na busca da solução de um conflito tanto entre jurisdicionados quanto em face da própria jurisdição.

Todavia, atingir a efetividade processual não depende apenas do Juiz, como já afirmado por GALINDO⁴⁸

⁴³ DELLORE, Luiz. **Teoria geral do processo contemporâneo**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 54.

⁴⁴ NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho Federal de Justiça, 2008. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf Acesso em 04 de dez 2018.

⁴⁵ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 1976. Disponível em <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> Acesso em 03 de Dez 2018.

⁴⁶ ESPANHA. **Constitución Española. 1978**. Disponível em <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf> Acesso em 03 de dez 2018

⁴⁷ ITÁLIA. **Constituzione Della Repubblica Italiana**. Disponível em http://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione.pdf Acesso em 03 de dez 2018.

⁴⁸ GALINDO, Wilfredo Eduardo Martinez. **O que é efetividade?** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 105. Jan/dez 2010. Disponível em www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67930/70538 Acesso em 04 de dez 2018, p. 1198.

Os fatores econômicos e sociais são determinantes para as mudanças de paradigma do mundo jurídico e a Efetividade é antes de tudo uma vontade política do legislador que responde as demandas dos atores sociais em determinado momento histórico.

Segundo BEDAQUE⁴⁹

10. Efetividade do processo.

Processo efetivo é aquele que, observado o equilíbrio entre os valores segurança e celeridade, proporciona às partes o resultado desejado pelo direito material. Pretende-se aprimorar o instrumento estatal destinado a fornecer a tutela jurisdicional.

Acrescenta MEDEIROS NETO⁵⁰

O processo efetivo é aquele que busca resolver de forma eficaz a lide, dentro de uma ótica de economia processual, atendendo o equilíbrio entre a celeridade e o respeito aos princípios que compõem o devido processo legal; respeitando-se a adequada segurança aos valores fundamentais que devem ser preservados em favor dos sujeitos do processo.

Desse modo, resta evidente que a efetividade processual é sustentada por um tripé a ser observado por todos aqueles que de qualquer forma participam do processo, qual seja, que a solução da controvérsia seja adequada ao caso concreto, que a prestação jurisdicional seja tempestiva e que as partes sejam tratadas de forma igual.

A solução adequada do processo visa delimitar a decisão do juiz de acordo com o que foi pedido na petição inicial e o que foi rebatido pelo réu em sua contestação, proferindo uma sentença que seja congruente de acordo com as provas constantes dos autos.

A tempestividade da prestação jurisdicional ganhou destaque, quando em 2004 por meio da Emenda Constitucional n. 45, foi inserido no artigo 5º da Constituição Federal, o inciso LXXVIII, erigindo a razoável duração do processo como cláusula pétrea, direito fundamental dos cidadãos.

A razoável duração do processo já estava prevista no artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de San José da Costa Rica⁵¹, o qual o Brasil é signatário, sendo que o tempo é um fator importante para se atingir a efetividade, pois não basta entregar a tutela jurisdicional adequada, é necessário que o tempo despendido entre a instauração do processo até a sentença seja proporcional a sua complexidade, de acordo com cada caso concreto.

De acordo com HOTE⁵²

⁴⁹ BEDAQUE, José Roberto dos Santos, **Efetividade do processo e técnica processual**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 49.

⁵⁰ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Proibição de Prova Ilícita no Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Fiuza, 2010, p. 20.

⁵¹ CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em 04 de fev. 2020

⁵² HOTE, Rejane Soares. **A garantia da razoável duração do processo como direito fundamental do indivíduo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, nº 10. Junho de 2017, p. 477.

Quando a atividade jurisdicional não consegue garantir a satisfação jurídica dos litigantes dentro de um período de tempo compatível com a complexidade do conflito envolvido, não há que se falar em justiça social, haja vista já provavelmente ter ocorrido o perecimento do direito ou mesmo ter tornado inútil seu exercício.

Além da solução adequada e da tempestiva, as partes devem ser tratadas de forma igual, garantindo-lhes o contraditório e a paridade de armas, sob pena de se arruinar todo o processo, tendo em vista a cláusula do devido processo legal, nos termos do artigo 7º do Código de Processo Civil⁵³.

A previsão da norma fundamental da igualdade no Código de Processo Civil assegura uma ampla forma de tratar as partes de maneira isonômica, por exemplo, a igualdade em relação ao exercício de direitos e faculdade processuais, aos meios de defesa, aos ônus de produzir provas, dentre outros.

O que se busca é manter o equilíbrio entre todos sujeitos do processo, notadamente entre autor e réu, para que não haja privilégios de um em detrimento do outro, tudo de acordo com o contraditório.

Nas precisas lições de MEDEIROS NETO⁵⁴

Garantir uma adequada, tempestiva e oportuna aplicação da norma, seguindo-se as séries diretrizes do *due process of law*, evitando-se inseguras distorções entre litigantes que se encontram em iguais situações jurídicas, deve ser a constante preocupação do moderno processualista.

Portanto, a efetividade é imprescindível para o processo de execução, notadamente pelos impactos que a ineficácia do modelo anterior gerou nos dados da produtividade da Justiça brasileira, sendo que juntamente com ela, o acesso à justiça é um primado a ser respeitado.

1.4.3 Do Acesso à Justiça

Um dos pilares de um Estado Democrático de Direito é garantir aos seus cidadãos acesso à Justiça. Isso significa dizer que é assegurado a qualquer pessoa o acesso ao Poder Judiciário, independente de possuir ou não condições de arcar com as despesas processuais, incluindo os honorários advocatícios.

Todavia, o acesso à justiça na atualidade não significa apenas o direito ao ajuizamento da ação, passando pelo desenvolvimento do processo até a sentença. O acesso à justiça abrange o

⁵³ CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> acesso em 07 de fev. 2020

⁵⁴ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O procedimento extrajudicial pré-executivo: Lei n.32 de 30 de maio de 2014: inspiração para o sistema processual do Brasil**. 1º Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015, p. 17.

direito fundamental a uma ordem jurídica justa que envolve outros aspectos como esclarece CAVALCANTI⁵⁵

O acesso a uma ordem jurídica justa está intrinsecamente atrelado à questão da cidadania, sobretudo porque o direito ao acesso à justiça é um direito garantidor de outros direitos e uma maneira de assegurar a efetividade aos direitos de cidadania.

Assim, viabilizar o acesso à Justiça significa dizer que, qualquer cidadão possui o direito à constituição de um procurador, o direito de ação, o direito à isenção do pagamento de custas, o direito que o seu processo se desenvolva regularmente, que o juiz que dirige o processo seja independente e imparcial, bem como todos os fatores relacionados à solução do conflito existente entre as partes.

É inegável que o princípio do acesso à justiça é um desdobramento da inafastabilidade da jurisdição e, nesse ponto, é imprescindível recordar que após deliberação do Conselho da Europa, realizou-se uma investigação jurídica de inúmeros países, inclusive da América Latina, realizando um estudo comparativo e científico que ficou conhecido “Acesso à Justiça”, o qual se desdobrou em três ondas renovatórias.

Aqui, nos interessa, a terceira onda para o Acesso à Justiça, notadamente, pelo gigantismo do judiciário que acarreta o gigantismo da burocracia, sendo que o remédio é a transformação da Justiça. Nesse movimento da terceira onda para o Acesso à justiça, surgiram preocupações com a simplificação dos procedimentos, simplificação do direito processual e direito material e, ainda, a utilização de meios alternativos de resolver os conflitos.

Conforme a lição de CAPPELLETTI⁵⁶

Além da simplificação processual e substancial, temos, também, recurso a formas quase-judiciárias ou não-judiciárias. Exemplo: controvérsias entre vizinhos, entre familiares. A utilização de formas de conciliação e de mediação tem sido muito importante como instrumento para simplificação e resolução dos litígios. Essencialmente, a ideia básica é a tentativa de desburocratização, desformalização. Alguns falam até em deslegalização, como tentativa de resolver essa tendência à burocracia, lentidão judiciária.

Assim, é possível perceber que a preocupação com o acesso à Justiça, em termos processuais, se desdobra em três critérios que devem ser observados pelos operadores do direito e que, inevitavelmente, precisam obedecer ao princípio da cooperação para uma boa prestação jurisdicional.

1.4.4 Do Princípio Da Cooperação

⁵⁵ CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Cidadania e acesso à justiça**. São Paulo: Sumaré, 1999, p. 15.

⁵⁶ CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Palestra proferida no Plenário da Assembleia Legislativa, em 26 e 27 de novembro de 1984. Porto Alegre/RS.

No senso comum, cooperar significa ajudar, auxiliar, porém o princípio da cooperação foi introduzido no artigo 6º do Código de Processo Civil com o objetivo de que todos os sujeitos do processo, não só autor e réu, mas juízes, promotores, auxiliares da justiça, possam contribuir mutuamente na resolução do conflito, viabilizando com isso o diálogo entre eles.

De acordo com CÂMARA⁵⁷

Seria evidentemente uma ingenuidade acreditar que os sujeitos do processo vão se ajudar mutuamente. Afinal, litigantes são adversários, buscam resultados antagônicos, e seria absurdo acreditar que o demandante vai ajudar o demandado a obter um resultado que lhe interesse (ou vice-versa). Mas não é disso que se trata. O princípio da cooperação deve ser compreendido no sentido de que os sujeitos do processo vão “co-operar”, operar juntos, trabalhar juntos na construção do resultado do processo. Em outros termos, os sujeitos do processo vão, todos, em conjunto, atuar ao longo do processo para que, com sua participação, legitimem o resultado que através dele será alcançado. Só decisões judiciais construídas de forma participativa por todos os sujeitos do contraditório são constitucionalmente legítimas e, por conseguinte, compatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Assim, é possível constatar que o princípio da cooperação é um desdobramento do contraditório, porque o que se visa é possibilitar que autor e réu cumpra o seu papel defendendo os seus interesses, bem como juiz e os auxiliares da justiça, conjuntamente, devem procurar o desfecho do processo.

Esclarece DIDIER JR⁵⁸

Esse modelo caracteriza-se pelo redimensionamento do princípio do contraditório, com a inclusão do órgão jurisdicional no rol dos sujeitos do diálogo processual, e não mais como um mero espectador do duelo das partes. O contraditório é valorizado como instrumento indispensável ao aprimoramento da decisão judicial, e não apenas como uma regra formal que deve ser observada para que a decisão seja válida.

Acrescentam MEDEIROS NETO e MACHADO⁵⁹

Vê-se assim que o art. 6º do novo CPC tem clara inspiração no art. 7º da lei processual lusitana, ambos elegendo objetivos comuns e que, de resto, estão no centro de preocupações de qualquer sistema jurídico que busque o aperfeiçoamento da prestação da tutela jurisdicional: brevidade (tempo razoável), justa composição dos litígios (decisão de mérito justa) e eficácia (efetividade). E, vale realçar, sob o reconhecimento de que, para se atingir tais desideratos, é primordial que o processo se desenvolva num sistema cooperativo, exigindo compromisso de todos os sujeitos do processo nessa perspectiva.

⁵⁷ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 174

⁵⁸ DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 126.

⁵⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de; MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. **Princípio da cooperação no processo civil**. Revista Thesis Juris – RTJ, São Paulo, v. 5, N.1, pp 163-191, Jan-Abr. 2016, p. 174.

Desse modo, é possível aferir que o princípio da cooperação atribui a responsabilidade a todos aqueles que de qualquer forma participam do processo em contribuir para a obtenção de um resultado útil, efetivo e em um tempo razoável.

Aliado a isto, não basta a busca do resultado útil, é necessária a observância da lealdade e a boa-fé, com o fito de que não haja vício no encadeamento dos atos processuais para se chegar a uma sentença de mérito. Tanto é assim que, o Fórum Permanente de Processualistas Civis⁶⁰ editou o seguinte Enunciado

Enunciado 373: (arts. 4º e 6º) As partes devem cooperar entre si; devem atuar com ética e lealdade, agindo de modo a evitar a ocorrência de vícios que extingam o processo sem resolução do mérito e cumprindo com deveres mútuos de esclarecimento e transparência. (Grupo: Normas fundamentais)

Portanto, é inegável que a inserção do princípio da cooperação no Código de Processo Civil está em compasso com as disposições constitucionais, notadamente pelo modelo de democracia participativa como é o nosso.

1.4.5 Princípio Da Eficiência

A eficiência é um dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal, o qual se aplica a todos os Poderes de um Estado Democrático de Direito.

O constituinte ao prever a eficiência como um dos pilares da Administração Pública, pretendeu que todos os agentes deveriam perseguir o bem comum de forma imparcial, transparente, neutra, participativa, em busca de qualidade.

Aliado a isto, o Código de Processo Civil expressamente inseriu o artigo 8º, com o objetivo de que o Poder Judiciário observasse o princípio da eficiência, na medida em que se trata de um dos desdobramentos da cláusula do devido processo legal, pois um processo devido deve ser eficiente.

De acordo om CÂMARA⁶¹

Um processo rápido e que não produz resultados constitucionalmente adequados não é eficiente. E a eficiência é também um princípio do processo civil (art. 8º). Impõe-se, assim, a busca do equilíbrio, evitando-se demoras desnecessária, punindo-se aqueles que busquem protelar o processo (e daí a legitimidade de multas e da antecipação de tutela quando haja propósito protelatório), mas assegurando-se que o processo demore todo o tempo necessário para a produção de resultados legítimos.

⁶⁰ ENUNCIADOS DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Disponível em <<https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>> Acesso em 07 de fev 2020.

⁶¹ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 19

Quando se observa o aludido princípio da eficiência no Código de Processo Civil, o que se pode constatar é que o legislador busca tanto a eficiência da Administração Judiciária, como a gestão do próprio processo.

Isso significa dizer que, o Poder Judiciário, em uma visão macro do seu aparelhamento, necessita observar a gestão da sua própria administração, com mecanismos de economia dos gastos públicos, contratação de pessoal, procedimentos licitatórios, dentre outros fatores, tudo conforme os parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, em uma visão micro, a eficiência deve ser observada pelos juízes nos processos que estão sob a sua responsabilidade, devendo evitar a prática de atos inúteis, protelatórios, buscando o máximo de economia com o máximo de resultados.

Nesse sentido, informa DIDIER JR⁶²

O órgão jurisdicional é, assim, visto como um administrador: administrador de um determinado processo. Para tanto, a lei atribui-lhe poderes de condução (gestão) do processo. Esses poderes deverão ser exercidos de modo a dar o máximo de eficiência ao processo. Trata-se o serviço jurisdicional como uma espécie de serviço público – submetido, pois, às normas gerais do serviço público. Para a compreensão do princípio do processo jurisdicional eficiente, é imprescindível, então, o diálogo entre a Ciência do Direito Processual e a Ciência do Direito Administrativo.

Interessante observar que, o Código de Processo Civil prevê vários mecanismos para que o processo seja econômico, ou seja, para se buscar a eficiência no sentido de gestão do processo é possível a prática de atos processuais que visam a economia processual, como bem lembrou NEVES⁶³

No segundo aspecto levantado, há no sistema processual alguns institutos processuais que evitam a repetição de atos processuais, o que numa análise macroscópica do princípio são extremamente importantes, tais como a reunião de ações perante o juízo prevento em razão da conexão ou continência, a suspensão por prejudicialidade externa, a prova emprestada, o julgamento por amostragem dos recursos especiais e extraordinários repetitivos e o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Portanto, é possível considerar que a economia processual é um desdobramento da eficiência, na medida que esta é mais ampla que àquela, tendo em vista que os seus escopos são tanto endoprocessual como extraprocessual.

1.4.6 Princípio Da Responsabilidade Patrimonial

⁶² DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 103

⁶³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Volume único. 9 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 100

Se por um lado o magistrado deve resolver integralmente o mérito, incluída a atividade satisfativa, por outro lado, deve estar atento para que na execução destas medidas não haja a violação de direitos fundamentais, fazendo, no caso concreto, um juízo de ponderação.

De acordo com ASSIS⁶⁴

De ordinário, à execução contemporânea confere-se de exclusivo caráter real. Visa a execução, segundo opinião comum, ao patrimônio do executado. Efetivamente, a diretriz deriva do art. 789 do NCPC, que assenta o princípio da responsabilidade patrimonial do executado. Na fórmula assaz discutível da lei, o devedor responde pelo cumprimento da obrigação com todos os seus bens “presentes e futuros”. Em termos análogos, o art. 391 do CC instituiu semelhante princípios nos domínios da lei civil. À luz dessa regra, a execução cingir-se-ia a créditos, independentemente da origem judicial ou extrajudicial do título.

Já para DIDIER JR⁶⁵

A humanização do direito trouxe consigo este princípio, que determina que só patrimônio e, não, a pessoa submete-se à execução. Toda execução é real. A humanização do Direito ainda fez com que, mesmo no patrimônio do devedor alguns bens não se submetessem à execução, compondo o chamado *beneficium competentiae*, examinado no item sobre as impenhorabilidades, no capítulo sobre a penhora, mais à frente.

Tanto é assim, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu ser ilícita a prisão civil do depositário infiel, nos termos da Súmula Vinculante 25⁶⁶.

Todavia, o princípio da responsabilidade patrimonial tem sofrido uma grande relativização, notadamente, com a vigência do artigo 139, inciso IV do Código de Processual Civil, acrescentando DIDIER JR. (2017, p. 69) “que a proliferação das técnicas de execução indireta, tem permitido a mudança do comportamento do devedor, na medida em que há uma pressão psicológica em se adimplir a obrigação.”

É certo que não há nenhum direito que seja absoluto, sendo que havendo conflito entre eles, compete ao magistrado fazer uma ponderação entre eles para que, no caso concreto, seja aplicado aquele que melhor se adequa à solução do conflito.

Nesse sentido, é possível constatar que um desdobramento da responsabilidade é a transparência patrimonial, na medida em que o Código de Processo Civil autoriza o Exequente, já na petição inicial, indicar os bens suscetíveis de penhora (art. 798, inciso II, alínea a) e o Executado, ao requerer a substituição da penhora, deve indicar onde se encontram os bens sujeitos à execução exibir a prova de sua propriedade e a certidão negativa ou positiva de ônus,

⁶⁴ ASSIS, Araken de. **Manual da Execução**. 18 ed. rev, atual e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 145.

⁶⁵ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: execução**. 7 ed. rev., ampl. E atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 69.

⁶⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante 25. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268&termo=>> Acesso em 06 de dez 2018.

bem como abster-se de qualquer atitude que dificulte ou embarace a realização da penhora, nos termos do artigo 847, parágrafo segundo.

É interessante observar que o Executado quando indica os seus bens passíveis de execução, além de ser transparente quanto ao seu patrimônio também observa o princípio da cooperação para que o processo tenha um desfecho único, justamente em um dos momentos mais delicados da ação executiva que é a penhora.

Aliado a isto, a conduta comissiva ou omissiva do Executado, notadamente nos atos que ensejam a penhora, é considerada atentatória à dignidade da justiça, podendo incidir multa em valor não superior a 20% (vinte por cento), a qual será revertida ao Exequente, além de outras responsabilizações.

Desse modo, é possível observar que em se tratando de processo de execução, o rito é simplificado, possui princípios que lhe são próprios, a prática de atos executórios é de exclusividade do juiz, em pese permanecer poucas horas com ele em seu poder, porém apesar de todas essas peculiaridades ainda é moroso e possui baixa efetividade.

2 A DESJUDICIALIZAÇÃO, OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

2.1 A JUDICIALIZAÇÃO E O ATIVISMO JUDICIAL DO SISTEMA PROCESSUAL BRASILEIRO

De tudo o que até agora foi visto, é possível perceber que a sociedade mudou vertiginosamente, que os conflitos sociais são cada vez mais crescentes, o que se pode aferir por exemplo, no caso do superendividamento dos brasileiros, que o Judiciário é cada vez mais acionado para dar uma resposta na solução desses conflitos, acarretando, em especial, um colapso na prestação da tutela jurisdicional no processo de execução.

A judicialização segundo LEAL e ALVES⁶⁷

Em suma, há de se destacar que judicialização é resultado de um processo histórico, inerente ao constitucionalismo democrático, fundando em múltiplos fatores (como a centralidade e a força normativa da Constituição, associadas a supremacia e a dimensão objetiva dos direitos fundamentais), que amplia e transforma a atuação da jurisdição constitucional (LEAL, 2013, p. 221). Esta transposição, seja das matérias até então deliberadas e decididas pelas instâncias políticas, seja das relações sociais lato sensu, à apreciação e decisão do Judiciário, caracteriza o fenômeno denominado judicialização. Este é gênero, da qual decorrem diferentes espécies, sendo tratadas, neste ensaio, da judicialização da política e da judicialização do direito.

Mas para entender melhor o fenômeno da Judicialização no Brasil, mister se faz analisar o contexto histórico. Na fase do Estado Liberal, o Brasil ainda era colônia e tardou para conquistar sua independência e, posteriormente, ficou por um longo tempo dominado pela ditadura.

No final da década de oitenta, o Brasil passou por uma transição democrática e não vivenciou a fase do Estado Providência, porém o país foi influenciado pelo neoliberalismo, caracterizado pela preocupação com os direitos difusos e coletivos, uma grande desigualdade social em razão da globalização da economia e uma crise de representação política.

Nesse ponto, é importante ressaltar a Análise Econômica do Direito, como visto anteriormente, pois é inegável que o desenvolvimento econômico e social do país influenciou sobremaneira o Poder Judiciário. Segundo RIBEIRO, HÜLSE e GONÇALVES (2017, p. 163)

⁶⁷ LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Felipe Dalenogare. **A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO DIREITO: UM FENÔMENO DECORRENTE DE MÚLTIPLAS CAUSAS, SOB DIFERENTES ABORDAGENS.** Trabalho apresentado no XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2014.

há uma forte relação entre o desenvolvimento econômico e o desempenho da função judicial e a litigiosidade no país.

Ademais, em que pese o Brasil não ter vivenciado a fase do Estado Providência, diante do seu contexto histórico, é imperioso ressaltar que entre o Estado Liberal e àquele há o surgimento de duas modalidades de justiça: a comutativa, que se preocupava com a pessoa em si, e a distributiva, em que havia uma preocupação também com a pessoa, porém sob o aspecto, profissional, familiar e social.

Por outro lado, o neoliberalismo caracteriza-se pelo aumento das desigualdades sociais e, por consequência conflitos populares, os quais serão cada vez mais judicializados, evidenciando uma pressão social e dos mercados para que seja viável uma justiça célere, previsível, assegurando os direitos dos jurisdicionados.

Esclarecem RIBEIRO, HÜLSE e GONÇALVES⁶⁸

Com efeito, há de um lado o mercado econômico representado pelas instituições tradicionais e hegemônicas, tais como Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as grandes agências multilaterais e nacionais de ajuda ao desenvolvimento, etc.; os quais direcionam/direcionaram as reformas nos sistemas judiciais com foco exclusivamente econômico. De outro vértice, existem os cidadãos, representados por movimentos sociais, organizações sociais, associações, os quais reivindicam seus direitos e pressionam reformas para ampliar o atendimento à população mais vulnerável.

Assim, é interessante observar que a judicialização é a transferência de poder político ao Poder Judiciário que até então era inerente ao Legislativo. E essa situação é decorrente da redemocratização do país, da própria Constituição Federal de 1988 e do nosso sistema de controle de constitucionalidade.

BARROSO⁶⁹ afirma

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo - em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.

Para FERNANDES⁷⁰

Judicialização é o deslocamento da decisão de “questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral”, em caráter final, para o Poder Judiciário. É

⁶⁸ RIBEIRO, Fabiano Colusso; HÜLSE, Levi; GONÇALVES, Sandea Krieger. **Desjudicialização no Sistema Judicial Brasileiro: Reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da jurisdição**. Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 159 – 182. Set/dez. 2017, p. 163.

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, nº1, p. 23-32. 2012. P. 24.

⁷⁰ FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. **Ativismo Judicial: por uma delimitação conceitual à brasileira**. Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 7, n. 12, p. 249-268, jan/jun. 2012.

o desembocar no Judiciário, em maior medida do que já se havia constatado em momento anterior, de questões da vida social dos cidadãos, da vida política da nação, de relevância religiosa, científica, moral, etc.

Por outro lado, o ativismo judicial ao contrário da judicialização, ocorre quando os outros Poderes são deficitários em suas decisões, assumindo o Judiciário outros papéis que não o dele, mas que é instado a se pronunciar, como assinala BARROSO⁷¹

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na caracterização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situação não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos redigidos que os de patente ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

No Brasil, o ativismo judicial ganhou destaque com a vigência da Constituição Federal de 1988, a qual atribuiu várias prerrogativas aos magistrados, permitindo uma atuação mais presente na sociedade, ganhando destaque o controle abstrato de constitucionalidade, em que o Supremo Tribunal Federal é acionado para decidir sobre políticas públicas e medidas sociais que até então eram resolvidas nas demais esferas da sociedade.

Observa ainda FERNANDES⁷²

Ativismo judicial é uma atitude ou comportamento dos magistrados em realizar a prestação jurisdicional com perfil aditivo ao ordenamento jurídico – ou seja, com regulação de condutas sociais ou estatais, anteriormente não reguladas, independente de intervenção legislativa – ou com a imposição ao Estado de efetivar políticas públicas determinadas (ativismo jurisdicional); ou ainda como um comportamento expansivo fora de sua função típica, mas em razão dela (ativismo extrajurisdicional).

Assim, o ativismo judicial que teve origem nos Estados Unidos com o *judicial review*, passou a ser utilizado em território brasileiro, quando a omissão dos outros poderes, seja administrativa ou legislativa, inviabiliza dar efetividade à Constituição Federal, restando ao Judiciário ultrapassar a racionalidade jurídica e racionalidade política para em consequência, preencher a lacuna dos outros Poderes, prevalecendo a primazia da lei maior.

Portanto, a sociedade, ante a omissão ou a falta de políticas públicas dos Poderes Executivo e Legislativo, optou por se socorrer ao Poder Judiciário, como forma de efetivar direitos que não eram contempladas, o que por consequência ocasionaram os fenômenos da

⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, nº1, p. 23-32. 2012, p. 25.

⁷² FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. **Ativismo Judicial: por uma delimitação conceitual à brasileira**. Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 7, n. 12, p. 249-268. Jan/jun. 2012, p. 262.

judicialização e ativismo judicial, até que acarretou o ajuizamento de inúmeras demandas, observando-se na atualidade um movimento contrário de desjudicialização.

2.2 O Movimento De Desjudicialização

A desjudicialização é o fenômeno em que as partes buscam a solução dos conflitos sem ter que acionar o Estado-Juiz, evitando com isso, a instauração do processo, bem como o acionamento de toda a máquina do Judiciário.

De acordo com RIBEIRO⁷³

Partindo-se da premissa de que o dogma do monopólio estatal da distribuição e da realização da Justiça está balançando, duas constatações parecem justificar a desjudicialização. A primeira delas, como demonstrado no presente capítulo, é de que o Estado não suporta mais o peso da atividade jurisdicional. Pode-se afirmar que desjudicialização brasileira é um fenômeno motivado pela dificuldade do Estado em corresponder com presteza às demandas judiciais da sociedade contemporânea. A segunda diz respeito a um contexto global de desjudicialização – assunto do capítulo 4 – e de harmonização de sistemas jurídicos, passando-se a reconhecer a transferência para o setor privado de tarefas que até então estavam, historicamente, confiadas ao Judiciário.

No mesmo sentido é o que apontam MACEDO e FACHINI NETO⁷⁴

Embora o locus natural para solução de conflitos sociais em um sistema como o nosso seja o processo judicial, não se pode deixar de reconhecer que esse instrumento não mais tem a aptidão de outrora para atingir os resultados a que sua criação visou alcançar: a composição justa e tempestiva dos conflitos. Daí a busca e alternativas à jurisdição.

No Brasil, a desjudicialização não é um movimento novo, pois já no Código de Processo Civil de 1973 era prevista a possibilidade de o credor, em caso de inadimplemento do devedor, se apropriar de objetos ou bens dele, como forma de garantir o pagamento da dívida e, em seguida, sujeitar o procedimento à Homologação do Penhor Legal perante o juiz competente.

A previsão da Homologação do Penhor Legal foi mantida no atual Código de Processo Civil, porém permitindo agora que, essa homologação seja feita pelos Tabelionatos de Notas, nos termos dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 703 do normativo adjetivo, consagrando a desjudicialização desse procedimento.

⁷³ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2012. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2012, p. 38.

⁷⁴ MACEDO, Elaine Harzheim; FACHINI NETO, Eugênio. **Fuga da jurisdição? Reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição**. Revista de Direito Brasileiro. Ano 5. Vol. 10. 2015, p. 526.

A Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997⁷⁵ também é outro exemplo de desjudicialização, porque instituiu a expropriação extrajudicial dos imóveis que estão sujeitos a alienação fiduciária.

A propriedade fiduciária de um imóvel foi instituída para garantir o direito fundamental à moradia, permitindo a aquisição de um bem, o qual é mantido em garantia até o adimplemento integral do contrato. Todavia, em havendo o inadimplemento é possível que o credor constitua o devedor em mora para que, no prazo de 15 (quinze) dias, efetue o pagamento, sob pena de consolidação da propriedade em seu nome, por meio de um procedimento extrajudicial de expropriação, nos termos do que dispõe o artigo 27 da Lei 9.514/97.

O procedimento extrajudicial de expropriação de contratos de aquisição de imóveis com a cláusula de alienação fiduciária tem sido objeto de grande discussão, tanto que o assunto é tratado no Recurso Extraordinário 860.631⁷⁶, o qual teve a sua repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, justamente porque é questionado se tal procedimento viola ou não a cláusula do devido processo legal.

Além desses exemplos acima citados, em 2018 a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional editou a Portaria n° 33⁷⁷, estabelecendo critérios para a oferta antecipada de bens e direitos à penhora, o que ficou conhecido como penhora administrativa de bens de contribuinte em dívida ativa, viabilizando a averbação pré-executiva, ou seja, antes mesmo do início da ação de execução fiscal pode-se efetuar a busca antecipada de bens do Executado, com o fito de garantir a penhora de bens.

É possível constatar que, a morosidade e a baixa efetividade, principalmente do processo executivo, são fatores que contribuíram para que surgissem outros mecanismos de solução de conflitos, como foi o caso de Portugal, conforme esclarece MEDEIROS NETO⁷⁸

Nos últimos anos, a preocupação com a efetividade da execução é marca registrada no pensamento do legislador português, sendo certo que a ação executiva passou por grandes transformações a partir das reformas de 2003. Até 2003, o sistema processual português conferia exclusividade ao Poder Judiciário a competência para a prática de todos os atos executivos. Todavia, em razão da ausência de efetividade no trâmite das execuções em Portugal, em 2003, o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa apresentou

⁷⁵ PLANALTO. Lei 9.514 de novembro de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm> Acesso em 11 de fev 2020

⁷⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n° 860.631. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4694303&numeroProcesso=860631&classeProcesso=RE&numeroTema=982>> Acesso em 11 de fev. 2020.

⁷⁷ PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria PGFN N° 33, DE FEVEREIRO DE 2018.** Disponível em <<http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=90028>> Acesso em 11 de fev. 2020

⁷⁸ MEDEIROS NETO, Elias Marques. **Desjudicialização: a execução no sistema processual português.** P. 231.

proposta de uma significativa reforma do modelo de execução, com franca inspiração no sistema francês, o qual adota a desjudicialização de atos executivos através da figura do *huissier*, de modo a conferir ao magistrado a prática de atos essencialmente jurisdicionais, que envolvam conhecimento e declaração de direito.

Nesse ponto, mister se faz analisar o modelo adotado em Portugal que pode contribuir e muito para que o Brasil avance na busca da efetividade do processo de execução.

2.2.1 Breves Considerações Acerca Da Desjudicialização do Processo Executivo em Portugal

Em 2014, por meio da Lei 32, de 30 de maio, Portugal estabeleceu um procedimento extrajudicial antes do ajuizamento da ação executiva, objetivando obter informações sobre a existência de bens passíveis de penhora do devedor.

O objetivo do legislador português foi possibilitar ao credor mecanismos de garantir que a ação executiva tenha êxito, sem que tenha que acionar toda a máquina do Poder Judiciário de forma desnecessária.

Nesse compasso, o credor, portador de um título executivo, pode juntamente com um agente de execução investigar os possíveis bens do devedor que podem ser apreendidos pelo juiz para garantir a satisfação do Exequente.

Assim como no Brasil, em Portugal o número de ações executivas é alarmante, existindo uma lista pública em que se verifica o alto índice de inadimplemento naquele país, motivo pelo qual a edição do normativo citado visa justamente trazer efetividade aos processos que podem vir a ser instaurados, pois o procedimento é anterior a esse momento.

De acordo com MEDEIROS NETO⁷⁹

O objeto da norma é bem claro. O credor pode se valer do procedimento extrajudicial pré-executivo para, o quanto antes, descobrir se o devedor realmente tem bens para satisfazer a obrigação a ser executada.

Caso fique demonstrado que o devedor não tem bens, caberá ao credor refletir se faz sentido iniciar a ação executiva, ou obter uma certidão que comprove que o devedor não tem patrimônio suficiente para honrar sua obrigação; podendo desde logo o credor utilizar o reconhecido prejuízo para fins fiscais.

Como dito anteriormente, o credor ao ajuizar uma ação executiva visa receber tão somente o que lhe é devido, comprovado por meio de um título executivo. Assim, no modelo adotado por Portugal, observa-se que de nada irá adiantar acionar o Poder Judiciário se o devedor não possuir qualquer bem passível de penhora que garanta o pagamento do que lhe é devido.

⁷⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O procedimento extrajudicial pré-executivo: Lei n. 31 de 30 de maio de 2014: inspiração para o sistema processual do Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 201, p. 60.

O procedimento extrajudicial pré-executivo contribui sobremaneira com a redução de demandas que possuem um grande potencial em serem ineficientes e ineficazes. Além disso, em Portugal restou estabelecido que vários atos processuais que eram praticados exclusivamente pelo juiz, seriam delegados a uma terceira pessoa, devendo o Estado-Juiz se preocupar tão somente com casos específicos previstos em lei.

Constata-se com isso que, em Portugal até se chegar ao sistema atual, o que o legislador pretendeu foi tornar a execução mais simples e menos burocrática, delegando grande parte de atos processuais aos agentes de execução, figura que conquistou um papel fundamental, por se tratar de uma terceira pessoa responsável pela busca de bens do Executado, tudo em prol de se evitar ações judiciais inúteis.

Nos dizeres de RIBEIRO⁸⁰

Assim, conclui-se que Portugal adotou duas tendências atuais do sistema de justiça europeu: a desjudicialização e a privatização. A primeira porque se retirou do juiz funções que antes lhe estavam cometidas, e a segunda porque se transferiu a atividade para um agente de execução, que não é funcionário público, mas um profissional liberal.

Nesse ponto, é importante esclarecer que o agente de execução é uma função exercida geralmente por um profissional liberal que passou a assumir todas diligências do processo de execução, como a citação, notificação, publicações, penhoras, vendas e pagamentos, com isto reduzindo a atividade jurisdicional, pois como bem ressaltado anteriormente, a prática desses atos era de exclusividade do juiz.

Esclarecem RODRIGUES E RANGEL⁸¹

O agente de execução é, na verdade, um profissional liberal, licenciado em solicitadoria ou em Direito, escolhido livremente pelo exequente ou nomeado pela Secretaria do Juízo com base na lista fornecida pela Câmara dos Solicitadores. Sua principal função é efetuar todas as diligências da execução, sob a supervisão e dependência funcional dos juízes e fiscalização e ação disciplinar de órgãos próprios.

Ademais, para o exercício da função de agente de execução é possível que seja também exercido por advogado e, ainda, que se aprovados passariam por um estágio legalmente previsto, sendo remunerados por tal função.

Portanto, sem a pretensão de esgotar o atual modelo português na ação executiva, é fato que as alterações ocorridas por lá e em outros países europeus, poderão contribuir sobremaneira

⁸⁰ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. São Paulo: 2012. Tese (Doutorado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012, p. 119

⁸¹ RODRIGUES, Marco Antonio; RANGEL, Rafael Calmon. **O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): Algumas lições para o sistema brasileiro**. Revista de Processo, vol. 282/ 2018, p. 455-471. Ago/2018

para a sua aplicabilidade no Brasil e de acordo com as peculiaridades do nosso ordenamento jurídico.

2.2.2 O Projeto De Lei 6.204/2019

Se por um lado, as reformas do processo executivo em Portugal têm se mostrado eficientes, no Brasil, apesar da recente edição do Código de Processo Civil, ainda mantivemos o modelo adotado anteriormente, pois o juiz é o responsável pela decisão de todos os atos executivos.

Todavia, em 2019 a Senadora Soraya Thronicke propôs o Projeto de Lei 6.2014⁸² para dispor sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, alterando vários diplomas normativos, dentre eles o Código de Processo Civil.

A explicação da ementa é disciplinar a execução extrajudicial civil para cobrança de títulos executivos judiciais e extrajudiciais e atribuir ao tabelião de protesto o exercício das funções de agente de execução.

O Projeto de Lei pretende transferir os atos de execução ao Tabelião de Protestos, o qual segundo a proposta será o agente de execução que exercerá as funções arroladas no artigo 4^o⁸³, que poderá substabelecer seus poderes aos seus substitutos e escreventes.

Ademais, a projeto de lei estabelece a forma como o procedimento executivo extrajudicial se dará, como o local do requerimento, o rito propriamente dito, como a citação, os prazos, o pagamento ao agente de execução, o procedimento para a penhora e alienação dos bens do devedor até a extinção.

É interessante observar que em caso de divergência é possível a suscitação de dúvida, instituto que já consagrado na Lei 6.015, 31 de dezembro de 1973. Ademais, o Conselho Nacional de Justiça, bem como os Tribunais se encarregarão de expedir atos normativos para regulamentar o procedimento previsto no citado Projeto de Lei.

⁸² SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei 6.204, de 2019.** Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>> Acesso em 12 de fev. 2020.

⁸³ Artigo 4^o - Incumbe ao agente de execução: I – examinar o requerimento e os requisitos do título executivo, bem como eventual ocorrência de prescrição e decadência; II – consultar a base de dados mínima obrigatória, nos termos do art. 29, para a localização do devedor e seu patrimônio; III – efetuar a citação do executado para pagamento do título, com os acréscimos legais; IV – efetuar a penhora e avaliação dos bens; realizar atos de expropriação; V- realizar atos de expropriação; IV – realizar o pagamento ao exequente; VII – extinguir a execução; VIII – suspender a execução diante da ausência de bens suficientes para a satisfação do crédito; IX – consultar o juízo competente para sanar dúvida relevante; X – encaminhar ao juízo competente as dúvidas suscitadas pelas partes ou terceiros em casos de decisões não reconsideradas.

Interessante observar que, o Projeto de Lei foi apresentado em novembro de 2019, porém até o dia 12 de fevereiro de 2020, 2.568 pessoas opinaram contrariamente ao normativo e 1.751 que manifestaram favoravelmente à alteração legislativa⁸⁴.

Apesar do Projeto de Lei estar em tramitação, é possível observar que divide opiniões da população que ainda possui a cultura da judicialização, com todo o formalismo, burocracia e liturgia que existe no Poder Judiciário.

É claro que a proposta é uma excelente oportunidade de se criar opções para a efetividade do processo de execução, porém como bem ressaltou RODRIGUES E RANGEL⁸⁵

A importação pura e simples de institutos e categorias jurídicas estrangeiras vem se mostrando desastrosa no Brasil. A doutrina usualmente fica dividida e tumultuada, projetando efeitos sobre o entendimento dos tribunais, que acabam levando décadas para pacificar o entendimento em torno dos temas incorporados pelo sistema jurídico nacional sob esse método. Parece ser melhor que se evite incorrer nesse erro. Mas, buscar inspiração fora do ambiente doméstico é prática saudável. Notadamente de métodos e ferramentas revestidas de aptidão a desafogar o Judiciário. Oxigena, traz desafios e vitalidade aos estudiosos. Mediante adaptações e um tanto de criatividade e inventividade, pareceria ideal que procedimentos voltados à cobrança extrajudicial de dívidas e à investigação prévia de bens fossem incorporados ao ordenamento brasileiro, desde que não fossem conduzidos por pessoas físicas, mas, sim, por colaboradores do Poder Público, como os cartórios já existentes ou órgãos criados especificamente para esse fim, em observância aos critérios de estruturação e provimento de cargos estabelecidos para os órgãos públicos.

A iniciativa do Projeto de Lei é muito bem vinda, na medida em que amplia-se o debate em torno de mecanismos para que a execução seja efetiva, em tempo razoável e satisfativa.

É possível observar que, o Poder Judiciário brasileiro tem vivenciado momentos diferentes, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que existiu um movimento de judicialização que passou a decidir questões políticas que eram inerentes ao Legislativo e Executivo.

Posteriormente, o ativismo judicial em que o Poder Judiciário foi instado a se manifestar diante das deficiências ou omissões dos demais órgãos e, agora, recentemente, a desjudicialização tem ganhado força, pois o Judiciário não tem conseguido ser eficiente diante do colapso da Justiça, chegando-se a questionar acerca da relativização da jurisdição.

⁸⁴ SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019.** Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>> Acesso em 12 de fev. 2020.

⁸⁵ RODRIGUES, Marco Antonio; RANGEL, Rafael Calmon. **O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): Algumas lições para o sistema brasileiro.** Revista de Processo, vol. 282/ 2018, p. 455-471. Ago/2018

2.2 A JURISDIÇÃO E SUA “RELATIVIZAÇÃO”

No Brasil, um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito é o princípio da separação dos Poderes, que teve como precursor Montesquieu, sendo consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

Aliado a isto, é possível extrair do citado dispositivo, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, ou seja, assegura aos cidadãos o direito ao acesso à justiça, garantindo ao Poder Judiciário o seu monopólio.

A inafastabilidade ou o monopólio da jurisdição está assegurado desde a Constituição Federal de 1946, delimitando as atividades dos Poderes estatais e com o nítido propósito de neutralizar a política do Poder Judiciário, a qual é inerente ao Legislativo.

Para WAMBIER⁸⁶

Jurisdição é a função do Estado, decorrente de sua soberania, de resolver os conflitos, na medida em que eles sejam apresentados, em lugar daqueles que no conflito estão envolvidos, através da aplicação de uma solução contida no sistema jurídico. Enquanto se trate de uma das formas de exercício do poder do Estado, a jurisdição é una.

GRINOVER, DINAMARCO e CINTRA⁸⁷ conceituam Jurisdição como

Uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. Essa pacificação é feita mediante a atuação da vontade do direito objetivo que rege o caso apresentado em concreto para ser solucionado; e o Estado desempenha essa função sempre mediante o processo, seja expressando imperativamente o preceito (através de uma sentença de mérito), seja realizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece (através da execução forçada).

Todavia, como visto antes, o Poder Judiciário ao longo dos anos tem sofrido transformações políticas e sociais, notadamente pelo desenvolvimento econômico do modelo capitalista adotado pelo país. Vários fatores contribuíram para tais transformações, como por exemplo, a própria vigência da Constituição Federal em 1988 e a Reforma do Poder Judiciário, com a Emenda Constitucional 45 de 2004, a qual criou o Conselho Nacional de Justiça, dentre outras mudanças.

⁸⁶ WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso Avançado de processo civil. Vol. 1: teoria geral do processo de conhecimento.** 7 ed. rev. E atual. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2005, p. 53.

⁸⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo.** 19º edição. Editora Malheiros, São Paulo, 2003, p. 131.

De acordo com RIBEIRO, HÜLSE, GONÇALVES⁸⁸

De forma sintetizada, no primeiro período é marcado pelo “diminuto peso político” do Poder Judiciário, havia um atuação técnica exigente, mas no campo ético de forma fraca; no estágio do Estado Providência, no final do século XIX, por sua vez, ocorreu a “desneutralização política” do Poder Judiciário, com atuação mais pró-ativa e marcada pela intensificação do acesso à justiça e a defesa de direito difusos e coletivos e a constitucionalização do direito. Por fim, no último período, que se iniciou no final da década de setenta e perdura até os dias atuais, o Poder Judiciário é “fortemente politizado” diante da crise do Estado Providência e a potencialização da filosofia neoliberal.

Acrescentam ainda que

Houve contínua defesa dos direitos difusos e coletivos diante da intensa desigualdade social decorrente da globalização da economia, bem como ocorre uma crise da representação política, daí enseja combate a corrupção e ao abuso do poder político, e ainda, a “judicialização das questões sociais”, nas áreas ambiental e consumidor.

Aliado a isto, recentemente, a vigência do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) contribuiu ainda mais para a renovação do Poder Judiciário, inserindo Normas Fundamentais em compasso com Constituição Federal, além de permitir uma maior flexibilidade do Juiz na condução de cada processo e de acordo com as suas peculiaridades, como por exemplo, utilizando-se do calendário processual e dos negócios jurídicos processuais.

Isso significa dizer que, àquele Juiz apegado ao formalismo excessivo, considerado apenas “boca da lei”, agora passa a ser um sujeito ativo, cooperativo, aberto ao diálogo e em prol da solução do conflito em tempo razoável e de forma efetiva.

Diante desse cenário, o próprio conceito de jurisdição passou por mudanças, conforme esclarece IWAKURA⁸⁹

O conceito moderno de Jurisdição deve acompanhar as mudanças comportamentais e legislativas, que revelam uma constante tendência de outorgar a órgãos não estatais parcela de seu exercício, seja como forma de aproximação dos julgadores das partes interessadas (o que fica claro na mediação e conciliação), seja pela flexibilidade formal e maneira de tratar questões sob sigilo ou maneira mais conveniente para as partes (como ocorre no caso da opção pela arbitragem) ou pela necessidade de se descentralizar a atividade a outras instituições como meio de filtragem e contenção do grande número de demandas que não tem sido absorvido a contento pelo Judiciário (com a adoção dos meios alternativos de pacificação de conflitos exercíveis antes ou fora do processo em si). Por todo o exposto, sugere-se como novo conceito de Jurisdição: “Função exercida por órgão imparcial e independente, com o escopo principal de fazer atuar a vontade da lei ao caso concreto,

⁸⁸ RIBEIRO, Fabiano Colusso; HÜLSE, Levi; GONÇALVES, Sandra Krieger. **Desjudicialização no Sistema Judicial Brasileiro: Reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da Jurisdição**. Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 159 – 182, set/dez. 2017, p. 162.

⁸⁹ IWAKURA, Cristiane Rodrigues. **Em busca de um novo conceito de jurisdição**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, volume 16. 2015, p. 130.

mediante a tutela de pretensões, direitos e relações jurídicas contenciosas ou não, mediante a provocação das partes e inafastável por previsão legal.

Para DIDIER JR⁹⁰

A jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial (a) de realizar o Direito de modo imperativo (b) e criativo (reconstrutivo), (c), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas (d) concretamente deduzidas (e), em decisão insuscetível de controle externo (f) e com aptidão para tornar-se indiscutível (g).

Na realidade, não se pode falar que a Jurisdição está sendo relativizada com a vigência do novo Código de Processo Civil, pois ela não se trata de um direito, mas sim de uma função que foi consagrada pelo constituinte originário ao Poder Judiciário. Assim como o Poder Legislativo tem a função típica de elaborar as normas, o Poder Executivo a atribuição de administrar, o Poder Judiciário tem a função de resolver os conflitos das partes restabelecendo a paz social.

No mesmo sentido, é o que afirma MACEDO E FACCHINI NETO⁹¹

As primeiras reações remontam aos anos oitenta (Século XX) e são de duas classes: a formação de uma justiça paralela mas vinculada ao aparto da justiça do Estado e a introdução de técnicas de sumarização da própria jurisdição, adequando-se o processo às necessidades do direito material e da vida cotidiana. Nenhuma dessas soluções representa uma fuga da jurisdição, mas sim sua revitalização e que por isso mesmo continuaram sendo objeto de aperfeiçoamento legislativo, em reformas legislativas posteriores.

Constata-se que a mudança de paradigma em relação à jurisdição, é quanto ao seu monopólio, sendo certo que as legislações esparsas têm atribuído a outros órgãos que não o Judiciário, o exercício dela, conforme esclarece RIBEIRO⁹²

Para a autora, a jurisdição como monopólio do Poder Judiciário é apenas uma opção legislativa, que, como já se demonstrou, vem perdendo força inclusive em razão de outras opções legislativas, que passaram a conferir jurisdição para outros órgãos: é a própria lei que diz que o CADE é um ente judicante, da mesma forma que é a própria lei que diz que a decisão do árbitro é equivalente à sentença judicial. Assim, o Estado já vem delegando o poder jurisdicional a outros entes ou órgãos.

O que é possível observar que de 1973 para cá, várias mudanças ocorreram na sociedade e que o Poder Judiciário necessitava ficar atento aos anseios dos jurisdicionados no desempenho de suas funções, conforme esclarecem PELLEGRINI e SIMIONI⁹³

⁹⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil. Vol.1.** 18^o ed., revista, ampliada e atualizada. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 54.

⁹¹ MACEDO, Elaine Harzheim; FACCHINI NETO, Eugênio. **Fuga da Jurisdição? Reflexões sobre a busca de alternativas à Jurisdição.** Revista de Direito Brasileira. Ano 5, vol 10. 2015, p. 534.

⁹² RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil.** Tese de Doutorado apresentado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012, p. 25.

⁹³ PELLEGRINI, Carolina Portella; SIMINOI, Fabiane. **A crise da jurisdição no estado moderno, o novo Código de Processo Civil e o marco legal da mediação.** Juris – Revista da Faculdade de Direito. v. 23; p. 123-139. Rio Grande/RS. 2015, p. 129.

De acordo com Lucas (2011), o modelo de jurisdição moderna precisa apreender coisas novas para tratar dessa realidade social em construção. “Precisa, essencialmente, aprender a ouvir, deixar falar, fomentar uma cultura de compreensão, de diálogo, capaz de dar visibilidade às diferenças sem sonegar as igualdades normativas que garantem a racionalidade democrática” (LUCAS, 2011, p. 123).

Esclarece THEODORO JÚNIOR⁹⁴

Nas últimas décadas, o estudo do processo civil desviou nitidamente sua atenção para os resultados a serem concretamente alcançados pela prestação jurisdicional. Muito mais do que com os clássicos conceitos tidos como fundamentais ao direito processual, a doutrina tem-se ocupado com remédios e medidas que possam redundar em melhoria dos serviços forenses. Ideias, como a de instrumentalidade e a de efetividade, passaram a dar a tônica do processo contemporâneo. Fala-se mesmo de “garantia de um processo justo”, mais do que de um “processo legal”, colocando no primeiro plano ideias éticas em lugar do estudo sistemático apenas das formas e solenidades do procedimento.

Desse modo, a Jurisdição é uma atuação estatal que tem por objetivo solucionar os conflitos, aplicando o direito material ao caso concreto, contudo na atualidade essa função foi revigorada, revitalizada, ampliando a liberdade do Estado-juiz, que agora possui uma atuação mais ativa e cooperativa ao lado das formas alternativas de solução de conflito, denominadas equivalentes jurisdicionais.

2.3 OS EQUIVALENTES JURISDICIONAIS E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Como visto anteriormente a Jurisdição é uma função típica do Poder Judiciário, apesar das várias mudanças de paradigmas que as legislações promoveram após o Código de Processo Civil de 1973.

Ao lado da Jurisdição, é possível a existência de equivalentes jurisdicionais que são formas alternativas de solução de conflitos sem ser por meio do Estado-Juiz, de acordo com as disposições do artigo 3º do Código de Processo Civil vigente e, não havendo hierarquia entre estas modalidades.

De acordo com DIDIER JR. e ZANETI JR⁹⁵

O que importa atualmente, como visto, não é mais o selo da “alternatividade”, de todo duvidosa, aposto à conciliação ou à mediação. Primeiramente, é preciso respeitar a escolha dos interessados e garantir que ela seja feita em igualdade de condições (princípios da autonomia da vontade e da decisão

⁹⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do Processo Civil, processo de conhecimento e procedimento comum. Vol. 1.** 56 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2015, p. 49.

⁹⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos.** Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. V. 15, n. 15, p. 111-142, 1º/2ºsem. Vitória/ES. 2017, p. 63.

informada, prevista no art. 166 do CPC). Depois, é preciso considerar a “adequação” do meio – e a sua “alternatividade”. Aos olhos do CPC não há superioridade da justiça estatal em relação aos demais meios de solução de controvérsias.

Existem quatro espécies de equivalentes jurisdicionais que são: a autotutela, autocomposição, mediação e arbitragem, porém sem a pretensão de esgotar o assunto, é necessário diferenciá-las.

A autotutela é a forma mais antiga de solução de conflitos, que consiste na possibilidade do sacrifício integral do interesse de uma das partes envolvidas nele, pelo exercício da força pela parte vencedora. O desforço imediato no esbulho é um exemplo de autotutela, prevista no artigo 1.210, parágrafo 1º do Código Civil.

Na autocomposição não se fala em exercício da força de uma das partes, mas sim que a vontade das partes, seja de forma unilateral ou bilateral, prevaleceu na solução do conflito, modelo de solução mais condizente com o Estado Democrático de Direito.

Já na mediação, prevalece a vontade das partes, porém há benefício mútuo, como dispõe o parágrafo terceiro do artigo 165 do Código de Processo Civil. Nessa modalidade, há a preservação do interesse de ambas as partes, devendo o mediador não interferir na decisão delas, pois apenas conduz o raciocínio para que cheguem à conclusão das causas que levaram ao litígio e, não o litígio propriamente dito.

O mediador necessita ter um vínculo com as partes antes do surgimento do conflito, tendo em vista possuir uma relação continuada e não instantânea com as partes, por esse motivo é uma forma mais adequada para solucionar questões de direito de família e societário.

Por outro lado, a conciliação é um método mais eficaz para solucionar conflitos, pois o conciliador não possui qualquer vínculo com as partes, passando a se relacionar com elas justamente em razão do litígio instaurado.

A autocomposição por meio da conciliação é um dos pilares que sustentam o atual Código de Processo Civil, a qual é estimulada durante todo o trâmite processual, como é o caso da audiência de mediação e conciliação do artigo 334⁹⁶.

De acordo com NEVES⁹⁷

A autocomposição é uma interessante e cada vez mais popular forma de solução dos conflitos sem interferência da jurisdição, estando fundada no sacrifício integral ou parcial do interesse das partes envolvidas no conflito, mediante a vontade unilateral ou bilateral de tais sujeitos. O que determina a

⁹⁶ Artigo 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

⁹⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil. Vol. Único.** 9 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 220.

solução do conflito não é o exercício da força, como ocorre na autotutela, mas a vontade das partes, o que é muito mais condizente com o Estado democrático de direito em que vivemos. Inclusive é considerado atualmente um excelente meio de pacificação social, porque inexiste no caso concreto uma decisão impositiva, como ocorre na jurisdição, valorizando-se a autonomia da vontade das partes na solução dos conflitos.

Acrescenta MACEDO e FACHINI NETO⁹⁸

Paralelamente à visão técnica do funcionamento da justiça oficial (fortemente inspirada em métodos forjados para enfrentar a contenciosidade), ganha terreno, no fim do século XX e início do século atual, a preocupação dos cientistas do direito processual com a implantação, a par dos tradicionais, de novos métodos de composição de litígios, cuja motivação seria mais a procura da paz social do que propriamente a imposição autoritária da vontade fria da lei. Fala-se, nesse sentido, na criação de novas vertentes para certos tipos de prestação jurisdicional, que enriqueceriam o processo com instrumentos capacitados a realizar a justiça que Cappelletti chama de coexistencial. Em lugar de contar apenas com a força da autoridade legal do juiz, as partes poderiam, muitas vezes, obter melhores resultados na solução de seus conflitos, recorrendo à experiência e à técnica de pessoas capacitadas a promover a mediação e a conciliação, e chegando, assim, a resultados práticos mais satisfatórios do que os decretados pela justiça tradicional.

A importância da autocomposição no atual Código de Processo Civil é revelada, porque a norma processual destinou tanto o artigo 3º, como uma Seção inteira para as formas consensuais de solução de conflitos, qual seja, “Dos Conciliadores e Mediadores Judiciais” e determinando já no artigo 165 a obrigatoriedade dos tribunais promoverem a criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos que ficarão condicionados às normas do Conselho Nacional de Justiça.

Ademais, os centros judiciários de solução consensual de conflitos necessitam ser instalado em local adequado, justamente para retirar o aspecto da litigiosidade e formalismo que impõe as sedes dos fóruns. As sessões serão conduzidas por conciliadores e mediadores e supervisionadas pelo Juiz Coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania.

Como visto acima, o Código de Processo Civil distingue o conciliador e o mediador, tendo em vista a existência ou não de vínculo anterior com as partes envolvidas no conflito, demonstrando em quais modalidades de litígio devem cada um atuar de forma mais adequada, nos termos do artigo 165, parágrafos 2º e 3º da norma adjetiva.

Segundo NEVES (2017, p. 69), a conciliação e a mediação são informadas pelos mesmos princípios, concentrados no artigo 166 do Código de Processo Civil, quais sejam:

⁹⁸ MACEDO, Elaine Harzheim; FACHINI NETO, Eugênio. **Fuga da Jurisdição? Reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição.** Revista de Direito Brasileira. Ano 5. Vol. 10. 2015, p. 139.

independência, imparcialidade, normalização do conflito, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade, decisão informada, isonomia entre as partes e busca do consenso.

Apesar dos esforços do legislador, os índices de acordos no Brasil ainda são extremamente baixos, 11% na justiça estadual e 3,4% na Justiça Federal, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça, concluindo WOLKART⁹⁹

A moral da história aqui é simples, e pode ser traduzida em duas conclusões absolutamente importantes, ao nosso sentir, para o processo civil brasileiro:

- i. Quanto maior os custos do processo, maior o incentivo para a realização de acordos;
- ii. Quanto maior a diferença de expectativas (incerteza somada ao otimismo) quanto ao resultado do processo, menor o incentivo para realização de acordos.

Interessante observar que desde 1996, o Banco Mundial já havia alertado os países latino-americanos e caribenhos acerca da necessidade de se utilizar os mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como forma de reduzir a ineficiência do Estado, como esclarece MEIRELLES¹⁰⁰

No final da década de 1980, os países latino-americanos sofreram graves crises econômicas, marcadas por recessão e inflação, além do aumento da dívida externa. Com isto, economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseados em texto do economista John Williamson (*International Institute for Economy*), formularam um conjunto de medidas – composto de dez regras básicas – que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional. Este chamado **Consenso de Washington** (1989) passou a ser “*receitado*” para promover o “*ajustamento macroeconômico*” dos países em desenvolvimento. Algumas das medidas estavam presentes no relatório n° 319 do Banco Mundial (1996), em que é feito um amplo diagnóstico do Poder Judiciário dos países latino-americanos e caribenhos. Dentro da política de redução do Estado, os meios alternativos de resolução de conflitos acabaram ganhando destaque (...)

Assim, em que pesem as mudanças sociais e da própria legislação, a Jurisdição e os equivalentes jurisdicionais permanecem como pilares do Poder Judiciário, todavia foram repaginados no sentido de promover um maior equilíbrio entre as duas formas de solução de conflitos, possibilitando ao jurisdicionado outras opções de receber o bem da vida pretendido com um prazo razoável e de forma efetiva.

⁹⁹ WOLKART, Erik Navarro. **Análise Econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

¹⁰⁰ MEIRELLES, Delton R. S. **Meios Alternativos de resolução de conflitos: Justiça coexistencial ou eficiência administrativa?** Revista Eletrônica de Direito Processual. 1º edição. Outubro/Dezembro. Rio de Janeiro/RJ. 2017, p. 79.

2.4 O SISTEMA MULTIPORTAS E O DIREITO PROCESSUAL CIVIL

2.4.1 O *Multidoor Courthouse System*

O sistema multiportas consiste na possibilidade de disponibilizar para o jurisdicionado vários mecanismos de solução de conflitos, porém de acordo com cada caso concreto.

Isso significa dizer que, um centro de resolução de conflitos ou uma corte multiportas analisaria o caso concreto e direcionaria as partes para o mecanismo mais adequado em resolver o litígio.

Esse sistema surgiu nos Estados Unidos, como esclarecem SALES E SOUSA¹⁰¹

No ano de 1976, em conferência realizada nos Estados Unidos, em St. Paul, Minnesota, denominada de The Pound Conference, discutiu-se acerca do descontentamento popular com a questão da Administração da Justiça. Um de seus participantes, Frank Sander, professor emérito da Universidade de Direito de Harvard, em Cambridge, Massachusetts, expôs a problemática de se pensar o Poder Judiciário, em um sistema fechado composto de juízes, partes, promotores e advogados, é a única maneira de se resolver conflitos entre os indivíduos que buscam por uma solução. Ou mais, que buscam por justiça.

O modelo idealizado por Frank Sander é denominado de *Multidoor Courthouse System* – Sistema das Múltiplas Portas, pois um assessor, especialmente treinado para esse fim, recebe os conflitos a serem solucionados, faz uma breve análise para, em seguida, encaminhar o procedimento para o mecanismo mais adequado em resolver o caso concreto.

Frank Sander ampliou a possibilidade de várias “portas” de resolução de conflitos, como a mediação, a conciliação, arbitragem e os serviços sociais, de acordo com SALES E SOUSA¹⁰²

A chave característica das Múltiplas Portas é a forma de admissão inicial e processamento de referência no qual um assessor inicial auxilia as partes a fazer escolhas a partir da análise de disputas para determinar qual processo ou combinação de processos seria mais apropriado para o problema (SANDER, 1992, p. 432). Como inicialmente proposto por Frank Sander, em 1976, no sistema analisado, litigantes vão a um centro que oferece uma gama de serviços para resolução de conflitos em um único local. Cada porta seria um mecanismo de resolução de conflitos, como mediação, litigância, arbitragem. No contexto das Cortes ou Tribunais, litigantes potenciais que vão às cortes para resolver suas demandas teriam a opção de adentrar nos ADR – *Alternative Dispute Resolution* (Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos) ao invés de buscar um tradicional processo adversarial.

¹⁰¹ SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O sistema de múltiplas portas e o Judiciário Brasileiro.** Direitos Fundamentais e Justiça. Ano 5, n° 16, p. 204-220, Jul/Set. 2011, p. 206.

¹⁰²SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O sistema de múltiplas portas e o Judiciário Brasileiro.** Direitos Fundamentais e Justiça. Ano 5, n° 16, p. 204-220, Jul/Set. 2011, p. 208.

CUNHA¹⁰³ esclarece

Costumam-se chamar de “meios alternativos de resolução de conflitos” a mediação, a conciliação e a arbitragem (*Alternative Dispute Resolution – ADR*). Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos”, mas sim adequados, formando um modelo de sistema de justiça *multiportas*. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, os que se resolveram pela decisão do juiz estatal. Há, ainda, outros meios, a exemplo da negociação direta e do *dispute board*.

Um ponto que chama atenção quanto ao Sistema Multiportas proposto por Frank Sander, é que os múltiplos mecanismos de solução dos conflitos poderiam ser utilizados no curso ou antes do ajuizamento da ação, o que contribui para que mesmo após o início do processo, as partes possam optar por escolher outra forma mais eficiente para se chegar a uma decisão final.

Outro ponto que também merece destaque é que, no sistema multiportas (ou da Múltiplas Portas) apesar de ser distinto da jurisdição, o conflito continua ligado aos Tribunais do Poder Judiciário, pois apenas se trata de um mecanismo complementar àquele.

No *Multi-door courthouse (MDCH)* de Frank Sander foram previstas várias possibilidades de “portas” para solucionar os conflitos, como a mediação, arbitragem, corte superior, *fact-finding*, *ombudsman*, *malpractice screening panel*, afirmando que caso a caso seria previamente analisado e direcionado a uma das portas que possuíssem o procedimento apropriado para resolver o litígio.

Segundo SALES E SOUZA¹⁰⁴

Dessa forma, preliminarmente, faz-se uma avaliação da querela por meio de pessoal especializado a fim de identificar, às partes ou interessados, qual o instrumento de resolução de demandas (ou “porta”) será mais adequada à causa. O profissional responsável pela condução do caso pode ser um negociador, um conciliador, um mediador, um árbitro, ou um juiz. O importante é que se busquem métodos dirigidos especificamente ao problema identificado. Interessante notar que as técnicas alternativas convivem de forma harmoniosa e articulada com o sistema de Justiça e recebem financiamento e suporte do Poder Público.

Mister se faz esclarecer que, o sistema multiportas foi implementado em praticamente todo território americano, sendo que o Estado de Ohio foi o que mais se destacou na adoção do mecanismo. Nas cortes em que se aplicou o sistema, vários esforços foram envidados para o sucesso do programa, como foi o caso de Tulsa onde a maior parte do orçamento era investida

¹⁰³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14 ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 639.

¹⁰⁴ SALES, Lília Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O sistema de múltiplas portas e o Judiciário brasileiro**. Direitos Fundamentais e Justiça. Ano 5, n° 16, p. 204-220, jul/set. 2011, p. 209.

em campanhas de relações públicas para a propaganda do programa (SALES E SOUZA, 2011, p. 212).

O Tribunal Multiportas foi um importante mecanismo adotado nos Estado Unidos para resolver conflitos de forma mais célere, efetiva e possibilitando a satisfação dos jurisdicionados, restando esclarecer se o ordenamento jurídico e a sociedade brasileira estariam preparados para a sua implantação em nosso país.

2.4.2 O Sistema Multiportas No Brasil

No Brasil, existia uma Proposta de Emenda Constitucional n° 108 de 2015, de autoria do Senador Vicentinho Alves, que previa o acréscimo do inciso LXXIX ao artigo 5° da Constituição Federal, garantindo como direito fundamental a adoção de métodos extrajudiciais de solução de conflitos, devendo o Estado estimulá-los.

A justificativa da proposta se deve ao fato de que, a Constituição Federal não possuía um dispositivo explícito prevendo esse mecanismo de solução de conflitos, conforme esclareceu o Senador VICENTINHO ALVES¹⁰⁵

Em sede constitucional, porém, esses temas estão presentes apenas implicitamente. O propósito desta Proposta de Emenda à Constituição é o de homenagear esses meios alternativos de solução de conflitos e erigi-los à categoria de norma constitucional de conteúdo principiológico, reforçando a necessidade de sua prática mais intensa em âmbito judicial e extrajudicial.

Todavia, a Proposta de Emenda Constitucional foi arquivada em 21 de dezembro de 2018, tendo em vista o final da legislatura, porém foi realizada consulta pública e a maior parte dos votos foi favorável a inserção do dispositivo como direito fundamental.

Apesar disso, o fato de a Proposta de Emenda Constitucional ter sido arquivada, não impede que se adote no Brasil o Sistema de Multiportas, mesmo porque já há previsão de se adotar as formas alternativas de resolução de conflitos, conforme dispõe o artigo 3° do Código de Processo Civil.

Não se pode esquecer que são cinco objetivos propostos pelo *Multi-door courthouse system*, os quais se enquadrariam exatamente no nosso ordenamento jurídico, quais sejam viabilizar o conhecimento da população acerca das várias modalidades de resolução de conflitos; apontar para a população os locais apropriados para resolver o litígio; contribuir para o auxílio dos projetos, para que se tornem referência de casos apropriados; organizar a

¹⁰⁵ SENADO FEDERAL. Gabinete do Senador Vicentinho Alves. Proposta de Emenda à Constituição n° 108, de 2015, disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4133726&ts=1567529406405&disposition=inline>> Acesso em 13 de out. 2019.

coordenação entre os serviços e os fóruns na gestão do sistema e, por fim replicar os mecanismos centralizados de análise de disputas.

O Brasil possui uma grande extensão territorial, além disso, em 2018, éramos 208.494.900 habitantes, espalhados pelos 5.570 municípios do país, conforme dados do IBGE¹⁰⁶, por esse motivo o Poder Judiciário possui uma ampla estrutura, dividido em cinco ramos: Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar.

De acordo com o Relatório Justiça em Números, ano 2018, o primeiro grau de jurisdição estava estruturado em 15.398 unidades judiciárias, apontando um aumento de 20 unidades em relação ao ano anterior. Daquele número, 10.989 são varas estaduais, trabalhistas e federais (71%); 1.606 (10,4%) juizados especiais; 2.771 (18%) zonas eleitorais; 13 auditorias militares estaduais; e 19 auditorias militares da União. (CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA, 2018, p. 18)

Os meios alternativos de resolução de conflitos (arbitragem, conciliação e mediação) no Brasil, ainda são timidamente utilizados, preferindo os jurisdicionados acionar o Estado-juiz, talvez pela falta de confiança no sistema alternativo em relação ao Poder Judiciário.

A cultura de se juridicizar o conflito é inerente ao contexto histórico brasileiro, sendo comum, conflitos de somenos importância acabarem nos corredores forenses. O Código de Processo Civil de 1973 já previa a atribuição do Estado-Juiz em tentar a autocomposição através da conciliação, o que foi repetido no atual normativo adjetivo, porém foi deslocado para o início do procedimento, sendo que os dados do Conselho Nacional de Justiça têm demonstrado que tal previsão não se mostrou exitosa.

Segundo CUNHA¹⁰⁷ vários fatores contribuíram para que a autocomposição realizada pelo juiz não fosse sucedida

Primeiramente, o juiz foi formado para julgar, não tendo preparação satisfatória para adoção das técnicas de convencimento ou de ajuda à obtenção da autocomposição. Segundo, o juiz tem suas preocupações voltadas para os julgamentos e as prolações das decisões a seu cargo, não reunindo condições de tempo para as tentativas de autocomposição. Terceiro, o ambiente da sala de audiências, que ostenta símbolos formais que intimidam, não se revela adequado nem satisfatório para convencer as partes a uma autocomposição. Quarto, não é igualmente adequado aglutinar a função de conciliador e de julgador, pois muitas das informações prestadas na sessão de conciliação influenciam o convencimento, eliminando o sigilo e a confidencialidade que são relevantes para se tentar obter a autocomposição. Quinto, não há distinção

¹⁰⁶ AGÊNCIA IBGE. **Íbge divulga as Estimativas de População dos municípios de 2018**. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>> Acesso em 13 de out. 2019.

¹⁰⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14 ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 652.

satisfatória entre conciliação e mediação, não sendo utilizadas técnicas corretas para cada caso específico.

Mesmo após a vigência do atual Código de Processo Civil, é possível observar a pouca efetividade da audiência de conciliação, pois aquele ato processual que antes era praticado pelo Juiz, apesar de todos os pontos negativos acima apontados, ainda possuía um poder maior de persuasão, agora foi atribuída para conciliadores, que apesar de treinados pelos Tribunais, não conseguem atingir o convencimento das partes que preferem prosseguir com o processo até a decisão final.

Assim, o Brasil ainda não possui um Sistema Multiportas, apesar de contar com os meios adequados de resolução de conflitos, conforme esclarece SALES E SOUSA¹⁰⁸

O Brasil, ainda não conta com o sistema de múltiplas portas, tampouco com um método de resolução de conflitos similarmente desenvolvido tal como o norte-americano. Contudo, desde a década de 90, os métodos alternativos de resolução de conflito passaram a ser utilizados com maior frequência em vários espaços da sociedade como ferramenta de acesso à justiça. Os principais meios utilizados em território brasileiro são a conciliação, a arbitragem e a mediação.

Em 1996, foi regulamentado o juízo arbitral por meio da Lei 9.307¹⁰⁹ e a arbitragem foi prevista para resolver litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis, podendo ser convencionalizada em cláusula compromissória, que é estipulada em um contrato, ou por meio do compromisso arbitral, o qual pode ser inserido em um contrato ou um documento em apartado.

É inegável os benefícios *Multi-door courthouse system*, conforme pontuaram MACEDO e FACHINI NETO¹¹⁰

São de suas espécies os argumentos esgrimidos a favor do movimento das ADR, uma de natureza quantitativa, outra de natureza qualitativa. O argumento de natureza **quantitativa** é o mais invocado. Segundo ele, a ADR deveria ser incentivada porque é uma maneira mais eficiente de solução das disputas, de menor custo e mais rápida. Invocando-se a experiência inglesa, desde 1999 (quando entraram em vigor as reformas introduzidas pelo novo ‘código de processo civil’ (*Civil Procedure Rules – CPR*, que estimula o uso dos meios alternativos de resolução de conflitos bem como o uso de procedimentos sumários para causas de menor valor) e até 2010, a maior utilização das ADR acarretou a diminuição de 21% do volume de causas judicializadas. O segundo argumento, ‘**qualitativo**’, parte de uma abordagem segundo a qual a ADR possibilita uma maior participação das partes no desenvolvimento do processo e permite a elas uma maior controle sobre o resultado do processo – afinal, são elas que definem esse resultado -, bem como permite manter em sigilo certos fatos que, eventualmente, um processo

¹⁰⁸ SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O sistema de múltiplas portas e o Judiciário brasileiro**. Direitos Fundamentais e Justiça. Ano 5, n° 16, p. 204-220, Jul/set.2011, p. 214.

¹⁰⁹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n° 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm> Acesso em 12 de out. 2019.

¹¹⁰ MACEDO, Elaine Harzheim; FACHINI NETO, Eugênio. **Fuga da jurisdição? Reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição**. Revista de Direito Brasileiro. Ano 5. Vol. 10. 2015, p 527

regular tenderia a publicizar. Além disso, sustenta-se que a ADR oferece uma maior possibilidade de reconciliação entre as partes, garantindo uma melhor comunicação entre elas, aumentando assim a probabilidade de manutenção ou recuperação das relações interpessoais. Segundo esta visão, enquanto o processo judicial ordinário “olha para o passado” da relação litigiosa, a ADR “olha para o futuro”, ficando mais próxima da ideia de justiça coexistencial de que falava Cappelletti.

Logo, é possível concluir que não há motivos para que o Brasil não adote o Sistema Multiportas, sendo necessária uma gestão coordenada entre os vários Tribunais do país, os quais estão cada vez mais interligados pelo Processo Judicial Eletrônico – PJE, sendo que a solução de conflitos pelo Estado-Juiz pode ser considerada a *ultima ratio* quando não for possível adotar-se outros mecanismos.

Nesse sentido, CUNHA¹¹¹

Os meios de solução de disputas são, portanto, adequados, mas também são integrados. É possível que o meio mais adequado seja a mediação, mas não obtida a autocomposição, a opção passa a ser a arbitragem ou a jurisdição estatal. Para cada situação, há um meio adequado, mas ele é integrado com outro (s), que também revela (m) adequação para o caso. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da medição, ou da conciliação ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal.

Desse modo, em que pese ainda não se ter adotado no Brasil o Sistema Multiportas americano, já existem várias formas de solucionar o conflito sem ser pelo Estado-Juiz. Vários Tribunais de Justiça do país têm aderido aos mecanismos judiciais e extrajudiciais para a solução de conflitos, como é o caso do Tribunal de Justiça Mineiro.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem implementado várias políticas públicas no sentido de viabilizar a conciliação das partes e entregar o bem da vida pretendido de forma célere e efetiva. Assim, são realizadas semanas da conciliação, em que é possível o jurisdicionado formular um pedido de audiência de conciliação independentemente da fase em que o processo se encontra. Foram implantados Centros Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC), os quais também estão dispostos em 2º Grau de Jurisdição, bem como a existências de CEJUSC Social, CEJUSC Ambiental, CEJUSC Família, que tratam de temas específicos, apesar de ainda só existirem na Comarca de Belo Horizonte.

Ademais, o Tribunal de Justiça mineiro implantou os postos de atendimento pré-processual (PAPRES e Juizados de Conciliação) que possibilitam a conciliação antes que a

¹¹¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14 ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 654.

demanda se torne judicial, podendo serem instalados nas dependências de entes federativos, pessoas jurídicas e instituições de ensino conveniados com a Corte.

Além disso, foi criada a conciliação pré-processual do Sistema Único de Saúde (SUS) em Belo Horizonte, com fito de tornar possível a conciliação dos cidadãos e o Poder Público Municipal em questões que envolvem a saúde pública.

E, por fim, ainda há os Postos Avançados de Conciliação Extraprocessual (PACES), os quais foram instalados em associações comerciais de diversas cidades, com o objetivo de tentar a conciliação de acordos pré-processuais de relações de consumo e questões empresariais.

Essas medidas adotadas já produzem impactos nos dados de produtividade do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, conforme notícia veiculada em 16 de setembro de 2019, no site da própria Corte¹¹²

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) deu um salto em seu índice de produtividade e eficiência, em 2018. É o que revela o relatório “Justiça em Números 2019”, anuário produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que reúne dados de todo o Poder Judiciário. O Índice de Produtividade Comparada Justiça (IPC-Jus) do Tribunal mineiro, em 2018, atingiu o patamar de 82%, o melhor resultado da instituição desde o início da série histórica em 2009.

Portanto, desde 2004 com a Emenda Constitucional nº45, denominada de Reforma do Poder Judiciário e a implantação do Conselho Nacional de Justiça, são grandes os esforços para desafogar o Poder Judiciário, mas até aqui só se falou sobre “as portas” que a Justiça brasileira possui como forma de resolução de conflitos, sem contudo mencionar a importância que as Serventias Extrajudiciais podem exercer para a solução do problema.

2.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

2.5.1 Breves Considerações Acerca Das Serventias Extrajudiciais

Antes de analisar a desjudicialização das serventias extrajudiciais, é necessário fazer breves considerações sobre o instituto.

A Constituição Federal em seu artigo 236 dispõe que os serviços notariais e de registro são delegados pelo Poder Público ao setor privado, informando que a legislação infraconstitucional se encarregará de disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos seus

¹¹² ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL – ASCOM. **TJMG atinge marca histórica em produtividade.** Disponível em < <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-atinge-marca-historica-em-produtividade-1.htm#.XaSiZ5hKjIU>> Acesso em 14 de out. 2019.

responsáveis, a fixação dos emolumentos dos atos que praticarem, tudo sujeito à controle do Judiciário.

Segundo LOUREIRO¹¹³

Face ao disposto nos artigos 1 e 3 da Lei 8.935/94, podemos definir que o notário e o registrador são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado a atribuição de velar pela segurança, validade, eficácia e publicidade dos atos e negócios jurídicos.

O ingresso na atividade notarial e registral se dará por meio de concurso público, em que pese ser exercida em caráter privado e foi a Lei 8935, de 18 de novembro de 1994, que se encarregou de regulamentar o disposto no artigo 236 da Constituição Federal.

Enquanto no direito notarial, há um conjunto de normas e princípios que regulamentam a função do notário, a organização da serventia e os documentos e instrumentos que são redigidos por este profissional, o direito registral também é regulamentado por normas e princípios que tratam da atividade do registrador, a sua serventia, bem como os procedimentos registraes e a sua publicidade registral. (LOUREIRO, 2017, p. 48)

A Lei dos Notários e Registradores atribui funções específicas de conferir segurança jurídica, eficácia e efetividade às relações e aos negócios jurídicos privados, para dar certeza e assegurar o direito das partes e de terceiros.

Cabe ressaltar que, os notários e registradores não são servidores públicos em sentido estrito e nem profissionais liberais, mas sim são considerados um *tertium genus*, pois se posicionam entre o jurista estatal (magistrado, promotor de justiça, etc) e o jurista privado (advogado, consultor jurídico). (LOUREIRO, 2017, p. 54)

Assim, na atividade notarial e registral o Estado delega o exercício da função pública a um particular, contribuindo com a Administração. Isso significa dizer que, o notário ou registrador, após a aprovação em concurso público de provas e títulos, recebe do Estado as funções de fé pública previstas no artigo 236 da Constituição Federal, a qual somente se extinguirá em decorrência de certos eventos, como morte, renúncia ou aposentadoria.

Outra característica da função notarial e registral é o controle de legalidade de seus atos, ou seja, deve cumprir as solenidades que a lei determinar, devendo sempre expressar a vontade das partes e não do seu autor, as quais permanecem em situação de igualdade.

Ademais, estes profissionais são responsáveis por atuarem preventivamente na conclusão de um negócio ou nos efeitos deles decorrentes, assegurando a publicidade e segurança jurídica nos atos das partes.

¹¹³ LOUREIRO, Luis Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8 ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p.48.

Outro importante papel dos notários e registradores é o de aconselhar as partes, aproximando-as quando da intervenção nos atos e negócios jurídicos como esclarece LOUREIRO¹¹⁴

Ainda que as competências sejam diversas, cumpre observar que algumas atribuições, decorrentes da característica de imparcialidade e neutralidade, são comuns a ambos os profissionais, como o dever de assessoramento que inclui a mediação. O notário aconselha e aproxima as partes por ocasião de sua intervenção nos atos e negócios jurídicos. Os registradores também orientam o interessado para que o fato ou o título possa ter acesso à publicidade jurídica e o registrador de imóveis, em particular, exerce relevante papel de mediação em procedimentos como os de retificação de registro e regularização fundiária como será visto.

A imparcialidade e a independência também são características dos notários e registradores, os quais não estão sujeitos a qualquer pressão ou influência de qualquer natureza, possuindo o dever de defender igualmente os interesses de ambas as partes. Nesse ponto, é importante observar que esses profissionais se diferenciam dos demais profissionais liberais do direito, porque são as pessoas que podem intervir na prevenção e resolução extrajudicial dos conflitos, como no caso da atividade de conselheiro e mediador.

Aos notários (que compreendem os tabeliões de notas e de protesto de títulos), conforme disposto no artigo 6º da Lei 8.935, possuem a atribuição de formalizar juridicamente a vontade das partes; intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes queiram ou devam dar forma legal ou autêntica e autenticar fatos.

Já os registradores, como são divididos em várias modalidades (registro de imóveis, títulos e documentos, pessoa natural, dentre outros), suas atribuições estão arroladas na Lei 6.015 de 1973.

Desse modo, o artigo 5º da Lei 8.935/1994 dispõe que os tabelionatos se subdividem em: tabelião de notas, tabeliões e oficiais de registro de contratos marítimos e tabeliões de protesto de títulos. Já os oficiais são: oficiais de registro de imóveis; oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas, bem como oficiais de registro de distribuição.

É inegável o papel fundamental que as Serventias Extrajudiciais possuem para o direito brasileiro, bem como para a sociedade. Aliado a isto, possuem funções socioeconômicas, como é o caso da função profilática, pois têm a atribuição de prevenir conflitos, eliminando futuras contendas judiciais e assegurando a estabilidade das relações jurídicas.

¹¹⁴ LOUREIRO, Luis Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8 ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 62

Outra função socioeconômica das serventias é a pacificadora, porque além de prevenir litígios, possuem a função de pacificar a relação entre os particulares, notadamente as de caráter econômico, podendo atuar até mesmo após a instauração dos conflitos. Essa função é essencial para contribuir com o Poder Judiciário, pois o modelo adotado no Brasil é do notariado latino, o qual procura instaurar e proteger a situação de normalidade.

2.5.2 A Desjudicialização Pelas Serventias Extrajudiciais

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 125/2010, reconheceu além das técnicas públicas de mediação e conciliação, formas mistas ou privadas, até mesmo em escritórios particulares, como forma de solução de conflitos.

O estímulo pela resolução de conflitos através das serventias extrajudiciais, pode impactar em muito na redução de litígios perante o Poder Judiciário, que ficará responsável pelos conflitos mais complexos e, diante desse cenário, é inegável a função desjudicializadora das serventias extrajudiciais.

A desjudicialização, como visto anteriormente, consiste na transferência de atividades que antes eram exercidas exclusivamente pelo Poder Judiciário. Assim, a competência de certos procedimentos que possuíam reserva de jurisdição, agora são delegados às serventias extrajudiciais.

A Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, bem como o Código de Processo Civil de 2015 foram importantes instrumentos normativos para o rompimento do paradigma de que só o Judiciário é o lugar apropriado para a resolução de litígios.

Na atualidade, não basta que o caso seja julgado, é necessário que seja entregue ao jurisdicionados uma solução adequada e que as partes fiquem satisfeitas com o resultado obtido na demanda.

Em relação aos serviços extrajudiciais, há muito tempo o legislador tem ampliado as suas funções que antes eram da Justiça. No ano de 1992, a Lei n° 8560 autorizou o reconhecimento da paternidade diretamente nos cartórios de Registro de Pessoas Naturais.

Em 1997, foi publicada a Lei n° 9.514, que posteriormente foi alterada pela Lei 13.465/17, que permitiu que os procedimentos de execução do devedor nos contratos de Alienação Fiduciária fossem realizados por meios dos Cartórios de Registro de Imóveis e as notificações através dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos.

No mesmo ano, a Lei nº 9.492 regulamentou os serviços de protestos, prevendo um rol exemplificativo quanto as modalidades de títulos que poderiam ter ingresso naquela serventia, inclusive, atualmente é possível a realização de protestos das Certidões de Dívida Ativa (CDA).

A Lei 10.931/2004 autorizou que o Oficial do Registro Imobiliário, nos casos de retificação, se tornaria o responsável pelo procedimento administrativo, independentemente de procedimento judicial.

Já em 2007, o legislador inovou ao ampliar o rol de atribuições administrativas dos serviços extrajudiciais, quando autorizou, por meio de Lei 11.441, regulamentada posteriormente pela Resolução nº 35 do Conselho Nacional de Justiça, a possibilidade de separação, divórcio, partilha e inventário serem realizados pelos cartórios, desde que preenchidos os requisitos legais.

Recentemente, a Lei 13.105/2015 permitiu que os procedimentos de usucapião sejam realizados pela via administrativa também, regulamentado pelo Provimento nº 65/2018 do Conselho Nacional de Justiça. A usucapião extrajudicial é processada perante o Cartório de Registro de Imóveis da comarca em que se situa o imóvel e precisa preencher os requisitos legais, caso contrário será feita pela via judicial.

Não obstante, em 2017 a Lei nº 13.465/2017 regulamentou o procedimento de regularização fundiária perante os Cartórios de Registro de Imóveis.

E, por fim, outro normativo que impactou os serviços extrajudiciais, foi sem dúvida o Provimento 73, de 28 de junho de 2018, o qual permitiu que pessoas transgênero, independentemente de cirurgia de transgenitalização pudessem alterar o prenome e o gênero, diretamente nos Cartórios de Registro de Pessoas Naturais, independentemente de autorização judicial.

É possível constatar a crescente a desjudicialização de algumas matérias que até então eram tratadas pelo Judiciário, sendo transferidas para as serventias extrajudiciais, como assinala KASHUWAGI e COUTO¹¹⁵

A desjudicialização também deve ser compreendida como a ideia de retirar do Poder Judiciário atos ou providências que podem ter sua solução delegada a terceiros, seja eles agentes públicos ou privados. Dessa forma, prima-se pela simplificação processual e utilização de meios informais e/ou alternativos, a fim de possibilitar mais rapidez e efetividade aos resultados esperados.

Vários fatores contribuem para que as serventias extrajudiciais possam ser amplamente utilizadas como forma de resolução de conflitos. Os artigos 1º a 4º da Lei 8935/1994, dispõe

¹¹⁵ KASHUWAGI, Erika Kazumi; COUTO, Monica Bonetti. **Ata notarial, a prova e o novo Código de Processo Civil**. Scientia Iuris, Londrina, v. 22, n.3, p. 27-38, nov. 2018, p. 31

que as serventias precisam ser instaladas em locais de fácil acesso ao público, as quais devem funcionar diariamente em horário de expediente determinado, sendo que os Cartórios de Pessoas Naturais trabalham em regime de plantão, funcionando aos sábados, domingos e feriados.

Além disso, é evidente a proximidade das serventias extrajudiciais com a população brasileira. De acordo com LESSA DA SILVA¹¹⁶

(...) existem um total de 13.774 unidades de cartórios no Brasil. A maior concentração encontrasse na região Sudeste do país com 5.318 unidades, equivalente a 41,9% do total de unidades no território, seguindo a distribuição populacional por região com 41,9% da população brasileira, com cerca de 85 milhões de habitantes nesta região. Em segundo lugar, verifica-se a região Nordeste com 27,7% dos Cartórios e 27,7% da população do país, seguida da região Sul (14,3% dos Cartórios e 14,3% da população), da região Centro-Oeste (7,6% dos Cartórios e 7,6 da população) e da região Norte (8,5% dos Cartórios e 8,5% da população) respectivamente. No caso da Região Norte, é possível verificar uma maior incidência populacional (17 milhões de habitantes) que a região Centro-Oeste (15 milhões de habitantes) com menor concentração de Cartórios em relação a mesma.

Como é possível perceber, existem vários cartórios instalados em todo o território nacional, sendo que toda infraestrutura é mantida pelo próprio titular da serventia. A utilização das serventias extrajudiciais como “longa manus” do Poder Judiciário seria de grande valia, pois toda a estrutura para o funcionamento do Cartórios fica a cargo do seu titular, que se encarrega de pagar todas as despesas, inclusive com a contratação de escreventes, conforme previsão da própria lei dos notários e registradores.

Os impactos dessa desjudicialização já puderam ser sentidos quando da entrada em vigor da Lei nº 11.441/2007, de acordo com informações de MINELLI e CACPUZ¹¹⁷

Ainda com relação à efetividade, verifica-se que, segundo dados do Colégio Nacional do Brasil (CNB), veiculados na página eletrônica do Conjur – Consultor Jurídico, desde a entrada em vigor da Lei nº 11.441, em 05 de janeiro de 2007, mais de 1,3 milhão de atos foram oficializados em tabelionatos de todo o Brasil. Isso significa que no mínimo 2 milhões de pessoas deixaram de judicializar suas pretensões perante o Poder Judiciário. Além disso, consta ainda da referida notícia que, de acordo com informações do Colégio Notarial do Brasil, o fato de as serventias notarias terem assumido essa responsabilidade evitou um custo de R\$ 3 bilhões à Justiça brasileira. Os valores foram calculados pela entidade com base em estudo de 2013 do Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça Brasileiro (CPJus).

¹¹⁶ LESSA DA SILVA, Marcelo. **A mediação no Direito Brasileiro e sua efetividade no âmbito das serventias extrajudiciais**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. V. 2, n.2, p. 96-113. Jul/dez. Curitiba. 2016, p. 101.

¹¹⁷ MINELLI, Daine Schwabe; CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **O papel das serventias extrajudiciais no aprimoramento do acesso à justiça**. Revista Cidadania e Acesso à Justiça. V. 4, n. 2, p. 01-19. Jul/dez. Porto Alegre. 2018, pg. 10

É inegável que as serventias extrajudiciais tem uma maior proximidade com a população, até mesmo porque suas instalações não são imponentes com o são os fóruns, sem contar com a quantidade delas por número de habitantes, de acordo com levantamento de LESSA DA SILVA¹¹⁸

Fazendo um comparativo entre os dados levantados, é possível observar que as serventias extrajudiciais têm uma possibilidade de contato maior com a população. No levantamento feito na região Sudeste, verifica-se que há uma serventia extrajudicial para cada 16.688 habitantes, enquanto que em relação às comarcas esse número sobe para 107.048 habitantes, ou seja, os cartórios têm quase dez vezes mais contato com a população, isso na região apontada. Se a relação se voltar à quantidade de municípios, novamente verificamos uma superioridade em relação aos cartórios, pois enquanto há 3 cartórios, em média, por município, a quantidade de comarcas não alcança número de municípios apresentado acima, ou seja, para atender um total de 1.668 municípios na região sudeste temos disponíveis apenas 801 Comarcas/ fóruns contra um total de 5.318 cartórios disponíveis.

De tudo o que até agora foi dito, mister se faz concluir que, modernamente o direito processual civil ganhou um novo pilar de sustentação para a efetividade processual, que é justamente a correta adequação do conflito ao mecanismo próprio para a sua solução, usando por analogia do direito penal, o princípio da subsunção do litígio ao mecanismo adequado para a resolução dele.

Foi possível perceber que os vários momentos em que o direito processual civil brasileiro passou nas últimas décadas, foram importantes para modernizar a legislação às necessidades de seus jurisdicionados, não se preocupando só com a simples entrega do bem da vida pretendido.

Na maioria das vezes, a entrega da tutela ao jurisdicionado com a sentença de mérito não significa o fim do litígio, o que na realidade o cidadão pretende é que a decisão reestabeleça a situação dele ao status quo ante, em um tempo razoável e de forma adequada.

O artigo 17 do Código de Processo Civil vigente prevê que para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade. Em que pese não ser objeto do presente trabalho, o interesse de agir, que antes era condição da ação para alguns autores se tornou pressuposto processual. Sendo condição da ação ou pressuposto processual, fato é que o interesse de agir se sustenta em um tripé: necessidade, utilidade e adequação.

A adequação como sendo desdobramento do interesse de agir, é entendido como dever da parte em escolher a via processual correta ao se ingressar em juízo. Isso nos permite perceber

¹¹⁸ LESSA DA SILVA, Marcelo. **A mediação no Direito Brasileiro e sua efetividade no âmbito das serventias extrajudiciais**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. V. 2, n.2, p. 96-113. Jul/dez. Curitiba. 2016, p. 102.

que, a adequação pela escolha do mecanismo de solução de conflitos correta, poderia ser delegada não à parte mais sim a um terceiro antes mesmo do ajuizamento da ação.

Nesse sentido, o sistema multiportas americano abre os olhos do legislador brasileiro, na medida que demonstra que já há previsão de mecanismos de solução de conflitos e, que na verdade o Brasil precisa de uma gestão de direcionamento dos litígios à forma mais adequada para cada caso.

É o que se constata no caso dos milhões de brasileiros superendividados, em que a questão já não é mais preventiva, porque o fenômeno do superendividamento já está consolidado na sociedade brasileira.

De acordo com ROCHA e FREITAS¹¹⁹

Repita-se, por verdadeiro, que o reconhecimento do fenômeno do superendividamento e a busca de soluções não visa, por nenhuma hipótese, ao “estelionato por via judicial” ou qualquer meio protelatório de pagamento de dívida. Pretende-se, de um lado, encontrar uma solução digna para a situação dos cidadãos e cidadãs que já estão nesta situação e de outro proporcionar a mudança de atitude do fornecedor de crédito, adequando-a ao que determina o nosso Código Brasileiro de Proteção e Defesa do Consumidor.

Diante desse cenário, será que os superendividados poderiam encontrar nos Cartórios de Protestos mecanismos de solucionar os seus conflitos, tendo em vista que as Serventias Extrajudiciais possuem a atribuição de promover a conciliação, além do fato que esta modalidade de serviço extrajudicial é a mais adequada para conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia a negócios jurídicos em que há o inadimplemento do devedor e a existência de um título de crédito ou outros documentos de dívida.

¹¹⁹ ROCHA, Amélia Soares da Rocha; FREITAS, Fernanda Paula Costa de. **O Superendividamento, o consumidor e a Análise Econômica do Direito**. Trabalho publicado nos Anais do XIX CONPEDI. Fortaleza/CE. 2010, p. 492.

3 OS CARTÓRIOS DE PROTESTOS E OS MECANISMOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DOS BRASILEIROS SUPERENDIVIDADOS APÓS 2003

3.1 OS TABELIONATOS DE PROTESTOS

3.1.1 Breve Histórico

Os primeiros indícios do surgimento dos notários ocorreram na civilização egípcia, em que um profissional, denominado escriba ou escrivão, tinha capacidade para dominar a escrita e se encarregava em redigir as normas do povo de uma região, a mando do regente.

Posteriormente, foi na Europa, em virtude da evolução socio-jurídica que ocorreu a transição do feudalismo para o capitalismo, os tabeliães passaram a ter uma função notarial verdadeira para desempenhar o assessoramento técnico e a prerrogativa autenticadora.

O crescimento do intercâmbio comercial, causadores de transações cambiárias complexas, trouxeram consigo a necessidade de documentação escrita, à época confeccionada pelos calígrafos: oficiais públicos cuja função era emprestar solenidade exigida por lei aos atos que escrituravam (PASSOS SILVA, 2009, p. 24)

A função de assessoramento ganhou destaque no notariado civil da Igreja, em que além desta função, o tabelião possuía qualidades morais e independência perante os senhores feudais, o que ficou conhecido como “fé pública”.

No Brasil, a origem dos cartórios ocorreu no período colonial, quando os agraciados por porções de terras das Capitânicas Hereditárias, doadas para os nobres e pessoas de confiança do rei, ficaram com o encargo de administrar, colonizar, proteger e desenvolver a região, bem como escolher e nomear os tabeliães.

Em 1827, foi editada uma lei que atribuiu a vitaliciedade aos titulares das serventias que possuíam idoneidade, regra que permanece até os dias atuais, porém os requisitos de ingresso e aptidão para o desempenho das funções de tabelião foram alterados.

Em relação aos Tabelionatos de Protesto, seu surgimento ocorreu diante da necessidade de o portador da letra de câmbio comprovar a recusa do pagamento pelo sacado, a fim de haver do sacador a sua importância.

De acordo com BIMBATO¹²⁰

¹²⁰ BIMBATO, José Mário. **Protesto de títulos, sustação e cancelamento: como e quando requerer**. Manole. Barueri/Sp. 2017, p. 53.

O meio prático encontrado foi a *protestatio*, pela qual o notário, na presença do portador e de testemunhas, portava por fé a declaração por estas prestada de que o sacado, apesar de procurado para pagar, recusou-se a fazê-lo. Tal solenidade, que remonta aos primórdios da letra de câmbio, surgiu nas comunas italianas, ainda na Idade Média.

Posteriormente, é que o tabelião de protestos assumiu outras funções como a intimação do sacado ou devedor principal, dependendo do título, devendo eles comparecerem ao cartório para aceitar ou pagar, sob pena de protesto, conforme preceitos da Lei nº 9.492/97.

3.1.2 Os Tabelionatos De Protesto E Sua Regulamentação

No presente trabalho, nos interessa a função do Tabelião de Protestos, sendo que o artigo 3º da Lei 9492/97¹²¹ trata da sua competência privativa, além de dispor sobre o procedimento administrativo quando o cartório recebe o título em sua serventia para fins de protesto, o qual deve analisar tão somente os aspectos da legalidade do ato.

Segundo LOUREIRO¹²²

Protesto de títulos, portanto, é a afirmação solene em ato público formado por notário, com finalidade iminente de provar, com segurança jurídica, o descumprimento de obrigação cambial. Através do Protesto se prova de forma precisa e cristalina a falta de aceite ou de pagamento de um título e ainda a falta de devolução de uma duplicata.

Para TOMAZETTE¹²³

Ele é um ato cambiário público, solene e extrajudicial, feito fora do título. Em última análise, trata-se de um meio de prova especialíssimo, que goza de presunção, a princípio, inquestionável do fato demonstrado. O protesto não cria direitos, é apenas um meio especialíssimo de prova. Ele também não deve ser confundido com um meio de cobrança, pois trata-se exclusivamente de um meio de prova de um fato relevante.

Assim, o tabelião de protesto tem a função específica de realizar um procedimento administrativo para dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos títulos e outros documentos representativos de obrigação certa, líquida e exigível, com o objetivo de fazer prova da falta de aceite, falta de devolução ou inadimplemento das obrigações dispostas no título, sendo as duas primeiras aplicáveis aos títulos de crédito que precisam do aceite e da devolução.

¹²¹ Artigo 3º da Lei 9492/97 – Compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados na forma da lei.

¹²² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos – Teoria e Prática**. Editora Juspodivum, p. 1242

¹²³ TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: títulos de crédito**. Vol. 2, 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p.216

Anteriormente, o protesto possuía a função típica de mero ato probatório e solene para a comprovação do inadimplemento de obrigações cambiárias e cambiariformes, porém, na atualidade, várias outras funções têm sido assumidas pelos tabelionatos de protesto: a) prova da inadimplência; b) interrupção da prescrição; c) constituição em mora na compra e venda com reserva de domínio e na alienação fiduciária de bens móveis; d) pressuposto de admissibilidade para a ação de execução de contrato de câmbio (Lei 4.728/65); e) caracterização do estado de falência (Lei 11.101/2005). (LOUREIRO, 2017, p. 1242).

A função precípua do protesto é a comprovação do inadimplemento da obrigação, “[...] mas a função secundária é combater a inadimplência mediante a coerção moral do devedor recalcitrante e, destarte, contribuir para o progresso do mercado de crédito e o desenvolvimento econômico que lhe é consequência” (LOUREIRO (2017, p. 1242).

Segundo FREITAS E VITA¹²⁴

Com o passar dos anos, a evolução do direito, hoje Empresarial, e o aumento do objeto de incidência e efeitos decorrentes do Protesto Extrajudicial fizeram com que a ampla publicidade operada por essa atividade passasse a repercutir efeitos secundários, como o de coação do devedor a cumprir essa obrigação, cujo inadimplemento é posto a conhecimento de toda a sociedade, afetando a sua credibilidade financeira em face das relações jurídicas futuras e em curso.

Nesse sentido também é o que esclarece GARCIA¹²⁵

Todavia, cada vez mais a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo o papel social que o serviços de protesto tem desempenhado na recuperação de crédito, na solução célere, barata e extrajudicial de conflitos creditícios e, também, sua função de diagnosticar a situação do mercado de crédito, de funcionar como termômetro não do inadimplemento, mas também do cumprimento das obrigações.

Além disso, o artigo 1º da Lei 9492/97 aponta que terão ingresso no Tabelionato de Protestos os títulos e outros documentos da dívida, bem como as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Assim, o rol de títulos que podem ter ingresso na serventia de protesto é muito amplo, como no caso dos títulos de crédito (típicos e atípicos), pois há no ordenamento jurídico brasileiro várias leis que regulamentam essas espécies de documento, como o Código Civil, a Lei Uniforme de Genebra, a Lei dos Cheques, dentre outras.

¹²⁴ FREITAS, Matheus Silva de; VITA, Jonathan Barros. **A eficiência alocativa do tabelionato de protesto à luz da análise econômica do direito**. Economic Analyses of Law Review. V. 8, nº 2, p. 22-46, jul/dez, 2017, p. 35

¹²⁵ GARCIA, Raquel Duarte. **Protesto de títulos de créditos e documentos de dívida como solução extrajudicial para recuperação e execução de créditos**. Dissertação para obtenção do título de Mestre, área de concentração Direito empresarial junto a Faculdade de Direito Milton Campos. Nova Lima. 2013, p. 45

Quanto aos “documentos de dívida” passíveis de ingresso no cartório de protesto, são considerados os títulos ordinários que comprovam a existência de obrigações certas, líquidas e exigíveis, sendo um rol amplíssimo, pois abarca até mesmo os títulos executivos extrajudiciais dispostos no artigo 784 do Código de Processo Civil, que também possui um rol exemplificativo.

Acrescenta ainda que, dentro dos títulos executivos extrajudiciais estão as sentenças oriundas de país estrangeiro, as quais não dependem de homologação, conforme artigo 784, parágrafo 2º do Código de Processo Civil.

Desse modo, todos os documentos que possuem demonstrativo de dívida, incluindo até mesmo as sentenças judiciais com o trânsito em julgado, podem ser objeto de protesto desde que se trate de obrigação certa, líquida e exigível, requisitos que também são indispensáveis à propositura da ação de execução.

Aliado a isto, em 2012 foi inserido o parágrafo único ao artigo 1º da Lei 9492/97, acrescentando a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Outro ponto importante em relação aos títulos que são protestáveis é que, somente possuirão ingresso na serventia se preencherem os requisitos legais, tendo em vista que no momento da qualificação, o notário deve observar o preenchimento destes requisitos como, a data da emissão, indicação dos direitos que confere, bem como a assinatura do emitente, pois a falta de qualquer um deles acarreta a invalidade do título.

Há duas modalidades de protesto: o comum, em que a sua finalidade é comprovar o descumprimento de obrigação cambiária para fins de cômputo de juros de mora ou interrupção da prescrição e, o especial, que tem como objetivo a decretação da falência do devedor comerciante (LOUREIRO, 2017, p. 1251).

Os protestos por falta de aceite e por falta de devolução são utilizados para os títulos que exigem esses requisitos para a formalização da relação jurídica e servem para demonstrar que o portador da cártula foi diligente para o exercício do seu direito de regresso. Já o protesto por falta de pagamento, comprova que o devedor não honrou o seu compromisso no vencimento.

Ademais, o protesto pode ser necessário, nos casos em que a lei exige o seu ingresso no Cartório de Protesto como requisito para ingressar com a ação judicial, já o facultativo é uma opção do credor, com a finalidade apenas probatória do inadimplemento.

Aos Cartórios de Protesto como todos os demais, em seu regramento são aplicáveis princípios específicos da atividade. O princípio da oficialidade determina que o protesto é um ato oficial e solene, realizado pelo tabelião de protestos. Já o princípio da insubstitutividade

prevê que o protesto é uma prova que não pode ser suprida por outra. O princípio da unitariedade esclarece que o título só pode ser protestado uma vez. A instância ou rogação é o princípio que determina que o tabelião não pode agir de ofício, devendo ser provocado para efetuar o protesto. E por fim, a celeridade e simplificação é um princípio inerente ao direito empresarial, em que exige rapidez, flexibilidade e informalismo de suas relações jurídicas. (LOUREIRO, 2017, p. 1252)

O título ao ingressar na serventia, é protocolado devendo ser obedecida a ordem cronológica da sua entrada. Posteriormente, o tabelião de protesto irá analisar tão somente os aspectos formais do título, não podendo investigar sobre a prescrição ou decadência do documento. Esse procedimento é chamado de qualificação, sendo que o documento somente terá o seu prosseguimento obstado em razão de vícios extrínsecos ou ausência dos requisitos legais.

Após a qualificação, o protesto deve ser lavrado em 03 (três) dias úteis e o devedor deverá ser intimado em 24 (vinte e quatro) horas, por correio, funcionário do cartório ou edital. Nesse momento, é possível que o apresentante retire o título da serventia antes da lavratura do protesto, ou ainda, é possível que o devedor requeira em juízo uma liminar para sustar o protesto, tudo conforme os artigos 9º ao 11 da Lei 9.492/1997.

A análise do procedimento extrajudicial dos tabelionatos de protesto demonstra que o rito é semelhante com o da ação executiva de títulos executivos extrajudiciais, previsto no Código de Processo Civil, pois o devedor é citado para pagar em 03 (três) dias, distinguindo-os porque no procedimento judicial procede-se à penhora, enquanto no cartório efetua-se o protesto.

Dessa forma, já é possível certificar que, pela semelhança de procedimentos a serventia extrajudicial já poderia ser uma “porta” importante como mecanismo adequado de solução de conflitos em que o credor é portador de um título ou documento, os quais representam uma obrigação certa, líquida e exigível.

Analisando a execução no sistema processual português, MEDEIROS NETO¹²⁶ constata que

A adoção do procedimento extrajudicial pré-executivo tem dois efeitos bem nítidos: (i) garante ao credor, antes de movimentar o sistema processual com o requerimento de início da execução, já ter prévio conhecimento sobre a existência de bens que possam ser objeto de penhora; e (ii) contribui para que o credor reflita sobre a pertinência e utilidade de movimentar todo o sistema processual, através da ação de execução, nos casos em que já ficar demonstrado que o devedor não tem bens que possam ser penhorados.

¹²⁶ MEDEIROS NETO, Elias Marques. **Desjudicialização: a execução no sistema processual português**. p. 229.

Assim, seria possível que após os 03 (dias) da citação/intimação, o Tabelião, em verificando que não houve o pagamento, procedesse a uma audiência de conciliação, evitando o acionamento do aparato judicial, o que tem sido admitido desde a edição do Provimento 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça.

3.2 A CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

3.2.1 Da Política Pública De Solução De Conflitos

Desde a criação do Conselho Nacional de Justiça, com a Emenda Constitucional n° 45, o legislador constituinte atribuiu a ele a função de desenvolver ações e programas com o objetivo de garantir o controle administrativo e processual, a transparência e o bom funcionamento do Judiciário.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 125 com objetivo de tratar de forma adequada os conflitos que chegam ao Judiciário. Já no primeiro artigo da citada Resolução, a preocupação era com a implantação de políticas públicas para que os conflitos fossem tratados de forma adequada, de acordo com a sua natureza e peculiaridade, viabilizando o acesso à ordem jurídica justa.

Já o artigo 5° da Resolução 125/2010 prevê a instituição de uma “rede” para a implantação desta política pública de solução de conflitos, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas, abrangendo universidades e instituições de ensino, e especificando no artigo 6° do mesmo normativo, as funções que o Conselho Nacional de Justiça irá desenvolver para a implantação dela.

3.2.2 Do Provimento N° 67, De 26 De Março De 2018 Do Conselho Nacional De Justiça

No dia 26 de março de 2018, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n° 67, ampliando a rede de tratamento de solução adequada de conflitos, regulamentando os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil.

A edição do Provimento foi um importante passo para se oportunizar mais uma “porta”, dentre as que já existem no Brasil, viabilizando a solução dos litígios de forma mais adequada ao caso concreto.

De acordo com HILL¹²⁷

Sendo assim, seja através da realização de atividades que tradicionalmente qualificamos como jurisdição voluntária, seja através da promoção da justiça coexistencial, o legislador vem conclamando registradores e tabeliães para auxiliar nessa nova fase do Direito Processual Civil Brasileiro, para que prestem a sua contribuição para uma Justiça mais célere, deformalizada e, tanto quanto possível, fora da órbita do Poder Judiciário.

Como visto anteriormente, a população possui um acesso maior às serventias extrajudiciais, seja pelo quantitativo delas, pois há localidades em que não há comarca instalada, mas há cartório implementado, seja pela sua simplicidade em relação à imponência dos átrios dos fóruns.

Aliado a isto, o Provimento 67/2018 delegou aos Tribunais de Justiça a função de listarem os serviços extrajudiciais, em *sites* que prestarão o serviço, os quais serão fiscalizados pelo Corregedor-Geral de Justiça.

Os conciliadores e mediadores deverão observar os princípios e regras dispostos no Código de Processo Civil, na recente Lei 13.140/2015, bem como pelo Código de Ética de Conciliadores e Mediadores.

É imperioso ressaltar, o dever de confidencialidade, o qual já é determinado no artigo 30, inciso VI, da Lei 8.935/97, e que deve ser preservado entre todos que participam da sessão de conciliação e mediação, pois conforme CABRAL E CUNHA¹²⁸

O que for narrado, conversado, discutido mantém-se em sigilo, não podendo ser divulgado pelo conciliador ou mediador, nem utilizado por qualquer das partes como argumento ou defesa em eventual disputa judicial posterior, caso frustradas as tentativas de autocomposição pelas partes. O conciliador e o mediador têm dever de sigilo, não podendo, inclusive, divulgar ou depor em juízo, seja como parte, seja como testemunha, sobre o que lhe foi confidenciado nas sessões realizadas com as partes. O dever de sigilo estende-se aos membros das equipes do conciliador ou mediador.

Além disso, a função de conciliador e mediador já era exercida há muito tempo pelos tabeliães e registradores, porque no exercício do seu múnus eles devem dialogar com as partes, assessorando-as da melhor forma para a confecção do ato referente a sua atribuição.

Nesse sentido HILL¹²⁹

Acrescente-se ainda que, ao analisarmos a rotina das serventias extrajudiciais podemos concluir que a mediação já é, em certa medida, um mecanismo

¹²⁷ HILL, Flávia Pereira. **Mediação nos cartórios extrajudiciais: desafios e perspectivas**. Revista eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 9. Número 3. Setembro a Dezembro de 2018. p. 303

¹²⁸ CABRAL, Antônio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (Collaborative Law): “Mediação sem mediador”**. Revista dos Tribunais online. Revista do Processo. Vol. 259/2016. P. 471 -489. Setembro/2016, p. 480.

¹²⁹ HILL, Flávia Pereira. **Mediação nos cartórios extrajudiciais: desafios e perspectivas**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 19, Número 3. Setembro a Dezembro de 2018, p. 307

utilizado diuturnamente por oficiais e escreventes como forma de eficazmente contornar rurgas e impasses surgidos entre os interessados no momento da prática do ato notarial ou registral e que poderiam inviabilizá-lo. Para que os registros sejam realizados, faz-se necessário instar os interessados a chegar a um acordo quanto a um ou alguns pontos necessários para que o ato seja praticado. *Ad exemplum tantum*, podemos apontar divergências entre os pais quanto ao sobrenome a ser atribuído à criança no registro de nascimento, impasses sobre o regime de bens a ser adotado após o casamento ou sobrenome dos noivos após o casamento, dentre tantos outros dissensos. Sendo assim, esse imperativo prático acabou por conduzir os registradores e tabeliães ao desenvolvimento de uma habilidade – o fomento do diálogo como forma de debelar impasses entre os sujeitos interessados – que poderá auxiliar tais profissionais no desempenho das funções de mediador.

Um importante dispositivo do Provimento 67/2018 e que merece especial destaque, é o artigo 11, que esclarece o dever das partes de estarem acompanhadas de advogado, pois caso contrário a sessão será suspensa até que todos estejam devidamente assistidos pelo profissional do direito.

Isso significa dizer que, o advogado como indispensável à administração da justiça, manteve preservada a sua prerrogativa, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal e artigo 2º da Lei nº 8.906 de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), quanto à participação na sessão de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais.

De acordo com PANIZA¹³⁰

Vale lembrar que a posição topográfica do advogado como ente essencial à administração da justiça reforça sua situação de indispensabilidade, traduzindo sua ausência em perfeita violação ao acesso à justiça, sendo decisiva para que não aconteça um desequilíbrio entre as partes.

O processamento do requerimento de conciliação e mediação está previsto no artigo 13 e seguintes do Provimento 67/2018. E aqui, nos interessa especialmente, o disposto no artigo 13¹³¹ do normativo, notadamente, porque ele informa que o requerimento será dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro de acordo com suas respectivas competências.

No mesmo sentido, é o disposto no artigo 42 da Lei 13.140/2015¹³² que se preocupou com o local adequado para solucionar o conflito diante das diversas modalidades de serventias extrajudiciais.

¹³⁰ PANIZA, Carolina Diniz. **O papel do advogado como função essencial à administração da justiça e sua responsabilidade por dano processual**. Dissertação de Mestrado ao Curso de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito do UNIFIO – Centro Universitário FIEO. Orientador : Prof. Dr. Sérgio Sieji Shimura, 2011, p. 18.

¹³¹ Art. 13 – O requerimento de conciliação ou de mediação poderá ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro de acordo com as respectivas competências (art. 42 da Lei n. 13.140/2015).

¹³² Art. 42 – Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflito, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências.

Assim, novamente verificamos a preocupação com a adequação do caso concreto à serventia extrajudicial que melhor possa resolver o conflito. Em relação ao princípio da adequação DIDIER JR.¹³³ afirma

Inicialmente, a própria construção legislativa do processo deve ser feita tendo-se em vista a natureza e as peculiaridades do seu objeto; o legislador deve atentar para essas circunstâncias, pois um processo inadequado ao direito material pode importar verdadeira negação da tutela jurisdicional. O princípio da adequação não se refere apenas à estruturação do procedimento. A tutela jurisdicional há de ser adequada; o procedimento é apenas uma forma de encarar esse fenômeno.

Ademais, o artigo 14 do Provimento 67/2018 dispõe sobre os requisitos mínimos para se fazer o requerimento na realização da conciliação ou mediação, se assemelhando com os requisitos da petição inicial, previsto no artigo 319 do Código de Processo Civil, inclusive admitindo o aditamento do requerimento no prazo de 10 (dez) dias.

Em seguida, o requerimento será distribuído e anotado no livro de protocolo e a serventia irá designar a sessão de conciliação ou de mediação imediatamente, providenciando a notificação da data e hora da audiência, orientando a parte contrária que o seu comparecimento é facultativo.

O Provimento nº 67/2018 previu ainda que, as sessões de mediação e conciliação precisam ser realizadas em ambiente adequado e, caso frutífero o acordo, o documento será assinado pelas partes e o termo será arquivado em uma nova modalidade de Livro, denominado de Livro de Conciliação e Mediação, inclusive prevendo o normativo a existência de outra espécie de Livro, que é o Livro de Protocolo Específico para o recebimento dos requerimentos de mediação e conciliação.

Se não houver acordo ou pedido de desistência, o procedimento será arquivado pelo cartório, anotando a circunstância no livro de conciliação e de mediação. E por fim, restou vedado aos cartórios estabelecerem, em documentos por eles expedidos, cláusula compromissária de conciliação ou de mediação extrajudicial.

3.2.3 Do Local Do Protesto E Da Escolha Da Serventia

¹³³ DIDIER JR. Fred. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª ed. Salvador: Ed. Juspodivum, 2017, p. 130

Um ponto que merece atenção, é que no Brasil, em regra o pagamento da obrigação é feito no domicílio do devedor, nos termos do artigo 327 do Código Civil¹³⁴, ou seja, os instrumentos obrigacionais deverão estipular o domicílio onde as obrigações serão cumpridas.

Esclarece TARTUCE¹³⁵

A) Obrigação quesível ou quéritable – situação em que o pagamento deverá ocorrer no domicílio do devedor. De acordo com a lei, há uma presunção relativa de que o pagamento é quesível, uma vez que o sujeito passivo deve ser procurado pelo credor em seu domicílio para efetuar o pagamento, salvo se o instrumento negocial, a natureza da obrigação ou a lei impuserem regra em contrário (art. 327, *caput* do CC). Assim, a Lei adjetiva civil, em seu artigo 327, encerra uma presunção (legal). Não havendo contratação específica quanto ao local do cumprimento da obrigação, esta será considerada quesível, ou seja, o credor, quando do vencimento, deve dirigir-se até o domicílio do devedor para receber o pagamento que lhe é devido.

A escolha do lugar do pagamento é importante, porque através dele há fixação da regra de competência, conforme artigo 46 do Código de Processo Civil¹³⁶, o qual trata justamente das ações fundadas em direito pessoal, como é o caso das obrigações.

Nesse sentido, afirma NAVES¹³⁷

O foro comum previsto pelo ordenamento brasileiro, em tradição seguida universalmente, é o domicílio do réu. Segundo o art. 46 do Novo CPC, essa regra somente se aplica aos processos fundados em direito pessoal e direito real sobre bens móveis. Dessa forma, as demandas fundadas em direito pessoal sobre móvel, direito pessoal sobre imóvel e direito real sobre móvel tem como regra de foro comum o domicílio do réu.

A fixação da competência em se tratando de pagamento das obrigações tem reflexos também quando da efetivação do protesto, como afirma LOUREIRO¹³⁸

(...) competência significa uma capacidade genérica para realizar determinadas atribuições legais. Deriva da lei e consiste na capacidade que esta atribui a um órgão, instituição ou pessoa a realização de determinada função, delimitando o âmbito e o alcance da atividade.

Em relação aos tabeliães, a referida lei prevê que os notários podem ser escolhidos livremente pelas partes, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar da situação dos bens objeto do ato ou negócio, nos termos do artigo 8º, porém não podem praticar atos de seu ofício fora do Município para o qual recebeu delegação de acordo com o artigo 9º do citado normativo.

¹³⁴ Artigo 327 – Efetuar-se-á o pagamento no domicílio do devedor, salvo se as partes convencionarem diversamente, ou se o contrário resultar da lei, da natureza da obrigação ou das circunstâncias.

¹³⁵ TARTUCE, Flávio. **Direito Civil, v.2: direito das obrigações e responsabilidade civil. 12 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.** p. 188/189.

¹³⁶ Artigo 46 - A ação fundada em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis será proposta, em regra, no foro do domicílio do réu.

¹³⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil. Volume único. 9 ed.** Salvador: Ed. JusPodivum, 2017, p. 234.

¹³⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática.** 8 ed., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivum, 2017, p. 78.

Todavia, em relação aos Tabelionatos de Protestos, o artigo 11 trata da sua competência privativa, esclarecendo no parágrafo único que se houver mais de um tabelião de protesto na mesma localidade, será obrigatória a prévia distribuição dos títulos.

Assim, é possível constatar que a escolha do Tabelião de Protestos está condicionada ao que ficou estipulado no título ou documento de dívida, quanto ao lugar do pagamento, que pode ser o domicílio do devedor, ou alternativamente, se resultar da lei ou se partes convencionarem diversamente.

Aliado a isto, em se tratando de títulos de crédito o credor deve ficar atento ao que dispõe a legislação específica de cada cártula em relação as regras sobre o local do pagamento, como por exemplo, a Lei Uniforme de Genebra.

Tanto é assim que, a Lei 9.492/97 que dispõe sobre os protestos de títulos possui regra própria acerca do protesto do cheque, permitindo que ocorra no lugar do pagamento ou do domicílio do emitente, devendo constar a prova da apresentação da cártula ao Banco sacado.

Como se não bastasse, ainda é possível que em determinadas localidades haja mais de um tabelionato de protestos e por tal razão há previsão da existência de oficiais de registro de distribuição nos termos do artigo 5º, inciso VII da Lei 8.935/94 e artigos 7º e 8º da Lei 9.492/97.

Desse modo, os credores que necessitam ingressarem com títulos e documentos de dívidas nos Tabelionatos de Protestos precisam verificar o que restou estipulado quanto ao lugar do pagamento e, posteriormente, se na localidade existir mais de uma serventia, tais documentos serão recepcionados, distribuídos e entregues na mesma data no Tabelionato, obedecidos os critérios de quantidade e qualidade.

3.2.4 Dos Emolumentos

Os serviços prestados pelos cartórios são remunerados mediante o pagamento de emolumentos, cujo valores serão fixados por lei federal (Lei 10.169/2000), ficando a cargo de cada Estado fixar suas regras específicas.

A percepção dos emolumentos é um direito dos cartorários e possuem natureza jurídica tributária, conforme LOUREIRO¹³⁹

Mas além da natureza jurídica de taxa, os emolumentos extrajudiciais também refletem peculiar feição remuneratória de trabalho realizado em caráter privado. Os notários exercem, por delegação, serviços públicos notarias em caráter privado (art. 236 da CF), e é nos emolumentos relativos aos atos

¹³⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme Loureiro. **Registros Públicos – Teoria e Prática**. 8 ed., rev. e ampl. Salvador: Editora Juspodivum. 2017, p. 98

praticados que eles colhem a remuneração de seu trabalho, ou seja, rendimento resultante de trabalho exercido em caráter privado.

Uma questão importante que deve ser destacada, é em relação ao pagamento dos emolumentos dos atos praticados nos Tabelionatos de Protesto. O artigo 37 da Lei 9.492/97 prevê que os atos praticados nestas serventias serão remunerados mediante o pagamento dos emolumentos fixados na forma da lei estadual e de seus decretos regulamentares, salvo quando o serviço for estatizado.

Além disso, o parágrafo primeiro do artigo 37 do citado diploma legal, dispõe que poderá ser exigido depósito prévio dos emolumentos e demais despesas devidas, sendo que elas serão reembolsadas ao apresentante quando ressarcidas pelo devedor no Tabelionato de Protesto.

Em Minas Gerais, por exemplo, segundo dados retirados do site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais¹⁴⁰, o protesto de títulos e outros documentos de títulos, compreendendo apontamento, instrumento de protesto e seu registro, no caso de um título de até R\$ 145,00 (cento e quarenta e cinco Reais), serão devidos R\$ 13,28 (treze Reais e vinte e oito centavos) de emolumentos e R\$ 4,18 (quatro Reais e dezoito centavos) de Taxa de Fiscalização Judiciária, ou seja, o valor final ao usuário será de R\$ 17,46 (dezesete Reais e quarenta e seis centavos), o que equivale a 12% do valor total do título.

Se o título for de um valor inferior a R\$ 145,00 (Cento e quarenta e cinco Reais), os emolumentos serão maiores, pois esses valores são fixos, o que pode onerar em muito o apresentante no momento de decidir pelo protesto ou não. Assim, o credor que além de não receber do devedor o valor devido no vencimento, ainda precisa desembolsar os valores dos emolumentos antecipadamente.

O artigo 16 do Provimento 67/2018 dispôs que o requerente deve arcar com os emolumentos referente a uma sessão de mediação de 60 (sessenta) minutos, que conforme parágrafo 1º do artigo 37 da Lei 9.492/97, deve ser pago antecipadamente.

Aliado a isto, os artigos 36 a 39 do Provimento 67/2018 dispõem sobre os emolumentos para as sessões de mediação e conciliação, que serão devidos os valores referentes ao menor valor cobrado na lavratura de escritura pública sem valor econômico, que em Minas Gerais equivale a R\$ 21,34 (vinte e um Reais e trinta e quatro centavos).

Nesse ponto, é importante salientar que o valor muito baixa da sessão de mediação e conciliação é um fator negativo para que os cartorários incentivem a prática do ato em sua

¹⁴⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Tabela de emolumentos/2019**. Anexo à Portaria nº5.877/CGJ/2018. Disponível em < <http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/custas-emolumentos/tabela-de-emolumentos-2019.htm>> Acesso em 17 de out. 2019.

serventia, motivo pelo qual seria interessante que os Tribunais de Justiça também estimulassem a realização do ato, porém mediante o pagamento de emolumentos mais atraentes nos Tabelionatos de Protesto.

Se houver pedido de arquivamento antes da sessão de conciliação ou mediação, há previsão da devolução de 75% (setenta e cinco por cento) dos emolumentos ao Requerente. Acrescente-se ainda que, em casos de benefício da justiça gratuita, há previsão de sessões não remuneradas, as quais não podem ser inferiores a 10% da média semestral das sessões realizadas pelo serviço extrajudicial, nem inferior ao percentual fixado para as câmaras privadas.

Todavia, em 29 de agosto de 2019, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 86 que viabilizará ainda mais o incentivo à solução de conflitos pelos Tabelionatos de Protestos, pois dispôs sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto.

Antes do normativo, o credor que procurava o Tabelionato de Protestos precisava pagar antecipadamente o valor dos emolumentos para dar início ao procedimento administrativo, agora com a mudança, ao credor basta apresentar o título no cartório e ao final do seu processamento o devedor deverá arcar com o pagamento do principal e demais cominações legais, bem como os emolumentos.

É inegável que a edição do Provimento 86/2019 irá impactar sobremaneira nas atividades dos Tabelionatos de Protesto, tendo em vista que incentivará os portadores de títulos a acionarem as serventias, com o fito de encontrem uma forma de solucionar o litígio entre elas, pois antes além do inadimplemento do devedor ainda tinham que arcar antecipadamente com os emolumentos.

3.2.5 Da Renegociação De Dívidas

O Conselho Nacional de Justiça inovou mais uma vez ao editar o Provimento 72, de 27 de junho de 2018 que tratou das medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil.

O normativo tem como objetivo incentivar a quitação ou renegociação das dívidas protestadas, medida que deve ser prévia e facultativa ao procedimento de conciliação e mediação. Assim, o artigo 4º do Provimento nº 72/2018 esclarece que a quitação ou

renegociação de dívida é uma fase antecedente a uma possível instauração do procedimento de conciliação e mediação.

O processamento da quitação ou renegociação se dará mediante um requerimento, preenchidos os requisitos legais, além de oportunizar ao credor a concessão de autorização para o tabelião de protesto informar as várias formas de pagamento da dívida, dentre outras medidas.

Isso significa dizer que, o credor procura o tabelionato de protestos na posse de um título líquido, certo e exigível, o devedor é notificado para pagar em 03 (três) dias úteis, porém esgotado o prazo sem que tenha havido o pagamento, a sustação ou a desistência, o Tabelião lavrará e registrará o protesto e entregará o instrumento ao apresentante, sendo que de acordo com o normativo em questão, estes títulos que foram protestados podem agora ser objeto de negociação

Nesse ponto é interessante observar que, timidamente, o Brasil tem adotado mecanismos similares aos adotados em Portugal, através dos “Agentes de Execução” e na França, por meio do *hussier de justice*, profissional que é protagonista do processo executivo.

Nesse sentido é o que esclarece GARCIA¹⁴¹

[...] Além de fazer a execução de sentenças, o *hussier de justice* também busca a **recuperação do crédito** por meio de acordos de pagamento de dívidas ou da penhora no caso de descumprimento dos acordos; elaboração do **constant**, um auto de prova de dano que, feito perante o *hussier*, adquire caráter irrefutável (ou seja, dotado de fé pública); prática de atos que são meramente de **administração da justiça**, pois faz notificações das partes e executa as decisões judiciais (exceto penas de prisão). Como se vê, vários de suas atividades já se parecem com algumas das atividades exercidas pelos tabeliães de protesto no Brasil (notificações, recuperação de crédito, formação de prova), embora aqui o poder de ação do tabelião seja muito mais tímido.

Na França, o *hussiers de justice* concentra todos os atos do processo executivo e do seu pagamento, possuindo funções que no Brasil são reservadas ao Poder Judiciário. Além disso, esses profissionais são verdadeiros auxiliares do sistema judicial e são submetidos a prova e treinamento, sendo controlados pelo Estado.

Já em Portugal, o sistema processual passou por diversas reformas a partir de 2003 quando o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, com inspiração no sistema francês, propôs uma reforma do processo de execução, conferindo aos magistrados a prática de atos essencialmente jurisdicionais, que envolvem conhecimento e declaração de direitos. (MEDEIROS NETO, 2015, p. 231).

¹⁴¹ GARCIA, Raquel Duarte. **Protesto de títulos de créditos e documentos de dívida como solução extrajudicial para recuperação e execução de créditos**. Dissertação para obtenção do título de Mestre, área de concentração Direito empresarial junto a Faculdade de Direito Milton Campos. Nova Lima. 2013, p. 75.

Assim, desde 2003 em Portugal existe a figura do “Agente de Execução” (ou agente de cobrança), que conforme GARCIA¹⁴²

Seguindo o modelo de outros países, optou-se pela desjudicialização das diligências do processo de execução (penhora, venda e pagamento) e dos outros atos relativos a elas (citação, notificação, publicações), pois têm função meramente instrumental. As tomadas de decisão que não envolvam função jurisdicional típica e que se restrinjam à mera cognição superficial típica do procedimento executivo também cabem ao agente de execução. Ficaram a cargo do juiz funções de tutela das atividades do agente, de solucionar as dúvidas deste e as tomadas de decisões de cunho jurisdicional, como as referentes a litígio na pendência da execução, decisões liminares, garantia de direitos fundamentais ou matéria sigilosa. Não cabe mais ao juiz – ao contrário do que antes ocorria – ordenar a penhora, a venda, o pagamento e a extinção do processo executivo. Todas as diligências da execução, se a lei não determinar de forma diversa, caberão aos agentes de execução.

É possível constatar que, tanto na França como em Portugal, a atividade do juiz é a *ultima ratio* do processo executivo, sendo que a maior parte dos atos procedimentais fica nas mãos de auxiliares da justiça.

Por outro lado, no Brasil, apesar das recentes alterações legislativas, o CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA¹⁴³ constatou que

Em geral, o tempo médio do acervo (processos pendentes) é maior que o tempo da baixa, com poucos casos de inversão desse resultado. As maiores faixas de duração estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (7 anos e 11 meses) e da Justiça Estadual (6 anos e 9 meses). As execuções penais foram excluídas do cômputo, uma vez que os processos desse tipo são mantidos até que as penas sejam cumpridas.

Ademais, pelo rito da execução de títulos executivos extrajudiciais brasileiro em vigor, já é possível aferir também que, os atos processuais realizados pelo juiz são em média apenas 03 (três) e que o processo fica em suas mãos por poucas horas aguardando na maior parte do tempo diligências que deverão ser realizadas pelas partes.

Por outro lado, o Professor Cássio Scarpinella Bueno esclareceu que “o legislador certamente se impressionou com os números disponíveis sobre a eficácia do protesto como instrumento de cobrança de dívidas em geral. Há pesquisas a indicar que mais de 65% dos créditos apresentados a protesto são recuperados dentro do prazo legal de três dias úteis.”¹⁴⁴

¹⁴² Ob. Cit, p. 77

¹⁴³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2018: ano-base 2017**. Brasília: CNJ, 2018, p. 142

¹⁴⁴ BUENO, Cássio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado**. 1º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 346.

Em notícia veiculada no *site* Conjur - Consultor Jurídico¹⁴⁵ em 2016, já era possível constatar o impacto que foi sentido pelo Poder Judiciário quando da promulgação da Lei 11.441/07, que permitia os Cartórios de Notas formalizarem divórcios, partilhas e inventários. Vejamos:

Desde a promulgação da Lei 11.441/07, que permite a cartórios formalizar divórcios, partilhas e inventários, mais de 1,3 milhão de atos foram oficializados em tabelionatos de todo o Brasil. Desse total, 500 mil foram feitos apenas em São Paulo. Os dados são da central de dados do Colégio Notarial do Brasil (CNB). Segundo a CNB, o fato de os cartórios terem assumido essas responsabilidades evitou um custo de R\$ 3 bilhões à Justiça de todo o Brasil e de R\$ 1,2 bilhão ao governo paulista.

Também em 16 de outubro de 2019 foi veiculada notícia pelo *site* do Instituto de Protesto – IEPTB¹⁴⁶, informando que 65% das dívidas levadas aos Cartórios de Protestos são recuperadas em até três dias úteis, no Estado do Paraná.

É importante ressaltar que, a recuperação de crédito é fundamental para a economia do país, não se sabendo ao certo qual o quantitativo do passivo que se encontra imobilizado nesses milhares de processos em andamento no Poder Judiciário.

FREITAS E VITA¹⁴⁷ afirmaram

É preciso, diante deste contexto, sem descuidar do grande grau de ineficiência da prestação Jurisdicional, encontrar meios extrajudiciais de recuperação dos créditos necessários a dar continuidade no cumprimento da função social decorrente da propriedade, dos contratos e da liberdade de iniciativa. Daí a grande pertinência do Protesto extrajudicial.

O Provimento 72/2018 trata da renegociação de dívida após o protesto dos títulos que ingressaram no Tabelionato de Protesto e antes da audiência de conciliação e mediação, mas é possível que essa renegociação também possa ser aplicada quando já há processo em andamento, permitindo-se ao tabelião, na condição de “agente executivo”, na fase da penhora e em analogia ao artigo 8º do citado normativo¹⁴⁸, viabilizar o diálogo entre as partes na busca de solução adequada para o conflito.

¹⁴⁵ CONJUR. **Atos em cartórios retiraram 1,3 milhão de processos da Justiça**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-25/atos-cartorios-retiraram-13-milhao-processos-justica>> Acesso em 20 de out. 2019.

¹⁴⁶ INSTITUTO DE PROTESTO – IEPTB. Disponível em <<http://www.protestodetitulos.org.br/comercio-recupera-65-das-dividas-levadas-aos-cartorios-de-protesto-no-parana/>> Acesso em 20 de out. 2019

¹⁴⁷ FREITAS, Matheus Silva de; VITA, Jonathan Barros. **A eficiência alocativa do tabelionato de protesto à luz da análise econômica do direito**. *Economic Analyses of Law Review*. V. 8, n° 2, p. 22-46, jul/dez, 2017, p. 39

¹⁴⁸ Art. 8º - No requerimento de medidas de incentivo à quitação ou renegociação de dívidas protestadas, o credor poderá conceder autorização ao tabelião de protesto para: I – expedir aviso ao devedor sobre a existência do protesto e a possibilidade de quitação da dívida diretamente no tabelionato, indicando o valor atualizado do débito, eventuais condições especiais de pagamento e o prazo estipulado; II - receber o valor do título ou documento de dívida protestado, atualizado monetariamente e acrescido de encargos moratórios, emolumentos, despesas do protesto e encargos administrativos; III – receber o pagamento, mediante condições especiais, como abatimento

Desse modo, vários pontos positivos contribuem para uma maior desjudicialização do processo executivo, tanto de títulos judiciais como extrajudiciais, pois a partir do momento em que se há um título líquido, certo e exigível e o inadimplemento do devedor, não se justifica judicializar o procedimento, pois aquele sistema Multiportas americano apesar de não está expressamente implantado no Brasil, as várias alterações legislativas e regulamentações do Conselho Nacional de Justiça demonstram que, é possível a sua adoção em nosso ordenamento jurídico, porém de acordo com as peculiaridades do nosso sistema judicial, como no caso dos tabelionatos de protestos e o superendividamento dos brasileiros.

3.3 OS TABELIONATOS DE PROTESTO E O SUPERENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES BRASILEIROS

3.3.1 O Local (“Porta”) Mais Adequado Para A Solução Do Superendividamento Dos Consumidores Brasileiros

A Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994 prevê a existência de três tabelionatos (notas, registro de contratos marítimos e protesto de títulos) e quatro oficiais de registro (de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, das pessoas naturais e de interdições e tutelas e, por fim, de distribuição).

Restou demonstrado que, o Tabelionato de Protesto é o local apropriado para resolver questões que envolvem o inadimplemento dos devedores quando o credor for portador de um título líquido, certo e exigível.

Foi possível analisar ainda que, após 2003 com as várias políticas econômicas adotadas pelo governo federal o brasileiro não sucumbiu ao aumento da possibilidade de consumo, o qual contribuiu para o fenômeno do superendividamento. A questão, nos dias atuais, está consolidada na sociedade, sendo difícil falar em prevenção do superendividamento, mas sim como resolver os milhões de conflitos que foram desencadeados por esta situação, os quais, inclusive, impactaram o Poder Judiciário, diante das inúmeras ações de execução que não são resolvidas.

Por outro lado, quando o consumidor se torna superendividado, significa dizer que ele não consegue honrar as suas despesas ordinárias sem afetar a dignidade da pessoa humana. Já

parcial do valor ou parcelamento, observando-se as instruções contidas no ato de autorização do credor; IV – dar quitação ao devedor e promover o cancelamento do protesto.

o credor, quando procura o Cartório de Protesto é por que já há um litígio instaurado e vários esforços foram envidados para que houvesse o cumprimento voluntário da dívida.

BERTINI JÚNIOR¹⁴⁹ sustenta que

Infere-se, desta feita, que o protesto inicialmente traz consigo a nota da litigiosidade, pois representa um ato que comprova em caráter *erga omnes* o descumprimento de uma obrigação. Por outro giro, representa uma forma prevista em Lei de se compelir o inadimplente a cumprir a obrigação sem ter que se recorrer às vias judiciais, sob pena de vir seu crédito abalado.

Neste contexto, acredita-se que o mecanismo mais adequado para a solução dos conflitos que envolvem consumidores superendividados é sem dúvida os cartórios de protestos.

Vários motivos comprovam que a escolha dos Cartórios de Protesto é a mais acertada, como por exemplo, a semelhança do procedimento administrativo das serventias e o procedimento extrajudicial da execução, a celeridade que os tabelionatos podem proporcionar na solução do conflito, a viabilidade da audiência de conciliação, agora prevista no Provimento nº 67/2018, a acessibilidade da população aos locais em que estão instalados os cartórios, a economia (orçamentária, de tempo, de gestão) que irá impactar o Poder Judiciário, pois as serventias são operacionalizadas com as verbas do tabelião e não do poder público, além da possibilidade de postergação do pagamento dos emolumentos.

Aliado a isto, vimos anteriormente, que os tabeliões possuem naturalmente a atribuição de mediar as partes, apesar de se tratar de uma figura imparcial, mas que esclarece, dialoga e assessora as partes na confecção do ato e proporciona a forma prevista em lei.

Apesar de inexistir dados acerca da relação do superendividamento com o Poder Judiciário, fato é que é possível presumir que uma boa parcela das execuções que se encontram instauradas se devem a este fenômeno, sendo que o Tabelião de Protestos pode contribuir sobremaneira para resolver os conflitos antes mesmo do seu ajuizamento ou quando o litígio já está instaurado no Poder Judiciário.

Nesse sentido ressalta FREITAS e VITA¹⁵⁰

Num contexto socioeconômico marcado pela financeirização da economia, a publicização do inadimplemento por parte do devedor faz com que haja uma imediata repercussão negativa em face deste, com a negativação do seu nome perante outros agentes econômicos, que restringirão a oferta de crédito e condições negociais, o que – numa análise de custo-benefício – induzirá o devedor a cumprir a obrigação, pois, os benefícios do adimplemento tornam-

¹⁴⁹ BERTINI JÚNIOR, José Geraldo. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a contribuição das serventias extrajudiciais para a desjudicialização**. Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca/SP. 2018, p. 62.

¹⁵⁰ FREITAS, Matheus Silva de; VITA, Jonathan Barros. **A eficiência alocativa do tabelionato de protesto à luz da análise econômica do direito**. *Economic Analyses of Law Review*. V. 8, nº 2, p. 22-46, jul/dez, 2017, p. 40

se mais vantajosos do que o efeito de persistir na violação do dever a que está obrigado.

Desse modo, o procedimento administrativo do cartório de protesto é um excelente meio de coação para impelir o devedor a quitar os seus débitos, e, caso não seja possível, a conciliação pode novamente restabelecer o diálogo entre as partes.

3.3.2 A Conciliação Pré-Processual E Processual Como Mecanismo Mais Adequado

Anteriormente, percebemos que no Brasil há 03 (três) espécies de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, que são a arbitragem, a mediação e a conciliação. Vimos também que o local apropriado para a resolução de conflitos dos superendividados é o Cartório de Protestos.

Todavia, dos meios previstos no Brasil e no caso dos superendividados, a conciliação é a forma mais adequada na atuação do caso concreto pelo Tabelião e não mediação.

De acordo com DIDIER JR.¹⁵¹

[...] A diferença entre a conciliação e a mediação é sutil – e talvez, em um pensamento analiticamente mais rigoroso, inexistente, ao menor em seu aspecto substancial. A doutrina costuma considera-las como *técnicas* distintas para a obtenção da autocomposição. O conciliador tem uma participação mais ativa no processo de negociação, podendo, inclusive, sugerir soluções para o litígio. A técnica da conciliação é mais indicada para os casos em que não havia vínculo anterior entre os envolvidos.

O tabelião de protestos nos casos de resolução de conflitos deve ser tratado como conciliador, justamente porque não possui qualquer vínculo anterior entre as partes, nos termos do artigo 165, parágrafo 2º do Código de Processo Civil.

Ademais, pela função inerente aos tabelionatos de assessoramento das partes, o cartorário possui uma atividade mais ativa, devendo atuar com neutralidade e imparcialidade, conforme esclarece LOUREIRO¹⁵²

Os direitos e o atributo da independência (art. 28 da LNR) têm por objetivo garantir a necessária imparcialidade e neutralidade do notário e do registrador. Os deveres, as responsabilidades, o poder de controle, por sua vez, também visam o bom funcionamento das instituições, a observância da lei, a eficiência e harmonia na prestação dos serviços, tudo com vistas para a consecução da finalidade precípua de segurança jurídica.

¹⁵¹ DIDIER JR. Fred. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19e ed. Salvador: Ed. Juspodivum, 2017, p. 308

¹⁵² LOUREIRO, Luis Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8 ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 62

Além disso, a imparcialidade na atuação de seu mister, demonstra que o tabelião tem o dever de defender igualmente os interesses de ambas as partes, sem privilegiar qualquer delas, independentemente de pressões ou influências de qualquer natureza, além de estar em consonância com o moderno direito contratual que preserva o equilíbrio entre os contratantes (LOUREIRO, 2017, p. 62).

A conciliação pode ser realizada pré-processualmente, sem que haja processo instaurado, como visto pela Resolução 125/2010 através de um simples requerimento da parte, modelo este adotado no sistema processual Português, conforme a Lei n° 32/2014¹⁵³.

Ocorre que, a legislação portuguesa no Brasil deve servir de inspiração para o legislador, de acordo com CAPELLETTI¹⁵⁴

Um aspecto igualmente óbvio – bem conhecido dos estudiosos de Direito Comparado – é o de que as reformas não podem (e não devem) ser transplantadas simploriamente de seus sistemas jurídicos e políticos. Mesmo se transplantada “com sucesso), uma instituição pode, de fato, - operar de forma inteiramente diversa num ambiente diverso. Nossa tarefa deve consistir, com o auxílio de pesquisa empírica e interdisciplinar, não apenas em diagnosticar a necessidade de reforma, mas também cuidadosamente monitorar sua implementação.

Ademais, pela nossa tradição *civil law* o brasileiro ainda mantém a cultura da juridicização, apesar da descrença com a efetividade da Justiça prefere aguardar a decisão final a levar o seu caso concreto para uma serventia extrajudicial e ainda mais sem um processo documentado e burocrático.

Esclarece RIBEIRO¹⁵⁵

Todavia, não se deve deixar acomodar aos padrões arcaicos e sedimentados – os hábitos podem e devem ser revistos. É necessário romper tradições, mitos e mentalidades conservadoras. O âmbito institucional jurídico não é lugar para dogmas, uma vez que haveria inevitável contradição com a mutabilidade da cultura e da sociedade. As normas – materiais e processuais – devem ser direcionadas para uma realidade social concreta, em um momento histórico determinado, de forma a atender as necessidades específicas daqueles eu estão sob o seu comando. Caso haja alteração das necessidades deve existir espaço e condição para inserções harmônicas e alterações compatíveis da norma para com a nova realidade social.

Em relação à conciliação processual, é inegável que pode contribuir para o deslinde do processo. O processo executivo não possui a previsão da realização da audiência de conciliação,

¹⁵³ DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO. Lei n° 32, de 30 de maio de 2014. Disponível em <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345939/details/maximized>> Acesso em 20 de out.

¹⁵⁴ CAPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução Elle Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 162

¹⁵⁵ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2012, p. 35

como é no processo de conhecimento. Após a petição inicial, o devedor é citado para pagar em 03 (três) dias, sob pena de iniciar o processamento da penhora.

O diálogo e a informação são essenciais para o êxito da conciliação pelos Tabelionatos de Protestos, como analisa GALDINO¹⁵⁶

Na verdade, normalmente, os litígios somente existem porque os litigantes possuem informações incompletas. Se ambos (*rectius*: todos) os litigantes dispusessem sempre de todas as informações necessárias às análises de riscos, custos e benefícios, teriam condições de prever com excelente grau de acerto as soluções dos litígios, evitando-os. Mas, as informações não são dominadas de modo completo pelos litigantes.

Ocorre que, um dos pilares que sustentam o processo civil contemporâneo é a audiência de conciliação que foi deslocada para o início do processo de conhecimento. Ademais, é um dos deveres dos magistrados, a qualquer momento tentar conciliar as partes.

Assim, não há impedimento para que, após os 03 (três) dias da citação, em se constatando o não pagamento, se instaure uma sessão de conciliação com objetivo de realizar a autocomposição das partes, não existindo óbice para que o próprio Tabelião de Protesto realize o ato processual.

3.3.3 Da Preparação Dos Tabeliões De Protesto Na Implantação Da Conciliação E Atendimento Aos Superendividados

Para receber o contingente de consumidores superendividados, os Cartórios de Protesto precisam receber treinamento adequado para fazer parte da rede de mecanismos complementares e consensuais de tratamento do conflito, nos termos do artigo 6º da Resolução 125/2010, sendo necessária a união de todos os operadores do direito, com o objetivo de desafogar o Judiciário nesse caso concreto.

De acordo com HILL¹⁵⁷

A cultura brasileira, em razão de suas raízes de *civil law*, está voltada para a solução adjudicada estatal, na qual o litígio é submetido ao Poder Judiciário. Sendo assim, somente lograremos migrar de uma cultura de litígio para uma cultura da pacificação, se dispusermos de mediadores capacitados e em número suficiente, a fim de que se multipliquem experiências exitosas, que permitam aos jurisdicionados se familiarizar com a medição e, assim, começar a modificar a nossa cultura secular.

¹⁵⁶ GALDINO, Flávio. **Introdução à Análise econômica do Processo Civil – Os métodos alternativos de solução de controvérsias**. Quaestio Iuris. Vol. 01, nº 01, Rio de Janeiro, 2005, p. 177

¹⁵⁷ HILL, Flávia Pereira. **Mediação nos cartórios extrajudiciais: desafios e perspectivas**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 19, Número 3. Setembro a Dezembro de 2018, p. 301

Nesse compasso, o Código de Defesa do Consumidor prevê um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, integrado por órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e Municipais e as entidades privadas, com o objetivo de defender a parte hipossuficiente nos conflitos de consumo.

Além disso, o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, integrante da Secretaria Nacional de Direito Econômico, é o responsável pela coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que tem dentre uma das atribuições o direito à informação e publicidade, conscientizando os consumidores por diferentes meios de comunicação.

Já para a execução da Política Nacional das relações de Consumo, o poder público pode contar com vários instrumentos de execução, dispostos no artigo 5º do CDC, como a instituições de Promotoria de Justiça, Delegacias de Polícia e Juizados Especiais especializados na temática, assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente, além do estímulo à criação de Associação de Defesa do Consumidor.

Aliado a isto, os órgãos administrativos do Poder Executivo municipal e/ou estadual, chamado de PROCON, possuem a função de orientação dos consumidores, fiscalização da relação de consumo, bem como a mediação desses conflitos.

É possível constatar que, há um microssistema de proteção inserida no Código de Defesa do Consumidor formando uma rede de proteção e de solução de conflitos de forma administrativa, porém com a edição dos recentes Provimentos do Conselho Nacional de Justiça será possível haver uma rede de solução de conflitos adequada por intermédio dos Tabeliães de Protesto, nos casos em que se tratar de superendividamento dos consumidores.

Desse modo, a realização de convênios entre os PROCONs e os Tabelionatos de Protestos será de suma importância para a efetivação da conciliação entre as partes, mesmo porque àqueles órgãos administrativos possuem condições de informar a população, cadastrar os casos de superendividamento e encaminhar as partes para as Serventias extrajudiciais, formando assim uma rede de resolução adequada desses conflitos.

É inegável que a operacionalização entre Tabelionatos de Protestos e PROCON irá contribuir sobremaneira para o acesso à ordem jurídica justa, efetiva, adequada e em tempo razoável, assegurando a dignidade da pessoa humana, conforme BERTINI JÚNIOR¹⁵⁸

Destarte, é de uma clareza solar o relacionamento entre o princípio da dignidade da pessoa humana e a importância de se desjudicializar o acesso do cidadão aos seus direitos básicos, ditos direitos fundamentais, indispensáveis ao exercício de sua dignidade. Quer isso dizer que se deve franquear ao

¹⁵⁸ BERTINI JÚNIOR, José Geraldo. O princípio da dignidade da pessoa humana e a contribuição das serventias extrajudiciais para a desjudicialização. Franca 2018, p. 23

cidadão o acesso a seus direitos, sem ter que, necessariamente, bater às portas do Poder Judiciário. Trata-se, portanto, de um desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana.

Ocorre que, se por um lado a possibilidade de os Tabelionatos de Protesto possuírem um grande potencial para servir de “agente executivo, por outro lado, precisamos entender que no Brasil, o sistema multiportas para ser adotado precisa considerar as nossas peculiaridades.

De acordo com RIBEIRO, HÜLSE e GONÇALVES¹⁵⁹

Portanto, a desjudicialização no Brasil merece ser melhor pensada, estudada e adequada ao sistema judicial brasileiro. Deve ser vista como a principal forma de tornar a prestação jurisdicional mais célere e retira a sobrecarga de demandas do Poder Judiciário ou distribuí-las conforme o grau de complexidade. Sem contar a exigência social para o acesso à justiça e por maior participação dos cidadãos nos problemas que os envolvem, tendo em vista a descrença da população nas vias judiciais.

Da mesma forma, na Europa a desjudicialização da execução recebeu tratamento diferente em cada um de seus países, conforme RIBEIRO¹⁶⁰

A Constituição portuguesa, que adotou a desjudicialização da execução, conforme capítulo, possui expresso regramento da chamada reserva de jurisdição, ao dizer que incumbe aos tribunais dirimir conflitos de interesses. A atividade executiva é considerada administrativa naquele país. Já a Espanha, que se viu impedida de entabular a total desjudicialização na reforma de 2009, sob pena de inconstitucionalidade, conforme item 4.4 do presente estudo, faz referência expressa ao monopólio judicial das atividades declaratórias e executivas.

O Brasil possui a tradição de adotar o “*civil law*”, diferentemente dos Estados Unidos que adotam o “*common law*”, o que demonstra atitudes diferentes dos seus cidadãos em relação à justiça. Ademais, os custos de um processo judicial americano são muito altos, o que desestimula a busca pelo Judiciário e, sim por outros mecanismos de solução de conflitos.

Na realidade, ainda temos um longo caminho a percorrer, a mudança de mentalidade, da cultura sedimentada de que só o Judiciário é o local de solução de conflitos ainda leva tempo para ser rompida, mesmo porque como visto anteriormente possuíamos uma estrutura de Poder Judiciário complexa, uma grande extensão territorial e muitos Tribunais ainda são carentes de servidores e infraestrutura adequada.

Desse modo, é possível concluir que avançamos e muito, pois os Provimentos do Conselho Nacional de Justiça são recentes, bem como a entrada em vigor do Código de

¹⁵⁹ RIBEIRO, Fabiano Colusso; HÜLSE, Levi; GONÇALVES, Sandra Krieger. **Desjudicialização no sistema judicial brasileiro: reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da jurisdição.** Direitos culturais, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 159 – 182. Set/dez 2017. p. 178

¹⁶⁰ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil.** Tese apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2012, p. 26

Processo Civil, motivo que temos a festejar, pois o sistema como todo reconhece que é necessário romper com a burocracia da justiça e a falta cooperação das partes.

CONCLUSÃO

O desfecho do livro “O velho e o Mar”, de Ernest Hemingway se dá justamente quando o velho pescador consegue atingir o seu objetivo, apesar de todas as dificuldades por que passa ao longo da história, permitindo ao leitor fazer várias reflexões sobre a vida, a liberdade e as relações interpessoais.

E é justamente nesse ponto que, inicialmente, o presente trabalho pretendeu analisar os impactos que as decisões econômicas do governo federal refletem na vida dos brasileiros, do Poder Judiciário, nos vários outros setores da sociedade e nas suas relações interpessoais.

Assim, buscou-se constatar que, após 2003, várias decisões político-econômicas impulsionaram os brasileiros a adquirirem bens de consumo por meio do acesso fácil ao crédito, verificando-se a íntima ligação entre o direito e a economia, notadamente, pelo desenvolvimento da Análise Econômica do Direito no Brasil.

Nesse sentido, perseguiu-se demonstrar que os brasileiros não estavam preparados para as facilidades e benefícios que o crédito lhes proporcionaria e, por consequência acarretou um fenômeno conhecido pela doutrina consumerista de superendividamento, diante da falta de condições de honrarem com os seus compromissos sem afetar as despesas domésticas ordinárias.

Através dessa constatação, objetivou-se verificar que a maior parte desses conflitos seriam resolvidos por meio do Poder Judiciário e do processo de execução, o qual passou por várias reformas, mas ainda é considerando o vilão no que se refere à efetividade e celeridade, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça. Analisou-se com isso que, o atual Código de Processo Civil possibilitou aos juízes aplicarem, por exemplo, medidas executivas atípicas, se tornando um sujeito do processo mais ativo, aberto ao diálogo e cooperativo, como forma de solucionar a efetividade da execução.

Em um segundo momento, diligenciou-se em constatar as várias fases que o Poder Judiciário passou após a Constituição Federal de 1988, como a judicialização, o ativismo judicial, até a vigência da atual legislação adjetiva que incentiva a desjudicialização dos conflitos. Vislumbrou-se com isso, acerca dos questionamentos sobre a suposta relativização da jurisdição, para em seguida averiguar que, na realidade, os equivalentes jurisdicionais é que ganharam força na medida em que podem atuar paralelamente com o Poder Judiciário, na solução de conflitos de forma mais adequada.

Empenhou-se ainda, em observar o Sistema Multiportas e o Direito Processual Civil, tecendo considerações gerais sobre o modelo americano, para demonstrar que o Brasil já há,

ainda que timidamente e não de forma explícita, um sistema de *Multi-door courthouse*, conforme a previsão do artigo 3º do Código de Processo Civil, bem como as políticas públicas que o Conselho Nacional de Justiça tem desempenhado e as medidas desjudicializadoras que têm sido atribuídas às serventias extrajudiciais.

Por fim, intentou-se demonstrar que dentre as formas de solução de conflitos, os Tabelionatos de Protestos são o mecanismo mais adequado e apropriado para promover a conciliação nos casos em que envolvem consumidores superendividados. E para isso, faz-se breves considerações sobre o histórico dos cartórios e analisa-se a legislação que regula a matéria.

Diligenciou-se em observar de que maneira a conciliação e mediação podem ser efetivadas pelas serventias extrajudiciais, notadamente pela edição do Provimento 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça, passando pela escolha da serventia apta à conciliação e o local do protesto, a exigência da presença do advogado, o pagamento dos emolumentos pela realização das sessões, principalmente pelo recente Provimento 86/2019 que autorizou a postergação da quitação desses valores ao final e, ainda, pela possibilidade que se atribuiu ao Tabelionato de Protestos a renegociação das dívidas de títulos já protestados, nos termos do Provimento nº 72/2018.

Conclui-se ao final que, é inegável que dentre as várias “portas” de acesso à justiça, os Tabelionatos de Protestos podem contribuir e muito como forma mais adequada e apta para resolver os conflitos que envolvem devedores superendividados, tanto de forma pré-processual como após a instauração do litígio, porém a efetivação desse mecanismo ainda possui um longo caminho a percorrer, pois os tabeliães necessitam de uma prévia preparação para a sua implementação, é necessária uma “rede” de cooperação entre os vários setores da sociedade que de alguma forma se relacionam com esses consumidores, como por exemplo os PROCONs, além do rompimento da cultura brasileira de se judicializar os conflitos, bem como das próprias serventias que ainda resistem às mudanças do Conselho Nacional de Justiça.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE. **IBGE divulga as Estimativas de População dos municípios de 2018.** Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>> Acesso em 13 de out. 2019.

ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil: artigo por artigo.** 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ASSIS, Araken de. **Manual da Execução.** 18 ed. rev, atual e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 145.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL – ASCOM. **TJMG atinge marca histórica em produtividade.** Disponível em < <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-atinge-marca-historica-em-produtividade-1.htm#.XaSiZ5hKjIU>> Acesso em 14 de out. 2019.

ASSIS, Araken de. **Manual da Execução.** 18 ed. rev, atual e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2016.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **História do Pensamento Econômico. Uma Abordagem Introdutória.** São Paulo. Editora Atlas. 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **É possível sair do superendividamento. Série II – Finanças Pessoais.** Disponível em < https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/folder_serie_II_%E9_possivel_sair_do_superendividamento.pdf> Acesso em 09 de julho de 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 5 ed. São Paulo: Saraiva: 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.** [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, n°1, p. 23-32. 2012.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos, **Efetividade do processo e técnica processual.** 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2007.

BERTINI JÚNIOR, José Geraldo. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a contribuição das serventias extrajudiciais para a desjudicialização.** Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca/SP. 2018.

BIMBATO, José Mário. **Protesto de títulos, sustação e cancelamento: como e quando requerer.** Manole. Barueri/Sp. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal.** 1998. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 23 de julho 2019.

BRASIL. **Lei 8078 de 11 de setembro de 1990**, Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm> Acesso em 24 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.820.htm> Acesso em 23 de julho de 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 130/2003, de 17 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/130.htm> Acesso em 23 de julho de 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3.515 de 2015.** Altera a Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e tratamento do superendividamento. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052490>> Acesso em 15 de julho de 2019.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado.** 1º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 346.

CABRAL, Antônio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (Collaborative Law): “Mediação sem mediador”.** Revista dos Tribunais online. Revista do Processo. Vol. 259/2016. P. 471 -489. Setembro/2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça.** Palestra proferida no Plenário da Assembleia Legislativa, em 26 e 27 de novembro de 1984. Porto Alegre/RS.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Cidadania e acesso à justiça.** São Paulo: Sumaré, 1999.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor.** 4º edição. São Paulo: Atlas, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC. **Percentual de famílias endividadas tem a quinta alta em maio.** Disponível em: <http://www.cnc.org.br/editorias/economia/noticias/percentual-de-familias-endividadas-tem-quinta-alta-em-maio>. Acesso em 09 de julho de 2019.

CONJUR. **Atos em cartórios retiraram 1,3 milhão de processos da Justiça.** Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-25/atos-cartorios-retiraram-13-milhao-processos-justica>> Acesso em 20 de out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Número 2018: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>> .

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14 ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DELLORE, Luiz. **Teoria geral do processo contemporâneo**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual civil: execução/ Fredie Didier Jr. Leonardo Carneiro da Cunha, Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira – 7 ed.** Rev , ampl. E atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. V. 15, n. 15, p. 111-142, 1º/2ºsem. Vitória/ES. 2017.

DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO. **Lei nº 32, de 30 de maio de 2014**. Disponível em <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345939/details/maximized>> Acesso em 20 de out.

ENUNCIADOS DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Disponível em <<https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>> Acesso em 07 de fev 2020.

ESPAÑA. **Constitución Española. 1978**. Disponível em <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf> Acesso em 03 de dez 2018

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. **Ativismo Judicial: por uma delimitação conceitual à brasileira**. Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 7, n. 12, p. 249-268, jan/jun. 2012.

FERREIRA, Luciano Vaz. **A Análise Econômica do Direito como Instrumento para a Abordagem Sistêmica**. Revista Gestão e Desenvolvimento. Vol. 6. 2009.

FREITAS, Matheus Silva de; VITA, Jonathan Barros. **A eficiência alocativa do tabelionato de protesto à luz da análise econômica do direito**. Economic Analyses of Law Review. V. 8, nº 2, p. 22-46, jul/dez, 2017.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Análise econômica do Processo Civil – Os métodos alternativos de solução de controvérsias**. Quaestio Iuris. Vol. 01, nº 01, Rio de Janeiro, 2005.

GALINDO, Wilfredo Eduardo Martinez. **O que é efetividade?** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 105. Jan/dez 2010. Disponível em www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67930/70538 Acesso em 04 de dez 2018,.

GARCIA, Raquel Duarte. **Protesto de títulos de créditos e documentos de dívida como solução extrajudicial para recuperação e execução de créditos.** Dissertação para obtenção do título de Mestre, área de concentração Direito empresarial junto a Faculdade de Direito Milton Campos. Nova Lima. 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo.** 19ª edição. Editora Malheiros, São Paulo, 2003.

HERMES, Felipe. **A insustentável lerdeza do nosso Judiciário.** Revista Superinteressante. Disponível em <<https://super.abril.com.br/sociedade/a-insustentavel-lerdeza-do-nosso-judiciario/>> . Acesso em 26 de set. 2019

HILL, Flávia Pereira. **Mediação nos cartórios extrajudiciais: desafios e perspectivas.** Revista eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 9. Número 3. Setembro a Dezembro de 2018.

HOTE, Rejane Soares. **A garantia da razoável duração do processo como direito fundamental do indivíduo.** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, nº 10. Junho de 2017.

ITÁLIA. **Constituzione Della Repubblica Italiana.** Disponível em http://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione.pdf Acesso em 03 de dez 2018.

INSTITUTO DE PROTESTO – IEPTB. Disponível em <<http://www.protestodetitulos.org.br/comercio-recupera-65-das-dividas-levadas-aos-cartorios-de-protesto-no-parana/>> Acesso em 20 de out. 2019

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. **Em busca de um novo conceito de jurisdição.** Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, volume 16. 2015, p. 130.

KACHUBA, Daiane; PIERUCCINI, Mariângela Alice. **Bases teóricas para a análise do consumo em economia.** Revista Desenvolvimento Socioeconômico em debate. V. 1 n. 1, 2015.

KASHUWAGI, Erika Kazumi; COUTO, Monica Bonetti. **Ata notarial, a prova e o novo Código de Processo Civil.** Scientia Iuris, Londrina, v. 22, n.3, p. 27-38, nov. 2018.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Felipe Dalenogare. **A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO DIREITO: UM FENÔMENO DECORRENTE DE MÚLTIPLAS CAUSAS, SOB DIFERENTES ABORDAGENS.** Trabalho apresentado no XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2014.

LESSA DA SILVA, Marcelo. **A mediação no Direito Brasileiro e sua efetividade no âmbito das serventias extrajudiciais.** Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. V. 2, n.2, p. 96-113. Jul/dez. Curitiba. 2016.

LIMA, Isabel Arruda Matheos de Lima. **O papel desempenhado pelas instituições na Análise Econômica do Direito. Considerações para a busca de eficiência na intervenção do Estado na Economia.** Revista Acadêmica, Faculdade de Direito do Recife. vol. 83, 2011.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Crédito ao consumidor e superendividamento. Uma problemática geral.** Revista de Informação Legislativa, Brasília a.33, n 129 jan/mar 1996.

LOUREIRO, Luis Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática.** 8 ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

LUPION, Ricardo; FAGANELLO, Tiago. **O movimento de direito e economia e a concretização dos direitos fundamentais.** RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 3, nº 3. 2017.

MACEDO, Elaine Harzheim; FACHINI NETO, Eugênio. **Fuga da jurisdição? Reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição.** Revista de Direito Brasileiro. Ano 5. Vol. 10. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo curso de processo civil (livro eletrônico): tutela dos direitos mediante procedimento comum, volume 2/ Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero.** 3º ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2017.

MARQUES, Cláudia Lima. **Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas.** Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 13 n. 101. Out. 2011.

MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Direito do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDEIROS NETO, Elias Marques. **Desjudicialização: a execução no sistema processual português.**

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O procedimento extrajudicial pré-executivo: Lei n.32 de 30 de maio de 2014: inspiração para o sistema processual do Brasil.** 1º Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de; MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. **Princípio da cooperação no processo civil.** Revista Thesis Juris – RTJ, São Paulo, v. 5, N.1, pp 163-191, Jan-Abr. 2016.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Proibição de Prova Ilícita no Processo Civil Brasileiro.** São Paulo: Fiuza, 2010.

MEIRELLES, Delton R. S. **Meios alternativos de resolução de conflitos: Justiça coexistencial ou eficiência administrativa?** Revista Eletrônica de Direito Processual. REDEP. 1º edição. Outubro/Dezembro. Rio de Janeiro. 2017.

MINELLI, Daine Schwabe; CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **O papel das serventias extrajudiciais no aprimoramento do acesso à justiça.** Revista Cidadania e Acesso à Justiça. V. 4, n. 2, p. 01-19. Jul/dez. Porto Alegre. 2018.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho Federal de Justiça, 2008. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios aos Principios de Bangalore.pdf Acesso em 04 de dez 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito processual civil. Volume Único. 9 ed.** Salvador; Ed. Juspodivm, 2017.

PALHARES, Cinara. **A tutela do consumidor excessivamente endividado como forma de preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana**. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paul. São Paulo. 2010.

PANIZA, Carolina Diniz. **O papel do advogado como função essencial à administração da justiça e sua responsabilidade por dano processual**. Dissertação de Mestrado ao Curso de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito do UNIFIO – Centro Universitário FIEO. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Sieji Shimura, 2011.

PELLEGRINI, Carolina Portella; SIMINOI, Fabiane. **A crise da jurisdição no estado moderno, o novo Código de Processo Civil e o marco legal da mediação**. *Juris – Revista da Faculdade de Direito*. v. 23; p. 123-139. Rio Grande/RS. 2015.

PLANALTO. **Código de Processo Civil**. 2015. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 22 de julho de 2019

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 1976. Disponível em < <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> Acesso em 03 de Dez 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Código de Defesa do Consumidor. Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm> Acesso em 09 de out. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm> Acesso em 12 de out. 2019.

RIBEIRO, Fabiano Colusso; HÜLSE, Levi; GONÇALVES, Sandea Krieger. **Desjudicialização no Sistema Judicial Brasileiro: Reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da jurisdição**. *Direitos Culturais, Santo Ângelo*, v. 12, n. 28, p. 159 – 182. Set/dez. 2017.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. Tese de Doutorado apresentado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

ROCHA, Amélia Soares da Rocha; FREITAS, Fernanda Paula Costa de. **O Superendividamento, o consumidor e a Análise Econômica do Direito**. Trabalho publicado nos Anais do XIX CONPEDI. Fortaleza/CE. 2010.

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O sistema de múltiplas portas e o Judiciário Brasileiro**. Direitos Fundamentais e Justiça. Ano 5, n° 16, p. 204-220, Jul/Set. 2011.

SENADO FEDERAL. **Código de Processo Civil**. Brasília. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf> Acesso em 07 de julho de 2019.

SENADO FEDERAL. Gabinete do Senador Vicentinho Alves. Proposta de Emenda à Constituição n° 108, de 2015, disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4133726&ts=1567529406405&disposition=inline>> Acesso em 13 de out. 2019.

SICSÚ, João. **Governos Lula: a era do consumo?** Revista de Economia Política, vol. 39, n° 154. Pp. 128-151, janeiro-março/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante 25. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268&termo=>>> Acesso em 06 de dez 2018.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil, v.2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 12 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. 1**. 56. Ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – vol. III**. 50 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: títulos de crédito**. Vol. 2, 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Tabela de emolumentos/2019**. Anexo à Portaria n°5.877/CGJ/2018. Disponível em <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/custas-emolumentos/tabela-de-emolumentos-2019.htm>> Acesso em 17 de out. 2019.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso Avançado de processo civil. Vol. 1: teoria geral do processo de conhecimento**. 7 ed. rev. E atual. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2005.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; RAMOS, Newton. **Ainda a polêmica sobre as medidas executivas atípicas previstas no CPC**. <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-30/opiniaao-ainda-polemica-medidas-executivas-atipicas>> acesso em 07 de out. 2019

WOLKART, Erik Navarro. **Análise Econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019.