



## **ANÁLISE DA EXECUÇÃO CIVIL E DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL PREVISTA NO PROJETO LEI Nº6.204/2019 COMO POTENCIALIZADOR DO ACESSO À JUSTIÇA E DESBUROCRATIZAÇÃO**

Paolla Merlante SALOMÃO<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo por meio da legislação e da doutrina objetiva analisar sobre a execução civil e demonstrar como o Projeto de Lei nº6.204/2019 pode configurar como um potencializador do acesso à justiça e desburocratização. Dessa maneira, percorre-se o caminho traçado pela judicialização da execução no Brasil, seu desenvolvimento ao longo do tempo, a crise pela qual vem passando (de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça), a necessidade de mudança e o papel do Projeto de Lei nº 6204/2019 como representativo dessa mudança. Para tanto, utilizou-se o método dedutivo, partindo-se do cenário existente com aplicação de dados e informações para enfrentar a problematização e chegar ao objetivo proposto.

**Palavras-chave:** Desjudicialização. Execução civil. Hiperjudicialização.

### **1 INTRODUÇÃO**

Ao decorrer das décadas, desde o Código de Processo Civil de 1973 ocorreram alterações nos anos de 1994, 2002 e 2005 até o advento atual do Código de 2015.

Analisando tais reformas, junto às Leis que abordam os métodos Alternativos de Resolução de Conflitos constatou-se que no Brasil a desjudicialização possui natureza bifronte.

Também foi previamente analisado o Projeto de Desjudicialização da Execução Civil de Título Executivo Judicial e Extrajudicial, que na sua elaboração teve contribuição dos Processualistas Flávia Pereira Ribeiro e Joel Dias Figueira Junior.

---

<sup>1</sup> Discente do 4º ano do curso de Direito do Centro Universitário Antonio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. paollasalomao@hotmail.com Bolsista do Programa de Iniciação Científica Novo Processo Civil Brasileiro: Garantias Fundamentais e Inclusão social.

No decorrer do desenvolvimento o artigo científico objetivou a desjudicialização de outros meios, como foi o caso da usucapião.

Também foi analisado como funciona o processo de execução hoje no Brasil e os principais pontos do Projeto de Lei nº6.204/2019.

## **2 ANÁLISE HISTÓRIA DA (DES) JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL**

O Poder Judiciário tem se tornado cada vez mais moroso devido a hiperjudicialização. Portanto, cada vez mais tem se buscado atingir a satisfação de uma pretensão por métodos adequados que não estejam afetados pela morosidade.

A busca por agilidade e desburocratização está presente desde a reforma através da Lei 8.952/1994 em que a fase de execução deixou de ser autônoma.

Posteriormente a Lei nº 10.444/2002 tornou as ações de dar coisa diversa em dinheiro sincrética. E em 2005 a Lei n.º 11.232 sincretizou a ação de prestação em pecúnia.

Por fim, com o advento do Código de Processo Civil de 2015 o legislador buscou normatizar meios alternativos de satisfação da execução.

No processo de execução são utilizados meios de constrição como o da penhora de bens que se encontra expresso no artigo 813 do atual Código de Processo Civil. Inclusive, dos meios de constrição o que se demonstra ser mais efetivo é o da penhora da verba salarial do devedor quando a remuneração ou rendimento do executado ultrapassar 50 (cinquenta) salários mínimos.

Analisando todas essas alterações legislativas, fica notável que a desburocratização e a celeridade processual têm sido uma preocupação, para tanto, a desjudicialização dos meios judiciais surgiu como meio de garantir a celeridade e o acesso à justiça no Brasil, conforme indica Arcaro (2020, p.19):

Visando prestar uma atividade efetiva no contexto jurisdicional, os serviços notariais e de registros corroboram para a desjudicialização das relações jurídicas e fomentam o exercício de meios para garantir a celeridade da prestação jurisdicional em decorrência das suas atribuições e competências inerentes ao exercício da atividade delegada, assim como por força dos atributos inerentes à segurança jurídica.

Outrossim, constata-se que a jurisdição no Brasil possui natureza bifronte, sendo que, a desjudicialização atinge os dois meios dessa jurisdição - a voluntária e a contenciosa.

Quando não há conflito de interesses, estaremos diante da jurisdição voluntária. Não há processo, e sim, procedimento. Podemos citar como exemplo, a desjudicialização dos métodos meramente escriturais, como o inventário e a separação consensual.

Para optar pelo procedimento extrajudicial, os inventariantes devem ser capazes, conforme indica o diploma legal de Processo Civil em seu artigo 596. Já no caso do divórcio e extinção de união estável consensuais é necessário não haver filhos menores ou incapazes para optar pelo procedimento extrajudicial (artigo 699 do Código de Processo Civil).

Quanto ao segundo tipo, a contenciosa, se subdivide em duas espécies: autocomposição e heterocomposição.

Ambas espécies possuem características distintas. Na autocomposição as partes entre si efetuam um acordo, o terceiro imparcial não decide pelas partes, e nem se opõe, como ocorre na mediação e na conciliação.

Diferentemente da autocomposição, a heterocomposição na modalidade de arbitragem, regulada pela Lei nº 13.129/2015, o terceiro imparcial possui competência para decidir sobre o direito discutido. Sua decisão tem força de coisa julgada, mas o árbitro não pode forçar as partes a cumprirem com o acordo.

Ainda quanto a morosidade, entende-se que de todos os segmentos da justiça, a execução representa a maior parte dos processos que tramitam *“O Poder Judiciário contava com acervo de 77 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2019, sendo que mais da metade desses processos (55,8%) se referia à fase de execução.”* (CNJ, 2020, p. 150).

Segundo os dados do Conselho Nacional de Justiça a execução fiscal é responsável por mais da metade dos processos (2020, p. 150):

A maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 70% do estoque em execução. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes e congestionamento de 87% em 2019. Há de se destacar, no entanto, que há casos em que o Judiciário esgotou os meios previstos em lei e ainda assim não houve localização de patrimônio capaz de satisfazer o crédito, permanecendo o processo pendente. Ademais, as dívidas chegam

ao judiciário após esgotados os meios de cobrança administrativos — daí a difícil recuperação. O impacto da execução é significativo principalmente nos segmentos da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, correspondendo, respectivamente, a 56,8%, 54,3%, e 55,1% do acervo total de cada ramo (...). Em alguns tribunais, a execução chega a consumir mais de 60% do acervo. É o caso do: TJDFT, TJPE, TJRJ, TJSP na Justiça Estadual; TRF3 na Justiça Federal; e TRT10, TRT13, TRT14, TRT18, TRT19, TRT2, TRT21, TRT22, TRT23, TRT7, TRT8, TRT9 na Justiça do Trabalho.

Assim, os jurisdicionados perdem a confiança no Poder Judiciário, porque a alta demanda impede que a execução seja satisfeita em prazo razoável, e o que fica é o sentimento de injustiça.

Por isso, a desjudicialização da execução civil abordada no Projeto de Lei nº6.204/2019 (inspirado na Lei portuguesa nº32/2014) surgiu com o objetivo de efetivar o acesso à justiça, tornando o processo mais célere e menos burocrático.

Embora o Projeto objetive que a pretensão seja satisfeita fora do Poder Judiciário não ocorre o afastamento do acesso à justiça.

O princípio do acesso à justiça está elencado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, e caso o Projeto de Lei afastasse o acesso ao Poder Judiciário se tornaria inconstitucional.

Não obstante, aborda o jurisfilósofo José Afonso da Silva que a expressão “acesso à justiça” deve ser interpretada além do sentido institucional, isto é, o Poder Judiciário não deve ser um mero órgão que soluciona a lide, mas um ente que irá proferir uma sentença justa (2014, p. 393):

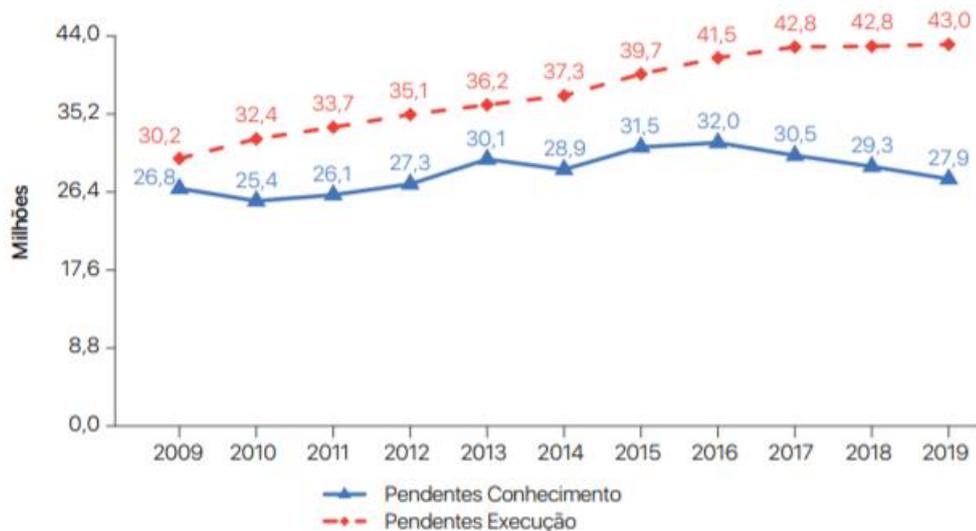
[...] se o sentido da norma do inciso XXXV do art. 5º da CF se resumisse a essa acepção institucional, seu significado seria de enorme pobreza valorativa, uma fórmula de pouca expressividade normativa. Pois quem recorre ao Poder Judiciário é porque confia em que ele é uma Instituição que tem por objeto ministrar justiça como valor, uma Instituição que, numa concepção moderna, não deve nem pode satisfazer-se com a solução das lides de um ponto de vista puramente processual. Os fundamentos constitucionais da atividade jurisdicional querem mais, porque exigem que se vá a fundo na apreciação da lesão ou ameaça de direito, para efetivar um julgamento justo do conflito, sem o quê o princípio da cidadania plena não se efetivará.

Posto todas as considerações ao longo da história para facilitar a execução percebemos que o Poder Judiciário ainda sofre com a alta demanda de processos, conforme indicado pelos dados do Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 151):

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



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



Como visualmente exemplificado, os dados do CNJ são de suma utilidade para entendermos a quantidade exorbitante de processos de execução de tramitam no judiciário. No entanto, infelizmente, os dados reunidos pelo CNJ não possuem caráter crítico. Eles apenas demonstram, de forma bastante simples, as atividades exercidas pelos tribunais durante um ano, sem propor melhorias ou maneiras de contornar as problemáticas (DOURADO, 2021).

Não obstante, devido a alta da judicialização desde o século XX outros segmentos do direito já foram desjudicializados, como foi o caso da usucapião que deslocou a competência do Poder Judiciário para o Registro de Imóveis, conforme indica o artigo 1.071 do Código de Processo Civil, vejamos:

Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A: (Vigência)

“Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com (...)

Muito embora a usucapião tenha natureza administrativa, ela não afasta a revisão jurisdicional, estando assim em consonância com o artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal.

### **3 A EXECUÇÃO CIVIL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Existindo uma obrigação entre as partes que não foi cumprida espontaneamente, poderá o titular da obrigação recorrer ao Estado-juiz.

Para tanto, é necessário anteriormente ser constituído um título executivo que faculte ao credor a satisfação da obrigação.

Sobre a execução das obrigações, vale dizer que ela poderá ocorrer de duas formas porque dependerá da natureza do título executivo. No mesmo sentido, aponta Abelha (2019, p. 159):

É o próprio CPC que aponta, e em mais de uma passagem, as diferenças entre os títulos judiciais e extrajudiciais. Em pelo menos quatro diferentes momentos, e usando critérios distintos, o Código faz o *discrímen* – às vezes não propositada – entre os títulos executivos judiciais e extrajudiciais.

Se título executivo for judicial prescindirá de decisão do juiz, tendo o seu cumprimento de sentença disciplinado nos artigos 513 e seguintes do Código de Processo Civil.

De natureza diversa, o título extrajudicial é formado fora do Poder Judiciário. Não é necessário passar pela fase de conhecimento. A execução poderá ocorrer de forma direta, conforme indicado no artigo 771 e seguintes do Código de Processo Civil.

Somente a lei pode determinar o que é título executivo, *nulla titulus sine lege*. Os títulos executivos judiciais estão previstos no artigo 515 do Código de

Processo Civil, tais como decisões e sentenças proferidas no processo civil, entre outros.

No mesmo Código aludido, o artigo 784 elenca quais são os títulos executivos extrajudiciais.

#### **4 O PROJETO DE LEI Nº6.204/2019.**

Ante todas as ponderações feitas acima é possível agora analisar melhor o Projeto de Lei nº 6.204/2019.

Esse Projeto atualmente tramita no Senado Federal no Gabinete da Senadora Soraya Thronicke, o qual dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e de título extrajudicial, e visa promover modificações na execução, vide Peixoto (2020, p.79):

Mais do que apenas permitir a tramitação das execuções nos tabelionatos de protestos, o Projeto busca promover uma profunda alteração nas execuções, retirando do Judiciário a maior parte dos atos executivos e, inclusive, alguns atos decisórios, como o deferimento ou indeferimento do pedido inicial, a decretação da prescrição e da decadência, o deferimento da gratuidade da justiça, a suspensão e a extinção da execução.

Inclusive, o Projeto altera as leis de números 9.430/96, 10.169/00 e 13.105/15 que em sua presente redação dispõe que o Código de Processo Civil será utilizado subsidiariamente no que couber.

Ainda segundo o Projeto, não poderão ser partes na execução extrajudicial os incapazes, condenados presos ou internados, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil.

Outrossim, a Lei nº 6.204/2019 trás a figura do agente de execução, indivíduo responsável por praticar os atos de execução. Insta, que o advogado pode ser o agente de execução, no entanto, será necessário abandonar a advocacia.

Como requisito para apresentar o título ao agente de execução, deverá o título ser líquido, certo, exigível e protestado previamente.

Dos requisitos elencados percebe-se semelhança com o artigo 783 do Código de Processo Civil, apenas houve o acréscimo do protesto prévio *“Art. 783. A execução para cobrança de crédito fundar-se-á sempre em título de obrigação certa, líquida e exigível.”*

Em trâmite, o Projeto estudado não traz em seu bojo sobre os títulos executivos judiciais provenientes do Juizado Especial. Omissis o Projeto, entende-se que os Juizados Especiais Cíveis continuaram com competência exclusiva para executar enquanto a matéria se enquadrar na Lei nº9.099/95.

No mesmo sentido aponta Cardona (2020, p. 579):

Dada a redação do art. 52 da Lei 9.099/1995, é possível que os títulos executivos judiciais provenientes de decisões proferidas pelo procedimento especial em questão tenham a competência para processamento de seu cumprimento ao próprio procedimento especial, porquanto a regra determine que processar-se-á no próprio juizado e não tenha o Projeto de Lei 6.204/2019 expressamente resolvida a questão.

A inspiração usada para a criação do Projeto estudado foi a Lei de Desjudicialização de Portugal que demonstrou dados satisfatórios após implementar a lei nº 32/2014 *“O procedimento extrajudicial pré-executivo (Pepex) deixou de fora dos tribunais mais de 30 mil processos, nos primeiros seis meses de vigência desta nova ferramenta legal”*.<sup>2</sup>

Mas diversa da Lei portuguesa, o Projeto de Lei brasileiro não traz o mecanismo PEPEX. Esse mecanismo permite o exequente aferir previamente a disponibilidade de bens penhoráveis em um banco de dados tendo um prognóstico se a execução estará fadada ao insucesso ou não.

Portanto, ainda resta dúvidas se o Projeto de Lei, caso aprovado, trará dados positivos no Brasil, como ocorreu em Portugal.

#### **4.1 Competência**

Caberá aos tabeliães de protesto a competência de atuar como agente de execução. Terá ele a responsabilidade de comunicar os atos executivos submissos às regras de cooperação institucional entre os tabelionatos de protesto. Esse prerrogativa se assemelha com o Projeto de Lei Português, como aborda Hill (2020, p.188):

O Projeto de Lei cria a figura do agente de execução, à semelhança do modelo português em que declaradamente se inspirou. A ideia original do Direito Português, à qual o projeto se manteve fiel, é que se trate de um profissional que não faça parte dos quadros do Poder Judiciário.

---

<sup>2</sup> Acessado em: <https://www.jn.pt/justica/ferramenta-legal-tirou-30-mil-processos-dos-tribunais--4715463.html>. Acesso em: 1 de ago. de 2021.

Muito embora estabeleça a competência ao tabelionato, existe a preocupação de o dispositivo normativo falhar, diante do fato de não existir tabelionatos de notas em todos os municípios. Para tanto, por força do artigo 44, § 2º, da Lei 8935/1994, ao menos um cartório extrajudicial na sede de cada município brasileiro o Projeto deveria atribuir a todas as 13.369 serventias extrajudiciais a função de agente de execução, com vistas a facilitar o acesso à justiça e aproximar a execução do jurisdicionado (HILL, 2020).

## **4.2 Representação**

O Projeto de Lei prevê a obrigatoriedade de representação por um advogado. Ou seja, o exequente deve estar assistido por um advogado.

É sabido que quando o valor da causa for de até 20 (vinte) salários mínimos, será aplicada a Lei nº 9.099/95. Nessa hipótese, não é necessária assistência de advogado.

Entretanto, o Projeto não aborda sobre as causas dos Juizados Especiais Cíveis deixando uma lacuna.

Outrossim, existe omissão quanto a assistência jurídica da Defensoria pública. Mas entende-se que será possível a obtenção de um defensor, em razão do artigo 24 inciso XIII da Constituição Federal “*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XIII - assistência jurídica e Defensoria pública*”.

## **4.3 Gratuidade**

Em trâmite, o Projeto nº6.204/2019 em seu artigo 8º trás expresso sobre a justiça gratuita:

Art. 5º. O beneficiário de gratuidade da justiça, quando da apresentação do título, requererá ao agente de execução que o pagamento dos emolumentos seja realizado somente após o recebimento do crédito executado.

Ao beneficiário somente será pago os emolumentos após o recebimento do crédito do executado.

Se o título for extrajudicial, e a parte não comprovar ser beneficiária da justiça gratuita, deverá expor que preencheu todos os requisitos legais durante o curso do processo.

Havendo discordância do agente de execução sobre o pedido da gratuidade, deverá haver a consulta ao juízo competente.

#### **4.4 Certidão de insuficiência de bens**

O agente de execução poderá suspender a execução caso não localize bens suficientes para a satisfação do crédito. E sendo o credor pessoa jurídica, deverá ser lavrado uma certidão de insuficiência de bens, conforme aponta Hill (2020, p. 196):

Sendo o executado pessoa jurídica, o agente de execução emitirá certidão de insuficiência de bens comprobatória das perdas no recebimento de crédito (artigo 25 do Projeto), que poderá ser, inclusive, utilizada pelo exequente para deduzi-las como despesas, para fins de determinação do lucro real (artigos 9º e 11 da Lei Federal 9.430/1996).

Em suma, a certidão de insuficiência de bens é grande importância para demonstrar a viabilidade da execução.

#### **4.5 Poder judiciário**

Dependendo da natureza do título executivo, ele será processado no foro do devedor ou no do tabelionato.

Nas execuções de título executivo extrajudicial terá como foro o domicílio do devedor. E nas execuções de título executivo judicial será processado no tabelionato de protesto.

Não encontrado o devedor, este será citado via edital. Já se houver ocorrido citação por via judicial há menos de um ano, o agente de execução não fará nova citação, podendo proceder com a penhora e a avaliação dos bens.

Transcorrido o prazo tempestivo após o trânsito em julgado de um título anteriormente protestado, certo, líquido e exigível, poderá o credor ingressar no tabelionato de protesto para requerer o pagamento do devedor, desde que apresente a certidão de protesto do título.

### **5 CONCLUSÃO**

A Constituição Federal é norma que deve ser utilizada como parâmetro para todas as outras legislações. Para tanto, o legislador buscou garantir o acesso à justiça como direito constitucional. Ou seja, qualquer Código que tente afastar o acesso ao Poder Judiciário, se tornará inconstitucional.

Como estudado, o Projeto de Lei nº 6.204/2019 se encontra plenamente constitucional, porque ainda permite que o exequente busque o Poder Judiciário caso necessário. Um vez não revestido inconstitucionalidades, a aprovação do Projeto que irá desburocratizar a execução se torna cada vez mais possível.

Não obstante, embora parte dos estudiosos entendam que o Projeto apenas está transferindo o “problema” para outro ente, tornando o objetivo de celeridade fadado ao fracasso, nesta produção científica temos a expectativa que o Projeto cumprirá, pelo menos em parte, com a sua função.

Ora, a hiperjudicialização torna o processo cada vez mais moroso, porque o Poder Judiciário não apenas aprecia a execução, mas também outras fases do processo, quando um projeto permite que parte dos processos sejam transferidos para o Tabelionato de Protestos, permite que alguém especializado no assunto, ora, Agente de Execução, dê atenção exclusiva.

Essa atenção exclusiva permite a celeridade, que também está ligada ao senso de justiça do cidadão, que compreende a morosidade do processo como algo injusto.

No entanto, em razão do Projeto não trazer o Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo, muitos processos serão instaurados mesmo sem existência de bens do devedor, o que é um fator prejudicial.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Manual de execução civil**. – 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ARCARO, Alexandre Augusto. **O fenômeno da desjudicialização na execução civil e o agente de execução: dos atos dos agentes de execução e a interconexão com os órgãos jurisdicionais**. 2020. 194 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 de jun. de 2021.

BRASIL. **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 29 de jul. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações. Data de Publicação: 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/507525>. Acesso em: 20 de junh de 2021.

CARDONA, Luiz Cláudio. **Primeiras impressões sobre a afetação do Projeto de Lei da desjudicialização da execução civil sobre o cumprimento de sentença.** In: MEDEIROS NETO, Elias Marques; RIBEIRO, Flavia Pereira (org.). Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2020.

DOURADO, Flávio Augusto Vilhena e SOARES, Douglas Verbicaro. **A desjudicialização da execução civil no Brasil.** Revista amor mundi, v. 2 n. 5 (2021): Maio de 2021, p.26. Disponível em : <https://journal.editorametrics.com.br/index.php/amormundi/article/view/106>. Acesso em: 11 de set. de 2021.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019.** Revista eletrônica de Direito Processual – redp. rio de janeiro. ano 14. volume 21. número 3. setembro a dezembro de 2020, p. 186. Disponível em : <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54202>. Acesso em: 11 de set. de 2021.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. **O Projeto de Lei nº 6.204/2019 e a Desjudicialização da Execução Civil: Adequação da Atribuição de Agentes de Execução aos Tabeliães de Protestos.** Revista ANNEP de Direito Processual Vol 1, No. 2, Art 38, 2020. publicado originalmente na Revista dos Tribunais, 2009, v. 1009, p. 71-98.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2014.

Acessado em: <https://www.jn.pt/justica/ferramenta-legal-tirou-30-mil-processos-dos-tribunais--4715463.html>. Acesso em: 1 de ago. de 2021.