



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

NOTA TÉCNICA – PROJETO DE LEI Nº 6.204/2019 –
DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL DE TÍTULOS
EXECUTIVOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS

Brasília/DF, 19 de abril de 2022.

Interessado: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - FENAJUFE

Assunto: Parecer técnico acerca do Projeto de Lei nº 6.204/2019, que versa sobre a *desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial*; alterando as Leis nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.492/1997, 10.169/2000, e 13.105/2015 (Código de Processo Civil). A iniciativa legislativa é de autoria da Senadora Soraya Thronicke – PSL/MS.

I – DO RELATÓRIO ANALÍTICO: BREVE CONTEXTO POLÍTICO

O Projeto de Lei nº 6.204/2019 é uma iniciativa legislativa pautada em uma profunda reforma do sistema de execução brasileiro, com alterações às Leis 9.430/1996, 9.492/1997, 10.169/2000 e 13.105/2015



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

(Código de Processo Civil). Atualmente, a proposição legislativa em comento se encontra em tramitação, com último registro na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sob atual relatoria do Senador Marcos Rogério.¹

Em 12/04/2022, o gabinete do Senador Marcos Rogério apresentou parecer sobre a medida legislativa (documentação encaminhada em anexo à presente peça – **Doc. 1**), oportunidade em que apresentou voto pela constitucionalidade da medida e pela aprovação do Projeto de Lei 6.204/2019, nos termos da emenda substitutiva apresentada naquela oportunidade. **O presente relatório, no que for cabível, será organizado a partir da leitura das duas propostas.**

O projeto de Lei 6.204/2019, em síntese, propõe a delegação da competência para presidir o processo de execução autônomo, bem como a fase de cumprimento de sentença, aos tabeliães de protesto. Segundo a justificativa do projeto legislativo, tal medida se afigura necessária para *simplificar e desburocratizar a execução de títulos executivos civis*, o que ocorre sob o suposto pretexto de alavancagem da economia brasileira, haja vista a economia que o modelo traria aos cofres públicos.

É válido citar, quanto ao ponto, que a proposta é franqueada a partir de modelos verificados no direito estrangeiro e que, segundo a justificativa elaborada pela Senadora Soraya Thronicke, apresentaram

¹ Conforme consulta realizada em 18/04/2022 no *website* do Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

resultados exitosos no tocante à economia gerada aos cofres públicos dos países afetados, especialmente em Portugal. **Percebe-se, portanto, mais uma iniciativa política no sentido de se aplicar modelos estrangeiros no país com base unicamente em seus resultados, e não em suas premissas e possíveis efeitos.**

Tal lógica é perfeitamente verificável no caso proposto, haja vista que em nenhum momento a proposição legislativa se preocupa em sopesar os efeitos da desjudicialização das execuções em relação ao corolário da devida prestação jurisdicional, do acesso à justiça, entre outros princípios insertos em nossa Carta Magna. **Ao focar exclusivamente em numerologia verificada em contexto diverso do que se verifica em nosso país, nota-se uma exacerbada preocupação financeira em detrimento da efetivação de direitos constitucionalmente estabelecidos.**

Ou seja, trata-se de iniciativa fundada basicamente na premissa de aliviar o impacto financeiro-orçamentário ocasionado pela lógica judicial do atual sistema de execuções brasileiro, optando-se por um discurso “desburocratizador e modernizante” dos procedimentos executórios, que a partir de então seriam geridos pela iniciativa privada, que frequentemente se preocupa com seus interesses e prerrogativas em primeiro plano.



II- DA ANÁLISE DA PROPOSTA LEGISLATIVA: ASPECTOS ILEGAIS/INCONSTITUCIONAIS

De início, cumpre observar que diversas competências restarão delegadas aos tabeliães de protesto, convencionados pela norma como “agentes de execução”. Dentre as diversas atribuições destes agentes públicos, restariam concedidas as funções de realização de atos de penhora e avaliação de bens, expropriação, consultas a bases de dados com o objetivo de citação dos devedores, entre outros. Veja-se, a partir da transcrição do artigo 4º:

Art. 4º 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 localização do devedor e de seu patrimônio;

III – efetuar a citação do executado para pagamento do título, com os acréscimos legais;

IV – efetuar a penhora e a avaliação dos bens;

V – realizar atos de expropriação;

VI – 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;



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

X – encaminhar ao juízo competente as dúvidas ou questões suscitadas pelas partes ou terceiros em casos de decisões não reconsideradas.

Levando em consideração a **extrema importância das atividades acima colocadas para a efetivação da tutela jurisdicional no Brasil**, causa extrema preocupação o teor do parágrafo 3º do dispositivo supracitado:

§ 3º O agente de execução poderá substabelecer a prática de atos executivos a substitutos e escreventes devidamente credenciados, que somente poderão atuar se estiverem munidos de documentos que comprovem a sua condição de agentes de execução.

De acordo com o parágrafo acima, nota-se que os tabeliães (agentes de execução) poderão substabelecer os atos executivos mencionados no artigo 4º aos seus substitutos e escreventes credenciados, **agentes estes que não passaram pelo crivo do concurso público (artigo 37, inciso II).**

Para além da falta de legitimidade para tratar de informações e procedimentalizações essenciais ao próprio funcionamento da Justiça, insta salientar que os agentes cartorários não gozam das mesmas prerrogativas e garantias funcionais da magistratura ou de determinadas carreiras do serviço público. Nesse contexto, tabeliães, substitutos e escreventes podem sofrer de intensa influência externa, seja de ordem política ou econômica, e não contar com as devidas garantias e mecanismos de *accountability* verificados no



contexto de atuação dos juízes e servidores públicos, como os oficiais de justiça.

Essa diferenciação, em que pese não ser absoluta e inescapável, sugere um contexto de forte possibilidade de ausência de isenção para a condução dos processos de execução, haja vista a lida com interesses particulares em cada cenário. Delegar à iniciativa privada a oportunidade de interferência na esfera patrimonial dos cidadãos brasileiros, ao mesmo tempo em que se admite o risco acima discutido, abrirá margem para o cometimento de abusos e excessos, **condutas que ultimamente voltarão a ser apreciadas pelo próprio Judiciário.**

Isso sem mencionar a possibilidade de utilização irrestrita, consoante preconizam os artigos 4º e 29 do Projeto de Lei, do chamado sistema de “base de dados mínima obrigatória”, a ser desenvolvido e fomentado pelo Conselho Nacional de Justiça. Para efeitos comparativos, tal procedimento equivalerá ao acesso, por parte destes agentes privados, de sistemas próximos do que se verifica hoje no SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD e outros.

Notória, portanto, a responsabilidade destes agentes ao operar tal procedimento, persistindo o risco de que o tabelião, substituto ou escrevente possam utilizar tais plataformas para patrocinar interesses escusos de terceiros ou das próprias partes envolvidas nos mais diversos tipos de execuções.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Nesse sentido, inclusive, é válido ressaltar que a jurisprudência hodierna do Supremo Tribunal Federal define ser objetivamente responsável o Poder Estatal pelos atos de agentes cartorários (tabeliães, registradores oficiais, substitutos, escreventes) que, no exercício de suas funções, venham a causar prejuízos a terceiros. Destaca-se que o direito de regresso verificado nestes casos **também voltará à apreciação do Poder Judiciário.** Veja-se, a partir da seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE.

1. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88). [...]

4. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR,



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13 e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014. [...]

11. Repercussão geral constitucional que assenta a tese objetiva de que: **o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.** [...]

13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO para reconhecer que **o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.** Tese: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”. [...]

(RE 842846, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019)

Observa-se, ainda, o esvaziamento de atribuições funcionais de carreiras diversas, entre estas as funções dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais, que exercem papel auxiliar ao juízo no sentido de avaliar bens e determinar penhoras para que seja garantida a efetividade das decisões jurisdicionais.



Por outro lado, importa citar o fato de que permanecerá a cargo do Poder Judiciário a apreciação de exceções de impedimento e de pré-executividade, além dos embargos à execução oponíveis pela parte Executada. Menciona-se ainda, de acordo com a redação do inciso IX do artigo 4º do Projeto, que os agentes executivos deverão sempre consultar o juízo competente para sanar dúvidas relevantes. **Nota-se, por todos estes exemplos, que a atuação judiciária não será substancialmente reduzida, haja vista a indispensabilidade de pronunciamento em todos os cenários referidos.**

Ou seja, restariam delegadas aos cartorários, de fato, somente as funções tidas como mais “fáceis” da atividade executiva (atos notificatórios, persecutórios ou consultas), tarefas estas que já vêm sendo desempenhadas pela Justiça brasileira cotidianamente, de forma transparente e agilizada, a partir da atuação das Contadorias e dos servidores e servidoras públicos designados exclusivamente nesta seara. Rememora-se, neste aspecto, que a fase executiva é pensada no contexto do Poder Judiciário com o intuito de conferir celeridade e segurança jurídica à prestação jurisdicional.

Nesse contexto, então, é possível afirmar que a medida legislativa ora em análise **desconsidera a relevância e o impacto positivo da atual sistemática utilizada para o processo de execução nos Tribunais de Justiça por todo o país** (equipamentos, pessoal, procedimentos e sistemas), demonstrando amplo desconhecimento por parte do Poder Legislativo quanto ao tema.



Ainda quanto ao ponto, importa destacar que as mudanças propostas pela legislação terão o condão de afetar profundamente a própria estrutura dos Tribunais nacionais, **haja vista o impacto na arrecadação por parte das Cortes regionais**, que deixariam de receber as custas concernentes. Muito se discute, atualmente, sobre a possibilidade de incremento destes valores, haja vista a disparidade dos montantes praticados e aqueles considerados ideais para o custeio do sistema, enquanto a proposição legislativa trabalha em nítido sentido oposto.

Ou seja, identifica-se uma relevante quantia que deveria ser direcionada ao **aprimoramento da atividade jurisdicional brasileira, iniciativa que se consubstancia a partir do verdadeiro interesse público coletivo**. Entretanto, nos termos apresentados, tal montante acabará por ser oferecido exclusivamente à iniciativa privada, haja vista o tipo de atuação reconhecida no país para a atividade cartorária.

Este tipo de medida deve ser analisado como uma iniciativa francamente antagônica aos próprios princípios insertos no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente no que tange ao corolário da eficiência administrativa. **Ao atuar no sentido contrário da evolução e custeio do sistema jurisdicional brasileiro, haja vista a necessidade de que seja respeitada a devida prestação jurisdicional por parte do Estado, o projeto de Lei se reveste de incertezas quando se discute o efetivo choque entre interesses público e privado.**



É possível discutir, ainda neste âmbito, se tais alterações previstas pelo Projeto de Lei não acabariam por vulnerar o princípio constitucional da harmonia/separação dos Poderes, conforme prescrito pelo artigo 2º da Constituição Federal. **Tal assertiva pode ser verificada uma vez que as consequências da legislação avançariam sobre o próprio funcionamento do Poder Judiciário, haja vista o impacto arrecadatário que poderá ser verificado em um contexto futuro, além de potenciais extinções de postos de trabalho ou alterações sensíveis em atribuições funcionais de servidores, tal como visto no contexto dos Oficiais de Justiça.**

Outra possível violação aos ditames constitucionais decorre dos próprios princípios da inafastabilidade e da reserva da jurisdição, consoante prescreve o artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna. Tal inteligência provém do fundamento de que cabe ao **Magistrado**, revestido de poder e legitimidade para tanto, escolher a medida que se afigura mais adequada e correta ao caso concreto, nos termos empiricamente verificáveis ou conforme requerido pelas partes processuais (artigos 139 e 536, parágrafo 1º, do CPC).

Outro argumento para se levar em consideração é o próprio acesso à justiça, também privilegiado pela redação do inciso XXXV do artigo 5º de nossa Carta Magna. O projeto de Lei, em verdade, atua no sentido de criar novas despesas para o particular, na forma de emolumentos prévios e finais, consoante se observa, por exemplo, de seus artigos 8º, 10, 13 e 28. O resultado inequívoco desta instituição de



emolumentos é a excessiva onerosidade ao devedor, que passa a ter que arcar com o valor principal, correção monetária, juros, honorários e, agora, os diversos emolumentos elencados, que podem inclusive diferir entre as unidades federativas.

O Projeto de Lei apresenta outro problema grave em relação às partes que porventura venham a instaurar o procedimento executório: a injustificável exigência de protesto prévio do título judicial ou extrajudicial (artigos 6º e 14 do PL 6.204/2019). O protesto, conforme se concebe atualmente, sempre foi requisito de segurança opcional aos credores, jamais consistindo em requisito indispensável para o início de qualquer iniciativa em sentido executório. **Trata-se, novamente, da criação de um ônus financeiro às partes, desta vez aos Exequentes.**

Ou seja, o projeto de Lei inova ao criar uma série de emolumentos a serem pagos pelas partes, seja pelo Exequente (protesto) ou ainda pelo Executado (quando do adimplemento das dívidas cobradas), tudo isso sem qualquer tipo de preocupação pormenorizada em relação ao destino destas verbas, uma vez considerada a atuação cartorária, afeta à iniciativa privada e sua lógica de interesses.

Tal aumento remuneratório, inclusive, poderá representar uma diferença sensível nos cartórios de todo o país, **que inegavelmente precisarão de executar novas contratações e expansões.** O aumento de atribuições poderia ocasionar, ainda, o surgimento de novas estruturas cartorárias, haja vista o grande contingente de execuções judiciais e



extrajudiciais a serem processadas. **Recai sobre tal fato verdadeira preocupação acerca da adequada prestação de serviços por parte dos cartórios, que sob hipótese alguma poderão atuar no sentido de piorar a qualidade dos demais serviços notariais/registros a serem cumpridos.**

Porém, o aspecto mais grave decorrente do teor normativo a ser implementado pelo Projeto de Lei 6.204/2019 é a falta de capacitação dos “agentes de execução” para a realização das atribuições definidas nos artigos 3º e 4º. **Frisa-se, é o próprio artigo 22 do PL que atesta a ausência e necessidade de capacitação destes agentes públicos, devendo os treinamentos e especializações estarem concluídos até a entrada em vigor da lei.**

Em outros termos, verifica-se que uma das etapas processuais mais importantes (ou a mais importante delas) estará entregue a profissionais recentemente capacitados/treinados para a execução dos serviços atinentes, enquanto o atual cenário jurisdicional já impõe a atuação de servidores e servidoras altamente capacitados para tanto. **É evidente o risco que se identifica para a efetividade das execuções civis**, ainda mais quando se considera a ausência de tabelionatos de protesto suficientes para o atendimento do imenso volume de demanda a ser criado a partir do PL 6.204/2019.

Ou seja, de nada adiantaria afastar as atividades de execução judicial e extrajudicial do Poder Judiciário sem a necessária construção de um sistema que possibilitasse a célere prestação



jurisdicional, em especial quando se trata da efetiva conclusão de contendas entre as partes. Do que se vê pela realidade aferida em nosso contexto jurídico, esta realidade está inegavelmente distante de ser alcançada, seja pela falta de cartórios ou mesmo pela capacitação dos agentes a serem afetados pelo teor normativo do projeto de lei em voga.

III – DO POSICIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA SOBRE O TEMA

Feitas todas as considerações acima, resta necessário pontuar que o egrégio Conselho Nacional de Justiça já foi instado a se manifestar sobre a aprovação do Projeto de Lei nº 6.204/2019, o que ocorreu nos autos da Consulta (artigo 103, inciso I do Regimento Interno do CNJ) nº 0001014-48.2020.2.00.0000. Destaca-se que o órgão de controle foi provocado justamente pela Senadora Soraya Thronicke, autora da proposição legislativa ora em análise.

O julgamento da consulta, iniciado na 73ª Sessão Virtual do Conselho, em 10/09/2020, já contava com 6 (seis) votos contrários ao projeto de lei, quando retirado de pauta em razão de pedido de vista regimental proferido pela ilustre Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, situação que perdura até o presente momento.

Naquela oportunidade, o Conselho reiterou, na íntegra, parecer de lavra do Conselheiro Luiz Fernando Tomasi Keppen, se



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

manifestando de forma **contrária** à aprovação do Projeto de Lei em tela (**Doc. 2**), haja vista uma série de incompatibilidades da norma com a legislação vigente, com os ditames constitucionais, assim como em relação ao seu total descabimento frente ao contexto jurídico nacional contemporâneo.

De acordo com o CNJ, o Projeto de Lei **não demonstrou ter condições mínimas de garantir a instituições de mecanismos adequados para que seja promovida a otimização dos procedimentos executórios no país**. Em verdade, segundo o órgão de controle, a iniciativa legislativa concebe, ao revés, “um preocupante e burocratizante iter extrajudicial”, possibilitando verdadeiro retrocesso no processo executivo, **ainda recentemente aperfeiçoado com o Código de Processo Civil no ano de 2015**.

Posteriormente, em 18/09/2020, percebendo a possibilidade de emissão de parecer contrário ao projeto, o próprio gabinete da Senadora Thronicke requisitou o cancelamento da produção de nota técnica pelo CNJ, pedido prontamente afastado pelo Relator, haja vista a possibilidade de produção deste documento de ofício por parte do Conselho, nos termos do artigo 103 do RICNJ.

Atualmente, o processo ainda aguarda inclusão em pauta para a retomada do julgamento, que conta com o placar de 6x0 (seis a zero) no sentido contrário à aprovação do Projeto de Lei 6.204/2019. O atual



Conselheiro Relator, redefinido ainda em 2021, é o Conselheiro Sidney Madruga.

IV - CONCLUSÃO

Diante de todos os fatos e fundamentos ora expostos, considerando o caráter meramente consultivo do presente instrumento, esta Assessoria Jurídica Nacional entende ser patentemente ilegal e inconstitucional o Projeto de Lei nº 6.204/2019, haja vista as potenciais violações ao conteúdo normativo dos artigos 2º, 5º, inciso XXXV, 37, *caput* e inciso I, da Constituição Federal, assim como representa clara afronta às disposições do processo de execução contidas no Código de Processo Civil.

Em verdade, a legislação em tela representa uma mera iniciativa no sentido de “privatizar” os procedimentos de execução, sejam estes em âmbito judicial ou extrajudicial, não fornecendo quaisquer garantias concretas de que haverá uma instituição de um modelo procedimental moderno e verdadeiramente eficiente.

Nesse sentido, como bem pontua o parecer emitido pelo e. Conselho Nacional de Justiça, apresenta-se a norma em tela como medida essencialmente burocratizante, a ser concretizada por agentes públicos que sequer possuem a legitimidade ou a capacitação necessária para exercer as extensas atribuições conferidas pela lei. Além disso, rememora-se a necessidade de implementação de inúmeros cartórios no país, haja vista o



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

aumento previsível de demanda, o que traria ainda maior dificuldade para a consecução das atribuições designadas nos artigos 3º e 4º do PL 6.204/2019.

Diante do exposto, portanto, resta evidente o fundamento de que a proposta legislativa não conseguirá efetivar a prometida otimização do sistema executório no país, ainda mais quando se considera o fato de que será o Poder Judiciário o responsável por dirimir toda e qualquer dúvida sobre as execuções (artigo 4º, inciso IX, do PL 6.402/2019), ou ainda quando se tornar necessário o julgamento de exceções de pré-executividade ou embargos à execução.

Por fim, carece a norma de garantias específicas quanto à efetividade da prestação jurisdicional, de mecanismos que protejam as partes dos interesses políticos/econômicos dos atores sociais (isenção no processo executório para as partes), assim como em relação à falta de legitimidade dos substitutos e/ou escreventes cartorários para o desempenho das funções elencadas no artigo 4º do Projeto de Lei.

É o que nos cabe relatar no momento.

Brasília/DF, 19 de abril de 2022.

CEZAR BRITTO & ADVOGADOS ASSOCIADOS