

Athayde: A desjudicialização da execução e o PL 6.204/2019

O Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) promoveu nos últimos dias 15 e 16 um seminário online sobre a "desjudicialização da execução", envolvendo a participação de diversos especialistas



O tema da desjudicialização da execução não é novo. No fim

dos anos 90, após diagnósticos apresentados pelo Observatório Permanente da Justiça (OPJ) (Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra), em pesquisa coordenada pelo professor Boaventura de Sousa Santos, por demanda do governo de Portugal, empreendeu-se uma série de reformas processuais naquele país. Entre essas reformas aprovadas a partir desse esforço de transformação do modelo de processo civil, uma experiência inovadora se destacou: a previsão de atuação de agentes de execução.

Os agentes de execução são solicitadores autônomos, credenciados pelo poder público, e não vinculados ao Judiciário, a quem são delegadas funções para a prática de atos de execução forçada de um título em favor do credor. O ponto de partida da discussão naquele momento foi o congestionamento dos tribunais em Portugal, em grande medida causado pelas cobranças de dívidas. Por isso, entendeu-se que a delegação das tarefas executivas poderia trazer bons resultados.

Particpei de alguns eventos sobre temas processuais em Portugal entre os anos de 2007 e 2011, nos quais a questão da atuação dos agentes de execução sempre acabava sendo abordada. Nas manifestações dos participantes, era aspecto recorrente o diagnóstico desfavorável quanto à iniciativa de desjudicialização.

É bem verdade, como buscou apresentar Elias M. de Medeiros Neto ("A recente Lei nº 13.608, a execução em Portugal e a busca antecipada de bens do devedor no Brasil", *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 12, nº 2, jul. dez. 2018), que houve mudanças na legislação em Portugal no período posterior àquele momento de introdução da figura dos agentes de execução, com destaque para o Código de Processo Civil daquele país, de 2013, que disciplina a designação e atuação do agente de execução (artigo 720).

No Brasil, a discussão sobre um marco regulatório para a desjudicialização de cobrança de dívidas começou com o foco nas execuções fiscais, que se apresentam como a maior porção dos estoques processuais no Poder Judiciário, como revela a série histórica do "Justiça em Números", do Conselho Nacional de Justiça. Em 2012, participei de algumas reuniões, no CNJ, de um grupo de trabalho designado para examinar as propostas PLs 2412/2007, 5080/2009, 5081/2009 e 5082/2009, que pretendem disciplinar uma execução administrativa da dívida ativa da União, estados e municípios. As proposições, contudo, receberam fortes críticas de setores da magistratura e da advocacia e não lograram avançar no Congresso Nacional.

As alterações na Lei nº 10.522/2002, levadas a efeito pelo artigo 25 da Lei nº 13.606/2018, indicam que a Fazenda Pública tem buscado, ainda que de forma lenta, algum tipo de avanço na atuação extrajudicial para a construção de um procedimento administrativo que possa assegurar a recuperação de créditos. Por meio da referida alteração, inciso II, §3º, da Lei Federal nº 10.522/2002, passou-se a autorizar a Fazenda Pública a *"averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis"*.

O Projeto de Lei nº 6.204/2019, apresentado no Senado Federal pela Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), apresenta um plano mais amplo e ambicioso para a desjudicialização. Apoiado nos estudos de Joel Dias Figueira Júnior, Flávia Pereira Ribeiro e André Gomes Netto, a proposta pretende disciplinar um procedimento inteiramente extrajudicial, protagonizado pelos cartórios de protesto, cujos tabeliães funcionariam como agentes de execução, e não apenas para a cobrança de títulos extrajudiciais, mas também títulos judiciais.

A proposição atribui a esse agente de execução poderes não apenas para instaurar o procedimento executivo não judicial, mas acionar as bases de dados sobre informações patrimoniais dos devedores, gerenciados pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como promover a penhora, avaliação e expropriação de bens (artigo 4º). Nesse modelo, a intervenção judicial seria mínima, limitada a responder dúvidas suscitadas pelo agente de execução e julgar embargos eventualmente opostos pelo devedor (artigo 18).

Os debates sobre a proposta, que ocuparam toda a segunda parte do evento do IBDP, no último dia 16, revelam que a matéria — assim como sucedeu com os projetos relativos à execução fiscal — é polêmica e antagoniza muitos dos setores envolvidos. E há boas razões para a polêmica.

O tema merece mais aprofundamento e pesquisa, mas creio que o ponto de partida em todas essas propostas está ancorado numa razão frágil. O estoque de processos na fase de execução, ainda que se considere apenas a execução fiscal, é fruto de uma situação multifatorial, e não revela apenas uma limitação estrutural do Judiciário. Mesmo em segmentos da Justiça com bons desempenhos na fase de conhecimento, nota-se um estrangulamento na fase de execução, o que mostra que a própria concepção da dívida, a condição do devedor, as ferramentas disponíveis para a expropriação judicial de bens e a cultura jurídica vigente não favorecem a efetividade dos títulos judiciais. Esse quadro também mostra, como venho sustentando há algum tempo, o esgarçamento do tecido ético obrigacional na nossa sociedade, de raízes profundas e que merecem mais atenção nas pesquisas sobre o Poder Judiciário.

Quanto a essas questões, o PL 6.204/2019 mostra poucos avanços teóricos, posto que apenas transfere o protagonismo dos mesmos instrumentos para os cartórios de protestos, com baixa discussão quanto aos emolumentos (inclusive iniciais) que serão cobrados para a cobrança extrajudicial da dívida.

De outro lado, essa opção pela desjudicialização não é nova, e não tem apresentado avanços significativos. Perceba-se que o Código de Processo Civil de 2015 já autorizou que a sentença judicial fosse levada a protesto (artigo 517) e não se viu qualquer melhora significativa nos estoques de processos pendentes de efetivação ou mesmo na taxa de congestionamento na execução dos tribunais.

Sobre essa inovação do CPC, a propósito, recorro minha posição refratária em alguns trabalhos publicados no período, nos quais critiquei a opção de delegação do *enforcement* das decisões judiciais para estruturas cartorárias, o que significava um atestado da incapacidade simbólica e prática de o Judiciário se afirmar como Poder e fazer valer suas decisões. Por isso, pontuei:

"Contudo, ainda que reconheça o esforço e as boas intenções dessas iniciativas, tenho como inconstitucional o mecanismo previsto no referido dispositivo do CPC, visto ser monopólio estatal a jurisdição, e indeclináveis suas atividades de imperium, não podendo o Poder Judiciário, mesmo como mecanismo coadjuvante, lançar mão de meios extrajudiciais para obter a efetividade da tutela (...) Não bastasse isso, é preciso examinar os desdobramentos desse tipo de solução para a (des)construção simbólica de decisão judicial. Em um país em que se critica tanto a burocracia e a própria existência da atividade cartorária, passam os cartórios a ser a esperança do processo comum para a efetividade de suas decisões? Creio que essa conclusão não é desejada, pois a decisão judicial deveria, por seus efeitos naturais (Liebman) e por sua autoridade, ser aquela mais observada e respeitada. Transferir o seu potencial de efetivação para um apontamento cartorário de protesto é capitular" (CHAVES, Luciano Athayde. o novo código de processo civil e o processo do trabalho: uma análise sob a ótica do cumprimento da sentença e da execução forçada. Revista do TRT, v. 81, n. 4, out./dez. 2015, p. 71-72)".

Logo, a opção pela desjudicialização representa, na essência, o afastamento da discussão necessária quanto aos meios que deveriam ser dados ao Poder Judiciário uma efetiva tutela jurisdicional material, inclusive na fase satisfativa, com a modernização da legislação, com a previsão de instrumentos para desestimular a *morosidade ativa*, definida por Boaventura de Sousa Santos ("Para uma revolução democrática da justiça", São Paulo: Cortez, 2011) como sendo o retardamento do processo por uma ação deliberada de um ou mais atores processuais, aos quais não interessam a realização do princípio do resultado e, portanto, a efetividade do processo.

Nesse cenário, o fortalecimento de medidas destinadas à ampliação das sanções decorrentes de *contempt of court*, por exemplo, poderia contribuir para que o ajuizamento de ações não fosse uma situação confortável para o devedor, como já indicou Cândido Rangel Dinamarco (*Nova era do processo civil*, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 294), o que tem transformado o campo processual num refúgio agradável para os inadimplentes contumazes.

De outro lado, preocupa, sobremaneira, que o atual debate em torno do PL 6.204/2019 esteja sendo travado em bases pouco empíricas sobre o diagnóstico da execução no Brasil. Mesmo a referência à experiência portuguesa de desjudicialização não tem sido abordada com apoio em métodos de verificação da realidade subjacente aos modelos jurídicos-processuais, modelos que, enquanto tais, são apenas abstrações, *design* de uma realidade projetada, que precisa ser verificada em termos de política pública judiciária.

Logo, uma discussão desse porte não pode apenas ser orientada em função dos setores interessados, inclusive sob o aspecto corporativo desses setores. É preciso colocar em evidência todos os interesses envolvidos, inclusive daqueles que não se encontram devidamente organizados para serem representados na arena pública.

Talvez o mérito do projeto de lei em debate seja o de ampliar o olhar sobre o quadro do congestionamento da execução nos tribunais brasileiros. No caso da execução fiscal, considerar até mesmo os benefícios que uma reforma tributária poderia trazer para o sistema de arrecadação e recuperação de créditos tributários. Um sistema mais simples poderia evitar a judicialização da cobrança de créditos.

O tema da desjudicialização, portanto, deve integrar uma agenda de pesquisa mais ampla e metodologicamente mais bem orientada, assim como mobilizar agências e pesquisadores para que a sociedade tenha uma visão analítica mais clara não apenas de possíveis soluções, mas principalmente da realidade que se deseja transformar, oferecendo-se, assim, condições para o exercício de uma razão pública mais democrática e consciente das opções que se deseja adotar.

Date Created

25/03/2021