

Tabelião de protesto como agente de execução extrajudicial

Na obra clássica *Acesso à Justiça*, Mauro Cappelletti e Bryant Garth abordam as soluções práticas para que se estenda a todos o direito à tutela jurisdicional do Estado. Segundo os autores, o acesso à Justiça levou a “(...) três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental”.

“Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso — a primeira ‘onda’ desse movimento novo — foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses ‘difusos’, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro — e mais recente — é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo” [\[1\]](#).

Reprodução



Para este artigo, interessa-nos abordar a terceira onda de acesso à Justiça, a qual pode ser dividida sob



dois enfoques: o primeiro visa simplificar os procedimentos (prestígio à oralidade, diminuição dos recursos etc.) e o segundo, o desenvolvimento e a utilização efetiva dos meios extrajudiciais de solução de conflitos.

Mais especificamente, sob esse segundo enfoque, passou-se a considerar o acesso à Justiça por intermédio de um “sistema multiportas”, que possibilita uma série de meios de solução de conflitos.

Francisco Cahali, ao tratar dos meios alternativos de solução de conflitos, preleciona:

As principais formas heterocompositivas de solução de conflito são promovidas através do processo judicial, desenvolvido perante o Poder Judiciário, e pelos procedimentos realizados na arbitragem. As principais formas autocompositivas de solução de conflito são a negociação, a conciliação e a mediação [2].

Oferecer alternativas para a solução de conflitos é uma das formas de garantir o acesso à Justiça. Ressalte-se que esta nunca foi exclusividade do Poder Judiciário, mas tão somente uma finalidade do Estado.

Confira-se, sobre o assunto, o Enunciado nº 161, aprovado na II Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios”, promovida pelo Conselho da Justiça Federal entre os dias 26 e 27 de agosto de 2021:

O direito previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal não se esgota no acesso formal ao Poder Judiciário, compreendendo a existência de um sistema organizado e efetivo destinado à garantia de direitos, prevenção de conflitos e resolução pacífica das controvérsias. Dispositivos relacionados: artigo 5º, inciso XXXV, da CR/1988; artigo 2.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; artigo 3º, caput e §§1º, 2º e 3º, da Lei nº 13.105/2015 [3].

O enunciado pretende esclarecer que o acesso à Justiça deve ser entendido de maneira ampla e “multiportas”, algo que a literalidade do artigo 5º, inciso XXXV, da CF/1988 não conseguiria abarcar diante da expansão atual desse conceito. Considerando-se que o acesso à Justiça se dá por intermédio de um sistema “multiportas” que possibilita não apenas uma abordagem, mas uma série de tipos de meios de solução de conflitos.

A desjudicialização de conflitos está positivada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na Meta nº 9, ao dispor que os tribunais devem “realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltados aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030”.

O glossário da Meta define o que se entende por desjudicialização:



Desjudicializar significa reverter a judicialização excessiva a partir da prevenção, localizando a origem do problema e encontrando soluções pacíficas por meio de técnicas de conciliação ou mediação com atores do sistema de justiça, sem que cause impacto no acesso à justiça [4].

Ficam claras a preocupação e a importância dadas pelo Poder Judiciário em promover a desjudicialização de conflitos no País. Desjudicialização esta que passa pelas serventias extrajudiciais, funções antes atribuídas exclusivamente ao Poder Judiciário.

Essa tendência vem se mostrando uma excelente forma de desafogar o Poder Judiciário, de atender melhor aos anseios da população e de entregar efetivamente uma solução mais rápida, justa e eficaz.

Há muito vem encampada pelo Congresso Nacional, inclusive, materializada, apenas a título exemplificativo, nas seguintes leis: o inventário, partilha, separação e divórcio consensuais (Lei nº 11.441/2007); a usucapião extrajudicial (Lei nº 13.465/2017); a retificação administrativa de assento no registro civil (Lei nº 13.484/2017); a adjudicação compulsória (Lei nº 14.382/2022); a alteração imotivada de prenome (Lei nº 14.382/2022); e, recentemente, a “Lei do Marco Legal das Garantias” (Lei nº 14.711/2023).

Isso é possível, graças ao alto nível de qualificação dos tabeliães e oficiais registradores — que assumem suas delegações, após serem aprovados em um rigoroso concurso público de provas e títulos, sob a presidência do Judiciário —, seus colaboradores e a confiança que os cartórios têm junto à população. A última pesquisa promovida pelo Instituto Datafolha [5] apontou que os cartórios brasileiros ocupam a primeira colocação nos quesitos confiança, importância e qualidade quando comparados a outros 14 órgãos públicos e privados.

O Projeto de Lei nº 6.204/2019, de autoria da senadora da República Soraya Thronicke, prevê a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial.

Esse PL visa à simplificação do procedimento de execução de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, de dívida líquida, certa e exigível, para torná-lo mais eficiente e célere, possibilitando a rápida recuperação de crédito e a circulação de riquezas.

A execução, hoje, seja de títulos executivos judiciais, seja de extrajudiciais, representa mais da metade dos processos pendentes, segundo dados do próprio CNJ.

De acordo com o último anuário do *Justiça em Números*, divulgado pelo CNJ, o Poder Judiciário contava com um acervo de 81 milhões de processos pendentes de baixa no fim do ano de 2022, e mais da metade desses processos (52,3%) se referia à fase de execução [6].

Esses números são frutos de uma excessiva judicialização dos conflitos, de uma judicialização predatória, de uma litigiosidade desenfreada e beligerante. Como resultado dessa realidade, temos uma Justiça morosa, ineficiente e cada vez mais desacreditada pela população.

O Projeto de Lei nº 6.204/2019 dispõe que as execuções propostas após a sua entrada em vigor fiquem a cargo de um agente de execução, o tabelião de protesto, um particular delegatário de um serviço público, que será competente para realizar todo o procedimento de execução, hoje a cargo exclusivamente de um juiz de direito.

O procedimento de execução passaria para a competência dos tabeliães de protesto, sendo distribuídos nos tabelionatos do foro do domicílio do devedor, os títulos executivos extrajudiciais; e, no foro do juízo sentenciante, os títulos executivos judiciais (artigo 7º). Já nas comarcas que possuírem mais de um tabelionato de protesto, deverão ser observadas as regras de distribuição de títulos prevista no artigo 8º, da Lei nº 9.492/1997 [\[7\]](#).

Houve a acuidade de se tornar obrigatória a representação do exequente em todos os atos por advogado devidamente constituído (artigo 2º). Profissional indispensável à administração da Justiça e de importância fundamental em vários atos praticados nos cartórios.

Resguarda ao executado e ao exequente o direito de provocação do Poder Judiciário caso haja violação ao procedimento ou a direito legítimo (artigos 18 e 21), em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, não há que se falar em violação do direito de acesso à justiça e ao devido processo legal.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu no dia 26 de outubro de 2023, no Recurso Extraordinário nº 860.631/SP, por maioria de votos, pela constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel pelo Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), conforme previsto na Lei nº 9.514/1997.

Nesse julgado, o relator ministro Luiz Fux, em seu voto assevera:

Conclui-se, nessa linha, que o procedimento executivo previsto na Lei nº 9.514/1997 para satisfação de créditos decorrentes de alienação fiduciária em garantia de bem imóvel constitui medida adequada, na regulação legislativa de balanceamento entre a proteção pelos riscos assumidos pela instituição credora e a preservação dos direitos fundamentais do devedor, alinhando-se à tendência do direito moderno de transferir para o âmbito administrativo atos que antes demandavam intervenção do Judiciário.

“(...) Com efeito, como forma de desafogar o Judiciário frente à avalanche de demandas que enfrenta, medidas de fortalecimento da execução extrajudicial e/ou da desjudicialização da execução têm sido fortalecidas nos últimos anos. Trata-se, aliás, de uma tendência identificada também nas experiências de direito comparado, na busca de formas de desburocratizar e simplificar o processo executivo (...)” [\[8\]](#).

A execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia já é uma medida prevista há 26 anos pelo legislador e, agora, tem reconhecida a sua constitucionalidade pela Suprema Corte Brasileira.



Entre os dias 20, 21 e 22 de setembro, o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil realizou o 19º Encontro Convergência 2023, que reuniu tabeliães de protesto de todo o Brasil, na maravilhosa Rio de Janeiro.

Na ocasião, a senadora Soraya Thronicke, uma das palestrantes convidadas, no painel intitulado “A Desjudicialização como Instrumento de Expansão da Base de Crédito” teceu importantes esclarecimentos a respeito do Projeto de Lei nº 6.204/2019 e o esforço para a sua tramitação e aprovação no Congresso.

Em outro painel subsequente, intitulado “O Tabelião de Protesto como Agente de Execução Privativo no Processo de Execução Extrajudicial de Títulos Judiciais e Extrajudiciais sob a Supervisão do Poder Judiciário”, o ministro Luiz Fux defendeu enfaticamente o PL de autoria da senadora.

O ministro do STF defendeu que se atribua com exclusividade a função de agente de execução ao tabelião de protesto, pois, também na opinião do ministro, o cartório de protesto, responsável pela cobrança de dívidas, é o mais especializado dentro da atividade extrajudicial para desempenhar essa nova função.

Portanto, o que se defende aqui é a aprovação do PL 6.204, visando à desjudicialização da execução civil, de títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, como corolário do acesso à Justiça aos tabeliães de protesto do país, doravante agentes de execução.

[1] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 31.

[2] CAHALI, Francisco José. *Curso de arbitragem: mediação, conciliação, tribunal multiportas*. 8. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020. p. 41.

[3] BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *II Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos”, realizada nos dias 26 e 27 de agosto de 2021*. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/?_authenticator=60c7f30ef0d8002d17dbe298563b6fa2849c6669. Acesso em: 26 out. 2023.

[4] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Meta 9: implantação da agenda 2030*. Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario>. Acesso em: 28 out. 2023.

[5] PESQUISA INSTITUTO DATAFOLHA REALIZADA ENTRE OS DIAS 03 E 17 DE MAIO DE 2022. Disponível: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Pesquisa-imagem-dos-cartorios.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

[6] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2022: ano-base 2021*. Brasília, CNJ,



2021. p. 169. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

[7] BRASIL. *Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997*. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

[8] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 860.631 São Paulo. *Tema 982 – Discussão relativa à constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, pelo Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, conforme previsto na Lei n. 9.514/1997*. Relator(a): ministro LUIZ FUX. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4694303&numero>. Acesso em: 28 out. 2022.

Meta Fields