

Rodrigo Vaslin Diniz

CRISE DA EXECUÇÃO CIVIL

Passado, Presente e Futuro

2025

 **EDITORIA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

PASSADO: O QUE JÁ FOI FEITO

4.1. INTRODUÇÃO

Das saídas que são propostas para a crise da execução civil, encontram-se sempre três grandes vertentes: medidas pré-processuais; medidas processuais, podendo envolver melhorias legislativas e jurisprudenciais; e medidas gerenciais.

Nesse momento, faz-se relevante constatar o que já foi feito para o aperfeiçoamento da execução civil.

4.2. MEDIDAS PRÉ-PROCESSUAIS

Watanabe¹ salienta que o papel do Judiciário não deve se limitar à solução dos conflitos de interesses em atitude passiva, pelo clássico método da adjudicação por sentença, havendo, em verdade, o direito do jurisdicionado de ter acesso ao método adequado e a obrigação do Estado em fornecê-lo, inclusive na fase pré-processual.

Afinal, o Estado não possui o monopólio da solução dos conflitos, sendo admitidas formas alternativas de solução dos conflitos, chamadas de *alternative² dispute resolution* (ADR) ou Justiça multiportas³.

1. WATANEBE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 25.
2. Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos”: mas integrados, 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, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense. p. 697; ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). **Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021).
3. A origem dessa expressão “Justiça Multiportas” remonta aos estudos do Professor Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard, que mencionava, já em 1976, a necessidade de existir um Tribunal Multiportas, ou “centro abrangente de justiça”. Em sentido metafórico, a Justiça não tem a porta

Dentre as várias portas possíveis, podem ser elencadas a autotutela, autocomposição, *dispute board* e a arbitragem.

Para fins deste trabalho, a arbitragem⁴ e o *dispute board*⁵ não serão abordados, pois isso desbordaria os limites desses escritos, sendo que, no primeiro caso, o árbitro sequer é dotado de poderes executórios.

Doutro lado, o liame entre a fase executiva e os dois outros institutos, autotutela e autocomposição, é de fácil visualização. Em ambos os casos, encerra-se a contenda de modo mais célere, tutelando o direito material sem nenhuma atividade do Judiciário (casos de autotutela ou autocomposição extrajudicial) ou com atividade mínima dos serventuários da justiça (casos de autocomposição que exsurge no tramitar de uma demanda judicial).

Ainda, demonstrar-se-á que o fenômeno de fuga do Poder Judiciário não é novo, elencando-se vários exemplos legislativos desde o século passado. Nos últimos anos, porém, tal movimento engrandeceu e virou tendência. Nesse ponto, será comentado que até para a fase executiva já há projetos de lei tramitando no Congresso Nacional para promoção da desjudicialização da execução civil (PL nº 6204/2019) e da execução fiscal (PL nº 2488/2022).

4.2.1. Autotutela

A autotutela, no senso comum tida como “justiça com as próprias mãos”, foi vista, por séculos, como primitiva⁶, egoísta, incivilizada⁷, consagrando a vitória da prepotência sobre a justiça⁸.

apenas da heterocomposição por um juiz togado, mas várias possibilidades de solução de conflitos (SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In.: LEVIN, A Leo; WHELLER, Russell R. **The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future**. Saint Paul: West Publishing, 1979. p. 86-87.

4. AMADEO, Rodolfo da Costa Manso Real *et al.* **Arbitragem no Brasil e no direito comparado: reflexões sobre direito empresarial, societário, consumidor, internacional e novas tecnologias**. São Paulo: Almedina, 2023.
5. MARCONDES, Fernando *apud* VAZ, Gilberto José. Os Dispute Boards como método alternativo de resolução de disputas na indústria da construção. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 11, p. 325-333, abr-jun. 2014. Confira-se: Enunciado 707, FPPC: A atuação das serventias extrajudiciais e dos comitês de resolução de disputas (*dispute boards*) também integra o sistema brasileiro de justiça multiportas.
6. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1979. t. I. p. 42-44 e 15; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Jurisdicção e poder: contribuição para a história dos recursos cíveis**. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 6.
7. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. v. I. p. 123-124.
8. CALAMANDREI, Piero. **Instituciones de Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Depalma, 1943. p. 14.

Desde os contratualistas Thomas Hobbes⁹, Locke¹⁰ e Rousseau¹¹, reforçou-se o monopólio do Estado na resolução de conflitos no seio social, retirando-se um pouco da liberdade dos indivíduos em prol do surgimento e do fortalecimento do Estado nacional. Tal convenção era vista como necessária para se retirar do homem, no seu estado da natureza, a aptidão para agir a seu bel prazer e resolver os conflitos sob a égide da “vingança privada”.

Todavia, embora possa ser considerada, em regra, crime (art. 345, CP) ou abuso de autoridade (arts. 9º a 38, Lei nº 13.869/2019), em certos casos, a autotutela se mostra lícita, havendo previsões legais desde há muito tempo permitindo-a. Basta ter olhos para ver. Ademais, há por parte da doutrina brasileira uma reabilitação do instituto como uma das portas legítimas para o acesso à justiça justa¹². Não bastasse, os *smart contracts*, tidos por vários autores como exemplo de autotutela, podem contribuir e muito para a eficiência da tutela executiva, como se observará no capítulo sobre o futuro da execução civil.

Pois bem.

Em primeiro lugar, a respeito do conceito da autotutela, Elie Eid¹³ divide as categorizações em três grupos: a) o primeiro adota o sentido negativo, sendo a autotutela uma proteção sem a necessidade da autoridade judiciária¹⁴; b) o segundo adota conceito subjetivista, associando a autotutela ao egoísmo e à parcialidade do agente e c) conceito positivo, em que a autotutela consiste na atuação independente e unilateral da parte lesada, em situações jurídicas colocadas em risco ou violadas por um comportamento ilícito de outrem. Esse último grupo, inclusive, é aquele que detém o conceito mais adequado, segundo Elie.

-
9. HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza e Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 143.
 10. LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1994. p. 84 e 88.
 11. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Antônio de Pádua. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 13.
 12. GRINOVER, Ada Pellegrini. A inafastabilidade do controle jurisdicional e uma nova modalidade de autotutela (parágrafos únicos dos artigos 249 e 251 do Código Civil). **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, Foz do Iguaçu, n. 10, p. 13-19, jul./dez. 2007; SALLES, Raquel Bellini. **Autotutela nas relações contratuais**. Rio de Janeiro: Processo, 2019; EID, Elie Pierre (org.). **Ensaio sobre a Autotutela**. Londrina, PR: Toth, 2024. Ademais, merece menção a divulgação, em meios virtuais, por Heitor Sica. Por todos, cita-se: SICA, Heitor. Instituto de Direito Processual – IDPro. **Novas tendências/Diálogos**: Desjudicialização da execução e autotutela executiva. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DanhBNAdhWk>. Acesso em: 02 fev. 2024.
 13. EID, Elie Pierre. Autotutela na Teoria Geral do Processo. In: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (coords.). **50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil**: passado, presente e futuro. Londrina, PR: Toth, 2024. p. 258-259.
 14. NERSON, M. R. *Rapport introductive*. In: **Travaux de L’association Henri Capitant des amis de la Culture Juridique Française**. Paris: Dalloz, 1969. p. 8.

Antônio do Passo Cabral¹⁵ compartilha de tal entendimento, sublinhando que a autotutela é um direito potestativo de agir ou reagir diante de um ato ilícito que gere conflitos de interesses, para fazer prevalecer seu interesse direta e unilateralmente contra outras pessoas (sem necessidade de ajuda ou ação estatal), por atos concretos, cujo exercício seria inadmissível para atores privados se não tivesse sido praticado o ilícito¹⁶. Consoante Raquel Sales¹⁷, há três elementos componentes da autotutela: defesa de um interesse, extrajudicialidade e unilateralidade.

Tais elementos consagram a autotutela nas seguintes previsões legais: a) legítima defesa no âmbito cível (art. 188, I, CC), criminal (artigos 23, II e 25, ambos do CP) e internacional (a Carta das Nações Unidas, de 1945, permite o uso da força em caso de legítima defesa); b) em Direito Administrativo, fala-se da autotutela administrativa – dever de a Administração anular atos ilegais ou revogar quando inconveniente ou inoportunos – e da autoexecutoriedade – atributo do ato administrativo, tornando desnecessária a intervenção do Judiciário – como espécies do gênero *autotutela* aqui tratada¹⁸; c) desforço imediato no esbulho (art. 1210, §1º, CC); d) corte de árvores limítrofes no direito de vizinhança (art. 1.283, CC); e) apreensão do bem com penhor legal (art. 1.467, I, CC); f) direito de retenção (artigos 681, 708, 742, 1.219, 1.220, 1.433, II, 1.507, §2º, CC); g) venda extrajudicial da coisa empenhada realizada pelo credor pignoratício, se autorizado no contrato (art. 1.433, IV, CC); h) leilão extrajudicial de mercadorias especificadas em *warrant* não adimplido (art. 23, §1º, do Decreto n. 1.102/1903); i) leilão extrajudicial de quota de terreno e de parte construída na incorporação pelo regime de administração (art. 63, §§1º a 8º, Lei nº 4.591/64), mecanismo generalizado para outros contratos de construção com pagamento a prazo (art. 1º, VI e VII, da Lei nº 4.864/65), e estendido para patrimônio de afetação e venda em leilão de frações ideais e acessões (art. 31-F, §14, Lei nº 4.591/64, incluído pela Lei nº 10.931/04); j) Decreto-Lei 70/1966, a execução hipotecária extrajudicial, efetivada por agentes hipotecários designados pelo credor¹⁹; k) venda de ações do acionista remisso em bolsa de valores (art. 107, II, Lei nº 6.404/76); l) venda de bem objeto de propriedade fiduciária (art. 66-B,

15. CABRAL, Antônio do Passo. Repensando a autotutela: conceito e limites no direito brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 350, ano 49, p. 28, abr. 2024.

16. Tanto seria inadmissível que, caso não haja um ilícito contra o qual se reage, haveria crime do art. 345, do Código Penal, se o ato for praticado por um particular e crimes previstos nos arts. 9º a 38, todos da Lei de Abuso de Autoridade – Lei nº. 13.869/19, se quem comete o ato for agente estatal.

17. SALES, Raquel Bellini. **Autotutela nas Relações Contratuais**. Rio de Janeiro: Processo, 2019. p. 94.

18. DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDES, Leandro. Autotutela e Smart Contracts. In: EID, Elie Pierre. **Ensaio sobre Autotutela**. Londrina, PR: Toth, 2024. p. 184.

19. Tal diploma foi considerado como recepcionado pela CF no julgamento pelo STF em 2021. STF, RE 627106/PR e RE 556520/SP, Rel. Min. Toffoli, d.j. 7/4/21, tema 249, info 1012.

§3º, Lei nº 4.728/65, incluído pela Lei nº 10.931/04); m) STF²⁰, em 2023, considerou constitucional o procedimento da Lei nº 9.514/97 para a execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia sobre bem imóvel; n) por fim, foi publicado o novo Marco de Garantias (Lei nº 14.711, de 30/10/23), disciplinando e facilitando a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores e a busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em casos de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária.

Ademais, ao se detectar as modalidades de autotutela, descortina-se um horizonte que pode auxiliar e muito a tutela executiva.

Didier Jr. e Leandro Fernandez²¹, por exemplo, sustentam ser possível classificar a autotutela a partir de alguns critérios: a) de direito público ou privado; b) ativa e passiva; c) preventiva, reparatória ou cautelar; d) executiva ou satisfativa; e) coercitiva e f) de origem convencional ou não convencional.

No que importa à fase executiva, são relevantes os itens “d”, “e” e “f”. A respeito da autotutela executiva, é exemplo a execução, pelo próprio credor ou por terceiro por ele indicado, de obrigação de fazer, na hipótese de inadimplemento do devedor, se houver urgência (art. 249, parágrafo único, CC).

A autotutela coercitiva, aquela utilizada para levar a outra parte a cumprir a sua prestação, pode ser exemplificada nos casos de interrupção de fornecimento de serviço público, da exceção de contrato não cumprido, do protesto e da inclusão em cadastro de proteção do crédito, ou a viabilizar a satisfazer determinados interesses, como se verifica na greve²².

A autotutela de origem não convencional residiria naqueles casos típicos já elencados. Na de natureza convencional, porém, descortina-se um campo muito profícuo para os *smart contracts*, instituto que cresce significativamente

20. Não viola a inafastabilidade, o acesso à justiça, a garantia do juiz natural e do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Ainda, não infringe o direito à propriedade, visto que a sua concretização, quanto ao bem financiado pelo devedor fiduciante, ocorre somente com o total adimplemento da dívida, existindo, até o cumprimento dessa condição, mera expectativa (BRASIL. STF. RE 627.106. Tema 249; e RE 223.075. RE 860.631/SP. Rel. Min. Luiz Fux, d.j. 26/10/23, info 1114. Ainda em 2023, o STJ decidiu que: A ausência de registro do contrato que serve de título à propriedade fiduciária no Registro de Imóveis não retira a validade do ajuste entre os contratantes, bem como não impede o credor fiduciário de, após a efetivação do registro, promover a alienação extrajudicial do bem (BRASIL. STJ. 2º Seção, EREsp 1.866.844-SP. Rel. Min. Nancy, Rel. p/ ac. Min. Ricardo Villas Bôas, d.j. 27/9/23, info 789).

21. DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 223-225.

22. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. **Proceso, autocomposición y autodefensa: contribución al estudio de los fines del proceso**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000. p. 60.

nos últimos anos, sendo tido por alguns como uma alternativa a todo o sistema legal²³, tema esse que será abordado no capítulo 5.

Não se tem até então a contabilização de casos que são resolvidos pela autotutela. De todo modo, nota-se que o instituto cresceu nas últimas décadas, justamente como uma alternativa ao processo judicial moroso e inefetivo, devendo ser objeto de estudo detido pelos processualistas a fim de trabalhar seus potenciais e limites para auxiliar a execução civil.

O futuro para tal instituto, aliado à tecnologia, é promissor, como se demonstrará no capítulo 5.

4.2.2. Autocomposição

A autocomposição, por sua vez, é a solução consensual do conflito, formada pelo consentimento espontâneo dos contendedores em sacrificar o interesse próprio, no todo ou em parte, em favor do interesse alheio, podendo ocorrer fora ou dentro do processo.

Ada Pellegrini Grinover²⁴ destaca a existência da chamada Justiça Conciliativa, correspondente aos métodos consensuais de solução de conflitos aplicados à justiça: negociação, mediação, conciliação e outros institutos que facilitam o consenso entre as partes, como a avaliação neutra de terceiro ou a antecipação da prova fora das situações de urgência (esta última tratada no art. 381, II e III do CPC/15). Nesse passo, a autora revisita o conceito clássico de jurisdição e passa a interpretá-lo como garantia de acesso à justiça, a qual se desenvolve sem o elemento poder (isso é, dentro ou fora do âmbito do Estado), cujo objetivo social precípuo é pacificar com justiça. Nas suas palavras²⁵:

A jurisdição não pode mais ser definida como poder, função e atividade, pois na justiça conciliativa não há exercício de poder. Ela passa a ser, em nossa visão, *garantia do acesso à justiça*, que se desenvolve pelo exercício de *função e atividade* respeitadas pelo corpo social para a solução de conflitos (conforme elementos do ordenamento jurídico) e legitimada pelo devido processo legal. Seu principal escopo social é a pacificação com justiça. E esta se atinge por intermédio do processo e procedimen-

23. WANDERLEY, Gabriela de Sá Ramires. *Smart contracts: uma nova era do direito obrigacional?* **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, v. 3, n. 7, abr./jun. 2020.

24. GRINOVER, Ada Pellegrini. Os métodos consensuais de solução de conflitos no novo CPC. In: **O Novo Código de Processo Civil**: questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1-21.

25. GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: DF: Gazeta Jurídica, 2016. p. 4 e 20.

to adequados, que levam à tutela jurisdicional adequada [...]. Jurisdição, na atualidade, não é mais poder, mas apenas *função, atividade e garantia*. E, sobretudo, seu principal indicador é o de *garantia de acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça*.

Ademais, Ada destaca os três fundamentos de justiça conciliativa: a) pacificação²⁶; b) fundamento político da democracia participativa pela atuação das partes na construção da solução e c) funcional: economia processual e para desafogar o acúmulo de processos nos tribunais.

Nos últimos anos, a política pública mais marcante do Judiciário tem sido o estímulo à Justiça Multiportas, em especial à autocomposição.

Os marcos históricos foram: a) arts. 24, X e 98, I da CRFB/88 que previram os juizados especiais; b) em 1984, foram criados os Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei n. 7.244/84); c) em 1995, a Lei n. 9.099 dispôs sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, implantando modificações em relação à Lei n. 7.244/84, ampliando a sua competência e passando a chamar as causas de “menor complexidade”; d) em 1990, o Código de Defesa do Consumidor reforçou o ideário do acesso individual dos consumidores à Justiça pela via dos Juizados; e) reformulação do art. 331 do CPC/73, em 1994 e 2002, para instituir uma audiência preliminar (muito embora muitos juízes dispensassem); f) Resolução n. 125/10 do CNJ²⁷ institucionalizou a política dos meios de solução de conflitos, com a conciliação e mediação e reforçando a atuação dos juizados especiais; g) CPC/15; e h) Lei de Mediação (Lei n. 13.140/15).

Assim, atualmente, existe um minissistema de métodos consensuais de solução judicial de conflitos, formado pela: a) Res. n. 125/10 do CNJ; CPC/15; c) Lei de Mediação (Lei n. 13.140/15) e d) CPC/15.

A fim de adentrar na sistemática da Justiça Conciliativa, deve-se ter em mente que a autocomposição é um gênero, do qual são espécies a transação e a submissão²⁸.

26. A pacificação social do conflito é ainda melhor quando o conflito é autocomposto, porquanto os destinatários de decisão participaram na construção da solução. Aquilo não lhe foi imposto.

27. A Resolução implementou vários avanços: a) institui a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses (art. 1º); b) define o papel do CNJ como organizador dessa política pública no âmbito do Poder Judiciário (art. 4º); c) impõe a criação, pelos tribunais, dos centros de solução de conflitos e cidadania (art. 7º); d) regulamenta a atuação do mediador e do conciliador (art. 12), inclusive criando o seu Código de Ética (anexo da Resolução); e) imputa aos tribunais o dever de criar, manter e dar publicidade ao banco de estatísticas de seus centros de solução de conflitos e cidadania (art. 13); f) define o currículo mínimo para o curso de capacitação dos mediadores e conciliadores.

28. DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. v. 1. p. 201.

Na transação, os conflitantes fazem *concessões mútuas* e solucionam o conflito (art. 840, CC). Na submissão, um dos conflitantes se submete à pretensão do outro voluntariamente. Quando é feita em juízo, a submissão do autor se chama *renúncia* (art. 487, III, “c”, CPC) e a do réu se chama *reconhecimento da procedência do pedido* (art. 487, III, “a”, CPC). Nesses casos, a autocomposição será homologada pelo juiz, prolatando uma sentença de mérito (art. 487, II, III, V, CPC), com formação de coisa julgada material.

Para se chegar à autocomposição (transação ou submissão), são oferecidas diversas técnicas, envolvendo tanto a negociação direta, consistente em diálogo travado pelas partes, como também a negociação com a participação de um terceiro (v.g. mediador, conciliador, comissão de prevenção de disputas no *dispute board*).

Ademais, importa sublinhar que, nos últimos anos, o microsistema da Justiça Conciliativa tem ampliado a série de incentivos para que os sujeitos entabulem acordos. Citam-se, nesse sentido: a) art. 3º, CPC, norma geral que estimula a autocomposição; b) redução dos honorários pela metade se o réu reconhece a procedência do pedido e cumpre a prestação (art. 90, §4º); c) vários artigos (165 a 175) tratam da mediação e conciliação; d) previsão para que a Administração Pública crie câmaras de mediação e conciliação para a solução consensual de conflitos (art. 174, CPC e arts. 1º e 32 a 40, Lei nº 13.140/15); e) permitem-se negócios jurídicos processuais atípicos, deixando grande margem de negociação às partes para acordarem sobre o rito, bem como ônus, poderes, faculdades, deveres processuais (art. 190); f) estruturação do procedimento, a fim de tentar a autocomposição antes do oferecimento da defesa pelo réu (arts. 334 e 695, CPC); g) previsão de multa pelo não comparecimento à audiência de mediação extrajudicial (art. 22, §2º, IV, Lei nº 13.140/15) e judicial (art. 334, §8º, CPC); h) homologação judicial de acordo extrajudicial de qualquer natureza (arts. 515, III e 725, VIII); i) no acordo judicial, é possível incluir matéria estranha ao objeto do processo (art. 515, §2º) e i) Lei nº. 13.140/15, que disciplina exaustivamente a mediação, dentre outros.

Tais avanços ensejaram as consequências mais diversas. No que é pertinente a este trabalho, vale a pena mencionar dois efeitos.

O primeiro foi a contribuição para a paulatina revisão dos princípios da superioridade do interesse público sobre o privado²⁹, bem como a criação

29. SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus Interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010; FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Londrina: Toth, 2021. p. 131. A doutrina sustenta a inexistência de supremacia abstrata do interesse público sobre o privado, exigindo ponderação de interesses para resolver eventuais conflitos.

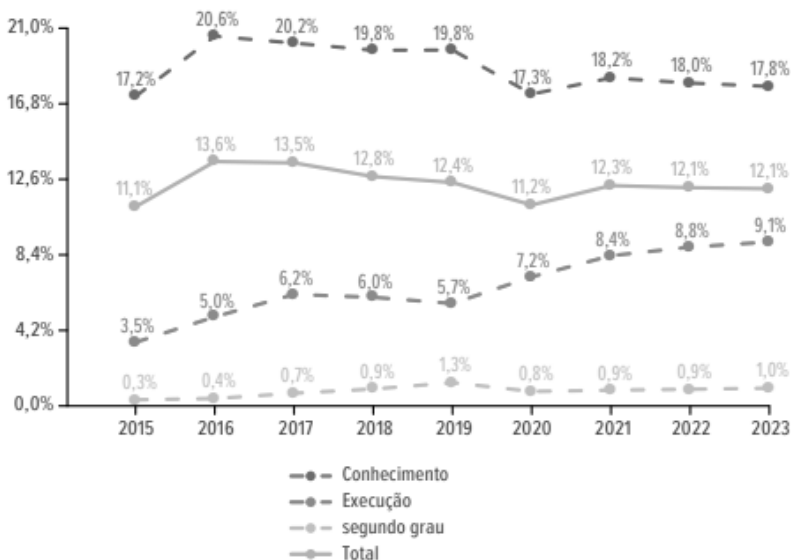
de mitigações à indisponibilidade do interesse público. Nesse último caso, passou-se de uma concepção de que a Administração Pública (grande litigante – *repeat player*) não podia transigir, onerando sobremaneira o Judiciário, para uma maior abertura à entabulação de acordos, valendo citar: a) nos Juizados Especiais Federais, a Fazenda é autorizada a conciliar e transigir (art. 10, parágrafo único, da Lei 10.259/01); b) foi autorizada a utilização de mecanismos privados para resolução de disputas, inclusive a arbitragem, como na área de telecomunicações (art. 93, XV, Lei n. 9.472/97); exploração de petróleo e gás natural (art. 43, X, Lei n. 9.478/97); concessões (art. 23-A, Lei n. 8.987/98), parcerias público-privadas (11, III, da Lei 11.079/04) e contratos *built to suit* (art. 44-A, Lei 12.462/11); c) acordos de leniência (artigos 16 e 17, Lei n. 12.846/13); d) a Lei de Arbitragem (Lei n. 9.307/96), reformada pela lei 13.129/15, passou a permitir a arbitragem para a Administração de forma mais aberta; e) A Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação) passou a autorizar a mediação e a conciliação na Administração em diversas hipóteses (artigos 1º, 32 a 40); f) autorização genérica para a Administração celebrar compromisso de ajustamento de conduta (art. 26, LINDB); g) com o pacote anticrime (Lei n. 13.964/19), permitiu-se a transação na improbidade, pelo acordo de não persecução cível; h) Lei n. 13.988/20, que estabelece requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, bem como os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda, de natureza tributária ou não tributária; e i) previsão dos meios alternativos de solução de conflitos na Lei de Licitação (artigos 151 a 154, Lei n. 14.133/21).

Com essa abertura, crescem vertiginosamente as iniciativas da Administração Pública no âmbito da autocomposição. Para ficar em alguns exemplos, em 2020, o STF criou Centro de Mediação e Conciliação (Resolução 697/2020). O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), em 2022. A Advocacia-Geral da União (AGU), em 2024, instituiu a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos (Pacífica), que utilizará ferramenta tecnológica para celebração de acordos extrajudiciais em conflitos de baixa complexidade quando o benefício previdenciário tiver sido indeferido na esfera administrativa, valendo lembrar que o INSS é o maior litigante do Judiciário que figura no polo passivo.

O segundo efeito foi o aumento, nos últimos anos, da taxa de conciliação na fase executiva³⁰, muito embora, no geral (fase de conhecimento + fase executiva), não tenha tido um aumento significativo.

Figura 19: Série histórica do índice de conciliação

Figura 140 - Série histórica do Índice de Conciliação



Fonte: Brasil, CNJ (2024)

Para se chegar a tal resultado, destacam-se os mecanismos de consensualidade na esfera tributária³¹, tais como parcelamento, termo de ajuste de conduta tributária, negócios jurídicos processuais³², dentre outros. A PGFN,

30. Vale citar que, na execução, vige o princípio da disponibilidade (art. 775, CPC), de modo que o exequente pode dispor de toda a execução ou de algum meio executivo. Assim, é totalmente possível e pertinente o acordo na fase executiva. Aliás, o próprio STJ chancela tal prática, permitindo a transação judicial do objeto litigioso após a publicação da sentença ou do acórdão e submetê-lo à homologação judicial (BRASIL. STJ. **REsp. 1.267.525/DF**, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 20/10/2015, info 572).

31. RODRIGUES, Marco Antônio. **Justiça fiscal consensual e a busca de eficiência na recuperação de créditos públicos**. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/justica-fiscal-consensual-e-a-busca-de-eficiencia-na-recuperacao-de-creditos-publicos-08012019>. Acesso em: 14 nov. 2023).

32. Confirmam, também, a Lei n. 13.988/20, que estabelece requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e as fundações, bem como os devedores ou as partes adversas realizem transação

por exemplo, já contemplou o negócio jurídico processual em vários normativos, a exemplo das portarias PGFN 985/16; 565/17; 33/18; 360/18; 515/18 e 742/18, incorporando essa tendência da atual Administração consensual.

Outros estímulos advieram com a Recomendação 120/2021 (Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição) e a Resolução 471/2022 (Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário). Ademais, o CNJ, desde a gestão do Ministro Barroso (set/2023), vem conferindo uma abordagem focada no tema, como já exposto, valendo rememorar os atos de outubro de 2023 (portaria conjunta nº 7, com o CJE, AGU, PGFN e TRFs), estabelecendo regulamentação de fluxo de extinção em bloco de processos de execução fiscal, mediante o prévio cruzamento de dados entre as bases do CNJ e da PGFN; priorização dos processos de execução fiscal e das ações correlatas que contenham efetivas perspectivas de recuperação do crédito público, tudo isso ensejando, até o final de 2023, 270 mil processos extintos; em dezembro de 2023, a portaria conjunta nº 8, assinada com o TJCE e Procuradoria de Fortaleza, já contribuiu para a extinção de 71% das execuções fiscais do Município citado. Ademais, em dezembro de 2023, foi firmado um acordo de cooperação técnica (ACT nº 24) entre o CNJ, TJBA, TCE-BA e Procuradoria de Salvador, com os primeiros resultados perfazendo 66 mil processos extintos.

Enfim, ainda há vários desafios a serem superados, mas a solução autocompositiva é a maior tendência para reduzir o estoque das execuções cíveis, bem como para evitar que o conflito chegue ao Poder Judiciário e trave, sobretudo, na fase executiva.

4.2.3. Outras formas de desjudicialização

Segundo Flávia Hill³³, a desjudicialização consiste no fenômeno segundo o qual litígios ou atos da vida civil que tradicionalmente dependeriam da intervenção judicial para a sua solução passam a ser realizados perante agentes externos ao Judiciário.

A autora salienta que o fenômeno da desjudicialização é desenvolvido numa perspectiva bifronte, abrangendo: a) os casos de jurisdição voluntária, a exemplo de divórcio e separação consensuais, inventário, arrolamento e

resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

33. HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro. Ano 15, vol. 22, n. 1, jan./abr. de 2021, p. 383.

partilha realizado por herdeiros, desde que todos maiores e concordes (Lei nº. 11.441/07); b) casos de jurisdição contenciosa, a exemplo da heterocomposição realizada na arbitragem (Lei nº 9.307/96) ou autocomposição promovida pela mediação ou conciliação no âmbito extrajudicial.

Na história legislativa do Brasil, sobram exemplos de fuga do Poder Judiciário para a resolução de problemas jurídicos, valendo citar: i) art. 14 do Decreto-lei 58/37, reafirmado pelo art. 32, Lei nº 6.766/79, que prevê a notificação e constituição em mora do promissário comprador e cancelamento do registro do respectivo contrato em caso de não purgação da mora; ii) Decreto-lei 3365/41, que disciplina a desapropriação de bens particulares, não dependendo, em regra, do Judiciário; iii) Decreto-Lei 70/66, que dispõe sobre a execução hipotecária extrajudicial, efetivada por agentes hipotecários designados pelo credor. Logo após a promulgação da CRFB/88, o STF se manifestou pela constitucionalidade do Decreto³⁴ e, mais recentemente, voltou a afirmar sua recepção pela Constituição³⁵; iv) Lei nº 6.766/79 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, prevendo registro da promessa de compra e venda em loteamento, com base no contrato padrão arquivado, quando o loteador não providenciar; v) Lei nº 8.560/92, sobre reconhecimento de filhos havidos fora do casamento sem a necessidade de intervenção judicial; vi) Lei nº 8.951/94 regulamentou a consignação em pagamento extrajudicial, inserindo o art. 890, §1º no CPC/73; vii) Lei nº 9.514/97 institui a alienação fiduciária sobre coisa imóvel, sendo que, no casos de inadimplemento, o procedimento de consolidação da propriedade fiduciária ao credor é realizado integralmente perante o Registro de Imóveis – notificação, purgação ou constituição da mora, consolidação da propriedade, averbação da realização dos leilões; viii) Lei nº 10.931/04 modificou a Lei nº 6.015/73 (art. 213, § 9º), ratificada pelo CPC/15 (art. 571) prevendo a demarcação de imóveis confrontantes por escritura, havendo consenso entre os interessados; ix) Lei nº 11.101/05, que prevê a possibilidade de recuperação extrajudicial; x) Lei nº 11.441/07 modificou o CPC/73 permitindo o divórcio e separação consensuais, na hipótese de não haver nascituro ou filhos incapazes, bem como autorizou inventário, arrolamento e partilha realizados pelos herdeiros, desde que todos capazes e concordes, autorização também concedida pelo art. 610, §1º, CPC/15³⁶; xi) Lei nº 11.790/08 modificou a Lei nº 6.015/1973 (art. 46) tratando do registro tardio de nascimento sem necessidade de manifestação judicial, com apreciação somente do registrador civil; xii) Lei nº 11.977/09

34. STF, RE 223.075-1 DF, d.j. 23/06/98.

35. STF, RE 627106/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, d.j. 08/04/21, Tema 249 e RE 556520/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ ac. Min. Dias Toffoli, d.j. 08/04/21.

36. Enquanto o art. 610, § 1º exige que sejam capazes, a Resolução n. 571/2024 (art. 12-A) do CNJ passou a autorizar inventário extrajudicial ainda que haja interessado menor ou incapaz.

(art. 60) – dispõe sobre a regularização fundiária em assentamentos localizados em áreas urbanas, com possibilidade da conversão da legitimação da posse em propriedade, por simples requerimento, quando configurado o art. 183 da CF/88; xiii) Lei nº 12.100/09 e nº 13.484/17 modificaram a Lei nº 6.015/73 (art. 110) anuindo com retificações simples no Registro Civil sem necessidade de apreciação judicial; xiv) Lei nº 12.767/2012 alterou a Lei 9.492/97 (art. 1º, p. único) prevendo o protesto de certidões de dívida ativa.

O Código de Processo Civil de 2015 contribuiu para tal fenômeno ao reforçar sobremaneira a mediação e conciliação (art. 3º, 165 a 175, 334, dentre outros), ao manter a consignação em pagamento extrajudicial (art. 539, §§), ao dispensar homologação, pelo STJ, de sentença estrangeira de separação e divórcio puros (art. 961, §5º), ao permitir a usucapião extrajudicial (art. 1071), dentre outras medidas.

O Conselho Nacional de Justiça também segue a tendência por meio do provimento 63/17, que possibilita o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetivos no Registro Civil; orovimento nº 73/18, prevendo a alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero diretamente no Registro Civil das Pessoas Naturais, bem como provimento nº 83/19, que possibilitou a averbação de maternidade ou paternidade socioafetiva diretamente no Cartório de Registro Civil.

Ora, visto que o grande gargalo do Poder Judiciário e do Processo Civil é a execução civil, não tardaria o surgimento de projetos de lei sugerindo a desjudicialização da execução. Pois bem. O Projeto de Lei nº 6204/2019, proposto pela Senadora Soraya Thronicke, inspirado nos trabalhos de Flávia Ribeiro³⁷ e Joel Dias Figueira Júnior³⁸ propõe a desjudicialização da execução civil e a transferência dos atos executórios aos tabelionatos de protesto³⁹. Nesse sentido, também tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2488/2022, que busca substituir a Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal), almejando tornar a cobrança de dívidas menos burocrática e com maiores atividades no âmbito extrajudicial.

Este trabalho, pela metodologia adotada e pela falta de espaço, não analisará minuciosamente os dois projetos de lei supramencionados, mas

37. RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da Execução Civil**. Curitiba: Juruá, 2019.

38. FIGUEIRA JÚNIOR. Execução simplificada e a desjudicialização do processo civil: mito ou realidade. In: ALVIM, Arruda et al. (coords.). **Execução civil e temas afins**: do CPC/1973 ao Novo CPC. Estudos em Homenagem ao Professor Araken de Assis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 576-604.

39. Conferir também: THEODORO JÚNIOR, Humberto; ANDRADE, Érico. Novas perspectivas para atuação da tutela executiva no direito brasileiro: autotutela executiva e “desjudicialização” da execução. **Revista de Processo**. vol. 315. ano 46. p. 109-158. São Paulo: Ed. RT, maio 2021.

fez e fará apontamentos quando forem oportunos ao desenvolvimento dos capítulos.

4.3. MEDIDAS PROCESSUAIS

4.3.1. Avanços

Neste trabalho, já foi citado como avanço a inserção do inciso LXXVIII no art. 5º da CRFB/88, prevendo a duração razoável do processo como uma garantia fundamental.

No âmbito infraconstitucional, pois, é imperiosa a demonstração de como o procedimento executivo foi se transformando ao longo das últimas décadas, ora para melhor, conferindo mais concretude ao direito fundamental à tutela executiva, ora para pior, dificultando o cumprimento dos títulos executivos judiciais e extrajudiciais.

Dinamarco⁴⁰ elenca oito fases pelas quais o Direito Processual Civil passou.

No período colonial, o ordenamento jurídico no Brasil se resumia às Ordenações: a) Ordenações Afonsinas de 1446 a 1512; b) Ordenações Manuêlinas de 1512 a 1603 e c) Ordenações Filipinas de 1603 a 1850.

Foi a partir da Independência, em 1822, que os textos das Ordenações Filipinas foram sendo paulatinamente revogados, mas substituídos por outros que, de certa forma, mantinham as suas influências⁴¹.

Primeiro, surgiu o Código Criminal do Império de 1830, que substituiu o Livro V das Ordenações. Em 1832, foi promulgado o Código de Processo Criminal, que reformou o processo e a magistratura. Por fim, em 1850, surgiram o Regulamento 737 (Processo Civil somente para relações comerciais) e o Código Comercial.

A segunda fase do Direito Processual Civil brasileiro foi caracterizada pela Consolidação das Leis do Processo, de 1876, elaborada pelo Conselheiro Antônio Joaquim Ribas, encarregado do Imperador para compilar todas as leis processuais existentes.

Em 1890 (1º Governo Republicano), inaugurou-se a terceira fase, marcada pela extensão do Regulamento 737 às causas cíveis.

40. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. v. I. p. 362-364.

41. É interessante destacar que o direito civil foi aquele previsto nas ordenações Filipinas até 1917, quando entrou em vigor o Código Civil de 1916, de Clóvis Beviláqua. Vigorou aqui por mais tempo que em Portugal, que promulgou o seu Código Civil, em 1867.

Já no ano seguinte, a Constituição de 1891 iniciou-se a quarta fase, atribuindo competência concorrente aos Estados para legislar sobre Processo Civil, o que deu ensejo ao surgimento de Códigos Judiciários Estaduais, em alguns Estados da Federação (v.g. Bahia, Pernambuco e São Paulo), sem prejuízo da existência de normas federais de processo.

Na Constituição seguinte (1934), atribuiu-se à União a competência privativa para legislar sobre Processo Civil (situação vigente até os dias atuais), mas os códigos judiciários estaduais permaneceram vigente até que fosse editado o CPC.

A quinta fase adveio com a publicação do Código de Processo Civil de 1939, entrando em vigor em 1º/1/1940, sendo revogado pelo CPC/73 em 31/12/1973.

O CPC/73, por sua vez, que entrou em vigor em 01/1974, deu início à sexta fase do Direito Processual Civil em solo pátrio, sendo elaborado a partir do projeto do Ministro Alfredo Buzaid, professor de Processo Civil da USP e aluno de Enrico Tullio Liebman.

A sétima fase ficou caracterizada pelas sucessivas reformas no CPC/73 e demais leis processuais extravagantes, abrangendo inovações promovidas a partir de 1984 (juizado de pequenas causas, coletivização, efetividade) e continuada nos anos de 1994 (tutela antecipada, início do processo sincrético para obrigação de fazer e não fazer, audiência preliminar, apelação, recursos extraordinários, dentre outros), 1995 (procedimento sumário, agravo, monitoria), 2002 (procedimento sincrético para obrigação de entrega de coisa) e 2005 (procedimento sincrético para obrigação de pagar).

A oitava e atual fase do Direito Processual Civil, finalmente, deu-se com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, entrando em vigor em 18/03/2016.

Adentrando na análise da fase executiva nos três mais importantes diplomas – Códigos de Processo Civil –, vale sublinhar que, no CPC/39, havia a ação executória, fundada em sentença, precedida de processo de conhecimento em que o réu teve ampla defesa (Livro VIII, art. 882, I e II), e ação executiva, embasada em outros títulos (Livro IV, art. 298, CPC/39).

No primeiro caso, o executado só poderia opor-se recorrendo a outra ação – embargos do executado⁴².

Na ação executiva – referentes aos títulos extrajudiciais –, por sua vez, ingressava-se com a demanda embasada num documento sobre o qual não houve nenhuma discussão. *Incontinenti*, o executado era citado para, em

42. LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Embargos à execução**. São Paulo: Saraiva, 1996.

24 (vinte e quatro) horas, pagar o débito, sob pena de penhora (art. 299, CPC/39). Feita a penhora, o réu tinha 10 (dez) dias para contestar a ação, que prosseguia com o rito ordinário (art. 301, CPC/39), culminando numa sentença.

Liebman⁴³ afirmava que esta sentença, na ação executiva, tinha natureza declaratória, pois se limitava a afirmar a legitimidade da execução, prosseguindo com as demais atividades executivas prescritas para a execução de sentença. Ainda, destacava as vantagens de tal ação:

A ação executiva oferece as seguintes vantagens práticas: com a penhora inicial fica assegurada a satisfação do direito do credor e, depois de proferida a sentença, a execução pode continuar imediatamente, sem esperar o resultado da segunda instância, não tendo a apelação efeito suspensivo. Em tudo o mais a ação executiva não difere exteriormente do processo ordinário senão pela alteração da ordem em que se sucedem os atos, pois a cognição sobre a existência do crédito, em vez de preceder a execução, acha-se deslocada para o meio do seu curso, de maneira que as atividades da cognição e da execução se acham reunidas em único processo.

Nas palavras de Rogéria Dotti e Luciano Vianna⁴⁴, no CPC/39, a distinção entre ação executória e a ação executiva era significativa, sendo que esta última era fundada em títulos extrajudiciais e não tinham eficácia inteiramente equiparada à das sentenças. Assim, o CPC/39 já nasceu afastado do modelo comumente adotado na Europa continental do século XX, em que era empregado um único tipo de execução, tanto para a sentença quanto para outros atos⁴⁵.

Heitor Sica⁴⁶ destaca outra característica marcante da fase executiva no referido Código: a prevalência da execução pecuniária por técnicas sub-rogatórias sobre a execução específica das obrigações de fazer e não fazer por instrumentos coercitivos. Por conta da ausência de previsão legal, as execuções de obrigação de fazer, não fazer e dar coisa só podiam se fundar em sentença

43. LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de Execução**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1963. p. 19.

44. ARAÚJO, Luciano Vianna; DOTTI, Rogéria Fagundes. Passado, presente e futuro da execução: meios de tornar efetiva a tutela executiva. In: BELLIZZE, Marco Aurélio *et al.* (coord.). **Execução civil** – novas tendências: estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. p. 79.

45. LIEBMAN, Enrico Tullio. Execução e ação executiva. **Estudos sobre o processo civil brasileiro**. São Paulo: Bestbook, 2001. p. 26.

46. SICA, Heitor Vitor Mendonça. Notas sobre a efetividade da execução civil. In: ALVIM, Arruda *et al.* (coords.). **Execução civil e temas afins**: do CPC/1973 ao Novo CPC. Estudos em Homenagem ao Professor Araken de Assis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 489-491.