

Marcelo Guedes Nunes
Professor de Direito Comercial da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Julio Trecenti
Secretário-Geral da Associação Brasileira de Jurimetria

PARECER

ACERCA DA

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL –
PL 6.204/19

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente parecer tem por objetivo contextualizar e apresentar os resultados do estudo que analisou a proposta de desjudicialização de processos de execução civil e cumprimento de sentença condenatória em quantia certa do Judiciário, avaliando os impactos do seu deslocamento para a estrutura existente de tabelionatos de protesto.

O principal objetivo da pesquisa foi quantificar o impacto da desjudicialização das execuções em curso e da transferência das novas execuções para os tabelionatos, considerando cenários de acesso facultativo e obrigatório aos tabelionatos de protesto por parte dos credores e respondendo a quatro perguntas:

1. Como estão organizados, atualmente, as varas e os tabelionatos de protesto e qual o volume processual?
2. Qual é o impacto da desjudicialização das execuções de título judicial e extrajudicial e do envio de tais execuções para os tabelionatos de protesto?
3. O quadro atual é suficiente para atender às novas demandas de execução e redistribuição de feitos em curso?
4. Quais os planos estratégicos a serem adotados para que a transmissão da competência ocorra de maneira eficiente?

Para responder às perguntas, foram utilizados dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do Módulo de Produtividade Mensal, complementados com dados socioeconômicos e informações oferecidas pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), além de estimativas baseadas no relatório e no painel do Justiça em Números (CNJ, 2021)¹.

O estudo foi construído com base nos números da Justiça Estadual do Módulo de Produtividade Mensal, que é a única fonte em que foi possível obter o volume consistente de novas execuções por comarca. As análises consideram uma série de cenários e premissas sobre as bases de dados coletadas, como a proporção de novas execuções que seriam enviadas para os tabelionatos por conta da facultatividade (ou obrigatoriedade) da desjudicialização (e da atratividade de demandas), além da diferença de eficiência no tratamento das ações ao comparar tabelionatos de protestos com o Judiciário.

Em resumo, o estudo identificou que, levando em consideração os dados que embasaram o Justiça em Números de 2021, a média anual de novas execuções de títulos judiciais ou extrajudiciais entre 2017 e 2020 foi de pouco mais de 4 milhões, das quais cerca de 2,7 milhões estaduais, 700 mil federais e 800 mil trabalhistas. O volume médio de novas execuções estaduais extraído dos dados que embasam o Justiça em Números é muito próximo

¹ *Justiça em Números 2021*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 23/02/2022.

àquele encontrado nas bases do Módulo de Produtividade Mensal e a pequena diferença se deve, principalmente, pelo período² considerado no cálculo.

O estudo identificou, ainda, que todas as comarcas brasileiras são atendidas por ao menos um dos 3.741 tabelionatos de protesto do país, sendo que cada tabelionato possui, em média, 7 funcionários.

Considerando um conjunto de cenários possíveis, o estudo chegou a uma estimativa conservadora de que poderiam ser enviadas cerca de 3 milhões de execuções estaduais do Judiciário para os tabelionatos, levando-se em conta um possível acréscimo no volume de execuções decorrente de variações macroeconômicas e do próprio incremento de eficiência dos novos agentes de execução (fenômeno da gravitação jurisdicional).³

Esse novo volume de demanda faria com que os tabelionatos de protesto de 85% das comarcas recebessem com a transferência das execuções uma carga de trabalho suportável pela sua atual estrutura de recursos humanos. Para os demais tabelionatos, para atender ao eventual acréscimo de demanda decorrente de redistribuição ou de tendências históricas de alta, seria necessário contratar cerca de 2.800 funcionários, distribuídos entre os tabelionatos em diferentes proporções. Esse número de contratações garantiria que a totalidade dos tabelionatos apresentem estrutura de recursos humanos suficiente para receber a carga de trabalho adicional.

O estudo concluiu, também, que os tabelionatos de protesto têm uma estrutura robusta o suficiente para absorver as demandas executivas cíveis do Poder Judiciário. Por outro lado, a desjudicialização poderá ser grande o suficiente para reduzir o congestionamento dos tribunais, já que metade dos casos pendentes da Justiça Estadual são processos em execução. Ao mesmo tempo, a mudança tem potencial de gerar empregos e aprimorar o sistema de execução judicial e extrajudicial no país.

² Para o MPM, o cálculo do volume anual esperado de novas execuções estaduais foi feito utilizando os dados de 2019 e 2020, pois a fonte passou a informar os dados do Juizado Especial apenas a partir de 2019. Já para a base do Justiça em Números, foi possível realizar o cálculo com dados entre 2017 e 2020.

³ A gravitação jurisdicional é definida como um aumento na quantidade de processos distribuídos em uma unidade jurisdicional (vara, foro, comarca, região ou UF) decorrente do incremento na eficiência do serviço de prestação jurisdicional. A maior eficiência pode ser observada através de uma diminuição no tempo de julgamento, maior previsibilidade sobre o sentido da decisão, maior taxa de recuperação de créditos ou uma combinação desses fatores diversos.

INTRODUÇÃO, OBJETIVO E RESUMO

A litigiosidade no Brasil

O Brasil é um caso grave de hiperlitigiosidade. Com mais de 75 milhões de casos pendentes e 25 milhões de casos novos no Poder Judiciário (CNJ, 2021, p. 105-106), o contencioso brasileiro é um dos maiores do mundo. Tomando-se por base a atual taxa de descongestionamento e sem uma atuação estratégica de gestão, a normalização dessa situação tomará muito tempo até ser controlada.

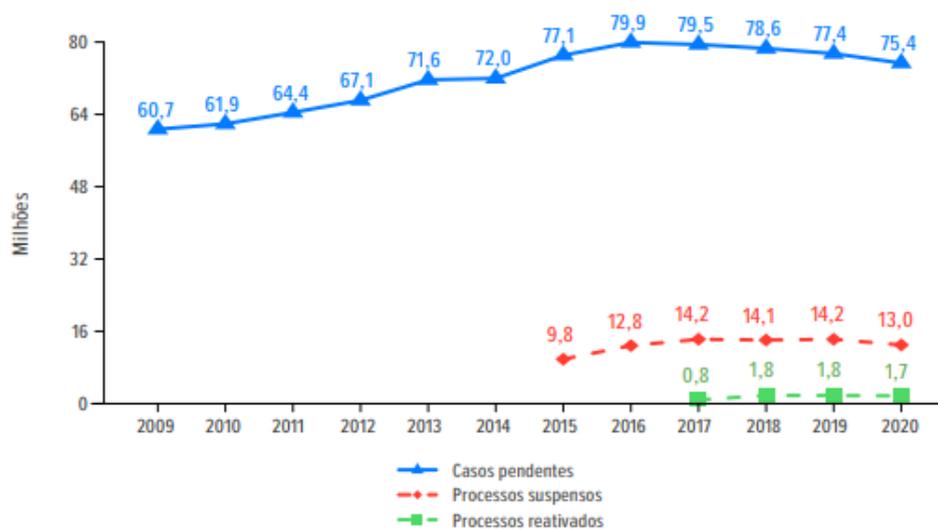


Figura 1: Série histórica dos casos pendentes no Judiciário. **Fonte:** Conselho Nacional de Justiça, 2021.

A judicialização excessiva tem causas múltiplas, dentre as quais se destacam:

1. Alocação no Poder Judiciário de processos com reduzido conteúdo jurídico, como ações de execução e processos repetitivos, simulados ou com jurisprudência consolidada.
2. Política ineficiente de cobrança de custas e concessão do benefício da gratuidade judicial.
3. Adoção de procedimentos judiciais complexos.
4. Baixa adesão a métodos alternativos de resolução de conflitos.
5. Legislação prolixa, profícuca em lacunas e antinomias.
6. Atraso em estabilizar a jurisprudência e pacificar conflitos repetitivos.

Como consequência, a despeito de evoluções significativas ocorridas em um passado recente na gestão processual (destacando o processo eletrônico e os esforços de

especialização), temos ainda um sistema Judiciário moroso e com elevada volatilidade judiciária (jurisprudência inconsistente).

Quando analisamos o perfil dos processos envolvidos nesse congestionamento judiciário, um dos achados que de pronto salta aos olhos é a existência de uma grande quantidade de ações de execução. De acordo com o Relatório Justiça em Números de 2021, as ações de execução fiscais e cíveis representam mais da metade (52%) de todos os 75 milhões de processos que tramitam na Justiça (39 milhões).

Desses 39 milhões de execuções pendentes, quase 11 milhões representam casos de execução civil. Além disso, os “dados mostram que, apesar de ingressar no Poder Judiciário quase duas vezes mais casos em conhecimento do que em execução, no acervo a situação é inversa: a execução é 32,8% maior. Os casos pendentes na fase de execução apresentaram uma clara tendência de crescimento do estoque entre os anos de 2009 e 2017 que permanece quase que estável até 2019.” (CNJ, 2021, p. 169).

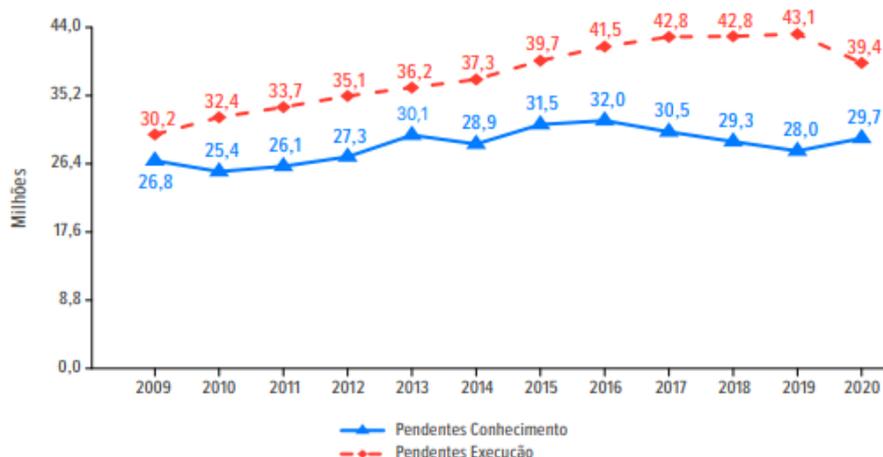


Figura 2: Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução. **Fonte:** Conselho Nacional de Justiça, 2021.

A Figura 2 acima mostra a série histórica dos casos pendentes na fase de conhecimento e execução no Judiciário. É possível observar uma clara tendência de alta no volume de execuções pendentes até 2020, quando este volume foi reduzido em razão da pandemia da COVID-19. De todo modo, isso não significa que o acervo das execuções de títulos tenha diminuído naquele ano. Para ser mais exato, em 2020 entraram cerca de 3,77 milhões de novas execuções não fiscais e não penais no Poder Judiciário, ao passo que o número de casos semelhantes baixados foi de aproximadamente 3,42 milhões. Ou seja, em 2020 o estoque de execuções civis não fiscais e não penais aumentou em cerca de 350 mil.

Tabela 1: Volume de casos de Execução Civil do Poder Judiciário. **Fonte:** Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Ano base: 2020	Pendentes	Novos	Baixados	Estoque
Extrajudicial	3.123.786	743.146	673.049	70.097
Judicial	7.713.203	3.026.424	2.752.177	274.247

Total	10.836.989	3.769.570	3.425.226	344.344
--------------	-------------------	------------------	------------------	----------------

Esse acúmulo constante levanta questões importantes sobre a alocação da força de trabalho da Magistratura.

As ações de execução não envolvem análise jurídica meramente formal (voltadas para a verificação da validade e exigibilidade do título) e não comportam decisões de mérito. O seu objetivo é apenas dar efetividade e promover o cumprimento de títulos executivos (judiciais ou extrajudiciais) através de medidas que envolvem a verificação de requisitos formais e a atualização do valor da sua obrigação, seguida da localização, avaliação e alienação em leilão de bens suficientes para a sua satisfação. São, portanto, atos quasi-gerenciais e tarefas de baixo conteúdo jurisdicional.

Juízes e serventias não são treinados para esse tipo de atribuição, que independe de formação jurídica aprofundada e está relacionado à capacitação em acessar mercados e organizar e promover leilões.

Ao deslocar a estrutura do Poder Judiciário para a condução desses procedimentos de localização, avaliação e venda, cria-se uma dupla perda. Primeiro, tempo escasso que seria dedicado à análise de questões jurídicas mais complexas é despendido em atividades para as quais o Poder Judiciário não está treinado; segundo, a falta de treinamento e especialização nessas atividades aumenta a dissipação do tempo, reduzindo ainda mais a eficiência da prestação jurisdicional.

Como resultado, tais processos congestionam as varas judiciárias e atribulam o trabalho cotidiano dos magistrados, sobrecarregam a serventia e afastam sua atenção dos demais processos de conhecimento para os quais cumprem o papel constitucional de prestar jurisdição.

O PL 6.204/19 e a proposta de desjudicialização

Uma das estratégias efetivas para contribuir com a minimização desse problema é deslocar os processos de execução de títulos judiciais e extrajudiciais para os tabeliães de protesto, deixando-os ao encargo de agentes de execução especializados, que atuarão sob a supervisão e controle dos juízes. Essa estratégia transfere tarefas de natureza preponderantemente administrativa, como a localização do devedor e de bens, a avaliação, dentre outras, para agentes externos ao Poder Judiciário, que mantém consigo as funções de fiscalização, garantia do devido processo legal e de resolução de dúvidas sobre interpretação legal.

Conforme explicado por Joel Dias Figueira Júnior⁴, a desjudicialização das ações de execução civil é “... *um enorme avanço legislativo em prol segurança jurídica e eficiência dos serviços prestados em favor dos jurisdicionados, em sintonia fina com os desígnios da Agenda 2030/ONU-ODS e do Poder Público, sem descuidar da presença indispensável dos advogados em todos os atos do procedimento desjudicializado.*”

A exemplo dos exitosos modelos normativos adotados em Portugal e França, esses sistemas apresentam forma híbrida ou mista, na qual o Judiciário permanece atuante na supervisão do devido processo legal, ao mesmo tempo em que os atos executivos são realizados através dos agentes de execução. Essa é a proposta do PL 6.204/19, que trata da desjudicialização das ações de execução.

O projeto, de iniciativa da senadora Soraya Thronicke, segue tendência internacional de desjudicializar atos processuais de baixo conteúdo jurisdicional e concentrar a atuação dos juízes nas causas nas quais haja controvérsia jurídica relevante. Além disso, o projeto propõe a concentração das funções de agente de execução para os tabeliães de protesto. O PL 6.204/19 foi apresentado em 20 de novembro de 2019 e sua justificativa resume com feliz precisão o cenário e objetivos da proposta de mudança: “*A crise em que se encontra mergulhada a jurisdição estatal aprofunda-se anualmente com o aumento da litigiosidade multifacetada, tratando-se de realidade inconteste comprovada pelo Conselho Nacional de Justiça a cada publicação do seu Justiça em Números.*”⁵

O relatório do Justiça em Números de 2019, que foi um dos documentos utilizados para o estudo da proposta do PL 6.204/19, foi construído com base nos dados do Judiciário de 2018 e tais dados indicaram, já naquela época, que as execuções cíveis fundadas em títulos judiciais e extrajudiciais correspondiam a aproximadamente 17% de todo o acervo de demandas em tramitação no Poder Judiciário. É uma quantidade muito relevante, mesmo se considerada a sutil redução no acervo em 2020 causado pela COVID-19.

Mas não se trata apenas da quantidade de ações, mas do tempo de tramitação do feito até efetiva satisfação do credor. Os dados do CNJ indicaram que a tramitação das execuções é extremamente longa, com média de 4 anos e 9 meses, contados desde a data da distribuição até a satisfação. Já os processos de conhecimento, a despeito da maior complexidade jurídica, apresentam uma média de tramitação muito inferior, de 1 ano e 6 meses. A comparação dos tempos parece confirmar a inadequação da estrutura humana do Poder Judiciário para a administração de tarefas executivas que se encontram fora de seu escopo original de prestar jurisdição.

Quando passamos a analisar a efetividade desses processos, os resultados da pesquisa são ainda mais desoladores. Os dados do CNJ indicam que apenas 15% dos processos de

⁴ *Razões para Conferir Exclusivamente aos Tabeliães de Protesto a Nova Atribuição de “Agente de Execução”*: Simetria e Pertinência Temática – Breves Considerações Sobre o PL 6.204/19. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/9/7F568090B41998_Razoesparaconferirexclusivamen.pdf. Acesso em: 23/02/2022.

⁵ *Projeto de Lei Nº 6204, de 2019*. Disponível em : <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8049470>. Acesso em: 23/02/2022.

execução são concluídos com o pagamento do credor. Uma taxa muito reduzida, que afeta diretamente a taxa de recuperabilidade do crédito, medida em centavos recuperados por cada real devido.

Os impactos econômicos dessa gestão deficiente são muito grandes. A falta de efetividade dos processos de execução aumenta o inadimplemento, que por sua vez se reflete no incremento do risco de crédito e no seu correlato econômico, os juros. Por seu turno, juros mais elevados implicam em maior custo de capital, menos investimento, menos produtividade e mais desemprego.

Não se trata, portanto, de um problema limitado às fronteiras do Poder Judiciário. A dificuldade em executar dívidas é uma questão de caráter macroeconômico, com efeitos significativos na taxa de crescimento da economia e no desenvolvimento geral do país.

Avaliação de impacto regulatório e agentes de execução

Poucas dúvidas existem hoje sobre a conveniência da desjudicialização, sendo os atuais debates voltados para a melhor forma de sua implementação. Em outras palavras, a questão não é se deve ser implementado, mas sim como deve ser implementado.

Dentre os pontos relativos à melhor forma de implementação, destaca-se a escolha das categorias profissionais que poderão desempenhar a função de agente de execução. Essa escolha é fundamental porque a desjudicialização só será bem-sucedida caso os agentes de execução indicados disponham de especialização nas tarefas, cobertura geográfica, recursos humanos e infraestrutura tecnológica para desempenhar adequadamente a função, além de necessidade impreterível de serem submetidos a rigoroso e permanente controle de determinado órgão correicional.

O PL 6.204/19 propôs que a função da execução extrajudicial seja desempenhada pelos tabeliães de protesto. De acordo com o projeto, os tabeliães de protesto são os únicos delegatários que possuem a adequada expertise e infraestrutura para o desempenho das novas atribuições, assim como são fiscalizados pelo Poder Judiciário local e nacional.

Segundo a exposição de motivos:

“Para tanto, propõe-se que a função pública da execução dos títulos executivos seja “delegada” a um tabelião de protesto, que é um profissional devidamente concursado e remunerado de acordo com os emolumentos fixados por lei, cobrados via de regra do devedor ao final do procedimento executivo. Salienta-se que a fiscalização dos tabeliães de protesto já é realizada pelo Poder Judiciário – CNJ e corregedorias estaduais. A delegação, portanto, é o regime jurídico sugerido para que a desjudicialização da execução seja colocada em prática no Brasil, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal. Dentre os agentes delegados existentes no ordenamento jurídico, sugere-se que o tabelião de protesto tenha sua atribuição alargada, para que assuma também a realização das atividades executivas, uma vez que afeito aos títulos de crédito. Além disso, propõe-se a valorização do protesto como eficiente medida para o cabal cumprimento das obrigações. Assim, confere-se ao tabelião de protesto a tarefa de verificação dos pressupostos da execução, bem como da realização de citação, penhora, alienação, recebimento do pagamento e extinção do

procedimento executivo extrajudicial, reservando-se ao juiz estatal a eventual resolução de litígios, quando provocado pelo agente de execução ou por qualquer das partes ou terceiros.”

Se do ponto de vista da especialização os tabeliães de protesto saberão bem cumprir com qualidade na prestação dos serviços as atribuições de agente de execução, até então restava indagar e avaliar com base em dados concretos se a estrutura dos cartórios seria adequada à recepção desses processos.

Por essa razão, a proposta do PL 6.204/19 foi também analisada em duas dimensões. Primeiro, avaliar a adequação atual da infraestrutura dos tabelionatos de protestos para receber o volume adicional de trabalho, os investimentos em pessoal e tecnologia que devem ser por eles realizados; segundo, a capacidade desses agentes se adaptarem, com qualidade e eficiência, às oscilações nos volumes processuais, que podem ocorrer inclusive como resultado do próprio sucesso da desjudicialização.

Para realizar essa avaliação era necessária a confrontação de dados do Poder Judiciário (relativos à movimentação das execuções) com dados dos tabelionatos (relativos à estrutura física de posicionamento geográfico e pessoal).

Os levantamentos iniciais procuraram identificar os seguintes dados:

1. Qual o volume de processos a ser deslocado para fora do Poder Judiciário?
2. Qual a estrutura humana e material dos tabelionatos?
3. Qual a cobertura geográfica e a capilaridade dos tabelionatos, quando comparada à estrutura do Poder Judiciário?

A resposta a tais questões ultrapassa em muito o ferramental teórico de que dispõe a dogmática tradicional e demanda a realização de estudo interdisciplinar, que avalie e mensure a carga de trabalho e a correspondente capacidade de recepção dos agentes designados.

Mais do que isso, os estudos devem servir de base para a formulação de um plano de recepção dos processos desjudicializados, que permitam o monitoramento do fluxo de processos em tempo real e a rápida reação dos agentes para incrementar a estrutura e atender à demanda, na medida de seu crescimento.

A elaboração de um plano se mostra necessário porque a potencial maior eficiência na prestação dos serviços pelos agentes de execução pode gerar um consequente aumento na quantidade de ações propostas, amplificando o impacto da desjudicialização.

Esse é o movimento que denominamos gravitação jurisdicional, definido como a observação de um aumento na quantidade de demandas em decorrência de uma maior eficácia na prestação dos serviços jurisdicionais, algo observado, por exemplo, quando da criação de varas especializadas.

No caso das execuções, caso a desjudicialização implique em uma maior taxa de recuperação de créditos ou em um menor tempo de duração das execuções, credores que antes não se sentiam motivados a cobrar suas dívidas (por insegurança ou morosidade)

passam a ajuizar ações de execução extrajudiciais, levando a uma maior carga de trabalho. Por esta razão, os agentes de execução designados devem estar preparados para se adaptar rapidamente e suportar aumentos consideráveis na quantidade de processos a serem administrados, superiores, inclusive, aos volumes totais observados atualmente na Justiça.

Por outras palavras, uma mudança dessa magnitude não pode ser realizada sem uma pesquisa de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que considere a correspondência entre a estrutura dos agentes de execução e a carga de trabalho a ser recebida, cujas premissas, metodologia e resultados serão descritos e comentados neste parecer.

Questões norteadoras do estudo empírico

O principal objetivo dessa pesquisa foi analisar o impacto da desjudicialização das execuções de títulos civis judiciais e extrajudiciais, sobretudo as Estaduais, transferindo tais execuções para os tabelionatos de protesto do país, sem prejuízo daquelas execuções de títulos advindas das Justiças Trabalhista e Federal, uma vez que foram considerados diferentes cenários de demandas. Mais especificamente, o estudo respondeu às seguintes questões norteadoras:

1. Como estão organizadas as varas e secretarias judiciais e qual o volume processual?
 - a. Qual o número de ações de execução fundadas em títulos extrajudiciais e cumprimentos de sentenças condenatórias para pagamento de quantia certa em tramitação em todo o País, em cada unidade jurisdicional?
 - b. Quantas são atualmente as serventias extrajudiciais que possuem atribuição específica e cumulativa para fins de atividade de protesto e em quais municípios estão situadas?
 - c. Atualmente, quais e quantos municípios são atendidos por uma serventia extrajudicial com competência para protesto de títulos?
 - d. Cada tabelionato de protesto possui, em média, quantos funcionários, além do titular e substituto?
2. Qual é o impacto da desjudicialização das execuções civis de título judicial e extrajudicial?
 - a. Quais os impactos no volume de processos do Judiciário, considerando diferentes cenários de envio de demanda para os tabelionatos de protesto (50%, 75%, 100% e 125% do volume esperado de novas execuções)?
 - b. Quais os impactos na carga de trabalho dos tabelionatos de protesto, considerando diferentes cenários de envio de demanda (50%, 75%, 100% e 125% do volume esperado de novas execuções)?

- c. Quais os impactos estimados decorrentes da maior capacidade de absorção das demandas por parte dos tabelionatos de protesto?
3. O quadro atual de pessoal dos tabelionatos de protesto é suficiente para atender às novas demandas de execução e redistribuição de feitos em curso?
 - a. Além do titular e substituto das serventias extrajudiciais, no mínimo, quantos funcionários serão imprescindíveis, por cartório, para realizar com eficiência esse novo mister?

Conforme será explicado mais adiante, a proposta do PL 6.204/19 de concentrar as funções de agente de execução nos tabelionatos de protesto é funcional, econômica, eficaz e segura por cinco razões.

1. A estrutura dos tabelionatos já se encontra instalada e em funcionamento com enorme sucesso, sem necessidade de abertura de concursos ou investimentos estatais relevantes, ao menos de imediato.
2. Os tabelionatos de protesto são capacitados para o exercício da função e já desempenham atividade preparatória da execução, que é a análise da adequação formal do título para protesto.
3. A estrutura dos tabelionatos apresenta elevada capilaridade em território nacional, com presença em todas as comarcas do País..
4. Os tabelionatos têm condições de expandir com rapidez sua estrutura flutuante de recursos humanos e tecnológicos para se adequar a aumentos ou reduções de demanda por conta do recebimentos das ações de execução.
5. Os tabelionatos se encontram sob a fiscalização e supervisão das Corregedorias de Justiça locais e do Conselho Nacional de Justiça, apresentando uma estrutura nem tão pequena, que se mostre incapaz de receber a demanda, nem tão grande e dispersa a ponto de dificultar a sua fiscalização.

Vejamos algumas observações importantes em relação a esses pontos; a estrutura a ser oferecida pelos agentes de execução não pode ser nem sub nem superdimensionada.

Isso porque uma estrutura pequena demais não dará a cobertura geográfica necessária, nem dará conta da carga de trabalho que será transferida; no entanto, não vive aqui a noção do “quanto mais melhor”. Uma estrutura grande demais e excessivamente dispersa dificulta a fiscalização e aumenta os custos de adaptação, monitoramento, treinamento e supervisão dos agentes e seus prepostos. A estrutura deve ter o tamanho adequado e deve ter elevada capacidade de adaptação, com meios de equacionar o quadro de funcionários de maneira desburocratizada e investir em tecnologia.

A escolha dos agentes de execução deve também levar em consideração os custos de treinamento e adaptação do pessoal. O ideal é utilizar agentes que atuem em áreas com pertinência temática ao processo de execução e que não sejam excessivamente generalistas.

Essa pertinência e a existência de uma especialização prévia reduzem drasticamente os custos de treinamento, reduzem os riscos de erros sistemáticos e facilitam o processo de transição.

Uma vez desjudicializadas as execuções, os tabelionatos de protesto deverão se preparar para receber a carga adicional de trabalho associada a essa nova competência. A preparação será baseada, em um primeiro momento, em estimativas a respeito da quantidade de execuções a serem transferidas. As execuções estão associadas a uma quantidade média de trabalho, o que implicará no cálculo do total de trabalho adicional a ser transferido, em uma Estratégia de Desjudicialização das Execuções para os Tabelionatos (doravante EDETP).

O objetivo deste estudo, portanto, é demonstrar, através do escrutínio da estrutura atual dos tabelionatos de protesto, que sua escolha como agentes de execução atende a todos os requisitos necessários e se mostra a melhor alternativa para implementação dessa política pública. Por isso a “Justificação” do PL 6.204/19 afirma que *“a delegação é o regime jurídico sugerido para que a desjudicialização da execução seja colocada em prática no Brasil, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal. Dentre os agentes delegados existentes no ordenamento jurídico, sugere-se que o tabelião de protesto tenha sua atribuição alargada, para que assuma também a realização das atividades executivas, uma vez que afeito aos títulos de crédito. Além disso, propõe-se a valorização do protesto como eficiente medida para o cabal cumprimento das obrigações. Assim, confere-se ao tabelião de protesto a tarefa de verificação dos pressupostos da execução, bem como da realização de citação, penhora, alienação, recebimento do pagamento e extinção do procedimento executivo extrajudicial, reservando-se ao juiz estatal a eventual resolução de litígios, quando provocado pelo agente de execução ou por qualquer das partes ou terceiros.”*

RESULTADOS

Para a apresentação dos resultados foi considerado o volume anual médio de novas execuções de títulos na Justiça Estadual.

As análises foram segmentadas em:

1. **“Situação atual”**, indicando estatísticas do funcionamento atual do Judiciário e configurações dos tabelionatos de protesto.
2. **“Impacto da desjudicialização”**, indicando os impactos da desjudicialização das execuções de títulos civis (judiciais e extrajudiciais), considerando cenários de facultatividade, obrigatoriedade e também cenários que levam em consideração a capacidade de absorção da demanda por parte dos tabelionatos de protesto, com relação ao Judiciário.
3. **“Ações necessárias”**, indicando as ações que devem ser tomadas para que a desjudicialização das execuções ocorra de maneira eficiente entre os tabelionatos de protesto do país, considerando os diferentes cenários.

Situação atual

A fim de compreender o comportamento das variáveis, foi realizada uma análise descritiva geral dos dados. Este passo tem como foco estudar a distribuição das execuções e dos tabelionatos em todo o Brasil. Na Tabela 2 verifica-se a existência de 3.738 tabelionatos de protesto e 2.382.902 novas execuções estaduais em 2020 no Judiciário, separadas em quatro tipos de execuções. Em 2020, as execuções em vara comum são as mais frequentes, seguidas das execuções no JEC. O tipo de execução menos frequente foi a de título executivo extrajudicial no JEC..

Tabela 2: Estatísticas gerais da base.

Comarcas	3.274
Tabelionatos de protesto	3.738
Novas execuções em 2020	2.382.479
Execuções Judiciais	1.682.481
Justiça Comum	1.034.578
Juizado Especial Cível	647.903
Execuções Extrajudiciais	699.998
Justiça Comum	364.491
Juizado Especial Cível	335.507

A Tabela 3 apresenta o volume de algumas informações sobre tabelionatos de protesto e execuções estaduais para as 10 UF com maior volume. Nota-se que o Estado de São Paulo englobou cerca de 30% de todas as execuções em 2020, além de ser o Estado com maior número de tabelionatos de protesto no país, concentrando 11% de todos os tabelionatos. A Bahia foi a segunda maior em número de execuções em 2020. Possui cerca de 7% de todos os tabelionatos de protesto do país e em 2020 bateu a marca de 350 execuções para cada funcionário dos tabelionatos de protestos do Estado, a maior razão dentre todas as outras UF. Já Rondônia é o segundo Estado em número de execuções em 2020 por funcionário. Isso se dá pela quantidade e dimensão dos tabelionatos do Estado, com apenas 28 tabelionatos (somando 179 funcionários) para 51.657 execuções.

Tabela 3: Estatísticas gerais da base por estado.

UF	Volume de execuções em 2020	%	UF	Volume de tabelionatos	%	UF	Volume de funcionários dos tabelionatos	Volume de execuções em 2020 por funcionário dos tabelionatos
SP	734.247	30,8	SP	416	11,1	BA	804	304
BA	244.570	10,3	CE	332	8,9	RO	179	289
PR	234.593	9,8	MG	302	8,1	SE	213	274
MG	210.607	8,8	RS	298	8	PR	877	267
RJ	123.827	5,2	BA	278	7,4	MG	849	248
SC	108.085	4,5	GO	243	6,5	MS	392	151
RS	105.537	4,4	MA	211	5,6	SP	5.992	123
DF	63.715	2,7	PE	182	4,9	RJ	1.114	111
MS	59.094	2,5	PR	177	4,7	RN	493	98
SE	58.370	2,5	RN	153	4,1	DF	782	82
Outros	439.834	18,4	Outros	1.149	30,7	Outros	13.351	42
Total	2.382.479	100	Total	3.741	100	Total	25.046	95

Para estudar o volume das execuções estaduais de forma mais detalhada, informações obtidas pelo Módulo de Produtividade Mensal foram analisadas durante todos os anos. Em 2020, ano em destaque na análise, o volume de novas execuções estaduais foi de 2.382.479. O volume de novas execuções de títulos judiciais ou extrajudiciais entre 2019 e 2020 foi, em média, cerca de 2,5 milhões. É possível observar, na Figura 3, que a região Sudeste tem o maior número de novas execuções, com média de aproximadamente 1.100.000 execuções judiciais estaduais entre 2019 e 2020, seguido pelo Sul, com média de aproximadamente 470.000 execuções no mesmo período, valor notavelmente menor. O menor número de execuções está concentrado no Norte, seguido pelo Centro-Oeste em todos os anos. A região Norte registrou, entre 2019 e 2020, em média, aproximadamente 150.000 execuções.

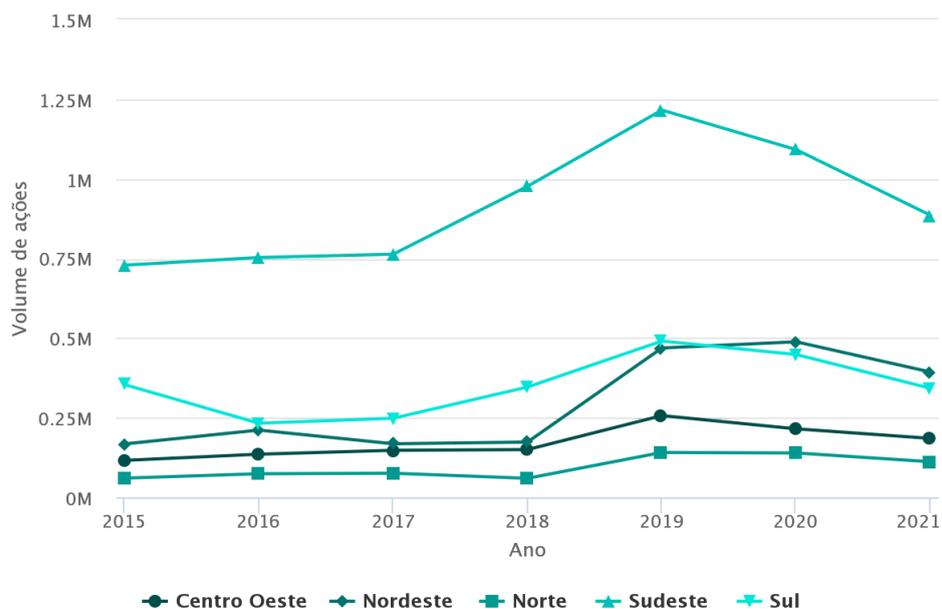


Figura 3 : Volume das ações por região.

O gráfico da Figura 4 mostra o volume de novas execuções para os quatro tipos de ações observadas. A execução judicial ajuizada na Justiça Comum tem um volume consideravelmente maior que os outros tipos para todos os anos. Outro fator interessante é que apenas a partir de 2019 o volume de execuções do JEC se tornou considerável no Módulo de Produtividade Mensal do Painel CNJ. Em 2018 haviam 22.763 execuções do JEC em todo Brasil, em 2019 esse volume subiu para 939.521. Este aumento resultou em um volume total de execuções maior de 2019 em diante.

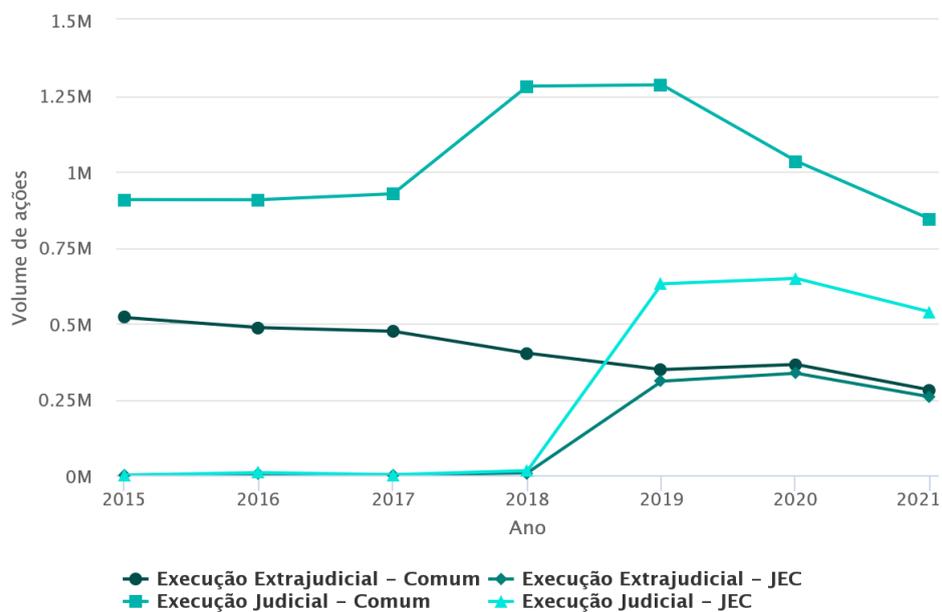


Figura 4: Volume de ações por tipo de execução.

Norte	379	29
Sudeste	897	11
Sul	620	24
Total	3.738	21

Ao observar os tabelionatos separados por comarca, Figura 6, verifica-se que, no Nordeste e Sudeste, a maior parte das comarcas possui entre 1 e 3 tabelionatos de protesto. De fato, no Brasil, 89% das comarcas possuem apenas 1 tabelionato. Entre as comarcas que têm mais de 1 tabelionato, somente a comarca de São Paulo e do Distrito Federal possuem 10 ou mais tabelionatos, com 10 e 15 cartórios respectivamente.

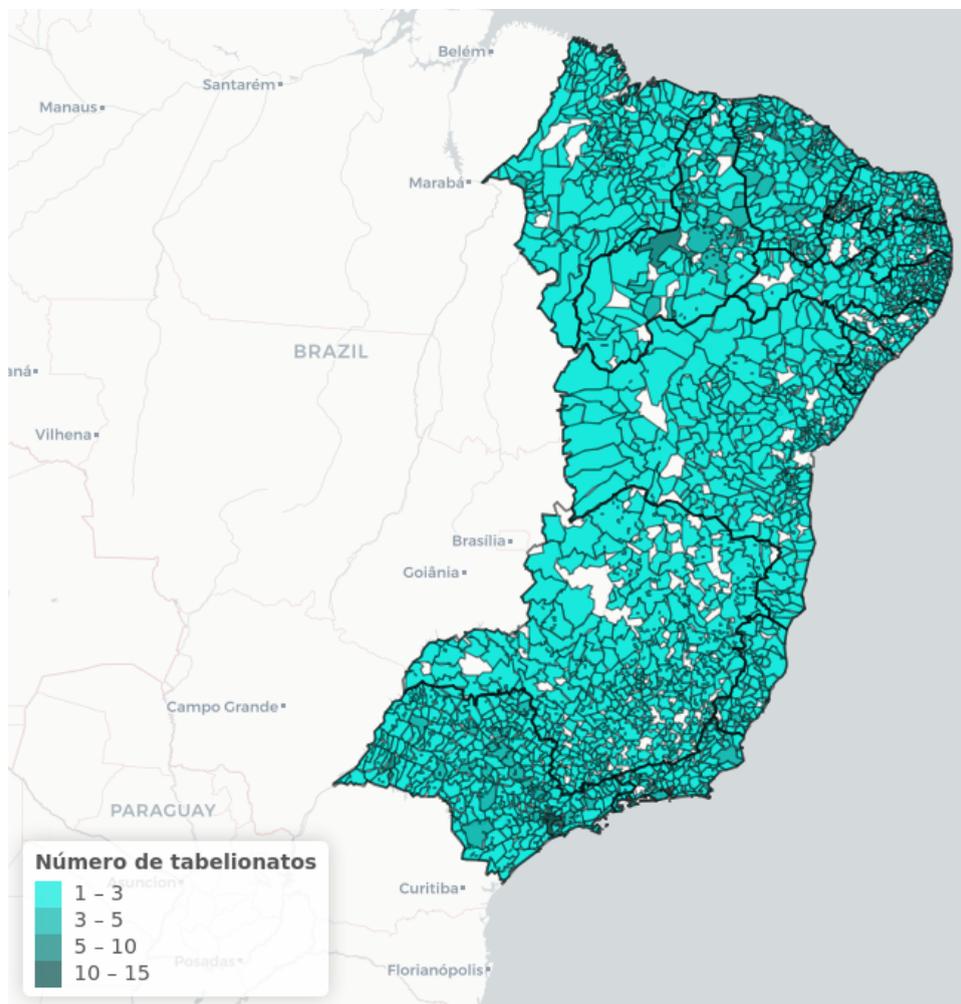


Figura 6: Volume de tabelionatos por comarca no Sudeste e Nordeste.⁷

⁷ Os espaços em branco se devem a inconsistências na Base de Comarcas, impossibilitando o desenho geográfico de algumas comarcas, sendo apenas de caráter visual, não apresentando riscos para a análise.

Outra informação relevante é como os tabelionatos de protesto são distribuídos entre os municípios. A Tabela 5 mostra que, desconsiderando pequenas inconsistências nos dados, todas as comarcas brasileiras são atendidas por ao menos um tabelionato.

Tabela 5: Volume de municípios nos tabelionatos.

Região	Volume de municípios	Volume de comarcas	Volume de comarcas com ao menos um tabelionato de protesto	Volume de municípios com ao menos um tabelionato de protesto
Centro-Oeste	467	375	374	374
Nordeste	1.794	1.248	1.221	1.247
Norte	450	353	351	355
Sudeste	1.668	732	731	731
Sul	1.191	568	565	565
Total	5.570	3.274	3.244	3.272

A distribuição dos tabelionatos de protesto pelo país é significativa, mas o número de funcionários existentes nesses cartórios pode ser uma informação ainda mais relevante. Por exemplo, se existem 5 tabelionatos em uma comarca “A” com 2 funcionários em cada tabelionato e a comarca “B” possui 2 tabelionatos com 5 funcionários cada, a força de trabalho de ambas as comarcas são iguais, apesar da comarca A possuir mais tabelionatos.

Para a análise, o número de funcionários em cada tabelionato de protesto foi calculado a partir da soma de pessoal em regime estatutário e funcionários em regime CLT (grande maioria). A Tabela 5 mostra algumas estatísticas a respeito da força de trabalho dos tabelionatos.

Nota-se que o Sudeste possui o maior volume de força de trabalho do Brasil, maior que o Nordeste, região com maior número de tabelionatos no país. Isso ocorre porque a força de trabalho média por tabelionato no Nordeste é de apenas 4 funcionários. Já a força de trabalho média por tabelionato no Sudeste é de 9 funcionários. Quando analisado todo o Brasil, cada tabelionato de protesto possui, em média, 7 funcionários.

O Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentam os tabelionatos com maior força de trabalho: 9, 9 e 8 funcionários por tabelionato, respectivamente. Ainda assim, o Sudeste apresenta poucos funcionários por milhão de habitantes em relação ao restante do país. Em contrapartida, o Norte e o Nordeste possuem a menor força de trabalho em números absolutos.

Tabela 6: Volume da força de trabalho dos tabelionatos.

Região	Volume total de força de trabalho dos tabelionatos	Volume de tabelionatos considerados	Força de trabalho média por	Volume de funcionários por milhão de
--------	--	-------------------------------------	-----------------------------	--------------------------------------

			tabelionato	habitantes
Centro-Oeste	3.330	395	8	251
Nordeste	5.813	1.447	4	119
Norte	1.979	379	5	151
Sudeste	8.505	897	9	108
Sul	5.419	620	9	207
Total	25.046	3.738	7	139

Impacto da desjudicialização

Utilizando os dados e as informações sobre execuções e tabelionatos de protesto, foi possível analisar o que aconteceria caso as execuções e cumprimentos de sentenças condenatórias para pagamento de soma em tramitação no Judiciário fossem enviadas para os tabelionatos de protesto. Foram considerados percentuais de desjudicialização de 50%, 75%, 100% e 125% do volume anual esperado de novas execuções de títulos na Justiça Estadual (aproximadamente 2,5 milhões novas execuções, em média).

Em 2020 houve 2.382.479 novos casos de execuções na justiça estadual. Com uma desjudicialização de 50% (facultatividade), os tabelionatos de protesto teriam absorvido 1.190.979 execuções. Se a taxa de desjudicialização fosse de 75% e 125%, o número total de execuções que os tabelionatos teriam absorvido seria de 1.786.469 e 2.977.448, respectivamente.

Com o objetivo de analisar os impactos na desjudicialização de execuções, foi necessário estimar a carga de trabalho⁸ necessária para que os tabelionatos de protesto pudessem absorver a demanda.

Para facilitar a identificação de comarcas com uma carga de trabalho acima da sua capacidade, foi estimado um número máximo de execuções por funcionário. Esse cálculo foi realizado considerando o volume de todos os casos novos do Judiciário no Estado de São Paulo em 2020 dividido pelo número de funcionários do Judiciário do mesmo Estado, conforme dados obtidos através do Portal CNJ. Dessa forma, considerou-se que o número máximo de processos que um funcionário do Judiciário é capaz de cuidar é o mesmo que o de um funcionário de tabelionato.

É relevante destacar que a carga de trabalho ideal foi calculada a partir de todos os tipos de processo, não apenas as execuções de títulos; apenas os funcionários (das varas judiciais) no quadro efetivo e que ingressaram por cessão ou requisição foram considerados. Além disso, não necessariamente todos os funcionários avaliados atuam diretamente com os processos, no entanto, como não é possível fazer esta distinção com as bases disponíveis, essa razão conservadora foi considerada. Verificou-se que no Estado de São Paulo surgiram 4.420.556 casos novos para 25.800 funcionários do Judiciário (número próximo da

⁸ A carga de trabalho indica o número de execuções em que um funcionário de tabelionato de protesto consegue trabalhar em um ano.

quantidade de prepostos nos tabelionatos de protesto), determinando uma carga de trabalho de aproximadamente 170 processos por funcionário.

Novamente, vale lembrar que, ao considerar esta carga de trabalho para os tabelionatos (170 execuções por preposto por ano), não estão sendo consideradas as demais atribuições e atos já existentes para cada funcionário dos tabelionatos. Entretanto, espera-se que este fator seja minimizado, levando em consideração eventual contratação de mão de obra para atuar especificamente nestas demandas. Além disso, ao longo da análise mostraremos diferentes cenários de capacidade de absorção da demanda por parte dos tabelionatos.

Tendo em vista o volume esperado de novas execuções na Justiça Estadual (2.5 milhões), e o envio para os tabelionatos do equivalente a 100% desse volume (obrigatoriedade), observa-se, pela Tabela 6, que o Sudeste teria a maior porcentagem de comarcas sobrecarregadas (26,0%). O Centro-Oeste possuiria apenas 3,2% de comarcas sobrecarregadas, menor valor entre as regiões do país. Além disso, a carga de trabalho no Sudeste seria, em média, a maior de todas as regiões, seguida do Sul.

Tabela 7: Volume da força de trabalho por tabelionato, desjudicialização de 100% - obrigatoriedade - (ano base: 2020).

Região	Volume de comarcas	Volume de tabelionatos de protesto	Volume de comarcas sobrecarregadas	Porcentagem de comarcas sobrecarregadas	Média da carga de trabalho
Centro-Oeste	374	395	12	3,2%	43
Nordeste	1223	1447	81	6,6%	71
Norte	351	379	22	6,3%	54
Sudeste	731	897	190	26,0%	150
Sul	565	620	77	13,6%	104

Os mapas apresentados a seguir indicam a carga de trabalho necessária em cada comarca para que os tabelionatos da região possam atender às demandas. Comarcas com uma carga de trabalho superior a 170 estão marcadas de amarelo e indicam sobrecarga.

A Figura 7 apresenta a carga de trabalho por comarca no Estado de São Paulo.⁹ Conforme a demanda de execuções aumenta, maior a quantidade de comarcas com tabelionatos sobrecarregados. Se fosse enviado para os tabelionatos 50% do volume esperado de novas execuções estaduais (facultatividade), os tabelionatos de apenas 6% das comarcas do Brasil teriam uma carga de trabalho acima do ideal (170 execuções por funcionário por ano). Da mesma forma, se a taxa de envio fosse de 75%, 100% ou 125% do volume esperado de execuções estaduais, então os tabelionatos de 9%, 12% e 15% de todas as comarcas do país teriam uma carga de trabalho acima do ideal, respectivamente.

⁹ As figuras apresentam apenas o Estado de São Paulo para facilitar a visualização. A análise, contudo, foi feita com os dados de todo o Brasil.

Para que a efetividade na absorção das demandas por parte dos tabelionatos alcance todas as comarcas do país, seria necessário, para aqueles tabelionatos sobrecarregados, i) aumentar o número de funcionários ou ii) aumentar a carga de trabalho ideal destes tabelionatos, que atualmente está estipulada em 170 execuções por funcionário por ano.

Este valor exato depende da quantidade de execuções a serem recebidas pelos tabelionatos. Considerando o recebimento de metade do número esperado de novas execuções estaduais, a comarca mais impactada deveria receber, considerando todos os tabelionatos em seu domínio, uma carga de 461 execuções por funcionário por ano, valor consideravelmente maior que o estipulado (170).

Com a desjudicialização de 75% das novas execuções, esse valor subiria para 691. Já com uma desjudicialização de 100% das novas execuções (obrigatoriedade), 99% das comarcas não estariam sobrecarregadas se a comarca mais impactada recebesse uma carga de trabalho de 921.

Por fim, com desjudicialização de 125% das execuções, isto é, se todas as novas execuções fossem encaminhadas para os tabelionatos e ainda houvesse um acréscimo de 25% no total de execuções (considerando um eventual aumento nos processos de execução de títulos ou redistribuição), e sem considerar um aumento no número de funcionários, a comarca mais impactada deveria receber uma carga de 1.151 execuções por funcionário por ano.

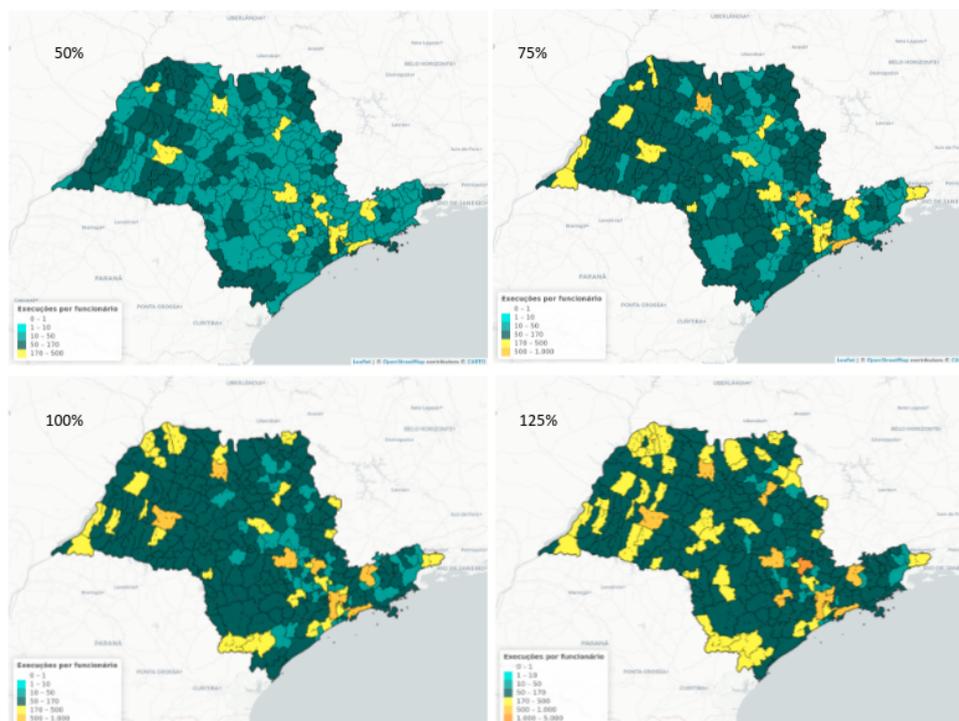


Figura 7: Carga de trabalho por comarca no Estado de São Paulo.

Todas estas informações foram descritas com base na hipótese de que os tabelionatos de protesto seriam capazes de absorver tantas execuções quanto o Judiciário.

Com uma eventual maior capacidade de absorção, os tabelionatos ficam menos sobrecarregados e conseqüentemente precisarão contratar menos funcionários. Para realizar esta análise, cenários com diferentes taxas de desjudicialização de execuções também foram consideradas.

A Figura 8 apresenta a carga de trabalho ideal por comarca no Estado de São Paulo em um cenário em que a capacidade de absorção das execuções pelos tabelionatos de protesto é de 1.5 vezes a do Judiciário (capacidade 50% maior). Considerando um cenário de desjudicialização da metade das novas execuções e que a capacidade de absorção das execuções, por parte dos tabelionatos, seja 50% superior à do Judiciário, a porcentagem de comarcas com tabelionatos com carga de trabalho acima da ideal diminui de 6% para 3%.

O mesmo ocorre com os outros cenários. Com 75% das novas execuções enviadas para os tabelionatos, a porcentagem diminui de 9% para 6%, considerando o envio de todas as novas execuções esperadas, esse valor diminui de 12% para 8% e, por fim, se for enviado para os tabelionatos um volume de execuções 125% do valor esperado (acréscimo de 25% no volume esperado de novas execuções), a maior capacidade de absorção das execuções, por parte dos tabelionatos, reduz a porcentagem de comarcas com a carga de trabalho geral acima da ideal de 15% para 10%.

Em outras palavras, num cenário em que a capacidade de absorção das execuções, por parte dos tabelionatos, é 50% maior que do Judiciário, a carga de trabalho necessária para que todos os tabelionatos pudessem absorver a demanda também diminuiria.

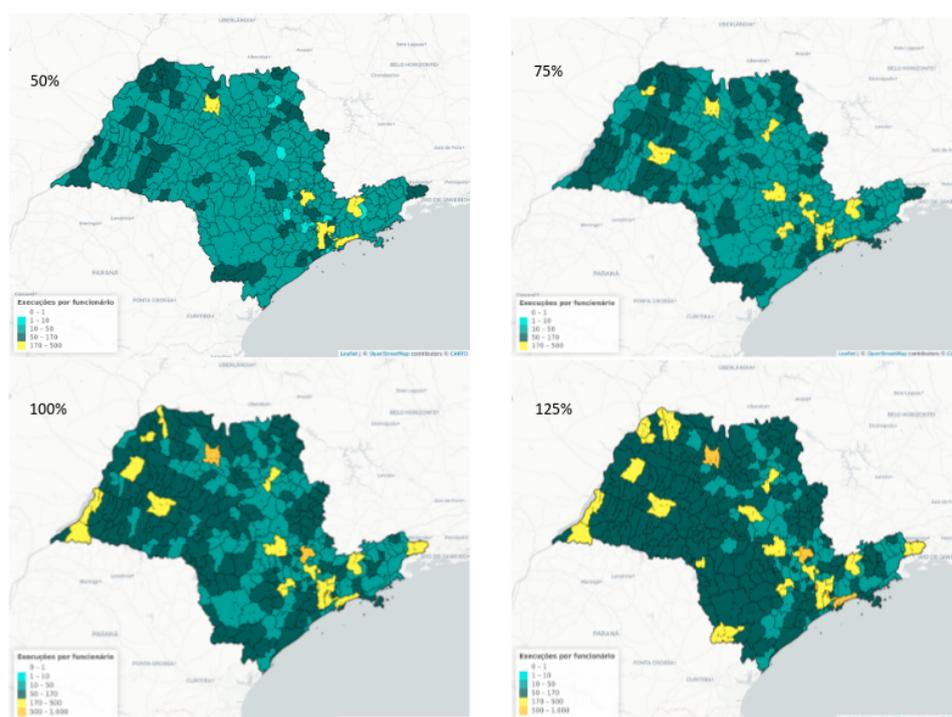


Figura 8: Carga de trabalho com maior capacidade de absorção das demandas, por comarca, no Estado de São Paulo.

A Tabela 8 apresenta o número de novas execuções estaduais de títulos judiciais e extrajudiciais que cada preposto deveria trabalhar para que 99% das comarcas do Brasil não estivessem com seus tabelionatos sobrecarregados considerando os diferentes cenários de demanda e de capacidade de absorção das execuções por parte dos tabelionatos de protesto.

Para tanto, foi analisada a capacidade de absorção das execuções pelos tabelionatos em três condições diferentes: tabelionatos com capacidade de absorção 50% inferior a do Judiciário, com capacidade de absorção equivalente à do Judiciário e com capacidade 50% maior.

Tabela 8: Carga de trabalho necessária para que 99% das comarcas não tenham seus tabelionatos sobrecarregados (execuções por funcionário por ano).

Percentual do volume esperado de novas execuções	Capacidade de absorção das demandas pelos tabelionatos (diferença com relação ao Judiciário)		
	-50%	0%	50%
50%	921	461	307
75%	1.381	691	461
100%	1.842	921	614
125%	2.302	1.151	768

Estratégia de Desjudicialização das Execuções para os Tabelionatos Protesto (EDETP)

A implementação da desjudicialização depende de uma estratégia quantitativa de adaptação dos agentes de execução à carga de trabalho adicional que será recebida do Poder Judiciário.

Os tabelionatos de protesto apresentam uma estrutura geográfica com capilaridade que está pronta para receber os processos de execução, assim como já se encontram sujeitos a um aparato fiscalizatório instalado e operacional, apto a supervisionar essas atividades.

A depender da quantidade de processos transferidos, mais de 80% dos tabelionatos já possuem recursos humanos suficientes para receber a carga de trabalho adicional. O ajuste final para o sucesso da desjudicialização reside na contratação de pessoal adicional para aqueles tabelionatos remanescentes, cuja carga de trabalho das execuções seja desproporcional à estrutura de pessoal instalada.

A pesquisa indica que tais tabelionatos são justamente aqueles localizados nos maiores centros urbanos, em especial nas capitais, em decorrência da concentração da atividade econômica existente nessas localidades.

A atividade econômica não se distribui de maneira homogênea no país, concentrando-se em áreas específicas, onde há também uma maior concentração de processos de execução. Dessa forma, tabelionatos localizados nas capitais e em centros urbanos de maior porte sofrerão uma pressão significativamente maior em suas estruturas, o que torna necessária a elaboração do EDETP, a fim de prepará-los para reagir de maneira tempestiva a esse incremento de trabalho, evitando-se a criação de gargalos e congestionamento.

A EDETP nada mais é do que uma estratégia voltada para a preparação dos tabelionatos situados nessas áreas de maior pressão, indicando para cada cenário de transferência de processos a quantidade correlata de funcionários adicionais a serem contratados.

Além disso, a EDETP contempla a criação de um sistema de monitoramento da movimentação processual, que estará ligada a alertas para os tabelionatos potencialmente atingidos, além de um conjunto de plataformas tecnológicas que permitam a integração entre as partes dos procedimentos de execução, os agentes de execução, os juízes responsáveis pelos processos judiciais conexos, as corregedorias locais, o Conselho Nacional de Justiça e o público em geral, para que todos tenham acesso às informações dos procedimentos de acordo com sua necessidade e posição.

No Brasil há 25.046 funcionários nos tabelionatos de protesto, denominados de “prepostos”. A Figura 9 mostra o número de prepostos que os tabelionatos de cada comarca devem contratar no Estado de São Paulo considerando a carga de trabalho máxima como 170.

A maior parte dos tabelionatos do país não precisa contratar novos prepostos. Por outro lado, conforme a mudança dos cenários já aludidos de desjudicialização, na mesma medida haverão de mudar os números atinentes às novas contratações de prepostos, de maneira que nenhum tabelionato fique sobrecarregado, em detrimento da eficiência a ser apresentada.

Com a desjudicialização de metade das novas execuções, a comarca mais impactada (Salvador – BA) deverá contratar 245 novos prepostos, em média 62 funcionários para cada um dos 4 tabelionatos de protesto. Com a desjudicialização de 75%, 100% e 125% das novas execuções, a comarca mais impactada é São Paulo que deverá contratar para os 10 tabelionatos um total de 453, 714 e 974 novos funcionários respectivamente (cerca de 45 a 97 prepostos por tabelionato).

Considerando todo o país, seria necessário contratar 1.717 prepostos caso metade das novas execuções sejam enviadas aos tabelionatos, 3.465 se o envio for de 75% do volume esperado de novas execuções, 5.450 considerando a obrigatoriedade (100% das execuções) e 7.578 com o envio de 125% das novas execuções (todas as novas execuções, somadas de um acréscimo de 25%).

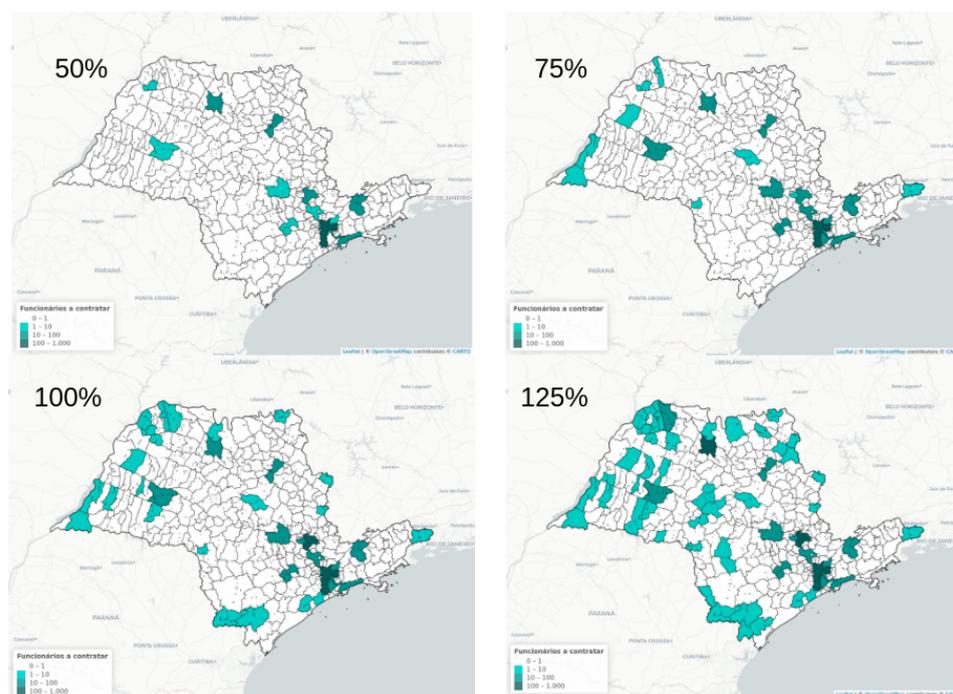


Figura 9: Número de prepostos a contratar por comarca.

Nota-se pela Tabela 9 que o número de funcionários a contratar por região (independentemente do cenário de transferência) é sempre maior no Sudeste, seguido do Nordeste. Apesar do Norte e Sul possuírem mais comarcas sobrecarregadas que o Nordeste em porcentagem, o número absoluto de comarcas sobrecarregadas no Nordeste é muito superior.

Tabela 9: Volume de prepostos a contratar.

Região	Percentual do volume esperado de novas execuções			
	50%	75%	100%	125%
Centro-Oeste	92	172	258	359
Nordeste	596	1.054	1.582	2.124
Norte	119	225	344	464
Sudeste	604	1.428	2.367	3.389
Sul	306	586	899	1.242

O cálculo de impacto da EDETP foi realizado considerando-se cada tabelionato do país, de acordo com a movimentação judiciária de sua localidade e sua estrutura atual de pessoal. Dessa forma, cada um deles terá um plano de ação a ser implementado.

Desta maneira, tão logo a desjudicialização for colocada em prática, a movimentação efetiva do Judiciário e dos tabelionatos deverá ser monitorada periodicamente de forma a confrontá-las com as estimativas da EDETP.

Caso sejam necessários, os ajustes na quantidade de pessoal contratado serão implementados em tempo real. As estimativas já indicam que os tabelionatos de 80% de todas as comarcas judiciais do país dispõem de recursos humanos suficientes para receber até 100% da carga de novas execuções que chegam ao Judiciário. Como esperado, os tabelionatos que mais deverão investir na contratação de pessoal adicional são aqueles localizados em grandes centros econômicos, em especial nas capitais.

Além dos investimentos na contratação de pessoal, os tabelionatos deverão investir na contratação de serviços de tecnologia para administrar os processos de execução. Os sistemas deverão ser integrados (entre todos os tabelionatos e o Poder Judiciário), padronizados e centralizados, a fim de reduzir custos e facilitar o acompanhamento. O sistema poderá dispor de diversas funcionalidades e permitirá o acesso do público externo para consultas e acompanhamento. Dentre as funcionalidades previstas estão:

1. Recebimento e armazenamento de petições e documentos;
2. Expedição de intimações e comunicações eletrônicas automáticas;
3. Expedição de certidões de objeto e pé;
4. Emissão de relatórios de consulta sobre histórico e andamento de um procedimento;
5. Emissão de relatórios gerais em nome de exequentes e executados com base em CPF, CNPJ e outras identificações;
6. Emissão de relatórios gerenciais periódicos com dados e metadados para acompanhamento da Justiça Estadual, Federal, do Trabalho e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Outra possibilidade a ser considerada nos moldes do previsto no art. 26 do PL 6.204/19, é a criação de vias expressas (“fast tracks”) para os processos de execução, que permitam o seu início de maneira simplificada através da inserção de dados padronizados e da geração automática de petição.

O serviço de protesto já conta, desde 2019, com uma Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados - CENPROT Nacional. Os serviços, comunicações e relatórios de acompanhamento, auditoria, fiscalização, estudos e análises podem ser facilmente acoplados àquela plataforma, que há anos já reúne todos os tabeliães e serviços de protesto do país.

CONCLUSÕES

O objetivo do presente estudo foi realizar uma análise de impacto do PL 6.204/19 quando convertido em lei federal, no tocante à capacidade dos tabeliães de protesto de absorver as redistribuições gradativas nos termos do disposto no seu art. 25, caput, de demandas executivas cíveis e cumprimentos de sentenças condenatórias de quantia certa, bem como as novas execuções, tendo em vista que passarão a exercer também as atribuições de “agente de execução”. Para tanto, as análises foram organizadas em três partes: (i) situação atual, (ii) impacto e (iii) estratégia para que a desjudicialização ocorra com maior eficiência.

Com relação à situação atual, constatou-se que, em 2020, iniciaram-se 2.382.479 ações de execução **estaduais** fundadas em títulos executivos civis judiciais e extrajudiciais e que a média de execuções estaduais iniciadas entre **2019 e 2020** foi de aproximadamente 2,5 milhões (Módulo de Produtividade Mensal). Desconsiderando pequenas inconsistências nos dados, todas as comarcas brasileiras são atendidas por ao menos um dos 3.738 tabelionatos de protesto. Cada tabelionato possui, em média, 7 funcionários.

Com relação ao impacto da desjudicialização, em um cenário conservador, seriam enviadas para os tabelionatos de protesto cerca de 3 milhões de execuções estaduais, assim consideradas as redistribuições parciais dos processos em curso quando da entrada em vigor da nova lei, bem como as novas demandas.

Neste cenário, apenas 483 comarcas (aproximadamente 15% do total) possuiriam, nos tabelionatos em seu domínio, uma carga de trabalho acima do que fora considerado ideal. As estimativas consideram como carga de trabalho ideal 170 execuções por preposto por ano e um cenário conservador de desjudicialização de 125% das novas execuções para os tabelionatos de protesto (obrigatoriedade na transferência das novas execuções aos tabelionatos mais um acréscimo de 25% deste volume), com uma capacidade de absorção de execuções equivalente dos tabelionatos em relação ao Judiciário.

Já considerando um cenário de facultatividade para ajuizamento de execuções nos tabelionatos de protesto (considerando uma demanda de 50% do que o esperado), os resultados são diferentes: apenas 3% das comarcas (92 comarcas) teriam os tabelionatos de seu domínio sobrecarregados. O cenário considera que os tabeliães de protesto receberiam 50% das execuções estaduais e teriam, no mínimo, capacidade de absorção das demandas 50% maior do que o Judiciário.

Finalmente, com relação às providências necessárias para que a transição ocorra de maneira eficiente, no cenário mais conservador seria necessário contratar 2.810 prepostos ou aumentar a carga de trabalho máxima de 170 ações por ano por funcionário para 1.151. As estimativas garantem que 99% das comarcas tenham, nos tabelionatos em seu domínio, uma carga de trabalho ideal. A comarca mais impactada, Ilhéus – BA, teria de contratar 46 novos funcionários em seu único tabelionato.

Na mesma linha de raciocínio, se fosse considerado um cenário de facultatividade no envio das execuções para os tabelionatos, ou uma redução no volume de execuções (50% do volume esperado), seria necessário contratar 356 prepostos para que todas as comarcas

consigam absorver a demanda. Neste cenário, a comarca mais impactada (Salvador – BA) deveria contratar 90 novos prepostos, cerca de 23 prepostos em média para cada um dos 4 tabelionatos em seu domínio.

Os resultados acima referem-se aos dados extraídos do Módulo de Produtividade Mensal e, portanto, dizem respeito apenas às execuções estaduais. Através dos dados extraídos da base do Justiça em Números, tem-se em média outras 1,6 milhão de execuções das Justiças Federal e Trabalhista por ano (levando-se em consideração o volume médio de novas execuções dessas Justiças entre **2017 e 2020**).

Somando-se este número com o volume médio anual de execuções estaduais no mesmo período e para o mesmo relatório (2,7 milhões) e, considerando-se o cenário mais conservador (acréscimo de 25% no volume total de execuções, com os tabelionatos e Judiciário possuindo a mesma capacidade de absorção do volume de execuções), seriam enviadas para os tabelionatos cerca de 5 milhões de execuções e, neste cenário, os tabelionatos de 25% das comarcas teriam uma carga de trabalho acima da ideal. Ainda neste cenário, seria necessário contratar cerca de 8.000 prepostos em todo o Brasil para que os tabelionatos pudessem absorver a demanda em todas as comarcas.

Analogamente, levando-se em consideração os números conservadores da base do Justiça em Números e considerando-se um cenário de facultatividade no envio das execuções, ou redução no volume esperado de novas execuções, (50% do volume esperado, uma capacidade de absorção das execuções 50% maior dos tabelionatos com relação ao Judiciário e uma carga de trabalho de 170 execuções por preposto por ano), seriam enviados para os tabelionatos de protesto cerca de 2 milhões de execuções. Com isso, os tabelionatos de apenas 7% das comarcas estariam sobrecarregados. Ainda neste cenário, para que os tabelionatos absorvam com eficiência essas demandas, seria necessário contratar 669 prepostos em todo o Brasil.

Em geral, o estudo concluiu que os tabelionatos têm uma estrutura robusta o suficiente para absorver as demandas executivas cíveis fundadas em títulos executivos extrajudiciais e judiciais, nos termos do PL 6.204/19, que atualmente são de competência exclusiva do Poder Judiciário.

Além disso, desenvolveu-se a Estratégia de Desjudicialização das Execuções para os Tabelionatos de Protesto (EDETP), uma avaliação de impacto considerando-se os diferentes cenários.

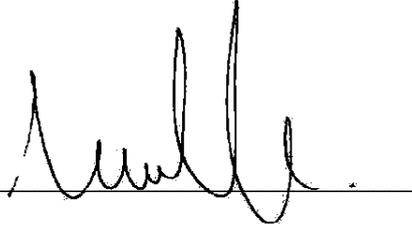
Diante do grande volume de demandas executivas cíveis, será consequência lógica da desjudicialização o descongestionamento paulatino do Poder Judiciário, já que metade dos casos pendentes da Justiça Estadual são processos em execução.

Ao mesmo tempo, a mudança tem potencial de gerar empregos e aprimorar o sistema de execução judicial e extrajudicial no país, reduzir despesas diretas para o Judiciário. Por outro lado, haverá um aumento de arrecadação para o Judiciário com o repasse de percentuais dos emolumentos para os fundos estaduais de reaparelhamento.

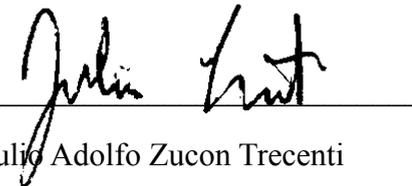
Com base nos dados e análises acima apontadas, os tabelionatos de protesto poderão montar um plano de ação para recepção da carga de trabalho das execuções judiciais a ser implementado a partir do primeiro dia útil após a aprovação do projeto de lei. O plano de ação deverá alcançar todo território nacional e a totalidade dos tabelionatos do país e atribuir a cada um deles uma diretriz de investimento em recursos humanos e tecnológicos, considerando os diferentes cenários para a absorção das novas atribuições de agente de execução.

A concretização desses cenários será acompanhada permanentemente pelos titulares dos respectivos cartórios de acordo com a distribuição de novos feitos executivos recebidos, de maneira a adaptarem-se, adequadamente, aos fluxos de trabalho de forma a permitir a obtenção de um resultado processual célere e eficiente em favor dos jurisdicionados.

São Paulo, 22 de março de 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcelo Guedes Nunes', written over a horizontal line.

Marcelo Guedes Nunes

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Julio Adolfo Zucon Trecenti', written over a horizontal line.

Julio Adolfo Zucon Trecenti