



Relatório Técnico

Desjudicialização da Execução Civil - PL 6.204/19

Resumo executivo

Este estudo se debruçou sobre a desjudicialização de processos de execução civil e cumprimento de sentença condenatória em quantia certa do Judiciário. O principal objetivo da pesquisa foi quantificar o impacto da desjudicialização facultativa das execuções em curso e do impacto da desjudicialização das novas execuções (considerando cenários de acesso facultativo e obrigatório aos tabeliões de protesto por parte dos credores), respondendo a três 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?

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). O estudo foi construído com base nos números da Justiça Estadual do Módulo de Produtividade Mensal, que é a única Justiça e 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.

No estudo identificou-se 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; 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 àquele encontrado nas bases do Módulo de Produtividade Mensal.

Ademais, 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 prepostos.

Considerando uma série de cenários, o estudo chegou a uma estimativa conservadora de que poderiam ser enviadas até 3 milhões de execuções **estaduais** do Judiciário para os tabelionatos, levando em conta a obrigatoriedade da desjudicialização somado a um eventual acréscimo no volume esperado de execuções. Essa demanda faria com que os tabelionatos de protesto de 85% das comarcas mantivessem uma carga de trabalho dentro do que foi considerado ideal. Para atender ao eventual acréscimo de demanda, decorrente de redistribuição ou de tendências históricas de alta, seria necessário contratar 2.812 prepostos em todo o Brasil, garantindo assim que os tabelionatos de 99% das comarcas estivessem preparados para absorver a demanda.

Em geral, o estudo concluiu que os tabelionatos de protesto têm uma estrutura robusta o suficiente para absorver as demandas executivas cíveis do Judiciário. A desjudicialização tem potencial de ser grande o suficiente para reduzir o congestionamento do Judiciário, já que metade dos casos pendentes da justiça estadual são processos em execução. Ao mesmo tempo, a mudança poderá gerar empregos e aprimorar o sistema de execução de títulos judiciais e extrajudiciais no país.

1. Introdução

De acordo com o Relatório Justiça em Números de 2021, as ações de execuções fiscais e cíveis representam mais da metade (52%) de todos os 75 milhões de processos que atualmente tramitam na justiça. Desses 39 milhões de casos 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).

Para ser mais exato, em 2020 entraram cerca de 3,77 milhões de novas execuções não fiscais e não penais no Judiciário, ao passo em que o número de casos 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.

Uma das estratégias mais efetivas para contribuir com a solução desse problema de congestionamento é deslocar os processos de execução de títulos judiciais e extrajudiciais para fora do Poder Judiciário, deixando-os ao encargo de agentes de execução especializados que atuarão sob a supervisão e controle dos juízes. Essa é a proposta do PL 6.204/19, que trata da desjudicialização das ações de execução.

Conforme comprovado pela pesquisa empírica realizada, que se valeu de dados disponibilizados pelo CNJ através do Módulo de Produtividade Mensal e de dados socioeconômicos e informações oferecidas pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil - IEPTB, 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 algumas razões, dentre as quais figuram:

1. A estrutura dos tabelionatos já encontra-se instalada, em funcionamento e já é fiscalizada.
2. Os tabelionatos de protesto são capacitados para o exercício da função.
3. A estrutura dos tabelionatos de protesto apresenta elevada capilaridade no território nacional, com presença na esmagadora maioria dos municípios e comarcas.

O resultado deste estudo, portanto, demonstra, 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.

2. Objetivos

O principal objetivo da pesquisa é analisar o impacto da desjudicialização facultativa ou obrigatória das execuções de títulos das unidades judiciárias 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 esteve voltado em responder 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 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 cartório de protesto possui quantos funcionários, além do titular e substituto?
2. Qual é o impacto da desjudicialização das execuções 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, em comparação com o Judiciário?
3. O quadro atual 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 tabelionato, para realizar com eficiência esse novo mister?

A presente pesquisa responde a todas as perguntas supracitadas.

3. Metodologia

Para responder às questões norteadoras, foram utilizadas 5 bases de dados distintas, obtidas em outubro de 2021, detalhadas abaixo.

1. **Comarcas:** Enviada pelo IEPTB, indica os municípios que integram as comarcas do país.
2. **Lista dos Tabelionatos de Protesto:** Enviada pelo IEPTB, lista todos os tabelionatos de protestos do país.
3. **Justiça Aberta:** Adquirida do Portal CNJ, lista todos os cartórios do país e suas informações cadastrais.
4. **Módulo de Produtividade Mensal (MPM)**¹: Adquirida do Portal CNJ, essa base consolida todas as execuções de títulos judiciais e extrajudiciais das varas comuns e especiais em todas as unidades judiciárias estaduais do país (**Justiça Estadual**).
5. **Base de dados do Justiça em Números (2021):** Adquirida do Portal CNJ, essa base foi utilizada para obter informações sobre o total de execuções de títulos judiciais ou extrajudiciais das Justiças Federal e do Trabalho.

Após a importação dos dados, as bases foram submetidas a uma série de tratamentos, onde eventuais inconsistências foram saneadas. A fim de obter apenas informações de tabelionatos de protesto, a base da Justiça Aberta foi filtrada a partir da Lista de Tabelionatos de Protesto. Como não havia uma chave única para as duas bases que permitisse filtrar os dados de forma simples, o filtro foi realizado comparando variáveis como a cidade, endereço do cartório, nome do responsável, CEP e bairro. Os nomes dos tabelionatos foram padronizados e os CEPs ajustados segundo as informações encontradas na base da Justiça Aberta. O fluxograma do tratamento das bases pode ser observado na Figura 1 abaixo.

Em seguida, a base do Módulo de Produtividade Mensal foi cruzada com as bases de Comarcas e Lista de Tabelionatos de Protesto por meio do código do município. O objetivo foi criar uma base consolidada com todas as informações necessárias para a análise por município. Também foram obtidas informações sobre a população de cada município através de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD)² com o objetivo de padronizar o volume de execuções por região.

¹ Acessível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/modulo-de-produtividade-mensal/>. Último acesso em 15/12/2021.

² Acessível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Último acesso em 15/12/2021.

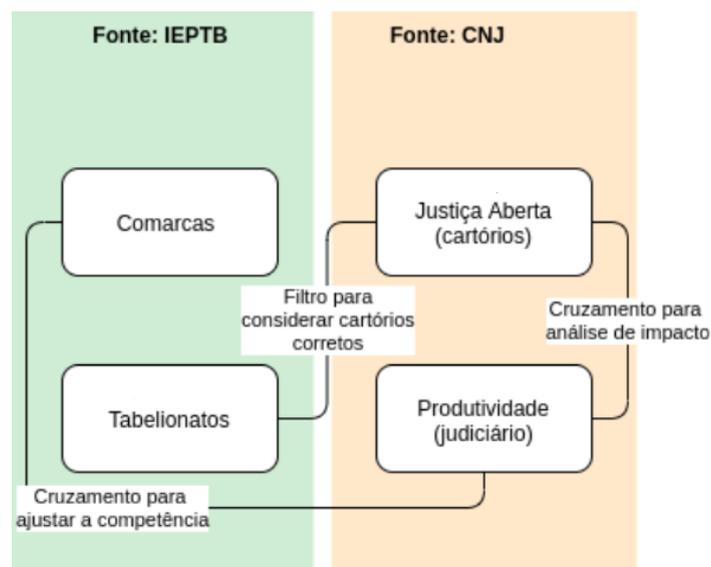


Figura 1: Fluxograma de tratamento das bases.

Durante o tratamento, observou-se algumas contradições na base de Comarcas; havia 3 códigos de municípios inválidos que foram excluídos e 2 cidades no Brasil que não estavam presentes na base. Essa última informação não é preocupante visto que todas as cidades no Módulo de Produtividade Mensal possuem uma comarca e a única cidade na base de Tabelionatos que não constava na base de Comarcas, Santo Antônio de Lisboa - PI, foi incluída pela comarca mais próxima. Verificou-se também que algumas cidades que delimitavam uma comarca não eram vizinhas, contudo, esta inconsistência não apresentou um grande risco para a análise.

Por conta de pequenas inconsistências, ao cruzar as três tabelas notou-se que há:

- 30 comarcas sem tabelionatos de protesto.
- 159 tabelionatos com 0 funcionários (esses tabelionatos não foram considerados na análise de impacto).
- 604 cidades no Módulo de Produtividade Mensal que não tiveram nenhuma execução ajuizada (não é, necessariamente, inconsistência).
- 3 tabelionatos não identificados na base da Justiça Aberta - estes tabelionatos foram ignorados da análise

Levando em consideração o tamanho das cidades e comarcas do país, concluiu-se que as inconsistências são pouco relevantes e a análise poderia prosseguir sem nenhuma grande perda. A base de dados unificada contém 3.274 regiões com informações sobre tabelionatos de protesto e casos novos de execuções judiciais por dia entre 2015 e outubro de 2021. As análises foram realizadas, majoritariamente, utilizando a média de novas execuções estaduais entre 2019 e 2020.

É importante ressaltar que o estudo foi baseado nas informações da Justiça Estadual retiradas do Módulo de Produtividade Mensal.

Diferentemente da base de dados do Justiça em Números, o Módulo de Produtividade Mensal contém maior granularidade das informações, permitindo a obtenção

do número total de novas execuções de títulos judiciais ou extrajudiciais agrupados por comarca.

Vale destacar que, para a Justiça Estadual, o volume médio de novas execuções extraído do Módulo de Produtividade Mensal é consideravelmente próximo daquele extraído da base do Justiça em Números, provavelmente por conta do período utilizado no cálculo (2,5 milhões³ e 2,7 milhões⁴, respectivamente). Já para a Justiça do Trabalho e Justiça Federal, os volumes de novas execuções divergem bastante entre as duas bases, sendo os valores presentes na base do Justiça em Números significativamente maior do que aqueles do Módulo de Produtividade Mensal. Por este motivo, dedicamos um parágrafo na conclusão deste relatório para explicar os efeitos e impactos do envio das novas execuções para os tabelionatos de protesto considerando as **estimativas** de novas execuções por comarca geradas a partir dos dados consolidados do Justiça em Números (Estadual, Federal e Trabalhista), tornando a análise, portanto, conservadora.

Embora não tenhamos informações sobre protesto prévio, foram considerados diferentes cenários de demanda de execuções enviadas aos tabelionatos que suprimem a necessidade desta informação. Também não existem dados sobre a capacidade dos tabelionatos no tocante à absorção das execuções; sendo assim, adotamos um critério conservador para calcular o número de execuções que os tabeliões de protesto conseguem absorver. A suposição é de que um novo preposto, contratado exclusivamente para tratar de execuções, consegue processar pelo menos o mesmo número de execuções por ano que um preposto já empregado com atribuições diversas. Com isso, garantimos que os cálculos de pessoal necessário i) sejam de interpretação simples e ii) impliquem que os prepostos atuais não receberão cargas de trabalho excessivas, já que um funcionário contratado com esse propósito específico poderá, na prática, tratar de mais execuções do que um funcionário já ocupado.

É relevante apontar também que a base de comarcas considerada conta com 3.274 comarcas distintas. Sabe-se que no Judiciário existem, atualmente, 2.672 comarcas⁵, logo, ao levar em consideração um número maior de regiões (considerando a abrangência dos tabelionatos de protesto), a análise mantém-se conservadora, uma vez que o número de tabelionatos por cada comarca judiciária será, em média, maior do que nos dados considerados.

Por fim, outro fator importante de salientar é que o presente relatório é de natureza estática, apresentando apenas parte dos possíveis recortes dos resultados. Uma versão dinâmica do relatório foi desenvolvida através de um *dashboard interativo*, que permite a visualização das estatísticas e estimação dos impactos considerando diferentes premissas e cenários.

³ Para o cálculo do valor médio, foram considerados os volumes de novas execuções entre 2019 e 2020

⁴ Para o cálculo do valor médio, foram considerados os volumes de novas execuções entre 2017 e 2020

⁵ Relatório Justiça em Números 2021

4. 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

- **“Situação atual”**, indicando estatísticas do funcionamento atual do Judiciário e configurações dos tabelionatos de protesto.
- **“Impacto da desjudicialização”**, indicando os impactos da desjudicialização das execuções de títulos judiciais, 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.
- **“Ações necessárias”**, indicando as ações que deveriam ser tomadas para que a desjudicialização das execuções ocorra de maneira eficiente entre os tabelionatos de protesto do país, considerando os diferentes cenários.

4.1. Situação atual

A fim de compreender o comportamento das variáveis, foi realizada uma análise descritiva geral dos dados. Estas análises têm como foco analisar a distribuição das execuções e dos tabelionatos pelo país. Na Tabela 1 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 judiciais da vara Comum são as mais frequentes, seguidas das execuções judiciais do JEC. O tipo de execução menos frequente foi a extrajudicial do JEC.

Tabela 1: Estatísticas gerais da base

Comarcas (regiões atendidas por ao menos um tabelionato)	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 2 apresenta o volume de algumas informações sobre tabelionatos e execuções estaduais para os 10 estados 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 's. 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 2 : 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	1.146	30,7	Outros	13.351	42
Total	2.382.479	100	Total	3.738	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 2, 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, seguida pelo Sul com um valor notavelmente menor, com média de aproximadamente 470.000 execuções no mesmo período. O menor número de execuções está concentrado no Norte, seguida pelo Centro-Oeste em todos os anos. A região Norte registrou, entre 2019 e 2020, em média, aproximadamente 150.000 execuções.

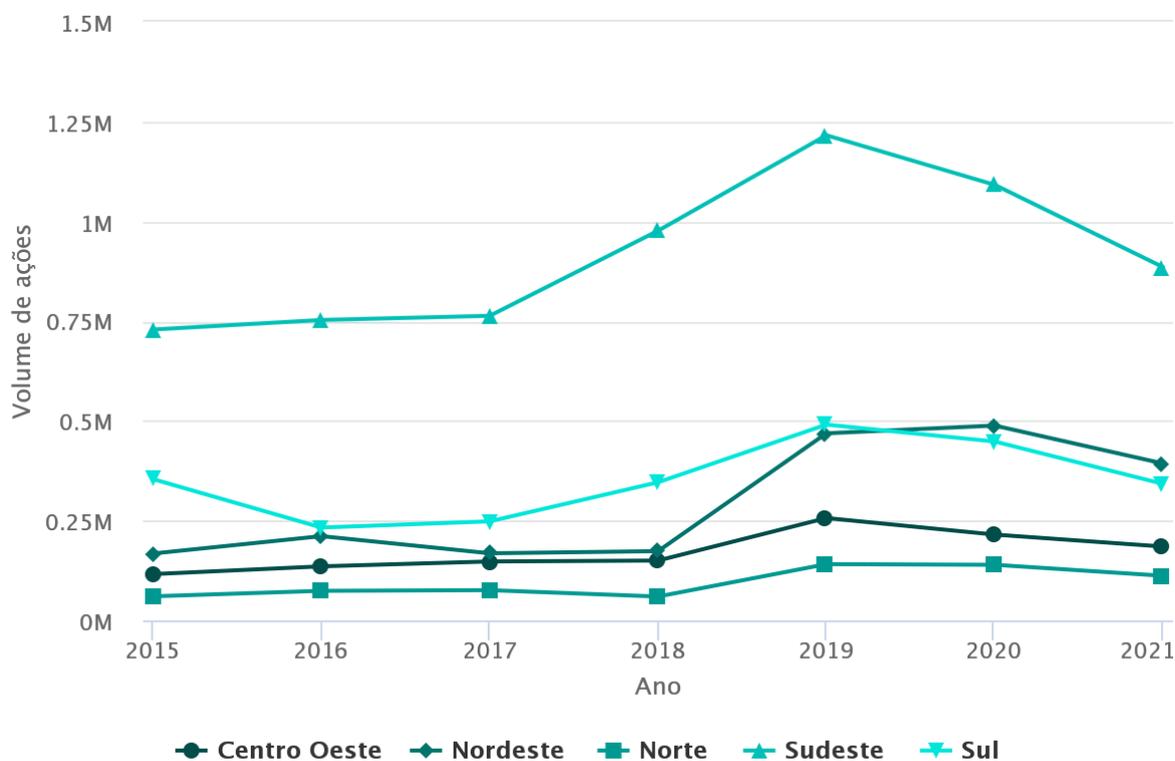


Figura 2 : Volume das ações por região

O gráfico da Figura 3 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 de nota 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.

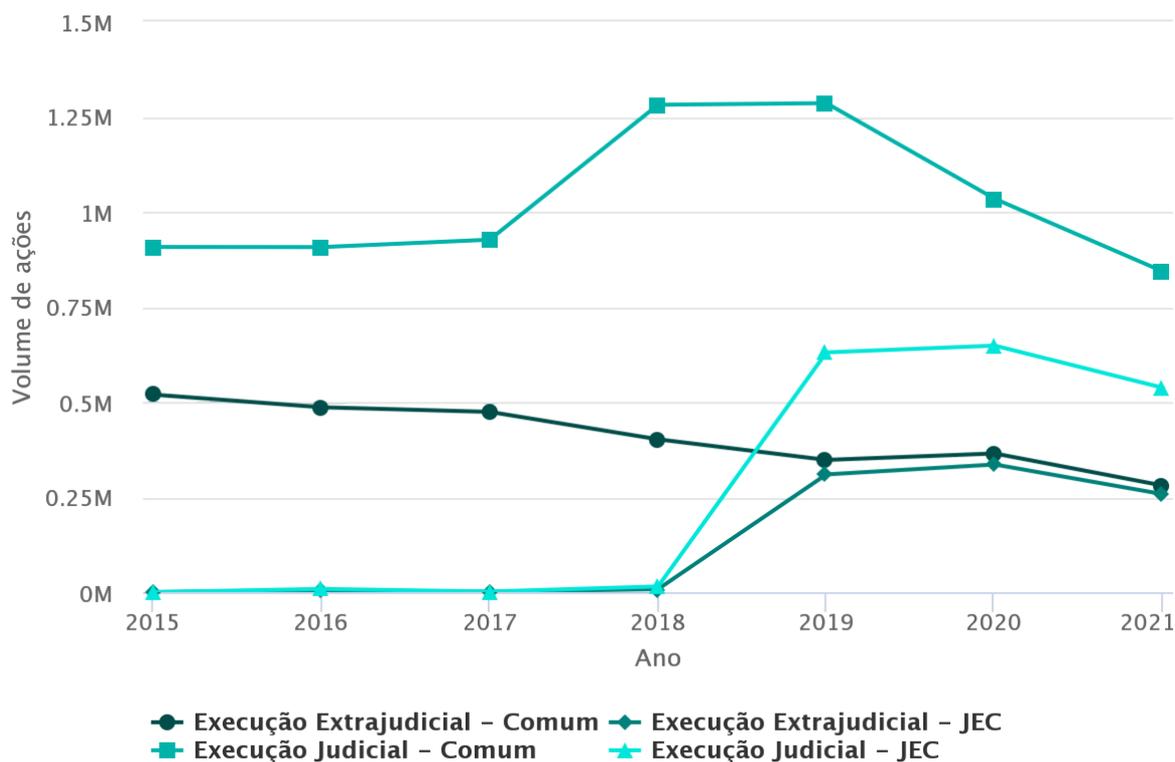


Figura 3: Volume de ações por tipo de execução

A Figura 4 apresenta o número de execuções por milhão de habitantes em cada comarca do Estado de São Paulo. Verifica-se que a comarca de São Paulo, embora possua o maior número de execuções de títulos em 2020 no Estado (177.202), quando padronizada pela sua população, se torna uma comarca com baixo destaque, com 15.869 execuções por milhão de habitantes.

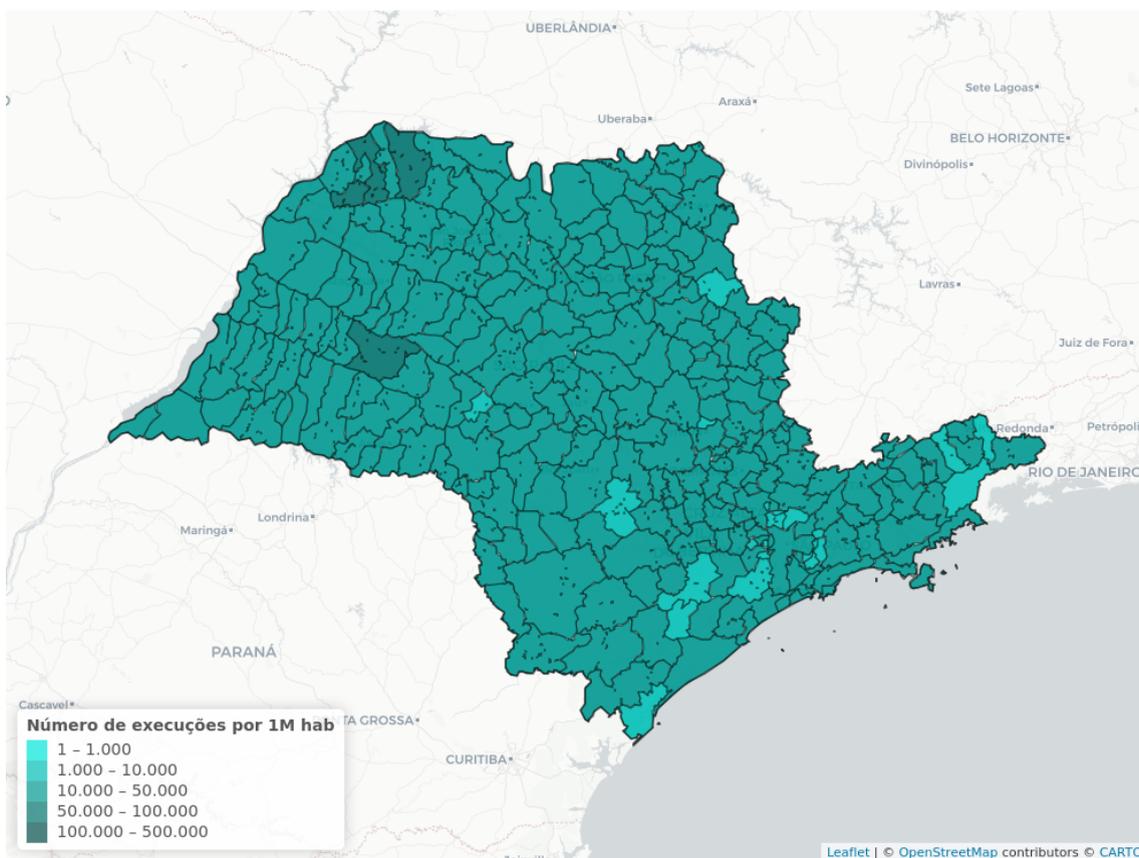


Figura 4: Número de execuções por milhão de habitantes por comarca

Da mesma maneira, ao analisar a forma que os tabelionatos de protesto são distribuídos pelo país, foi observado que, de todos os cartórios no Brasil, 3.738⁶ possuem atribuição específica e cumulativa para fins de atividade de protesto. Destes, cerca de 39% estão localizados apenas no Nordeste e aproximadamente 24% no Sudeste. Juntos, o Nordeste e Sudeste concentram mais de 60% do total de tabelionatos de protesto no país, como mostra a Tabela 3. Apesar do Sudeste possuir muitos cartórios em relação a outras regiões, o volume de tabelionatos por milhão de habitantes é o menor de todas as regiões, quase a metade do que é observado em todo o país. Isso ocorre pelo fato do Sudeste ser a região mais populosa do país.

Tabela 3: Volume de tabelionatos por região

Região	Volume de tabelionatos de protesto	Volume de tabelionatos por milhão de habitantes
Centro-Oeste	395	30
Nordeste	1.447	30
Norte	379	29
Sudeste	897	11

⁶ O número real de tabelionatos de protestos no país é de 3.741. Entretanto, com a impossibilidade de cruzamento de 3 tabelionatos com a base do Justiça Aberta, foram considerados 3.738 tabelionatos na análise.

Sul	620	24
Total	3.738	21

Ao observar os tabelionatos separados por comarca, Figura 5, verifica-se que, no Nordeste e Sudeste, a maior parte das comarcas possui entre 1 e 3 tabelionatos. 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.

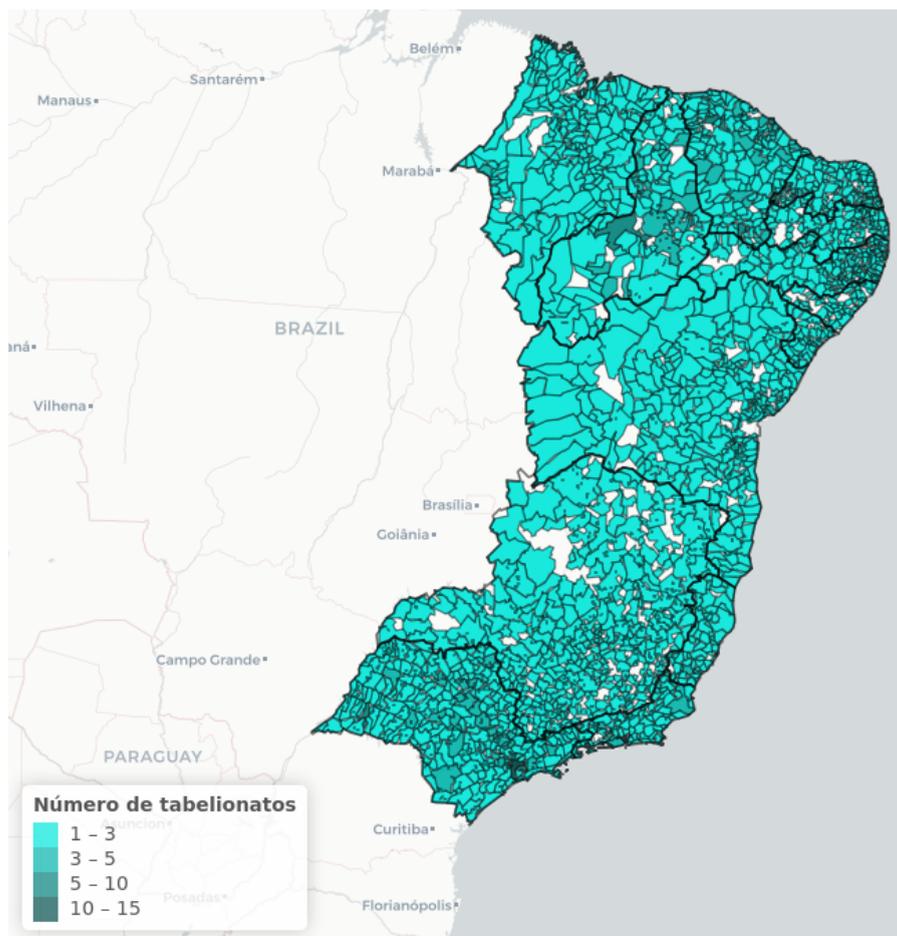


Figura 5: Volume de tabelionatos por comarca no Sudeste e Nordeste⁷

Outra informação relevante é como os tabelionatos de protesto são distribuídos entre os municípios. A Tabela 4 mostra que todas as comarcas brasileiras são atendidas por ao menos um tabelionato.

Tabela 4: Volume de municípios nos tabelionatos

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.

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 de tabelionato que uma comarca possui 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 funcionários 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 5: Volume de da força de trabalho dos tabelionatos

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

4.2. Impacto da Desjudicialização

Utilizando os dados e as informações sobre execuções e tabelionatos de protesto, foi possível analisar o que aconteceria caso as execuções do 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 estaduais no Brasil. 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 trabalho necessária para que os tabelionatos pudessem absorver a demanda. A carga de trabalho indica o número de execuções em que um funcionário de tabelionato de protesto consegue trabalhar em um ano.

Para facilitar a identificação de comarcas com uma carga de trabalho acima da sua capacidade, foi estimado um valor 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 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 6: Volume da força de trabalho por tabelionatos - desjudicialização de 100% das execuções - 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 6 apresenta a carga de trabalho por comarca no Estado de São Paulo.⁸ 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.

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 valor 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.

⁸ 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.

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.

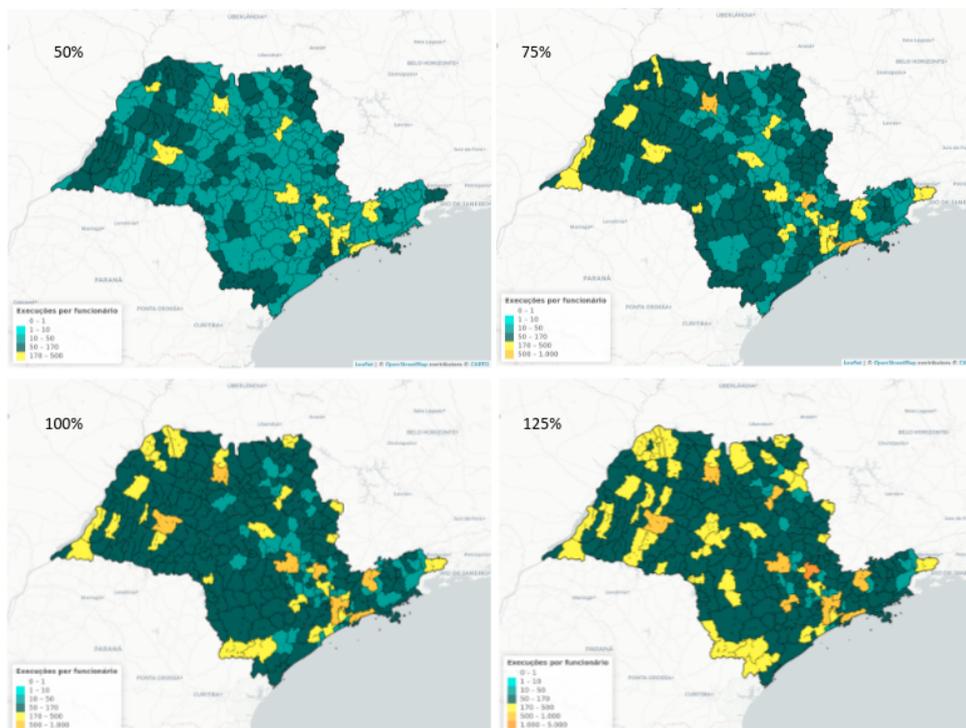


Figura 6: Carga de trabalho por comarca no Estado de São Paulo.

Todas estas informações foram descritas com base na hipótese de que os tabelionatos de protesto seriam, em tese, 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 7 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 de protesto é 50% maior que do Judiciário, a carga de trabalho necessária para que todos os tabelionatos pudessem absorver a demanda também diminuiria.

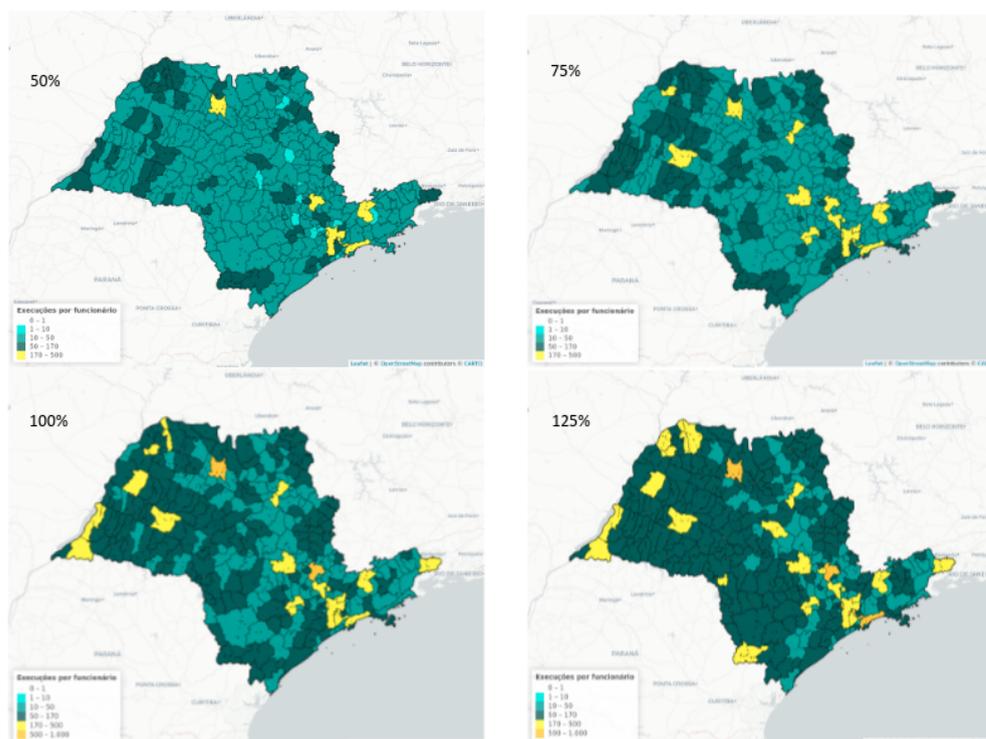


Figura 7: Carga de trabalho com maior capacidade de absorção das demandas, por comarca, no Estado de São Paulo

A Tabela 7 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. 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 7: Carga de trabalho necessária para que 99% das comarcas não tenham seus tabelionatos sobrecarregados. (Execuções por preposto por ano)

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

4.3. Ações a serem tomadas

Uma das propostas para fazer com que os tabelionatos possam absorver essas atribuições de agentes de execução é aumentar a carga de trabalho dos funcionários dos tabelionatos de protesto, através da Estratégia de Desjudicialização das Execuções para os Tabelionatos de Protest (EETP). No entanto, nem sempre é viável aumentar a carga de trabalho dos funcionários. Sendo assim, é necessário partir para outra proposta: aumentar o quadro de funcionários.

No Brasil há 25.046 funcionários nos tabelionatos de protesto, denominados de “prepostos”. A Figura 8 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 e aqueles que precisam, geralmente encontram-se nos grandes centros econômicos e populacionais do país. A comarca que precisa que seus tabelionatos contratem mais prepostos, para que nenhum tabelionato esteja sobrecarregado, muda conforme os cenários de desjudicialização. Por exemplo, com a desjudicialização de metade das novas execuções, a comarca mais impactada (Salvador - BA) deverá contratar 245 novos prepostos, uma média de 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 se 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 7.580 com o envio de 125% das novas execuções (todas as novas execuções, somadas de um acréscimo de 25%).

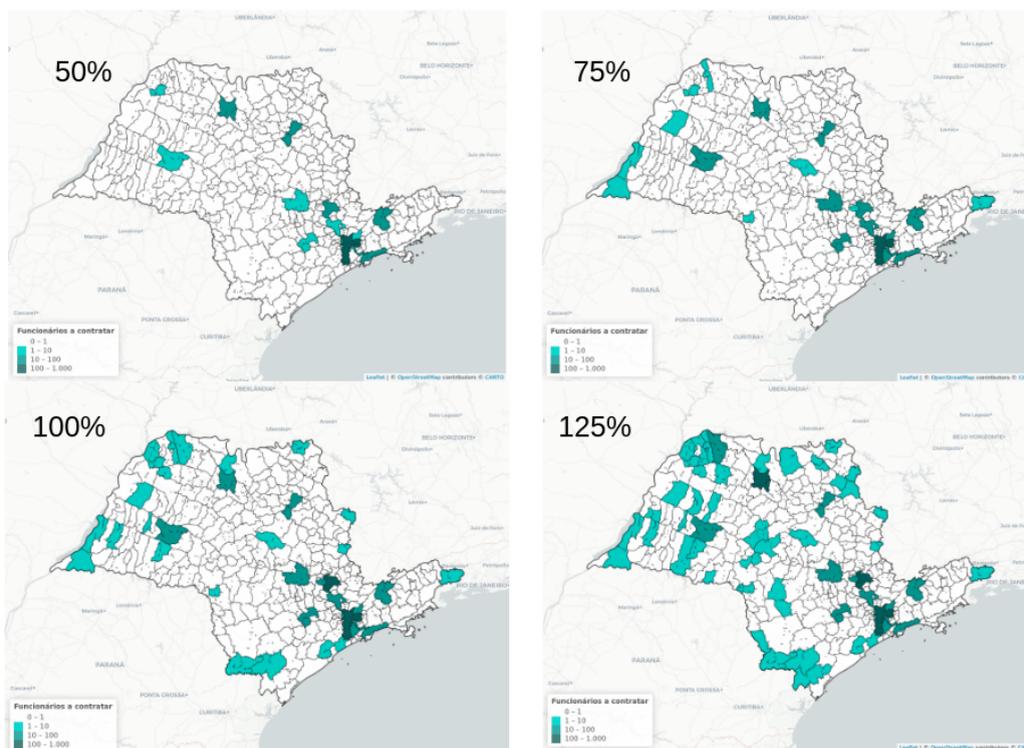


Figura 8: Número de prepostos a contratar por comarca

Nota-se pela Tabela 8 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 valor absoluto de comarcas sobrecarregadas no Nordeste é muito superior.

Tabela 8: 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	1054	1582	2124
Norte	119	225	344	464
Sudeste	604	1428	2367	3389
Sul	306	586	899	1242

O cálculo de impacto da EDETP foi realizado considerando 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. Assim que 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 EDET. Caso sejam necessários, os ajustes na quantidade de pessoal contratado serão implementados em tempo real. As estimativas já indicam que os tabelionatos de, no mínimo, 75% de todas as comarcas judiciais do país dispõem de recursos humanos suficientes para receber até 100% da carga de novas execuções que chegariam 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.

5. 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 tabeliões de protesto de absorver as redistribuições 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: situação atual, impacto da desjudicialização e ações necessárias 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. Um 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 (acréscimo de 25% no volume esperado de novas execuções), com uma capacidade de absorção de execuções equivalente dos tabelionatos em relação ao Judiciário.

Já considerando um cenário de facultatividade da transferência das demandas (considerando uma demanda de 50% do esperado), os resultados são diferentes: apenas 3% das comarcas (92 comarcas) teriam os tabelionatos de seu domínio sobrecarregados. O cenário considera que os tabelionatos 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 ações 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 em seus tabelionatos. A comarca mais impactada, Ilhéus - BA, teria de contratar 46 novos funcionários em seu único tabelionato.

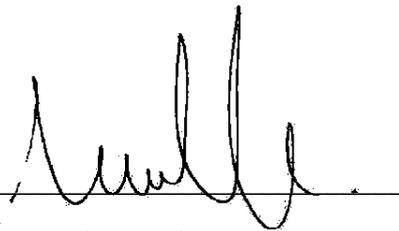
Na mesma linha de raciocínio, se fosse considerado um cenário de facultatividade no envio das execuções para os tabelionatos, ou uma redução no volume de execuções (50% do volume esperado), seria necessário contratar 356 prepostos para que todas as comarcas consigam absorver a demanda. Neste cenário, 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 pro mesmo relatório (2,7 milhões) e, considerando-se o cenário mais conservador (acréscimo de 25% no volume total de execuções, com os tabelionatos de protesto 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.

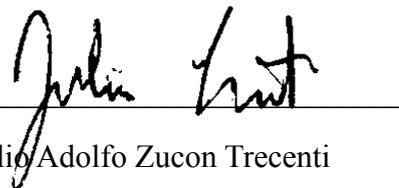
Analogamente, levando-se em consideração os números conservadores da base do Justiça em Números e considerando-se um cenário de facultatividade no envio das execuções, ou redução no volume esperado de novas execuções, (50% do volume esperado, uma capacidade de absorção das execuções 50% maior dos tabelionatos 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 todos os tabelionatos deem conta da demanda, 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.

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