



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Setor Bancário Norte Quadra 01 Bloco F - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF - www.dpu.def.br
Edifício Palácio da Agricultura

NOTA TÉCNICA Nº 1 - DPGU/CCRCIVEL

Em 23 de junho de 2022.

A Defensoria Pública da União, por meio da Câmara de Coordenação e Revisão Cível, vem manifestar-se em relação ao impacto do Projeto de Lei nº 6.204/2019¹, caso aprovado, em processos acompanhados pela Instituição.

Da atribuição da DPU

A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado prevista constitucionalmente no art. 134² cuja incumbência inclui, entre outras, a defesa aos necessitados, em todos os graus, judicial e extrajudicial, de forma integral e gratuita.

Nesse espeque, a Lei Complementar 80/1994³ prevê, entre as funções institucionais da Defensoria Pública, exercer a defesa dos necessitados e a curadoria especial (art. 4º); orientando, assim, a atuação típica da instituição em prol dos hipossuficientes econômicos e vulneráveis, ao mesmo tempo em que estabelece a atuação atípica em favor dos considerados hipossuficientes jurídicos.

Além disso, dispõe a LC que a Defensoria Pública da União, em particular, atua nas Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, nos Tribunais Superiores e nas instâncias administrativas da União (art. 14).

Do objeto do PL

O Projeto de Lei nº 6.204/2019 dispõe sobre a **desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial**; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil.

Prevê que o objeto da lei será a disciplina da execução **extrajudicial** civil para cobrança de títulos executivos judiciais e extrajudiciais representativos de obrigação de pagar quantia certa, processada perante os Tabelionatos de Protestos.

A Defensoria Pública da União não possui atribuição para atuar perante as instâncias administrativas dos serviços notariais e de registro, tampouco perante os juízos estaduais que apreciam as dúvidas suscitadas por essas serventias e atuam na fiscalização das atividades nelas desenvolvidas. São as Defensorias Públicas estaduais que possuem tal atribuição.

Por outro lado, atingindo o PL todas as execuções civis de título executivo judicial e extrajudicial, haveria impacto naquelas que, hoje, são de competência da Justiça Federal e Justiças especializadas, de atribuição da DPU.

Disposições similares de desjudicialização com substituição por ritos extrajudiciais são encontradas no Decreto-lei 70/1966 (execução extrajudicial de dívida hipotecária do SFH); nas Leis 9.514/1997 (execução extrajudicial de alienação fiduciária no SFI) e 11.441/2007 (inventário, partilha, separação e divórcio extrajudiciais) e no art. 1.433, IV, CC (venda extrajudicial pelo credor pignoratício da coisa empenhada).

Ocorre que o PL se distancia das previsões legislativas vigentes por não possuir uma relevante característica comum entre elas: a **consensualidade**.

Com efeito, nas normas vigentes citadas, para a adoção da alternativa extrajudicial há previsão do consenso, seja pela previsão no contrato firmado pelas partes do procedimento extrajudicial, seja pela opção de sua adoção por partes capazes e em consenso.

Na execução extrajudicial prevista para os contratos dos SFH e SFI, assim como no empenho, há a consensualidade prévia e assentida pelo procedimento extrajudicial, bem como a certeza do bem que serve a garantia e que poderá ser objeto da constrição extrajudicial.

Já nos inventários, partilhas, separação e divórcio extrajudiciais, a lei exige que as partes estejam concordes e, da mesma forma, que não envolva direito de incapazes.

Na forma como prevista no PL, no entanto, a execução extrajudicial viria como uma imposição legal indistinta, sem escolha ou consenso pelas partes.

A consensualidade entre as partes parece uma melhor solução na esteira das demais hipóteses de desjudicialização existentes, inclusive executivas. O que se objetiva com a execução extrajudicial é o aumento da eficiência e efetividade na recuperação de créditos e, assim, que seja ela uma alternativa ambicionada naqueles casos em que se mostrar mais adequada do que a judicial – tal como ocorre, por ex., pela escolha da jurisdição arbitral (art. 3º, §1º).

Outrossim, o PL visa a desjudicialização, fundamentando-se na sobrecarga, inefetividade e morosidade das execuções judiciais.

Não se debate que a realidade atual demanda mudanças. Não se pode, contudo, esquecer que não é sem motivo que os atos de constrição e expropriação são, hoje, objeto da prestação jurisdicional do Estado. Assim, o arrojo das mudanças necessárias deve vir sopesado com manutenção de garantias mínimas.

Nesse passo, parece mais adequada a **descentralização** da execução, permitindo-se ainda levar à **apreciação jurisdicional** quando houver a **efetiva constrição de bens** da parte executada.

A atuação nos feitos executivos permite afirmar que a parte mais morosa e inexitosa da execução judicial hoje é a **localização do devedor e de bens penhoráveis**. É a fase gerencial – e menos jurídica – para o juiz e, não à toa, é comumente delegada aos auxiliares de justiça. Em muitos juízos, inclusive, até que se localizem o devedor e bens penhoráveis, sequer se nomeia o curador especial.

Os auxiliares de justiça atuam sob fiscalização do juiz, prevendo o CPC a aplicação das mesmas causas de impedimento e suspeição reguladas aos juízes. E, nesse passo, salutar é que o agente de execução e também seus prepostos autorizados, além de fiscalizados como delegatários de função pública, estejam submetidos aos impedimentos, suspeições e responsabilidades dos auxiliares da justiça e possam ser, se for o caso, substituídos.

Por outro lado, na sistemática atual, uma vez penhorado o bem, faz-se necessária apreciação judicial e, se o executado for revel citado fictamente, a atuação do curador especial.

Além da regularidade do ato de constrição e de expropriação, existem causas de impenhorabilidade legal a serem avaliadas (art. 833, CPC; Lei 8.009/1990 etc). Nos feitos acompanhados pela DPU, a apreciação pelo juiz da constrição patrimonial e a previsão do curador especial preservam a hipossuficiência econômica das partes por ela assistidas e a jurídica de seus curatelados.

Oportuno apontar que a execução extrajudicial do Decreto-Lei 70/1966 teve muitos questionamentos judiciais a respeito de sua constitucionalidade, especialmente sob a ótica da inafastabilidade da jurisdição. E o STF, ao reconhecer a sua constitucionalidade (Tema 249-RG), ponderou que nele há previsão de uma fase de controle judicial, antes da perda da posse do imóvel pelo devedor (art. 36, § 2º) – além de permitir que eventual ilegalidade perpetrada no curso do procedimento seja, de logo, reprimida pelos meios processuais próprios.

Assim, ainda no caso da execução extrajudicial assentida, com objeto delimitado e onde prevalece o interesse público do SFH (como é a do DL 70/66), há previsão do controle judicial.

Das partes e sua representação

No tema das partes e sua representação, sob a ótica da atuação da DPU, quatro pontos merecem destaque no PL:

1. a exclusão das execuções extrajudiciais que envolvam as pessoas jurídicas de direito público (art. 1º, § único);
2. a necessidade de representação por advogado para o exequente (art. 2º);

3. a ausência de nomeação de curador especial ao executado citado por edital (art. 11, §2º) e exclusão das execuções extrajudiciais que envolvam o incapaz e o condenado preso (art. 1º, § único); e
4. o pagamento dos emolumentos após o recebimento do crédito executado pelo beneficiário de gratuidade de justiça (art. 5º);

Confira-se.

1. a exclusão das execuções extrajudiciais que envolvam as pessoas jurídicas de direito público (art. 1º, § único).

O PL prescreve que *“Não poderão ser partes, na execução extrajudicial instituída por esta Lei, o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil”* (art. 1º, § único).

Traz, assim, previsão semelhante àquela prevista no art. 8º da Lei 9.099/95 (Juizados Especiais Cíveis e Criminais), com exceção da vedação daquela também às *“empresas públicas da União”*.

Assim, entre as execuções de competência da Justiça Federal (art. 109 CF), ficariam excluídas do rito extrajudicial aquelas promovidas por ou em face da União e das autarquias federais (**pessoas jurídicas de direito público federal**). Tal restrição se justifica diante das normas especiais de recuperação e pagamento de crédito destas (execução fiscal e regime constitucional dos precatórios).

Por outro lado, o PL não exclui como parte as empresas públicas e, assim, acaso compatíveis com as execuções de competência da Justiça Federal, incluiria as federais como a Caixa Econômica Federal e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

São numerosas as execuções promovidas pela Caixa Econômica Federal na Justiça Federal, em especial para cobrança de cédulas de crédito bancário ou outros contratos bancários, atuando a DPU, com frequência, na função de curador especial dos réus revéis citados fictamente (art. 72, II, CPC) e, por vezes, em defesa de executados que não dispõe de recursos financeiros para contratar advogado particular.

Além disso, a DPU, assistindo pessoas necessitadas, move ações em face de empresas públicas federais nos juizados especiais ou varas federais, promovendo o cumprimento de sentença dos títulos judiciais em juízo.

Da mesma maneira, pode-se vislumbrar atuação da DPU promovendo o cumprimento de sentença de reclamações trabalhistas na Justiça do Trabalho.

2. a necessidade de representação por advogado para o exequente (art. 2º);

O PL estabelece a necessidade de representação por advogado para o exequente (art. 2º). Embora não seja expresse, é possível também se falar na representação pela Defensoria Pública, quando for o caso, em decorrência da previsão da sua missão constitucional e legal e à semelhança das hipóteses dos arts. 610, §2º, e 733, §2º, do CPC (inventário, partilha, separação e divórcio extrajudiciais).

Como visto, são as Defensorias Públicas estaduais que têm atribuição para atuação perante os Tabelionatos de Protesto.

Ao executado, a exigência de representação por advogado ou defensor fica para a hipótese em que se oponha à execução por meio de embargos a serem apresentados ao juízo competente (art. 18). Cabe ressaltar que não há previsão de nomeação de curador especial para os casos em que o executado foi citado fictamente no procedimento extrajudicial.

Embora mantida a apreciação pelo órgão jurisdicional da defesa do executado, há que se sopesar que tal previsão não supre os revezes apontados da falta de previsão pelo PL de apreciação pelo juiz dos atos constritivos e expropriatórios efetivados pelo cartório extrajudicial.

A divisão de atribuições entre Defensorias Públicas da União e as estaduais para defesa processual, assim, observaria o juízo competente para seu processamento.

3. a ausência de nomeação de curador especial ao executado citado por edital (art. 11, §2º) e exclusão das execuções extrajudiciais que envolvam o incapaz e o condenado preso (art. 1º, § único).

A Defensoria Pública exerce a função de curador especial que, de acordo com o art. 72 do CPC, é destinado ao incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade; e ao réu preso revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado.

Conforme previsão do art. 1º, §único, do PL, não serão partes da execução extrajudicial os incapazes e os presos.

De outro giro, prevê ainda no art. 8º, §1º, que ao executado citado por edital não será nomeado curador especial.

Não, há, assim previsão de nomeação de curador especial ao executado na execução extrajudicial trazida pelo PL, ainda que não tenha sido localizado para ser citado pessoalmente e haja constrição e expropriação de seus bens.

A figura do curador especial é prevista para garantir ao executado a observância do devido processo legal naquelas hipóteses em que o legislador reconhece que há uma incapacidade fática para estar em juízo. No caso da citação ficta, não se tem certeza sequer se o executado tomou conhecimento da execução proposta.

Se há necessidade de nomeação de curador especial no processo de execução ou cumprimento de sentença presididos pelo juiz, que vela pela ordem pública, com mais razão se faz necessária a sua presença na execução extrajudicial.

A mitigação que se admite é a que já existe judicialmente: o momento do ingresso do curador especial no feito, condicionado à localização de bens. Como já dito, em muitos juízos, até que se localizem o devedor e bens penhoráveis, sequer se nomeia curador especial.

Tanto a previsão do curador especial quanto a apreciação pelo juiz da constrição patrimonial preservam tanto a hipossuficiência econômica dos assistidos quanto a jurídica dos curatelados pela Defensoria Pública.

4. o pagamento dos emolumentos após o recebimento do crédito executado pelo beneficiário de gratuidade de justiça (art. 5º).

Como visto, a Defensoria Pública atua em favor das pessoas necessitadas que, em regra, fazem jus à gratuidade de justiça em razão da sua hipossuficiência financeira.

No que diz respeito ao benefício da gratuidade de justiça, há uma relevante diferença entre as execuções judicial (CPC) e a extrajudicial (PL).

Enquanto o beneficiário da gratuidade de justiça na execução judicial tem direito à gratuidade das custas e despesas judiciais e eventual obrigação fica com a exigibilidade suspensa por cinco anos (condicionada à futura suficiência de recursos), a previsão do PL é no sentido de que os emolumentos serão pagos com o recebimento do crédito executado.

Há, assim, a dispensa do recolhimento prévio dos emolumentos e o seu condicionamento ao recebimento do crédito no procedimento previsto no PL. No entanto, não diferencia a natureza do crédito recebido (se alimentar, por exemplo) e se, mesmo com o recebimento do crédito, se a insuficiência de recursos persiste.

Salutar, assim, seria a modificação do PL para prever o mesmo regramento atual, previsto desde a Lei 1.060/1950 e pelos arts. 5º, LXXIV, CF e 98 e 99 do CPC.

É notório o alto custo de emolumentos cartorários no Brasil, devendo-se, portanto, ter sob cuidado que o ônus financeiro não pode representar um obstáculo ao acesso ao meio disponível para o exequente atingir seu objetivo, ou que o exequente tenha que abdicar do título executivo para buscar a justiça gratuita por meio de ações ordinárias de cobrança ou monitórias.

Da mesma forma, há que se avaliar a exigência do PL de prévio protesto até mesmo para os casos de títulos judiciais, por se tratar de mais um ato cartorário oneroso, bem como a previsão no sentido de que, no caso de acordo, os emolumentos incidirão sobre o *total* da dívida que privilegia o

procedimento e o agente de execução (meio) em detrimento da solução ao conflito (fim), inclusive com desestímulo à solução consensual.

Da conclusão

Diante do exposto, a Defensoria Pública da União, embora reconheça que a realidade atual do contencioso executivo demanda mudanças, pondera que o arrojo das inovações necessárias deve vir sopesado com manutenção de garantias mínimas, a nortear os atos executivos de constrição e expropriação que são, hoje, objeto da prestação jurisdicional do Estado.

E, assim, recomenda que sejam considerados no processo legislativo a via da *descentralização* da execução, com a manutenção da apreciação jurisdicional e, se for o caso, da curadoria especial, quando houver a efetiva constrição de bens da parte executada pelo cartório extrajudicial; a consensualidade; e o regramento do benefício da gratuidade de justiça conforme previsto desde a Lei 1.060/1950 e pelos arts. 5º, LXXIV, CF e 98 e 99 do CPC, de modo a preservar a inafastabilidade da jurisdição e o acesso a justiça (art. 5º, XXXV, CF), inclusive tutelando a hipossuficiência econômica dos assistidos e a jurídica dos curatelados pela Defensoria Pública.

¹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8049470&ts=1654790447702&disposition=inline>

² Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

³ Na forma do art. 134, §1º, da CF/88, a LC 80/94 organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.



Documento assinado eletronicamente por **Luísa Ayumi Komoda Paes de Figueiredo**, Coordenadora da Câmara de Coordenação e Revisão Cível da Defensoria Pública da União, em 23/06/2022, às 18:40, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **5305261** e o código CRC **31373A5B**.