

O Projeto de Lei nº 6.204/2019 e a Desjudicialização da Execução Civil: Adequação da Atribuição de Agentes de Execução aos Tabeliães de Protestos

Bill 6,204/2019 and the Dejudicialization of Civil Execution: Adequacy of the Assignment of Execution Agents to Protest Notaries

Renata Cortez Vieira Peixoto¹

¹Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP, Brasil

Resumo

No presente texto, será abordado o Projeto de Lei nº 6204/2019, que trata da desjudicialização da execução para os tabelionatos de protestos, analisando-se alguns dos argumentos contrários ao referido Projeto, buscando-se refutá-los, quais sejam: a) a atividade executiva está submetida à reserva constitucional de jurisdição; b) a prática de atos expropriatórios exclusivamente por particulares viola o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional; c) os tabelionatos de protestos brasileiros não têm condições técnicas/estruturais para praticar os atos executivos previstos no PL 6204/2019.

Palavras-chave: Desjudicialização; Execução; Cartórios; Jurisdição; Inafastabilidade

Abstract

In this text, Bill No. 6204/2019 will be addressed, which deals with the dejudicialization of execution for protest notaries, analyzing some of the arguments against the referred Project, seeking to refute them, namely: a) executive activity is subject to the constitutional reserve of jurisdiction; b) the practice of expropriation acts exclusively by private individuals violates the principle of non-avoidability of jurisdictional control; c) Brazilian protest notary publics do not have the technical / structural conditions to carry out the executive acts provided for in Bill No. 6204/2019.

Keywords: Dejudicialization; Execution; Notaries; Jurisdiction; Unavoidability

1. Introdução

A desjudicialização, como instrumento de redirecionamento da solução de questões do Poder Judiciário para o extrajudicial, especialmente para as serventias ou cartórios de notas e de registros, com a finalidade de reduzir demandas, tem se revelado uma tendência¹. Como exemplos, podem ser mencionadas as escrituras públicas de divórcio, extinção da união estável, inventário e partilha

¹ Como bem esclarece Ricardo Dip (In: Três notas sobre a usucapião extrajudicial. In: DIP, Ricardo (coord.). Direito registral e o Novo Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 135), “com a Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004 – conhecida por instituir a Reforma do Judiciário – iniciou-se, entre nós, uma etapa de desjudicialização (ou desjudiciarização, como parece mais próprio dizer), propiciando-se o uso de meios não judiciais para a solução de questões antes submetidas exclusivamente à competência do Poder Judiciário”.

extrajudiciais², a usucapião extrajudicial³, a alteração de prenome e gênero⁴, o casamento homoafetivo⁵ e o reconhecimento da filiação socioafetiva⁶, procedimentos que podem ser levados a efeito no âmbito das serventias extrajudiciais sem intervenção judicial.

Seguindo esse caminho e com escopo de desafogar o Poder Judiciário, notadamente no que concerne à principal causa de suas altas taxas de congestionamento, qual seja, a fase executiva⁷, a senadora Soraya Thronicke apresentou ao Congresso Nacional, em novembro do ano passado, o Projeto de Lei nº 6.204/2019, que visa implementar a desjudicialização da execução civil dos títulos judiciais e extrajudiciais para os tabelionatos de protestos.

Inspirado na experiência da desjudicialização da execução vivenciada em outros países, notadamente na portuguesa, e na tese de doutorado de Flávia Pereira Ribeiro⁸, o PL 6.204/2019 sugere que ao tabelião de protestos seja atribuída com exclusividade a função de agente de execução, incumbindo-lhe a prática de diversas atividades hoje desempenhadas por juízes e servidores do Poder Judiciário, dentre as quais se podem mencionar: a verificação dos requisitos do título executivo, inclusive a ocorrência de prescrição e decadência; a suspensão e a extinção da execução; a realização da citação do executado; e a efetivação de atos de expropriação, como a penhora.

O Professor Calmon de Passos era bastante crítico das reformas e as analisava sempre buscando identificar se as inovações traziam contribuições ou se apenas somariam novos problemas aos que já existiam. Refletindo sobre a Lei nº 11.232/2005, que alterou o CPC/73, por exemplo, Calmon de Passos concluiu que, com o referido diploma legislativo, muito pouco se alterou e tudo foi feito sem a devida reflexão sobre as consequências das mudanças. Daí porque afirmou que a montanha (enorme em termos de tamanho) pariu um rato (pequeno animal de pouco préstimo e muitos riscos)⁹.

É preciso, pois, analisar criticamente o PL 6204/2019, a fim de identificar se as alterações que ele busca promover teriam efetivamente o condão de trazer alternativas aos problemas da execução civil brasileira. Mais do que isso, é preciso pensar nas consequências de tais mudanças no contexto atual da jurisdição brasileira.

O presente texto se propõe a fazer reflexões sobre o tema, buscando oferecer contrapontos a algumas das críticas que têm sido feitas ao referido Projeto de Lei, quais sejam: a) a atividade executiva está submetida à reserva constitucional de jurisdição; b) a prática de atos expropriatórios exclusivamente por particulares viola o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional; c) os tabelionatos de protestos brasileiros não têm condições técnicas/estruturais para praticar os atos executivos previstos no PL 6204/2019.

2 Inicialmente previstas na Lei 11.441, de 04.01.2007, que alterou o CPC/73, mas agora contidas no CPC/2015, em seus arts. 610, §§1º e 2º e 733

3 Art. 1.071 do CPC, que inseriu um dispositivo na Lei de Registros Públicos (art. 216-A) e Provimento 67/2017 do CNJ.

4 Provimento nº 73/2018 do Conselho Nacional de Justiça.

5 Resolução nº 175/2013 do CNJ.

6 Provimentos n.ºs 63/2017 e 83/2019 do CNJ.

7 O Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça mede anualmente a taxa de congestionamento do Poder Judiciário, “indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados)”. Segundo o Justiça em Números de 2019, no ano de 2018, a taxa de congestionamento nos Tribunais de Justiça era de 73,9%. Dos 79 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2018, mais da metade (54,2%) se referia à fase de execução.

8 RIBEIRO, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2019.

9 PASSOS, Jose Joaquim Calmon de. A Lei Nº 11.232, de 22 de dezembro de 2005. Questionamentos e perplexidades. (A montanha que pariu um rato). In: DIDIER Jr., Fredie; BRAGA, Paula Sarno (Org.). Ensaios e artigos J. J. Calmon de Passos - v. 2. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 147 a 160.

2. A natureza da atividade notarial e registral e os contornos atuais dos instrumentos de desjudicialização

Conforme o art. 3º da Lei 8.935, de 18.II.1994, “notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”. E o art. 1º da mesma Lei estabelece que os “serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

Como se percebe, o tabelião, assim como o registrador, definidos pela lei como profissionais do direito, são indiscutivelmente juristas¹⁰. A atividade, que tem fundamento constitucional¹¹, é exercida em caráter privado, mas por delegação do Poder Público. Daí porque a atividade prestada por tais delegatários – embora não seja reputada como serviço público propriamente dito – é considerada de natureza pública pelo Supremo Tribunal Federal¹².

Considerados, portanto, agentes públicos, os notários e registradores, dotados que são de fé pública, têm por função garantir publicidade, autenticidade, eficácia e segurança jurídica aos atos e negócios jurídicos, conferindo-lhes presunção de veracidade e valor probatório. Exercem, ainda, um relevante papel de assessoria e aconselhamento, dada a sua especialização no direito privado, orientando os usuários dos serviços notariais e registrais no que se refere à forma mais adequada de instrumentalizar os atos e negócios jurídicos e de lhes garantir juridicidade e acesso à publicidade registral¹³.

Daí porque os notários e registradores são reputados agentes de pacificação social, atuando na prevenção de litígios e amenizando a sobrecarga do Poder Judiciário¹⁴.

Falando-se em redução de demandas judiciais, é certo que os serviços notariais e de registros têm sido palco da denominada desjudicialização¹⁵.

10 A respeito do ofício de jurista do notário, esclarece Ricardo Dip (In: Prudência Notarial. São Paulo: Quinta Editorial, 2012, p. 28): “a razão dessa referência doutrinária ao ofício notarial de jurista visa a calcar a diferença entre o notário de tipo românico ou latino – em que se ostenta o predicado desse ofício de jurista – e o notário funcionalista, o do tipo anglo-saxônico, desvestido da ocupação livre com o direito, pondo-se ao modo de uma ‘automática máquina de dar fé’”.

11 Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

12 “(...) Tratam-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. (ADI 2415, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-028 DIVULG 08-02-2012 PUBLIC 09-02-2012)

13 Como explicita Luiz Guilherme Loureiro (In: Registros Públicos: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 53), “Como profissionais do Direito, têm a missão de assessorar a todos que reclamam seu ministério a fim de constituir ou transferir direitos, torna-os eficazes perante os demais membros da comunidade e evitar vícios que possam afetar as relações jurídicas e a segurança do tráfico. Como agentes estatais, os notários e registradores exercem a fé pública que lhes é delegada pelo Estado e que possui um duplo aspecto: a) na esfera dos fatos, o efeito da presunção de veracidade dos atos praticados e, conseqüentemente, de seu valor probatório; b) na esfera do Direito, a autenticidade e legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral”.

14 Martha El Debs (In: Legislação Notarial e de Registros Públicos comentadas: doutrina, jurisprudência e questões de concursos. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 1678), nesse sentido, sustenta: “Os notários e registradores são verdadeiros instrumentos de pacificação social, e visam garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Ressalte-se, ainda, a importância da atividade exercida pelos notários e registradores na prevenção dos litígios e seu auxílio para o desafogamento do Judiciário”.

15 Bem esclarece Ricardo Dip (In: Três notas sobre a usucapião extrajudicial. In: DIP, Ricardo (coord.). Direito registral e o Novo Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 135) que “Com a Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004 – conhecida por instituir a Reforma do Judiciário – iniciou-se, entre nós, uma etapa de desjudicialização

O Conselho Nacional de Justiça – que tem sido o principal responsável pela criação de instrumentos normativos autorizando as serventias extrajudiciais a realizarem atos que eram de atribuição exclusiva do Poder Judiciário¹⁶ – editou o Provimento nº 67/2018, que autorizou os notários e registradores a realizarem conciliações e mediações no ambiente das serventias extrajudiciais.

Embora seja evidente a preferência pelas serventias extrajudiciais quando se trata de desjudicialização, deve-se reconhecer que há dois traços em comum nessas normas, editadas até então, que autorizam os notários e registradores a praticarem atos que eram de competência exclusiva do Poder Judiciário: a) o primeiro deles, a facultatividade, no sentido de se permitir a via extrajudicial sem afastar a via judicial; b) o segundo, a consensualidade ou ausência de litígio¹⁷.

Em suma, havendo consenso ou não havendo litígio, admite-se a atuação dos notários e registradores; não havendo, impõe-se a intervenção judicial.

É bom também destacar que em todos esses procedimentos desjudicializados para as serventias extrajudiciais, há sempre possibilidade de atuação do Poder Judiciário em situações de dúvida ou caso os usuários discordem das conclusões dos notários e registradores. Em outras palavras, não há como o procedimento se esgotar na própria serventia extrajudicial após decisão do delegatário, a não ser que o usuário se conforme e não solicite a instauração do procedimento de suscitação de dúvida, ressalvando-se, em todo caso, o acesso posterior à via jurisdicional (para arguir, por exemplo, a nulidade ou anulabilidade do registro).

3. A desjudicialização da execução civil (Projeto de Lei nº 6204/2019) e a cláusula constitucional de reserva de jurisdição

Como dito, os procedimentos desjudicializados para as serventias extrajudiciais até então existentes no ordenamento jurídico brasileiro têm pelo menos duas características em comum: a facultatividade e a consensualidade.

A proposta do PL 6204/2019, entretantes, escapa desse padrão. Segundo o seu art. 3º, ao tabelião de protesto compete, exclusivamente, além de suas atribuições regulamentares, o exercício das funções de agente de execução. Assim, como regra, a execução civil tramitaria nos tabelionatos de protestos, excetuando-se os as execuções que tenham como partes o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil.

Mais do que apenas permitir a tramitação das execuções nos tabelionatos de protestos, o Projeto busca promover uma profunda alteração nas execuções, retirando do Judiciário a maior parte dos atos executivos e, inclusive, alguns atos decisórios, como o deferimento ou indeferimento do pedido inicial, a decretação da prescrição e da decadência, o deferimento da gratuidade da justiça, a suspensão e a extinção da execução.

Em razão disso, muitas críticas têm sido suscitadas pela doutrina ao referido Projeto de Lei¹⁸.

(ou desjudicialização, como parece mais próprio dizer), propiciando-se o uso de meios não judiciais para a solução de questões antes submetidas exclusivamente à competência do Poder Judiciário”.

16 Alguns desses provimentos e resoluções são de duvidosa constitucionalidade, por extrapolarem a competência normativa do CNJ, prevista no art. 103-B, §4º, inciso I, da Constituição, temática que merece aprofundamento em texto futuro.

17 PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura Peixoto e PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. Limitações ao poder decisório do tabelião na execução desjudicializada. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de e RIBEIRO, Flávia Pereira. Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2020, p. 654/655.

18 Daniel Penteado de Castro (In: Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de e RIBEIRO, Flávia Pereira. Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2020, p. 120), embora reconheça aspectos positivos na desjudicialização da execução, entende que não se pode impor ao credor a via extrajudicial, especialmente em razão da “ausência de experiência de como funcionará o sistema que se pretende implantar, sem prejuízo de, em segunda etapa, pensar-se na viabilidade de dada limitação”. Tem-se também notícia de nota técnica da Associação dos Magistrados Brasileiros contrária ao Projeto, cujos fundamentos são os seguintes: “a) Os atos expropriatórios estão sujeitos à reserva de jurisdição; b) O PL contraria os princípios fundamentais da jurisdição, quais sejam: os princípios do juiz natural, da indeclinabilidade e da indelegabilidade; c) O PL contraria o princípio da

O primeiro ponto que pretendemos abordar no presente texto é o relativo à existência ou não de reserva de jurisdição no tocante aos atos executivos, especialmente os expropriatórios.

Segundo o Supremo Tribunal Federal¹⁹, a denominada cláusula constitucional de reserva de jurisdição importa em “(...) submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros (...)”. Normalmente a reserva de jurisdição é relacionada a matérias como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI²⁰), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII²¹) e a decretação da prisão, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI²²), porquanto tais dispositivos constitucionais exigem expressamente a intervenção judicial, por meio de ordens ou decisões, afastando, em consequência, a atuação de qualquer outra pessoa ou ente, inclusive autoridades ou órgãos estatais.

Relativamente a esses temas considerados pelo próprio texto constitucional como mais sensíveis, cabe ao Poder Judiciário “não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra”²³.

Entende-se, no entanto, que a reserva de jurisdição, nos termos acima referidos, não se aplica aos atos processuais executivos, sequer aos expropriatórios.

Isso porque não há qualquer dispositivo constitucional que, de modo expresso, imponha a prática desses atos exclusivamente aos juízes de direito. O art. 5º, inciso LIV, da Constituição determina a observância do devido processo legal quanto à privação da liberdade e de bens, sendo que tal garantia deve ter incidência em qualquer processo, judicial ou extrajudicial, que possa causar prejuízo àqueles que dele participem. Não é à toa que o inciso seguinte (LV) estabelece que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, são assegurados o contraditório e ampla defesa, que são garantias decorrentes do devido processo legal.

Diversamente do que ocorre com a liberdade – porquanto, com exceção das hipóteses de flagrante, a prisão só pode ser decretada por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente (art. 5º, LXI, da CF) – não há dispositivo constitucional que submeta, de modo genérico, as restrições ao direito de propriedade, como a privação de bens, à intervenção judicial.

Ressalte-se que, nos processos que tramitam nas serventias extrajudiciais, deve ser garantido o devido processo legal com todos os seus consectários. Ademais, sendo o delegatário um profissional do direito, tem competência técnica para analisar a conformidade normativa dos atos que realiza, bem

inafastabilidade jurisdicional; d) O PL tende a tornar a execução civil menos efetiva; e) O PL é inadequado para realizar os fins a que se propõe; e f) A solução para o excesso de demanda perante o Judiciário não se resolve mediante a supressão das competências constitucionalmente atribuídas a esse Poder”.

19 “(...) A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. Doutrina. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (...)”. (MS 23452, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086)

20 CF, art. 5º, XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

21 XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

22 LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

23 MS 23452, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086

como daqueles praticados nos processos em que atua. Na verdade, a observância da legalidade (em sentido amplo) trata-se de dever funcional dos delegatários, considerando-se infração disciplinar a inobservância das prescrições legais ou normativas.

Não estando os atos executivos, dentre os quais os expropriatórios, submetidos à reserva de jurisdição, haveria possibilidade, *a priori*, da delegação de sua prática a órgãos não pertencentes ao Poder Judiciário.

4. A desjudicialização da execução civil (Projeto de Lei nº 6204/2019) e a inafastabilidade do controle jurisdicional

Como é cediço, a releitura do art. 5º, inciso XXXV da CF, que consagra o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, vem sendo proposta por diversos doutrinadores.

Rodolfo Mancuso defende uma nova visão da jurisdição e do acesso à justiça, sempre tendo em vista as modernas necessidades da sociedade e as reais possibilidades do Estado. Para ele, a atividade jurisdicional é perfeitamente desempenhável por outros agentes, órgãos ou instâncias, desde que aptos a resolver conflitos com justiça e em tempo hábil²⁴.

Rosalina Freitas, por seu turno, sugere uma mutação constitucional do art. 5º, XXXV, da CF, para que o termo *poder* signifique *função*, “faculdade de ação ou competência para agir em determinada faixa de atividade jurídica”. A leitura do texto constitucional seria, então, a seguinte: “a lei não excluirá da função jurisdicional lesão ou ameaça a direito”. A partir dessa premissa, a Rosalina Freitas defende o exercício da função jurisdicional por órgãos diversos do Judiciário e vai além: em seu entender, uma vez “julgado processo administrativo por determinados órgãos, não se deve admitir o controle ilimitado do mérito daquelas decisões pelo Poder Judiciário. Tutela jurisdicional adequada não pode ser identificada exclusivamente com Poder Judiciário”²⁵.

Na visão de Paulo Hoffman²⁶, a jurisdição deve ficar reservada

“(…) a casos extremamente necessários e nos quais a solução dependa da chancela, supervisão ou decisão estatal. A chamada jurisdição voluntária deve ser revista, assim como situações em que é injustificável a intervenção estatal, privilegiando-se as formas de solução de conflito alternativas (câmaras de conciliação, arbitragem, juizados cíveis especializados, etc.)”²⁷.

De fato, a jurisdição deve ser vista como a função de declarar e satisfazer os direitos, atividade a ser realizada por um terceiro imparcial, independente e equidistante das partes, devidamente investido para tanto, que pode ser um magistrado ou um particular²⁸. E mais: a atuação do Poder Judiciário só deveria ser invocada quando outras formas de solução de conflitos se revelassem insuficientes ou inadequadas.

24 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 342.

25 SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (CRFB/88, art. 5º, XXXV). 2017. 213f. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

26 HOFFMAN, Paulo. Razoável duração do processo. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 24

27 “Urge reavaliar e reorganizar a jurisdição pública, adaptando-se aos novos tempos, de maneira tal que somente as demandas de caráter público (seja pela qualidade da parte ou natureza da lide) fiquem a cargo do Poder Judiciário, facultando o sistema normativo às partes a opção pela jurisdição privada ou parastatal para a solução de conflitos que envolvem direitos patrimoniais disponíveis.” FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Arbitragem (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional. São Paulo: LTr, 1999. p. 14; ALBERTON, Genacéia da Silva. Repensando a jurisdição conflitual. In: CARNEIRO, Athos Gusmão; CALMON, Petrônio (Coords.). Bases científicas para um renovado direito processual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 311.

28 RIBEIRO, Flávia Pereira e PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. Primeiros contrapontos à Nota Técnica da AMB contrária ao PL 6.204/19. Disponível em: <https://m.migalhas.com.br/depeso/331995/primeiros-contrapontos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6204-19>, capturado em 13.08.2020.

Partindo-se dessas premissas, afigura-se admissível o exercício da função jurisdicional e, bem assim, a prática de atos executivos e expropriatórios, por órgãos e entes não integrantes do Poder Judiciário, inclusive privados, sem que isso represente violação ao art. 5º, XXXV, da Constituição.

Essa é a ideia central do PL 6204/2019: transferir aos tabelionatos de protestos, sem a nota da facultatividade, a atividade executiva e, em consequência, a prática de atos expropriatórios, atribuindo aos tabeliães, com exclusividade, a função de agentes da execução. E, pelos motivos acima expostos, entende-se que não há qualquer inconstitucionalidade no referido Projeto.

Ademais, deve-se ressaltar que, de acordo com o PL sob análise, revela-se indispensável a atuação do magistrado em algumas situações: a) solução de controvérsias entre exequente e executado, em caso de propositura de embargos do executado ou de impugnação ao cumprimento de sentença; b) aplicação de medidas de força ou coercitivas; c) resposta a consultas do agente da execução sobre questões relacionadas ao título exequendo e ao procedimento executivo; e d) julgamento de suscitações de dúvida apresentadas pelos interessados relativamente às decisões dos agentes da execução.

Estará, portanto, garantido o acesso ao Judiciário sempre que, no processo de execução em trâmite perante os tabelionatos de protestos, houver prejuízo, concreto ou iminente, às partes envolvidas. O recurso à via judicial, contudo, tornar-se-ia a *ultima ratio*²⁹.

5. Apontamentos sobre a adequação da desjudicialização da execução civil (Projeto de Lei nº 6204/2019) para os tabelionatos de protestos

Considerando-se, em primeiro lugar, que não há reserva de jurisdição relativamente aos atos expropriatórios; e, segundo, que se revela possível o exercício da função jurisdicional e, bem assim, a prática de atos executivos e expropriatórios, por órgãos e entes não integrantes do Poder Judiciário, inclusive por particulares, sem ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, tem-se que o PL 6204/2019 não contém qualquer violação à Constituição Federal.

Ressalte-se que sequer a própria exclusividade do exercício da função de agentes de execução pelos tabeliães de protestos acarretaria violação à inafastabilidade do controle jurisdicional³⁰, posto que a intervenção judicial não seria afastada de modo absoluto no processo executivo extrajudicial previsto no PL 6.204/2019, tendo em vista as previsões contidas em seus arts. 18, 20 e 21³¹.

Nesse ponto, pretende-se trazer considerações acerca da adequação da desjudicialização da execução para os tabelionatos de protestos e, em consequência, da atribuição de agentes de execução aos tabeliães de protestos.

29 Flávia Pereira Hill, sobre instrumentos normativos de desjudicialização, tem feito pertinentes ponderações em relação à apreciação judicial como *ultima ratio*. A esse respeito, leia-se o texto A desjudicialização do procedimento de registro tardio de nascimento: inovações trazidas pela Lei Federal nº 11.790/08. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1191615/flavia-hill.pdf>, capturado em 29.07.2020.

30 Mesmo para quem interpreta que o art. 5º, XXXV da CF estabelece a indispensabilidade do acesso à atividade judicial.

31 Art. 18. O executado, independentemente de penhora, depósito ou caução, poderá opor-se à execução por meio de embargos a serem apresentados ao juízo competente; Art. 20. O agente de execução poderá consultar o juízo competente sobre questões relacionadas ao título exequendo e ao procedimento executivo; havendo necessidade de aplicação de medidas de força ou coerção, deverá requerer ao juízo competente para, se for caso, determinar a autoridade policial competente para realizar a providência adequada. § 1º Nas hipóteses definidas no caput, o juiz intimará as partes para apresentar suas razões no prazo comum de 5 (cinco) dias, limitando-se ao esclarecimento das questões controvertidas, não podendo acrescentar fato ou fundamento novo. § 2º. A decisão que julgar a consulta a que se refere este artigo é irrecurável; Art. 21. As decisões do agente de execução que forem suscetíveis de causar prejuízo às partes poderão ser impugnadas por suscitação de dúvida perante o próprio agente, no prazo de cinco (5) dias que, por sua vez, poderá reconsiderá-las no mesmo prazo. § 1º Caso não reconsidere a decisão, o agente de execução encaminhará a suscitação de dúvida formulada pelo interessado para o juízo competente e dará ciência à parte contrária para, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar manifestação diretamente ao juízo. § 2º. A decisão que julgar a suscitação a que se refere este artigo será irrecurável.

Como já assinalado linhas atrás, há uma evidente tendência de desjudicialização de procedimentos para as serventias extrajudiciais. Mas é possível também verificar, nas leis e instrumentos normativos administrativos que têm promovido tal desjudicialização, uma ampliação das funções dos delegatários dos serviços notariais e de registros, os quais têm lhes conferido, inclusive, poderes decisórios, a exemplo da usucapião extrajudicial, em cujo procedimento o registrador decide sobre o preenchimento ou não dos requisitos da usucapião³², embora a rejeição do pedido extrajudicial não impeça o ajuizamento de ação de usucapião no foro competente³³; do mesmo modo, no reconhecimento da filiação socioafetiva, se se tratar de pessoa maior de 18 anos, o registro do pai ou mãe socioafetivos será levado a efeito pelo Registrador sem participação do Ministério Público e do juízo, após análise do pedido e instrução probatória realizada na serventia³⁴.

A existência e especialmente a efetividade de diversos procedimentos desjudicializados para as serventias extrajudiciais e previsões como as acima referidas, que têm maximizado as atribuições dos notários e registradores, embasam a tese da viabilidade da delegação de outras funções, inclusive de natureza jurisdicional³⁵, para as serventias extrajudiciais, inclusive retirando-as do Judiciário, tornando sua tramitação obrigatória nos cartórios, desde que compatíveis com as atribuições dos notários e registradores, conforme a Constituição e a sua Lei de regência (nº 8.935/1994).

Esse é o escopo do PL 6.204/19. Como defende Joel Dias Figueira Júnior, o Projeto sob análise visa proporcionar

“um eficiente mecanismo de realização de pretensões voltadas à satisfação rápida de créditos representados por dívidas líquidas, certas e exigíveis, de modo mais econômico e simplificado, além de impactar positivamente na redução de expressivo número de demandas que tramitam no Poder Judiciário” e gerar economia para os cofres públicos³⁶.

32 Art. 22 do Provimento nº 65/2017 do CNJ: Estando em ordem a documentação e não havendo impugnação, o oficial de registro de imóveis emitirá nota fundamentada de deferimento e efetuará o registro da usucapião;

33 Art. 17, §3º Provimento nº 65/2017 do CNJ: A rejeição do pedido extrajudicial não impedirá o ajuizamento de ação de usucapião no foro competente.

34 Provimentos nºs 63/2017 e 83/2019 do CNJ.

35 Em texto intitulado Diálogos para a Desjudicialização: As Serventias Extrajudiciais como aliadas do Poder Judiciário (Disponível em <http://www.notariado.org.br/blog/diversos/dialogos-para-a>. Acesso em: 08.03.2020), Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro, tabelião de notas no Estado de São Paulo, defende que os notários e registradores exercem jurisdição voluntária: “O aparato jurídico que hoje se tem de formatação da atividade notarial e registral no Brasil – desde suas regras constitucionais basilares, passando pela democrática forma de ingresso na carreira, até o complexo sistema de deontologia profissional, com extensa tábua de direitos e deveres, previstos na “Lei Orgânica dos Notários e Registradores” (Lei nº 8.935/1994) – garante o desempenho das funções delegadas pelo Poder Público, com independência e imparcialidade. Enfim, o que se quer dizer é que notários e registradores são plenamente aptos a “dizer o direito”. São exercentes de “jurisdição” (palavra derivada do latim, “juris dictio”, dizer o direito). O fato é que, apesar de ainda existir alguma resistência, modernamente, no Brasil, para contextualizar o sentido contemporâneo de realização de Justiça, pode-se dizer que notários e registradores são exercentes de jurisdição voluntária”. A jurisdição voluntária, embora denominada jurisdição, é considerada pela maioria dos autores como uma espécie atividade administrativa exercida pelo Poder Judiciário (administração pública de interesses privados). Se considerada uma atividade administrativa e, portanto, não jurisdicional, poder-se-ia, de fato, admitir que os notários e registradores estariam aptos a exercê-la. Ocorre que essa visão tem se modificado. Fredie Didier Jr. (op. cit., ps. 185 a 195) entende que se trata de atividade jurisdicional, com esteio em vários argumentos: em alguns procedimentos de jurisdição voluntária há lide, embora esta não seja pressuposto daquela; jurisdição é atividade exercida por juízes (que aplicam o direito e dão a última palavra sobre a questão, proferindo decisão que não pode ser controlada por outra função estatal), com todas as garantias constitucionais da magistratura; há um processo na jurisdição voluntária, ainda que se considere como processo administrativo (procedimento em contraditório), e se há processo, há ação; o juiz atua para atender interesse privado, como terceiro imparcial; há partes processuais e não meros interessados; há coisa julgada (como exemplo, o autor menciona a possibilidade de homologação do divórcio judicialmente, que pode ser de preferência das partes, justamente para que se possa obter em juízo aquilo que não se pode obter no extrajudicial: a indiscutibilidade da decisão. Por tudo isso, embora alguns procedimentos de jurisdição voluntária tenha sido e outros possam ser realizados nas serventias extrajudiciais, entende-se que os notários e registradores não estão autorizados, ainda, a exercer atividade tipicamente jurisdicional.

36 Desjudicialização da execução civil. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>, capturado em 20.07.2020.

A nosso ver, o procedimento deve, de fato, tramitar nos cartórios e, mais especificamente, nos de protestos, pelos motivos a seguir explanados.

Em primeiro lugar, já se afirmou anteriormente que os instrumentos normativos que promovem a desjudicialização têm demonstrado uma preferência pelas serventias extrajudiciais e há vários argumentos que a justificam: a) a atividade notarial e registral tem fundamento constitucional (art. 236); b) a atividade, delegada pelo Estado, é considerada pública, embora exercida em caráter privado; c) a atividade está submetida à fiscalização do Poder Judiciário, inclusive com possibilidade de perda da delegação; d) os notários e registradores são profissionais do Direito, aprovados em concurso público de provas e títulos e têm por função garantir a publicidade, a autenticidade, a eficácia e, especialmente, a segurança das relações jurídicas; e) os notários e registradores possuem fé pública; f) os notários e registradores são qualificados e altamente especializados nas matérias pertinentes às suas respectivas atribuições; g) as serventias são dotadas de alta capilaridade, o que as aproxima da população, que confia nos serviços prestados; h) a modernização e a melhoria na prestação dos serviços têm sido constantes em todo o Brasil.

No tocante aos tabeliães de protestos, tratam-se de delegatários especializados nas temáticas pertinentes ao direito empresarial, notadamente no que se refere aos títulos de crédito e a outros documentos de dívida, porquanto lidam diuturnamente com demandas envolvendo títulos executivos judiciais e extrajudiciais e suas particularidades.

Os tabeliães de protestos já estão habituados com a cobrança de dívidas, inclusive possuem colaboradores e estrutura suficientes para promover dezenas e até mesmo centenas de notificações diárias dos devedores (dependendo do tamanho e demanda da serventia), além dos demais atos relativos ao protesto.

Reconhecendo a capacidade e a especialidade técnicas e a atuação eficaz dos tabeliães de protestos, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 72/2019, que dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil, que serão consideradas fase antecedente à possível instauração de procedimento de conciliação ou de mediação.

Segundo o Provimento, o procedimento terá início mediante requerimento do credor ou do devedor e o tabelião poderá, entre outras medidas, expedir aviso ao devedor sobre a existência do protesto e a possibilidade de quitação da dívida diretamente no tabelionato; receber o valor do título ou documento de dívida protestado; dar quitação ao devedor e promover o cancelamento do protesto; receber do devedor proposta de parcelamento da dívida e encaminhar ao credor etc.

Nota-se, assim, que há instrumento normativo em vigor que reconhece aos tabeliães de protestos atribuições que vão além do protesto.

Caso seja aprovado o PL 6204/2019, é certo que os tabelionatos de protesto podem se estruturar para praticar os atos correspondentes à função de agentes da execução, devendo-se lembrar que a gestão dos cartórios é privada e que, portanto, havendo aumento de demanda, o delegatário pode, por exemplo, aumentar o espaço, a estrutura e o número de colaboradores, não dependendo, para tanto, de qualquer contribuição financeira do Poder Judiciário.

Ainda que não haja atualmente tabelionatos de protestos em todas as cidades do país e em quantitativo suficiente para atender à demanda que adviria com a aprovação do PL 6204/2019, podem ser criadas por lei novas serventias, com a realização de concurso público para o seu preenchimento, lembrando que a Constituição não permite que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Destaque-se que a criação de novas serventias não representa qualquer ônus para o Poder Judiciário, porquanto a instalação da serventia é de responsabilidade do delegatário, além de que a remuneração dos serviços é feita pelo usuário, através dos emolumentos, devendo-se lembrar que parte dos valores arrecadados pelos delegatários é repassada ao Poder Judiciário.

Deve-se dizer, ainda, que os delegatários dos serviços notariais e de registros são pessoalmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos

substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso, sem falar que o STF reconheceu a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos dos delegatários que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa³⁷, de modo que o usuário pode acionar, em caso de prejuízos, o delegatário ou o Estado.

Ademais, a atividade notarial e registral, como dito, está submetida à constante fiscalização por parte do CNJ e das Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais.

Finalmente, é importante salientar que a fiscalização estatal da atividade desempenhada pelos tabeliães e registradores e a possibilidade de sua responsabilização ou do Estado em caso de prejuízos causados a terceiros reforçam o pensamento de Calmon de Passos no sentido de que o incremento de poder deve trazer consigo a previsão da correspondente responsabilidade e a conseqüente possibilidade de controle social sobre o seu exercício, garantindo mais democracia real e menos democracia formal³⁸.

6. Considerações finais

Na linha do que sabiamente afirmava Calmon de Passos, considera-se que qualquer proposta de alteração legislativa deve ser aprofundada e amplamente debatida, analisando-se suas conseqüências e potencial de efetividade.

Indubitavelmente, têm sido constantes as reflexões em torno do PL 6204/2019, que pretende promover a desjudicialização da execução civil para os tabelionatos de protestos.

De modo geral, porém, considerando-se a indiscutível inefetividade do processo judicial executivo, percebe-se que a ideia central do Projeto não tem sido combatida, porém muitos doutrinadores têm defendido a alteração de seus dispositivos, a fim de aprimorá-lo e adequá-lo às disposições constitucionais e legais³⁹.

Alguns argumentos contrários ao PL 6204/2019, entretantes, em nosso entender, devem ser rechaçados: o primeiro, o de que os atos expropriatórios estariam submetidos à reserva de jurisdição, porque não há regra constitucional que estabeleça que os atos expropriatórios somente podem ser praticados por juízes; o segundo, de que o PL viola o princípio da inafastabilidade da jurisdição, porque: 1) a jurisdição pode ser exercida por particulares e 2) o PL, apesar de estabelecer que a função de agentes de execução deve ser exercida com exclusividade pelos tabeliães, garante o acesso ao Judiciário como *ultima ratio*.

No tocante ao argumento de que os tabelionatos de protestos não são adequados como destinatários da execução desjudicializada, buscou-se demonstrar, no presente texto, que há várias razões que justificam a atuação dos tabeliães de protestos como agentes de execução, a exemplo da fundamentação constitucional da atividade notarial e registral, do exercício privado de atividades públicas pelos delegatários dos serviços notariais e de registros, da especialidade técnica dos tabeliães de protestos, que lidam diariamente com títulos executivos e com cobrança de dívidas, da capacidade de ampliação e adequação das estruturas atualmente existentes às funções de agentes de execução, da possibilidade de criação de novos tabelionatos de protestos sem custo para o Judiciário, dentre outros.

É certo que o PL 6204/2019 amplia consideravelmente o feixe de atribuições dos tabeliães de protestos, permitindo-lhe a prática de atos expropriatórios e alguns de natureza decisória, que hoje somente podem ser praticados por juízes de direito.

37 Tema 777 do STF em Repercussão Geral. Tese: O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

38 A crise do Poder Judiciário e as reformas instrumentais: avanços e retrocessos. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/2987/a-crise-do-poder-judiciario-e-as-reformas-instrumentais>, capturado em 10.07.2020.

39 Inclusive a autora do presente texto já defendeu anteriormente a alteração de diversos dispositivos do projeto, no texto escrito com Marco Aurélio Peixoto e já aqui referido em nota anteriormente.

Inobstante, pensa-se que está assegurado controle social relativamente a tais delegatários, seja pela sua fiscalização constante por parte do Conselho Nacional de Justiça e pelas Corregedorias estaduais, seja pela responsabilidade subjetiva dos notários e registradores prevista em lei e pela responsabilidade objetiva do Estado relativamente aos atos praticados por tais delegatários.

À guisa de conclusão, é preciso que não se considere o PL 6204/2019 como solução e sim como mais uma alternativa aos problemas da inefetividade do processo executivo.

Referências

- CASTRO, Daniel Penteado de. Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de e RIBEIRO, Flávia Pereira. Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2020.
- DIP, Ricardo. Três notas sobre a usucapião extrajudicial. In: DIP, Ricardo (coord.). Direito registral e o Novo Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- _____. Prudência Notarial. São Paulo: Quinta Editorial, 2012.
- EL DEBS, Martha. Legislação Notarial e de Registros Públicos comentadas: doutrina, jurisprudência e questões de concursos. Salvador: JusPodivm, 2018.
- FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Desjudicialização da execução civil. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>, capturado em 20.07.2020.
- _____. Arbitragem (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional. São Paulo: LTr, 1999. p. 14; ALBERTON, Genacéia da Silva. Repensando a jurisdição conflitual. In: CARNEIRO, Athos Gusmão; CALMON, Petrônio (Coords.). Bases científicas para um renovado direito processual. Salvador: JusPodivm, 2009.
- HILL, Flávia Pereira. A desjudicialização do procedimento de registro tardio de nascimento: inovações trazidas pela Lei Federal nº 11.790/08. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1191615/flavia-hill.pdf>, capturado em 29.07.2020.
- HOFFMAN, Paulo. Razoável duração do processo. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2017.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PASSOS, Jose Joaquim Calmon de. A crise do Poder Judiciário e as reformas instrumentais: avanços e retrocessos. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/2987/a-crise-do-poder-judiciario-e-as-reformas-instrumentais>, capturado em 10.07.2020.
- _____. A Lei Nº 11.232, de 22 de dezembro de 2005. Questionamentos e perplexidades. (A montanha que pariu um rato). In: DIDIER Jr., Fredie e BRAGA, Paula Sarno (Org.). Ensaios e artigos J. J. Calmon de Passos - v. 2. Salvador: Juspodivm, 2016.
- PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura Peixoto e PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. Limitações ao poder decisório do tabelião na execução desjudicializada. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de e RIBEIRO, Flávia Pereira. Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2020, p. 654/655.
- RIBEIRO, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2019.
- RIBEIRO, Flávia Pereira e PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. Primeiros contrapontos à Nota Técnica da AMB contrária ao PL 6.204/19. Disponível em: <https://m.migalhas.com.br/depeso/331995/primeiros-contrapontos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6204-19>, capturado em 13.08.2020.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. Diálogos para a Desjudicialização: As Serventias Extrajudiciais como aliadas do Poder Judiciário, Disponível em <http://www.notariado.org.br/blog/diversos/dialogos-para-a>, acesso em: 08.03.2020.

SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (CRFB/88, art. 5º, XXXV). 2017. 213f. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.