

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
E GESTÃO DE CONFLITOS**

Felipe de Souza Pinto

**O PROTESTO DE DÍVIDA ATIVA COMO FERRAMENTA DE
DESJUDICIALIZAÇÃO**

Araraquara, SP
2022

Felipe de Souza Pinto

**O PROTESTO DE DÍVIDA ATIVA COMO FERRAMENTA DE
DESJUDICIALIZAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

Araraquara, SP

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

P728p Pinto, Felipe de Souza

O protesto de certidão de dívida ativa como ferramenta de desjudicialização/Felipe de Souza Pinto. – Araraquara:

Universidade

de Araraquara, 2022.

66f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em
Direito

Curso de Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos-

Universidade de

Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

1. Desjudicialização. 2. Protesto. 3. Dívida ativa. 4. Serventias extrajudiciais. I. Título.

340

CDU

Felipe de Souza Pinto

O PROTESTO DE DÍVIDA ATIVA COMO FERRAMENTA DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Araraquara - UNIARA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Poder judiciário e Gestão de Conflito ou Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

Co-orientadora: Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro

Data da defesa: 25/06/2022.

Membros componentes da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Prof(a). Dr(a) Ricardo Augusto Bonotto Barboza
Universidade de Araraquara.

Membro Titular: Prof(a). Dr(a). Augusto Martinez Perez Filho
Universidade de Araraquara

Membro Titular: Prof. Dr. Manoel Valente Figueiredo Neto
Universidade de Caxias do Sul.

Local: Universidade de Araraquara

Dedico esse trabalho à Maria Luísa Souza.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida;

À minha esposa, Luanne, pela paciência e companheirismo;

À Maria Luísa, mola propulsora disso tudo;

Aos professores Ricardo Bonotto, Geralda Ramalheiro, Augusto Perez e Manoel Valente, pelas orientações indispensáveis à finalização desta dissertação.

“As pessoas devem resolver seus problemas e encontrar soluções sem o juiz, e esse papel pode ser melhor exercido pelos cartórios, que possuem profissionais qualificados para isso. Os notários, por exemplo, podem exercer um poder de aconselhamento que o juiz não pode, pois iria ferir o princípio da imparcialidade [Luiz Fux]”

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar a relevância das serventias extrajudiciais como ferramenta estatal no movimento de desjudicialização empreendido nos últimos anos no ordenamento jurídico brasileiro. O enfoque mais específico é observar, além de um breve esboço histórico da desjudicialização no Brasil e no mundo, observar o procedimento de dúvida e o protesto de certidão de dívida ativa como ferramentas aptas a serem retiradas, voluntariamente pelas partes, do escopo de competência do Poder Judiciário. No que se refere à metodologia empregada, utilizou-se a pesquisa exploratória e qualitativa, pelo método dedutivo, utilizando-se de pesquisa documental pela análise de conteúdo e de estudo de caso concreto. Nesse sentido, foram utilizados conceitos tradicionais, natureza jurídica, movimento histórico e pesquisas realizadas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Ao final, concluiu-se que eventuais restrições utilizadas por Procuradorias podem ser superadas ao utilizar-se o protesto de dívida ativa como ferramenta para obtenção de créditos.

Palavras-chave: Desjudicialização. Protesto. Dívida ativa. Serventias Extrajudiciais

ABSTRACT

The present work aims to analyze the relevance of extrajudicial services as a state tool in the dejudicialization movement undertaken in recent years in the Brazilian legal system. The more specific focus is to observe, in addition to a brief historical foreshortening of the dejudicialization in Brazil and in the world, to observe the procedure of doubt and the protest of certificate of active debt as tools able to be withdrawn, voluntarily by the parties, from the scope of competence of the Judicial power. Regarding the methodology used, exploratory and qualitative research was used, using the deductive method, using documental research through content analysis and a concrete case study. In this sense, traditional concepts, legal nature, historical movement and research carried out within the scope of the National Council of Justice were used. In the end, it was concluded that any restrictions used by prosecutors can be overcome by using the active debt protest as a tool for obtaining credits.

Keywords: Dejudicialization. Protest. Active debt. Extrajudicial Services.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LRP – Lei de Registros Públicos

CSM – Conselho Superior da Magistratura

CGJ – Corregedoria-Geral de Justiça

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

AC – Apelação Cível

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 OS MÉTODOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO E A ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: PERSPECTIVA HISTÓRICA ATUALIZADA PARA O PROCEDIMENTO DA DÚVIDA EM RELAÇÃO À DÍVIDA	16
2.1. Movimento histórico de institucionalização da atuação extrajudicial das serventias	20
2.2 Procedimento de dúvida no Registro de Imóveis.....	22
2.1.1 A Desjudicialização do procedimento da dúvida	48
2.3 Protesto de Certidão de Dívida Ativa	52
3. DA PROBLEMÁTICA ATUAL.....	58
BIBLIOGRAFIA	64

1 INTRODUÇÃO

O Presente trabalho de dissertação constitui estudo que se situa no âmbito da gestão de conflitos, especificamente sobre a gestão não estatal de conflitos. Nos últimos anos surgiram diversos estudos que procuram criar uma disciplina da gestão de conflitos, entendida como uma forma racional de se entender o processo de dizer o direito aplicado no caso concreto.

A proposição de estudos acadêmicos, a utilização de pesquisas estatísticas, a (re)leitura de institutos clássicos, e o uso gradual do ferramental teórico da economia aplicado ao direito são mecanismos utilizadas pela comunidade jurídica para fornecer melhores opções à judicialização do Direito, através de diversos institutos que foram paulatinamente implementados.

A gestão adequada de conflitos é uma prática que ocorre através do percurso de três etapas essenciais: a primeira etapa é o diagnóstico do conflito, a segunda etapa é a escolha do método que melhor se adéqua às particularidades do conflito diagnosticado e a terceira, e última, etapa é a aplicação do método escolhido [GORETTI, 2009].

A existência de conflitos entre indivíduos é característica inata do ser humano. A simples convivência, mesmo que harmônica, gera conflitos, uma vez que a diferença é traço característico do indivíduo.

Naturalmente, esses conflitos eram resolvidos pelas diversas instâncias de confiança social, como autoridades religiosas, pessoas com respeitabilidade social, lideranças comunitárias e até mesmo entre as partes.

Somente com a criação do Estado Moderno, no final do século XV, é que se entende que esses conflitos devem ser solucionados especialmente por um terceiro, imparcial e superior às partes, evitando-se com isso injustiça e o exercício arbitrário das próprias razões.

Assim, se desenvolveu o princípio da obrigatoriedade da jurisdição (Estatual) e, conseqüentemente, o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Na atual ordem constitucional este último foi sedimentado entre nós na máxima *a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito* (art. 5º, XXXV, CF).

Ocorre que com a massificação das relações sociais, o crescente aumento do catálogo de direitos constitucionais e infraconstitucionais, o crescimento populacional

e a incapacidade social de resolução dos próprios conflitos, a obrigatoriedade da Jurisdição estatal começou a se tornar inviável.

Como efeito inexorável desse quadro, tem-se o número excessivo de demandas ajuizadas nos mais diferentes ramos e graus da Justiça. Segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, verificou-se aproximadamente 100 milhões de processos em curso em determinado período. Considerando que a população brasileira está estimada na faixa de 210 milhões de pessoas, esse número corresponde a aproximadamente 0,5 processo por habitante ou 1 processo para cada dois brasileiros. Em nenhum outro país, mesmo considerando em termos proporcionais, há número tão elevado.

Com efeito, a necessidade de aumento de membros e servidores dos órgãos de justiça foi uma estratégia natural para combate desse quadro moroso da Justiça. E, não obstante o número enorme de juízes e servidores que ingressaram no Judiciário nos últimos 20 anos, isso não foi suficiente para redução do número absoluto de processos, mas apenas proporcional por membro.

Paralelo a isso, alguns ramos da Justiça, como a Justiça Federal e do Trabalho, progressivamente se interiorizaram, abrindo fóruns em lugares onde tradicionalmente não atuavam, visando dar concretude ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF), aumentando, por via de consequência, o número de demandas recebidas.

Com a reforma do Judiciário, concretizada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, foram introduzidos dois novos direitos fundamentais no rol do art. 5º: a razoável duração do processo e a celeridade (inciso LXXVIII). Assim, objetiva-se a aprimoração do sistema jurídico-processual a fim de torná-lo mais rápido e menos moroso.

A presente dissertação tem como objeto de pesquisa perquirir de passagem sobre a evolução da extrajudicialização de temas caros ao Direito, com ênfase no procedimento de dúvidas no registro de imóveis e como essa sistemática e seu aprofundamento pode contribuir sobremaneira com a redução do número de processos judiciais, desafogando o Poder Judiciário;

A relevância social desse estudo está na baixa reflexão do tema na comunidade jurídica e o grande impacto na redução da litigiosidade. Enquanto o sistema processual, especialmente o civil, tem séculos de estudos profundos e consistentes, o que naturalmente gerou um fortalecimento do Poder Judiciário, a

utilização de mecanismos extrajudiciais de solução de litígios ainda possui pouco tempo comparativamente ao Direito Processual.

O objetivo desta dissertação será verificar a (i)relevância e (in)utilidade da adoção de mecanismos extrajudiciais para cobrança de créditos públicos como forma de prevenir conflitos judiciais. Nesse sentido, os objetivos citados serão alcançados por meio de uma estratégia metodológica explicitada nas seguintes definições: pesquisa qualitativa, exploratória e documental de larga escala. O objetivo será identificar a origem e os fundamentos da judicialização e o recente movimento mundial de utilização de mecanismos extrajudiciais.

Espera-se com o presente projeto possibilitar o conhecimento de possíveis mecanismos extrajudiciais de cobrança de créditos públicos e a proposição de novas hipóteses de cobrança extrajudicial de débitos judiciais.

Nesse sentido, são analisados, em um primeiro momento os métodos de desjudicialização e a atuação das serventias extrajudiciais, observando-se a perspectiva histórica atualizada para o procedimento da dúvida.

Em seguida, será analisado o procedimento de dúvida no Registro de Imóveis como mecanismo de extrajudicialização do Direito. O procedimento de dúvida nos registros públicos é um instituto bastante desconhecido da comunidade jurídica brasileira. Aliás, o próprio registro público como disciplina do direito autônoma e independente é deveras desconhecido. Daí surge a necessidade de através desse trabalho tentar disseminar à comunidade jurídica a relevância desse importante instituto.

Se a previsão legal é mínima nesse tema, maior ainda são os Tribunais que se debruçam para formar jurisprudência e os autores que fazem doutrina. A bibliografia é escassa, poucos Tribunais decidem o assunto. Tudo isso contribui para o baixo interesse do tema em análise.

No entanto, apesar de todos esses fatores, o procedimento de dúvida tem uma grande importância para os registros de imóveis, especialmente para garantia do direito constitucional de propriedade privada, um dos mais relevantes do ordenamento constitucional. Vale dizer, uma correta e sadia interpretação do procedimento de dúvida desembocará sem dúvida na conservação e efetivação dos direitos fundamentais.

Assim, entende-se que todos os temas que permeiam o tema devem ser exaustivamente estudados por todos, dada sua máxima relevância e condição para satisfazer direitos fundamentais.

Ademais, analisou-se como a desjudicialização do procedimento da dúvida criou um mecanismo importante de reduzir o número de demandas que o Poder Judiciário julgava em sede jurisdicional. Diz-se “em sede jurisdicional” pois o procedimento de dúvida é julgado por juízes, mas na função administrativa, e não jurisdicional.

A seguir, foi feita uma análise da possibilidade de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa. Foi analisado a previsão legal inicial da lei 9.492/94, as primeiras posições doutrinárias, contra e a favor, as decisões judiciais, de tribunais de contas, inovações legislativas e análise do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade pertinente julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que acabou culminando na possibilidade do referido protesto.

Por derradeiro, analisa-se as normas internas de Procuradorias Jurídicas, órgãos constitucionais de representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público, que, de certa forma, inviabilizam o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, que é o título executivo extrajudicial dotado de liquidez, certeza e exigibilidade para cobrança do devedor em favor da Fazenda Pública.

2 OS MÉTODOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO E A ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: PERSPECTIVA HISTÓRICA ATUALIZADA PARA O PROCEDIMENTO DA DÚVIDA EM RELAÇÃO À DÍVIDA

A existência de conflitos entre indivíduos é característica inata do ser humano. A simples convivência, mesmo que harmônica, gera conflitos, uma vez que a diferença é traço característico do indivíduo.

Naturalmente, esses conflitos eram resolvidos pelas diversas instâncias de confiança social, como autoridades religiosas, pessoas com respeitabilidade social, lideranças comunitárias e até mesmo entre as partes.

Somente com a criação do Estado Moderno, no final do século XV, é que se entende que esses conflitos devem ser solucionados especialmente por um terceiro, imparcial e superior às partes, evitando-se com isso injustiça e o exercício arbitrário das próprias razões.

Assim, se desenvolveu o princípio da obrigatoriedade da jurisdição (Estatal) e, conseqüentemente, o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Na atual ordem constitucional este último foi sedimentado entre nós na máxima “a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV).

Ocorre que com a massificação das relações sociais, o crescente aumento do catálogo de direitos constitucionais e infraconstitucionais, o crescimento populacional e a incapacidade social de resolução dos próprios conflitos, a obrigatoriedade da Jurisdição estatal como única ferramenta de resolução de conflitos passou a se tornar questionável (Conselho Nacional de Justiça, 2019).

Como efeito inevitável desse quadro, tem-se o número excessivo de demandas ajuizadas nos mais diferentes ramos e graus da Justiça. Segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, verificou-se aproximadamente 77,1 milhões de processos em curso em determinado período. Considerando que a população brasileira está estimada na faixa de 210 milhões de pessoas, esse número corresponde a aproximadamente 0,35 processo por habitante ou 1 processo para cada dois brasileiros (Conselho Nacional de Justiça, 2019).

Com efeito, a necessidade de aumento de membros e servidores dos órgãos de justiça foi uma estratégia natural para combate desse quadro moroso da Justiça. E, não obstante o número enorme de juízes e servidores que ingressaram no

Judiciário nos últimos 20 anos, isso não foi suficiente para redução do número absoluto de processos, mas apenas proporcional por membro.

Paralelo a isso, alguns ramos da Justiça, como a Justiça Federal e do Trabalho, progressivamente se interiorizaram, abrindo fóruns em lugares onde tradicionalmente não atuavam, visando dar concretude ao acesso à justiça, aumentando, por via de consequência, o número de demandas recebidas.

Por todo esse quadro, o Judiciário passou a ser objeto de muitas críticas por parte da população (BARROS, 2003). A demora na resolução do caso concreto, inviabilizando a proteção do bem da vida. A falta de uma política de prioridade de casos, em atenção ao princípio da igualdade material, acabava por ser um anseio social premente.

Nesse sentido, surge um crescente movimento de solução pacífica das controvérsias que estava fora do Poder Judiciário. Parte da doutrina processualista já não utilizava a expressão solução pacífica das controvérsias, preferindo meios alternativos de resolução de conflitos. Oriundo do sistema de justiça americano, os ADRs (alternative dispute resolution) tratam não de uma única solução para a controvérsia, mas de um meio adequado para um conflito específico no caso concreto (BOCKMANN, 2020).

Nessa perspectiva é que se fala de sistema multiportas de justiça. Enquanto a compreensão tradicional de justiça está vinculada necessariamente ao Poder Judiciário como única forma de resolução de conflitos, o sistema multiportas entende que a Justiça pode ser realizada fora do Poder Judiciário e, em muitas ocasiões, a resolução mais adequada do caso concreto pode se encontrar fora do Judiciário.

Daí se falar que o sistema multiportas consiste no oferecimento dos meios mais adequados para a resolução de um litígio, fornecendo ao litigante uma gama de opções para que pessoalmente escolha a que melhor se coaduna com o que espera para a solução de um conflito, considerando variáveis como tempo, recursos financeiros e especialidade.

Dentre as principais ferramentas para do sistema multiportas utilizadas para a redução do assobramento de processos no Judiciário com a consequente morosidade estão a mediação, a conciliação, a arbitragem (art. 3º, §3º, CPC).

Detalhadamente, entende-se que a mediação consiste em um mecanismo de autocomposição em que os litigantes são levados a um terceiro imparcial que os estimula a desenvolverem por si sós uma solução consensual da controvérsia. Esse

terceiro não possui poder decisório e é escolhido ou aceito pelas partes (art. 1º, parágrafo único da lei nº 13.140/15).

Durante muitos anos, a mediação não tinha previsão legal mais robusta, o que era objeto de crítica severa da doutrina especializada (TARTUCE, 2017). Assim, com o advento da lei nº 13.140/2015 a mediação passou a ter regulamentação na legislação brasileira. Por outro lado, na conciliação o terceiro interfere de forma mais persuasiva para a resolução do conflito, com vistas a formulação e aceitação de um acordo pondo fim à controvérsia (art. 165, CPC).

Há também a arbitragem, com previsão legal já definida há mais tempo com a lei 9.307/1996 e já experimentada com êxito por diversos profissionais, empresas e até mesmo pelo Poder Público (JUSTINO, 2020). Arbitragem consiste no meio de heterocomposição em que um terceiro imparcial escolhido pelas partes antes (cláusula compromissória) ou depois (compromisso arbitral) do nascimento do conflito realiza a justiça no caso concreto (art. 2º, lei nº 9.307/96).

Possui previsão constitucional, no âmbito trabalhista (art. 112, § 2º, CF/88) e há corrente doutrinária que entende ser a arbitragem verdadeira espécie de jurisdição (privada), na medida em que é dotada dos atributos de definitividade e excoutoriedade.

No entanto, a doutrina majoritária entende que não se trata de jurisdição tendo em vista que: 1) a opção pela arbitragem implica em renúncia a jurisdição estatal; 2) a jurisdição só pode ser desenvolvida por pessoa investida na função de juiz; 3) o árbitro não goza da prerrogativa de execução de suas próprias decisões, tendo que se valer a jurisdição estatal para tanto; 4) a arbitragem não serve para proteção de direitos fundamentais indisponíveis (DIDIER, 2013).

Esses são os modelos tradicionais de classificados como meios alternativos de solução de conflitos. (GRINOVER, 2009). No entanto, há um quarto meio alternativo de resolução de conflitos, que é a *desjudicialização* operada pelas serventias extrajudiciais (CARDOSO, 2016), como forma de retirada do matérias do Poder Judiciário para os cartórios.

A desjudicialização é o fenômeno legislativo que consiste na retirada de matérias de competência da Jurisdição Estatal para ser deslocada essencialmente para as serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como cartórios. Assim, temas que antes eram decididos no Judiciário passam a ser objeto de discussão nas serventias extrajudiciais (CAVACO, 2017).

Nos termos da lei 6.015/76 e da lei 8.935/94, são serventias extrajudiciais o Registro de Imóveis, o Registro Civil das Pessoas Naturais, o Registro de Títulos e Documentos, o Registro Civil das Pessoas Jurídicas, os Tabelionatos de Notas, os Tabelionatos de Protesto e Oficiais de registro de contratos marítimos.

Uma das expressões da desjudicialização foi o advento da lei 11.447/07 que possibilitou que a separação, divórcio, inventário e partilha sejam realizados por escritura pública no Tabelionatos de Notas, quando as partes forem capazes, estiverem de acordo, não haver interesse de incapaz (Art. 1.124-A. CPC/73).

Estima-se que, apenas nos primeiros 10 anos de existência dessa lei, os Tabelionatos de Notas lavraram cerca de 1 milhão de escrituras públicas de separação, divórcio ou inventário e partilha (Conselho Nacional de Justiça, 2017). São casos que invariavelmente seriam levados ao Poder Judiciário e foram transportados para as serventias extrajudiciais (Conselho Nacional de Justiça, 2017).

No âmbito do Registro de Imóveis cite-se as retificações de áreas, que é um procedimento altamente complexo, lento e que envolve questões muito sensíveis como são os limites geográficos de propriedade (art. 213, LRP). Com o advento da lei 10.931/2004 praticamente todas as espécies de retificação ficaram restritas aos Registros de Imóveis, retirando essa competência da Justiça Estatal.

Ainda no âmbito do Registro de Imóveis, com o advento do CPC/15 foi criada a usucapião extrajudicial, que não é uma nova modalidade em si, mas uma forma de se proceder às diversas espécies de usucapião previstas no ordenamento jurídico brasileiro (art. 216-A, LRP).

No que toca ao Registro Civil das Pessoas Naturais, o Provimento nº 73/2018 criou a possibilidade de pessoa transgênero realizar a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento, independentemente de autorização judicial ou cirurgia de transgenitalização (Conselho Nacional de Justiça, 2018).

Destarte, é inegável que a desjudicialização realizada nas serventias extrajudiciais funciona como um poderoso mecanismo alternativo de solução de controvérsias, na medida em que retira do âmbito do Poder Judiciário temas que só poderiam ser resolvidos ali (CAVACO, 2018).

Convém registrar, que meios alternativos de solução de conflitos, como a mediação, conciliação, arbitragem e a desjudicialização em nada desprestigiam o

Poder Judiciário. Não se trata de identificar qual mecanismo é melhor, mas de qual deles é mais adequado à solução de um caso concreto. (CAVACO, 2018).

Utilizando-se esses meios alternativos de controvérsias toda a sociedade ganha, na medida em que o Poder Judiciário: 1) tem seu número de processos drasticamente reduzido; 2) pode se envidar esforços aos temas mais sensíveis das controvérsias sociais; 3) pode julgar com mais rapidez, concretizando o princípio constitucional da celeridade (BRASIL, 1988, art. ° LXXVIII, CF).

Assim, a sociedade necessita dos mais diversos tipos de solução de controvérsias, todos com previsão legal robusta e definida, a fim de que os seus conflitos sejam adequados, rápidos e concretamente solucionados, com vistas à pacificação social.

2.1. Movimento histórico de institucionalização da atuação extrajudicial das serventias

Como se percebe, gradativamente, foram incorporadas atividades e funções no escopo da atuação extrajudicial dos cartórios. A figura que segue evidencia esse movimento histórico de institucionalização da atuação extrajudicial dos cartórios.

- 2004
 - Lei nº 10.931/2004
 - Permissão legislativa para que os cartórios efetivassem retificação do registro ou averbação de imóveis
- 2007
 - Lei 11.441/07
 - Foi admitida a lavratura de escrituras públicas de divórcio, separação, inventário e partilha.
- 2012
 - Lei nº 12.767/12
 - Admitiu o protesto das certidões de dívida ativa pelos tabelionatos de protesto.
- 2015

- Lei n 13.105/15 - Código de Processo Civil
 - Instituiu o usucapião extrajudicial processada no Registro de Imóveis
 - Permitiu a utilização da ata notarial lavrada por tabelião de notas, como atestado de tempo de posse para o requerente e seus antecessores.
- 2017
 - Lei nº 13.140/17
 - Dispôs sobre a mediação entre particulares nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências.
 - Lei nº 13.484/2017
 - Permitiu a retificação de nome diretamente no Registro Civil das Pessoas Naturais, sem que haja participação do Ministério Público ou da autoridade judicial.



Naturalmente, como essas atribuições eram de titularidade do Poder Judiciário e não das serventias extrajudiciais, houve num primeiro momento uma necessidade de adequação e organização dos cartórios a esses procedimentos. Nesse sentido, foi necessária a edição de Provimentos das Corregedorias-Gerais dos Estados para disciplinar essas questões.

Assim, por exemplo, em 16/03/2015 foi publicado o Novo Código de Processo Civil, introduzindo a usucapião extrajudicial no direito brasileiro. No entanto, somente em 14/12/2017 entrou em vigor o Provimento 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça disciplinando o tema com aplicação aos cartórios.

A seguir, será tratado com mais vagar sobre o procedimento de dúvida no Registro de Imóveis e o protesto de certidão de dívida ativa como ferramentas de desjudicialização no direito brasileiro. A escolha desses dois institutos se deu em razão da recente inclusão do protesto de certidão de dívida ativa na legislação e pelo maior volume dos procedimentos de dúvida, além de utilizar duas serventias diversas.

2.2 Procedimento de dúvida no Registro de Imóveis

O procedimento de dúvida é o mecanismo administrativo de revisão da atuação do oficial de registro que, ao realizar a qualificação registrária de um título, nega-lhe ingresso no fôlio real (GOMES, 2014).

Tem origens na garantia constitucional do duplo grau de jurisdição (art. 5º, LV, CF), que assegura que todo julgamento pode ser reapreciado por uma instância ou órgão superior ao julgador primeiro.

O registrador ao qualificar um título pode permitir seu ingresso nas tábuas registrais ou negá-lo, sob o fundamento de afronta às regras e princípios do direito registral. E na hipótese de a qualificação restar negativa, pode o interessado ou apresentante requerer ao oficial de registro que suscite dúvida perante o juiz competente, que reapreciará a discussão, determinando o ingresso do título na serventia ou ratificando a posição do registrador, negando-lhe ingresso (RAMBO, 2000).

As primeiras raízes do procedimento de dúvida no Brasil estão no antigo Decreto nº 5.318/40, *in verbis*:

Art. 164. O oficial não poderá recusar o registro de título, documento ou papel que lhe seja apresentado, salvo em se tratando dos atos enumerados nos arts. 131 a 138, caso em que serão observadas as disposições dos arts. 215 e 221, no que lhes for aplicável.

§ 1º Se tiver suspeita de falsificação, poderá sobrestar o registro, depois de protocolado o documento, até notificar o apresentante dessa circunstância; se este insistir, o registro será feito com essa nota, podendo, entretanto, submeter a dúvida ao Juiz competente, ou notificar o signatário para assistir ao registro, mencionando, também, os termos das alegações por este aduzidas.

Com o advento da lei nº 6.015/73, o registro público no Brasil alcançou um novo patamar de respeito à propriedade privada e à segurança jurídica. E o procedimento de dúvida é um dos grandes responsáveis pela garantia desses direitos constitucionais (EL DEBS, 2017).

Na Lei de Registros Públicos (LRP) há diversos dispositivos legais que tratam do procedimento de dúvida (art. 198 a 204 e art. 296). Também no que tange ao

Tabelionato de Protesto de títulos e documentos da dívida, prevê a lei nº 9.492/97: Art. 18. As dúvidas do Tabelião de Protesto serão resolvidas pelo Juízo competente (KUMPEL, 2021).

Na lei geral dos notários e registradores, lei nº 8.935/94, há também uma previsão genérica do procedimento de dúvida como um *dever* do notário e registrador: Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva;

Por fim, há uma previsão legal de aplicação do processo de dúvida a todos os oficiais de registro. Vale dizer, o processo de dúvida tem aplicação no registro de imóveis, no registro civil de pessoas naturais, no registro civil de pessoas jurídicas e no registro de títulos e documentos. Art. 296. Aplicam-se aos registros referidos no art. 1º, § 1º, incisos I, II e III, desta Lei, as disposições relativas ao processo de dúvida no registro de imóveis.

Dessa forma, observa-se que o procedimento de dúvida nada mais é que mais um mecanismo de controle da administração pública sobre seus próprios atos objetivando aperfeiçoá-los para estar em sintonia como o princípio da juridicidade, e em especial com as normas (princípios e regras) do direito registral (TORRES, 2014).

Cabe ainda destacar a eficácia irradiante dos direitos fundamentais aos registros públicos, de modo que eles não estão imunes à necessária observância de suas normas pela Constituição. Assim, aplica-se ao procedimento de dúvida todos os princípios do processo administrativo constitucionais, como ampla defesa, contraditório, razoável duração do processo, duplo grau de “jurisdição”, respeito ao juiz natural, devido processo legal etc.

Quando se trata de dizer qual a natureza jurídica de um instituto, deve-se, antes disso, definir em que consiste a expressão natureza jurídica.

O significado de natureza jurídica deriva de uma classificação utilizada para fins didáticos objetivando situar o instituto em determinada categoria prévia do sistema jurídico, de modo a impedir ou ao menos reduzir as chances de confusão no processo de aprendizagem.

Porém, não se trata de mero capricho de autores e professores na utilização da expressão apenas com fins pedagógicos. Quando se está a falar de natureza jurídica se está categorizando um instituto em uma posição jurídica que lhe é inerente, própria, distinguindo-o das demais.

E no que tange à natureza jurídica do procedimento de dúvida há que se fazer diversas considerações. A primeira diz respeito a definir se a dúvida é um processo ou um procedimento.

A discussão sobre a diferença entre processo e procedimento foi eternizada entre nós por Cândido Rangel Dinamarco, Ada Pellegrini Grinover e Antônio Carlos de Araújo Cintra na já clássica obra Teoria Geral do Processo:

Etimologicamente, processo significa *marcha avante* ou *caminhada* (do latim, *procedere* = seguir adiante). Por isso, durante muito tempo ele foi confundido com a simples sucessão de atos processuais (procedimento), sendo comuns as definições que o colocavam nesse plano. Contudo, desde 1868, com a obra de Bülow (teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias), apercebeu-se a doutrina de que há, no processo, uma força que motiva e justifica a prática dos atos do procedimento, interligando os sujeitos processuais. O processo, então, pode ser encarado pelo aspecto dos atos que lhe dão corpo e das relações entre eles, e igualmente pelo aspecto das relações entre seus sujeitos.

O procedimento é, nesse quadro, apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, se desenvolve e termina o processo; é a manifestação extrínseca desse, a sua realidade fenomenológica perceptível.

Processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital etc.).

Dessa forma, não é tecnicamente correto utilizar a expressão procedimento de dúvida, mas seria mais escorreito dizer em processo de dúvida. A lei de registros públicos utiliza as duas expressões, embora com mais intensidade a palavra procedimento. No art. 296 fala-se em “processo de dúvida no registro de imóveis”. Apesar disso, nesta obra, se utilizará mais a expressão procedimento, por já estar sedimentada, sem se descurar da palavra processo de dúvida, quando assim o for relevante.

Em segundo lugar, decorrente da primeira discussão, é interessante pontuar que a dúvida tem natureza de um processo administrativo e não de processo judicial.

Como se sabe, a teoria da separação de poderes nos moldes do que foi adotada no Brasil (art. 2º, CF) exige que seja feita diversas ressalvas. Assim, não há que se falar em repartição rígida de poderes ou de funções dos Poderes, de modo que o Poder Executivo tem como função precípua a execução do programa constitucional, o Poder Legislativo tem como tarefa precípua a atividade legiferante e o poder Judiciário a tarefa de exercer a jurisdição.

Todavia, os três poderes também exercem atipicamente tarefas que são ordinariamente atribuídas aos demais poderes. E nesse sentido, no caso do Poder Judiciário, que é o que interessa a este trabalho, há além do exercício da jurisdição, a atribuição de estabelecer normas internas para seu correto funcionamento (como é o caso dos Regimentos Internos dos Tribunais) e a atividade de administrar, executar as normas que regem o próprio poder.

Assim, inerente à função administrativa está a de controle interno da legalidade de seus próprios atos, que é uma modalidade de controle da administração pública, que se manifesta pelo que a doutrina chama de autotutela.

Destarte, se a administração pública é pautada pelo princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF), ela deve exercer o controle de seus atos para que esteja sempre em sintonia com lei.

Já é pacífico esse cabimento do controle interno da legalidade pelo Poder Judiciário. Desde muito, o Supremo Tribunal Federal tem admitido a autotutela pelo Judiciário, senão vejamos:

Súmula nº 346:

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula nº 473:

A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revozá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Daí se verifica que o procedimento de dúvida possui natureza administrativa, e não jurisdicional. Desse modo, a ele se aplica as normas de processo administrativo, e não do processo civil judicial.

Não se trata de processo judicial pois o procedimento de dúvida não possui a característica da insuscetibilidade de controle externo e da indiscutibilidade da decisão. Vale dizer, a decisão em processo de dúvida, ainda que em grau de recurso, não é indiscutível, podendo o interesse ingressar na via jurisdicional. Corolário a isso, está que a decisão em processo de dúvida não faz coisa julgada material, mas apenas coisa julgada administrativa.

A lei de registros públicos adotou exatamente esse entendimento, para quem o procedimento de dúvida tem caráter administrativo e, portanto, nada impede que o interessado opte pela via judicial para resolver a discussão, já que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, CF).

Art. 204 - A decisão da dúvida tem natureza administrativa e não impede o uso do processo contencioso competente. ([Renumerado do art. 205 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975](#)).

Dessa forma, verifica-se que a natureza jurídica do procedimento de dúvida é administrativa, e não jurisdicional. Com efeito, deve-se aplicar as normas (princípios e regras) do direito processual administrativo, e não do direito processual civil. Também, os institutos tradicionais do direito processual precisam ser revistos para verificar se tem cabimento do no processo administrativo de dúvida.

Imperioso nesse momento definir quem pode requerer a suscitação de dúvida, ou seja, quem possui legitimidade para tanto.

Nesse sentido, não se quer verificar quem suscita efetivamente a dúvida, que como se sabe é o próprio registrador, mas se analisa quem requer ao registrador que suscite dúvida. Assim, não se pode confundir a legitimidade para requerer a suscitação de dúvida e a legitimidade para suscitar a dúvida, que é o oficial de registro.

Assim, apenas o apresentante do título¹ ou interessado podem requerer a suscitação de dúvida.

LRP

Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimí-la, obedecendo-se ao seguinte: [\(Renumerado do art 198 a 201 "caput" com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

Dessa forma, não há previsão legal para o Ministério Público ou terceiro interessado requerer a suscitação de dúvida, prerrogativa exclusiva do apresentante do título, conforme se infere da lei de registros públicos.

Os professores Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra entendem que, em regra o registrador não pode suscitar dúvida de ofício, sob pena de violação ao princípio da rogação. Porém, excepcionalmente, seria admitida no caso do Oficial de Registro Civil de Pessoas Jurídicas (art. 115, parágrafo único, LRP) e do Oficial de Registro de Títulos e Documentos (art. 156, parágrafo único, LRP).

Art. 115. Não poderão ser registrados os atos constitutivos de pessoas jurídicas, quando o seu objeto ou circunstâncias relevantes indiquem destino ou atividades ilícitos ou contrários, nocivos ou perigosos ao bem público, à segurança do Estado e da coletividade, à ordem pública ou social, à moral e aos bons costumes. [\(Renumerado com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer dos motivos previstos neste artigo, o oficial do registro, de ofício ou por provocação de qualquer autoridade, sobrestará no processo de registro e suscitará dúvida para o Juiz, que a decidirá.

Art. 156. O oficial deverá recusar registro a título e a documento que não se revistam das formalidades legais. [\(Renumerado do art. 157 pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

Parágrafo único. Se tiver suspeita de falsificação, poderá o oficial sobrestar no registro, depois de protocolado o documento, até notificar o apresentante dessa circunstância; se este insistir, o registro será

¹ Apesar disso, o TJ/SP entende que o tabelião, mesmo sendo o apresentante do título, não possui interesse na suscitação da dúvida. Admite apenas que o tabelião, e somente aquele que lavrou o título, possa figurar como *amicus curiae* no procedimento já instaurado.

feito com essa nota, podendo o oficial, entretanto, submeter a dúvida ao Juiz competente, ou notificar o signatário para assistir ao registro, mencionando também as alegações pelo último aduzidas.

Há parte da doutrina que entende ser cabível essa suscitação de dúvida de ofício pelo oficial de registro, como é o caso de André Gomes Neto:

Somos da opinião de que a partir de uma interpretação conforme a constituição o disposto no parágrafo único permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, nacional ou estrangeira, requeira, por escrito, ao registrador o sobrestamento do procedimento de registro dos atos constitutivos de entidades que afrontariam, em teses, os preceitos que a lei visou proteger. Pode o registrador acatar ou não o pedido de sobrestamento do restrito. Em caso de acatamento segundo a sua prudente discricionariedade, o Registrador suscitará a dúvida ao Juízo competente. Em caso de recusa do requerimento, o seu signatário poderá formular pedido de providência ao Órgão Corregedor do Ofício Registral e/ou ao órgão do Ministério Público competente, além das medidas judiciais que entender cabíveis².

No entanto, para Martha El Debs, a expressão “dúvida” prevista no art. 115, LRP não se coaduna com o procedimento de dúvida previsto no art. 198 da Lei de Registros Públicos, *in verbis*:

Frise-se que a dúvida mencionada no dispositivo em questão, não foi empregada no sentido técnico daquela definida nos arts. 198 e ss da Lei 6.015/73, que é o procedimento administrativo competente para dirigir dissenso entre o usuário do serviço e o registrador, sendo vedado ao oficial instaurar tal procedimento de ofício. No caso do art. 115, a possibilidade de instauração de ofício assegurada pela lei está relacionada à grave perturbação da ordem jurídica³.

² GOMES NETTO, André. Lei de Registros Públicos comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 348.

³ EL DEBS, Martha. Legislação notarial e de registros públicos comentada. Salvador: Jus Podivm: 2016, p. 425.

Vê-se, assim, que a melhor exegese do texto é aquela que confere legitimidade ao Oficial de Registro (Civil de Pessoas Jurídicas e de Títulos e Documentos) a atribuição de suscitar dúvida *de ofício* ao juízo competente em caso de se deparar com atividades ilícitas.

Como se viu do tópico anterior, legitimidade para requerer a suscitação do procedimento de dúvida, que é do apresentante ou interessado, não se confunde com legitimidade para a suscitação de dúvida. Esta última é a própria ato de levar a dúvida ao juiz competente, portanto, o meio pelo qual o juiz toma conhecimento da qualificação registral negativa a fim de que ratificar ou corrigir a atuação do registrador.

Assim, apenas o registrador tem legitimidade para suscitar o procedimento de dúvida ao juiz.

É o que se extrai do art. 198, LRP, *in verbis*:

LRP

Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimí-la, obedecendo-se ao seguinte: [\(Renumerado do art 198 a 201 "caput" com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

(...)

III - em seguida, o oficial dará ciência dos termos da dúvida ao apresentante, fornecendo-lhe cópia da suscitação e notificando-o para impugná-la, perante o juízo competente, no prazo de 15 (quinze) dias;

IV - certificado o cumprimento do disposto no item anterior, **remeter-se-ão ao juízo competente, mediante carga, as razões da dúvida, acompanhadas do título.**

Ora, pela própria previsão legal, as razões da dúvida estão com o registrador, que deverá remetê-la ao juízo competente.

Ressalte-se que o substituto do Oficial de Registro pode perfeitamente suscitar a dúvida, não havendo qualquer restrição. Como ele é o responsável pela serventia em caso de ausência do titular ou mesmo vacância, está legitimado para suscitar dúvida ao juízo corregedor permanente.

Todavia, há precedente antigo do Conselho Superior da Magistratura impedindo a suscitação de dúvida pelo Oficial Maior, que é atribuição exclusiva do titular da serventia (CSM, AC 6.838-0, Comarca de Araraquara, julgamento em 30/03/87).

Além disso, essa atribuição do registrador tem razão de ser na própria definição da expressão “procedimento de dúvida”. A *dúvida* é do próprio registrador, que qualificou o título negativamente, mas em que houve discordância dessa negativa pelo interessado. Assim, a dúvida é do registrador.

Como se viu, a regra é que o apresentante do título ou interessado que teve a negativa de ingresso do título no fólio real formule o requerimento de dúvida ao Oficial de Registro, que encaminhará ao Juízo competente.

No entanto, a prática cartorária demonstrou outro tipo de conduta consistente no ato do interessado formular a dúvida diretamente ao juízo competente, isto é, sem a intermediação do registrador.

Inicialmente a doutrina era contrária a essa possibilidade, na medida em que, conforme visto, a dúvida inversa violaria o art. 198, caput, III e IV, LRP. Portanto, não se admitia a existência da dúvida inversa.

Isso porque, além da violação à sistemática legal, a dúvida inversa ocasionava uma indevida prorrogação dos efeitos da prenotação. Como se sabe, a prenotação é um apontamento que o registrador faz em seus livros comprovando o dia em que o título ingressou na serventia, a fim de que em eventual caso de conflito de direitos reais iguais prevaleça o que foi apontado primeiramente. Em regra, a prenotação tem validade de 30 dias, os quais passados *in albis* a prenotação perde sua eficácia, podendo o segundo título ter prioridade de ingresso no fólio real.

A dúvida inversa, portanto, em razão de o registrador não ser instado a formular a dúvida, tem como consequência que o oficial de registro não tem a necessária ciência se durante ou depois do prazo de 30 dias da eficácia da prenotação foi apresentado o procedimento de dúvida. Dessa forma, passados o trintídio legal se o interessado formular dúvida inversa ao juízo competente o registrador teria que garantir a prorrogação da eficácia da prenotação até o deslinde final da dúvida em violação à lei.

Portanto, há uma clara vulneração à lei na medida em que gera o perigo de extensão dos efeitos da prorrogação para além do prazo legal de 30 dias, gerando, por consequência, ferimento à segurança jurídica, que é um dos grandes princípios do direito registral.

Outro ponto que prejudica a admissibilidade da dúvida inversa é que, durante o prazo de 30 dias da eficácia da prenotação, o título original permanece na serventia. Assim, caso o apresentante formule requerimento de dúvida inversa antes do prazo de 30 dias ele o precisará fazer utilizando-se de **cópia do título**, e a jurisprudência apenas admite a formulação de dúvida com o título original (**APELAÇÃO CÍVEL - 9000001-98.2015.8.26.0099** – **BRAGANÇA PAULISTA**).

No entanto, a jurisprudência administrativa do CSM/SP evoluiu o tema admitindo o cabimento da dúvida inversa, mas estabelecendo um regramento diferenciado a essa modalidade do procedimento de dúvida.

Uma das mudanças na disciplina da dúvida inversa é que após o recebimento pelo juízo competente da suscitação de dúvida formulado diretamente pelo interessado, o juízo deve comunicar o fato ao oficial de registro para que ele imediatamente realize nova prenotação do título a fim de suspender o prazo da eficácia da prenotação.

Vejamus um precedente do CSM/SP: A apresentação da dúvida inversa através do requerimento protocolizado pelos interessados em 16.05.2013, com distribuição ocorrida em 28.05.2013 (fl.02 vº), não tem força para suspender os efeitos da prenotação, tal como acontece na dúvida suscitada pelo oficial registrador na forma do art. 198 da Lei nº 6.015/73, ocasião em que são adotadas as providências indicadas nos incisos I, II e III, especialmente a anotação no protocolo, à margem da prenotação, da ocorrência do expediente.

De acordo com o item 41.1, Cap. XX das NSCGJ/SP, ocorrendo suscitação diretamente pelo interessado, o juiz deverá notificar o oficial para prestar informações, momento em que deverá prenotar o título e observar o disposto nas letras “b” e “c” do item 41.

Outro óbice que o CSM/SP superou foi o de que a ausência do título original geraria sempre a impossibilidade de conhecimento e provimento da dúvida inversa. O Conselho passou a aplicar um entendimento já consolidado na jurisprudência do

órgão no sentido de que o procedimento de dúvida não é apenas a resolução de um caso concreto, mas que também serve de parâmetros para a atuação de registradores que em casos futuros podem aplicar um precedente. Daí a relevância de não deixar de julgar o procedimento de dúvida mesmo quando ausente algum requisito extrínseco

Registro de Imóveis – Dúvida inversa – Qualificação negativa – Escrituras públicas de compra e venda – Alienação de parte ideal de imóvel – Nota de devolução fundamentada no princípio da especialidade subjetiva – Documentos pessoais dos alienantes – Título original – Cópia – Prejudicialidade – Recurso não conhecido.

Porém, embora prejudicada a dúvida inversa, pela falta de documentação original (fls.14/16, 24/27), a situação poderá ser resolvida através da aplicação do tradicional entendimento do C. Conselho Superior Magistratura que permite a análise das questões de fundo, mesmo nos casos em que não são atendidos os requisitos de admissibilidade do recurso. O Conselho não atua como mero órgão consultivo, mas como regulador de uma situação de fato e, uma vez resolvida a controvérsia, o tema não será mais levado à Corregedoria Permanente, dado que o Oficial, diante dos termos do acórdão, já terá orientação clara sobre como proceder, em caso de reapresentação do título.

(APELAÇÃO CÍVEL - 9000001-98.2015.8.26.0099 – BRAGANÇA PAULISTA)

Nesse sentido, houve mudança nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo para admitir o cabimento da dúvida com alguns parâmetros, senão vejamos:

41.1. Ocorrendo suscitação diretamente pelo interessado (Dúvida Inversa), assim que o Oficial a receber do Juízo para informações, deverá prenotar o título e observar o disposto nas letras “b” e “c” do item 41.2

Nota: Suscitada por meio eletrônico, o Juízo dará ciência dos termos e da data da suscitação ao oficial de registro e aguardará a apresentação dos motivos da recusa do

registro. O suscitante encaminhará ao registrador a via original do título em cinco dias contados da data do protocolo da dúvida, sob pena de arquivamento. Ao receber o título, o registrador o prenotará, dará recibo ao apresentante e, no prazo de 15 dias, informará ao Juízo se lhe foi apresentada a via original do título dentro do prazo e as razões da recusa.

Se o interessado no registro não tiver advogado constituído, poderá apresentar a petição em meio físico no distribuidor do Fórum, onde será protocolada, digitalizada, e destruída após a formação do processo eletrônico.

Os documentos que instruem a petição, o título recusado pelo registrador inclusive, serão apresentados em cópia, não cabendo ao distribuidor esse exame. Distribuída a dúvida, o suscitante encaminhará a via original do título ao registro de imóveis nos termos do parágrafo acima. As petições intermediárias em meio físico serão apresentadas diretamente no Ofício Judicial competente, que a digitalizará e a inserirá no processo eletrônico.

41.1.1. Caso o requerimento tenha sido instruído apenas com cópia do título, mesmo autêntica, o procedimento deverá ser convertido em diligência, para juntada do original, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de arquivamento.

41.1.2. No caso de irresignação parcial contra as exigências, o procedimento deverá ser convertido em diligência, ouvindo-se, no prazo igual e sucessivo de 10 (dez) dias, o Oficial do Registro de Imóveis e o suscitante, para que seja definido o objeto da dissensão, vedado o cumprimento de exigências durante o procedimento. Não havendo manifestação do requerente, o procedimento será arquivado, cancelada a prenotação do título, se houver.

Destarte, restou pacificado o cabimento da dúvida registrária inversa, entendida como aquela em que o interessado formula a dúvida diretamente ao juízo sem intermediação do oficial de registro. Essa admissibilidade tem assento nos princípios da informalidade e da efetividade, próprios do direito processual administrativo.

Isto tendo em vista que caso o juiz não aceitasse a apresentação da dúvida e enviasse a parte para a serventia imobiliária para que a dúvida fosse levantada pelo oficial, como previsto na legislação, o oficial não poderia se negar à suscitação dela, não importa os motivos da parte, de acordo com o art. 30, XIII, da Lei n. 8.935/94, de modo que em última análise a dúvida percorreria um caminho mais longo, mas chegaria ao juiz da mesma forma⁴.

Nesse sentido:

REGISTRO DE IMÓVEIS – Pedido conhecido como dúvida inversa – Competência do C. CSM para analisar a apelação interposta – Nulidade da sentença afastada – Ausência de litisconsórcio – Assistência inadmitida no processo de dúvida – Ofensa ao contraditório inexistente – Cessação de eficácia do registro do loteamento oriunda de seu regular cancelamento por força de ordem judicial – Restabelecimento de sua eficácia inócurrenente – Necessidade de novo registro – Confirmação da sentença de procedência – Recurso desprovido.

O questionamento a respeito do restabelecimento do registro do loteamento foi endereçado, por opção do recorrente, à Corregedoria Permanente do RI de Cotia, cujo Oficial, em juízo de qualificação registral, recusou a revitalização pretendida. Destarte, expressando inconformismo em relação à exigência formulada pelo Oficial, e porque se controverte sobre *registro em sentido estrito*, o pedido, infere-se, acabou processado como *dúvida inversa*, competindo ao C. CSM, agora, o exame do recurso interposto contra a sentença que a julgou procedente.

O interessado, ao invés de *efetivamente* optar pela via jurisdicional, mediante instauração de processo contencioso, ou de requerer suscitação de dúvida ao Registrador, dirigiu sua irresignação, no ambiente administrativo, ao Juiz Corregedor Permanente e, opondo-se à exigência formulada, arguiu, na verdade – pouco importa a denominação atribuída à peça inicial –, *dúvida inversa*, criação pretoriana admitida pelo C. CSM.

A solução planeada, além do mais, e a reboque do v. acórdão proferido na Apelação n.º 1001177-60.2013.8.26.0152, atende ao interesse do recorrente, a quem ainda se reserva a via jurisdicional, então sem prejuízo da análise de seu pleito na seara administrativa. É, de resto, viabilizada pelo princípio da informalidade, integrante da

⁴ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. Registro de Imóveis I – parte geral. 2ªEd. São Paulo: Editora Saraiva

base principiológica do processo administrativo, identificado pela menor solenidade e rigidez.

(APELAÇÃO CÍVEL - 1001177-60.2013.8.26.0152 – COTIA)

Todavia, na composição do Conselho Superior da Magistratura do ano de 2016, abriu-se divergência sobre o cabimento da dúvida registrária inversa. O Desembargador Ricardo Dip, Presidente da Seção de Direito Público e em momento posterior da Seção de Direito Privado, entendia que não cabia o procedimento de dúvida inversa basicamente pelos seguintes motivos:

- a) violação à lei
- b) risco à segurança jurídica dos serviços de registros públicos e às legítimas expectativas em razão da extensão do prazo de prenotação;
- c) impossibilidade de julgamento de recurso prejudicado nem de expedir recomendações ou julgamento de casos em abstrato, já que a competência para tanto é da CGJ, e não do CSM.
- d) a expedição de recomendações ou julgamentos de casos abstratos viola a independência conferida à lei ao registrador na qualificação registrária.
- e) essa admissibilidade reiterada cria jurisprudência firme no Conselho, que tem como integrantes julgadores eleitos periodicamente. Assim, prejudica-se futuras composições do CSM.

Assim, sempre que o Conselho ratificava sua posição quanto ao cabimento da dúvida inversa, o eminente Des. Ricardo Dip abriu divergência para pontuar o seguinte voto. Por todos:

VOTO DE VENCIDO (Voto n. 39.793)

1.Registro, à partida, o melhor de meus respeitos pelo eminente Relator da espécie, o Corregedor Geral da Justiça de São Paulo, Des. MANOEL DE QUEIROZ PEREIRA CALÇAS, justa vaidade da Magistratura paulista.

2.Sem embargo, da veniam, permito-me lançar dois reparos.

3.Ad primum, já é tempo de deixar de admitir o que se convencionou chamar dúvida “inversa”, ou seja, aquela levantada pelo próprio interessado, diretamente ao juízo corregedor.

A prática, com efeito, não está prevista nem autorizada em lei, o que já é razão bastante para repeli-la, por ofensa à cláusula do devido processo (inc. LIV do art. 5º da Constituição), com a qual não pode coadunar-se permissão ou tolerância (jurisprudencial, nota) para que os interessados disponham sobre a forma e o rito de processo administrativo, dispensando aquele previsto no estatuto de regência (Lei n. 6.015, de 31-12-1973, arts. 198 et seqq.).

Se o que basta não bastara, ainda há considerar que ao longo de anos a dúvida inversa tem constituído risco para a segurança dos serviços e mesmo para as justas expectativas dos interessados. É que, não rara vez (e o caso destes autos é só mais um exemplo dentre tantos), o instrumento vem sendo manejado sem respeito aos mais elementares preceitos de processo registral (o primeiro deles, a existência de prenotação válida e eficaz), de modo que termina sem bom sucesso, levando a delongas que o paciente respeito ao iter legal teriam evitado.

3.Nunc transeamus ad secundum. Tampouco me persuado da pertinência de, com decidir prejudicado o exame de dado recurso interposto em processo de dúvida registral, tal o caso destes autos, possa a Turma Julgadora prosseguir na apreciação da matéria de fundo e expedir um adendo de mérito de que não sei exatamente a natureza jurídica.

4.Não se trata, para já, de mera questão processual, bastante embora fosse isto e de toda a sorte a recomendar que não se prosseguisse na análise de uma impugnação recursal que se tem por prejudicada.

5.Que espécie de decisão é esta, com efeito, que se adota, pela Turma Julgadora, na sequência da declaração do prejuízo recursório? Trata-se de mera recomendação? Ou orientação? Ou será uma determinação para caso futuro eventual?

6.Não vislumbro como possa, todavia e de logo, o egrégio Conselho Superior da Magistratura bandeirante

recomendar, orientar ou determinar para situação futura e, por óbvio, contingente, quando a autoridade administrativa superior em matéria de registros públicos no Estado de São Paulo é o Corregedor Geral da Justiça paulista e não aquele Conselho. É dizer, a soberania administrativa, o poder de decidir em última instância administrativa, é neste campo o do Corregedor e não do Colegiado.

O que o Conselho pode decidir é só quanto ao caso específico e em ato alçado por meio de recurso no processo de dúvida. Se não vier assim, o caso só pode ser apreciado e decidido pelo Corregedor, não pelo Conselho.

7. Mas que valor jurídico deve atribuir-se a este versado adendo de mérito posterior ao reconhecimento do prejuízo recursal?

Se é recomendação ou orientação, não obriga o registrador, nem o corregedor permanente. Se é determinação, opera de modo supressivo do dever de qualificação jurídica inaugural pelo próprio registrador e inibe ainda a possibilidade de o juiz de primeiro grau decidir, de futuro, com independência jurídica.

8. Além disso, como se haverá de impor esse adendo a ulteriores composições do Conselho Superior da Magistratura? Será também uma recomendação ao próprio Conselho para seguir esse adendo? Ou isto lhe será imposto? Esse adendo preclui?

(Lembra-me aqui a, em seu tempo, momentosa reconsideração do Conselho a propósito do caráter da arrematação, e pergunto-me se a expressa orientação antiga indicada em alguns ven. acórdãos, afirmando o cariz originário da arrematação, haveria de prevalecer contra o que veio a entender o mesmo Conselho posteriormente).

9. Preocupa-me, ainda, o tema da responsabilidade civil do registrador, tanto seja ele obrigado a observar, sem determinação explícita em dado processo, uma recomendação ou orientação, a que, cabe sublinhar, não estão submetidos os particulares e sequer mesmo a jurisdição do próprio Tribunal.

10. Por fim, não me posso compadecer, data venia, com as ablações de competências legalmente demarcadas. A de primeiro grau, no registro público, é do registrador; segue-se, no Estado de São Paulo, em grau parahierárquico imediato, a do juiz corregedor permanente; por fim, a do Tribunal, segundo

corresponda às disposições regimentais: em regra, a do Corregedor Geral; nos recursos de dúvida, a do Conselho.

Ao proferir-se o adendo de recomendação, orientação ou determinação, guardado o tributo de minha reverência ao entendimento da douda Maioria, malfere-se a ordem sobreposta de independências jurídicas (cf., a propósito, art. 28 da Lei n. 8.935/1984, de 18-11: “Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições (...”).

TERMOS EM QUE, cum magna reverentia, meu voto apenas julga prejudicado o recurso, sem mais acrescentar.

É como voto.

Des. RICARDO DIP

Presidente da Seção de Direito Público

Destarte, embora seja admitido seu cabimento no âmbito do CSM/SP, há fortes argumentos em sentido contrário, não permitindo a existência do procedimento de dúvida registrária inversa.

No caso de pretensão de averbação (e não de registro em sentido estrito), cabe recurso administrativo (pedido de providências) diretamente perante o Juiz Corregedor Permanente, não havendo de ser apresentado ao Oficial de Registro. Portanto, cabível a dúvida inversa no caso de averbação. Eventual recurso será apreciado pela Corregedoria Geral de Justiça/SP.

A questão chegou também no Superior Tribunal de Justiça, que há tempos, não vem admitindo o cabimento da dúvida inversa, sob a fundamentação de que se trata de prerrogativa do oficial de registro. Nesse sentido, o STJ fixou entendimento de que após o advento da Lei nº 6.015/73 a dúvida inversa não tem cabimento no direito brasileiro, senão vejamos:

**Dúvida. Recurso extraordinário. Registro público.
Dúvida inversa.**

Configurando-se a hipótese como de dúvida – pois como tal foi proposta -insuscetível de ver examinado o acórdão do Tribunal de Justiça que a decidiu, na via do extraordinário. De observar que tendo sido a formulação da dúvida anterior a lei n. 6.015/73, a jurisprudência era vacilante quanto a admiti-la ou

não sob a forma da chamada **dúvida inversa**, e que era aquela dirigida diretamente pela parte ao juiz, ao invés de o ser pelo oficial de registro. Após a Lei n. 6.015/73 e que a **dúvida inversa tornou-se realmente inviável.**

([RE 77.966 – MG](#), j. 13/5/1983, DJ 17/6/1983 , rel. Aldir Passarinho.

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AVERBAÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA INVERSA. NÃO CABIMENTO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO CORREGEDOR.

1. A parte pretende a anulação ou a reforma do acórdão estadual para que seja ordenado o desentranhamento de mandado judicial juntado nos autos do agravo de instrumento com o efetivo cumprimento pelo registro de imóvel.

2. Inviável o acolhimento de pedido de dúvida inversa – formulado pelo particular -, pois se trata de prerrogativa do oficial de registro.

3. Hipótese em que o serventuário registrador recusou-se a proceder ao cancelamento das averbações, pois entendeu necessário que a ordem judicial fosse transmitida via mandado, e não mediante ofício.

4. Manutenção do acórdão recorrido no sentido de que o descumprimento da ordem judicial deve ser dirimido pelo Juiz Corregedor do respectivo Registro de Imóveis.

5. Recurso especial não provido.

([REsp 1.111.343 – SP](#), j. 3/12/2015, DJ 11/2/2016, rel. ministro Ricardo Villas Bôas Cueva).

Dessarte, quanto ao cabimento, temos o seguinte quadro: a dúvida inversa em regra não é cabível, pois ausente fundamentação legal para tanto (art. 198, LRP). Porém, alguns Estados da Federação admitem o cabimento do procedimento de dúvida registrária inversa, como é o caso de São Paulo, em que o Conselho Superior da Magistratura admitiu seu cabimento em homenagem ao princípio do informalismo e da efetividade. Ressalva-se posicionamento do eminente Desembargador Ricardo Dip, integrante desse colegiado, que se manifesta contrariamente ao cabimento do

instituto. No tocante ao ato de *averbação* (e não o registro em sentido estrito), é admitida a dúvida inversa. Ademais, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo também foram alteradas para admitir a dúvida inversa. Por fim, verifica-se que o Superior Tribunal de Justiça não admite o cabimento do procedimento de dúvida, por ausência de previsão legal.

Evita-se a utilização da expressão “competência”, que está intimamente ligada à ideia de jurisdição. E como se viu, o procedimento de dúvida possui natureza administrativa, sendo que apesar de ser exercido por um órgão do Poder Judiciário, não o faz no exercício da Jurisdição, mas de mero controle de legalidade de seus atos.

Quando se está a falar em atribuição, quer-se dizer quem é o órgão responsável pelo julgamento da dúvida suscitada pelo oficial de registro. E esse órgão é o juiz competente, conforme se deduz do art. 198, LRP.

Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, **remetido ao juízo competente para dirimí-la**, obedecendo-se ao seguinte: [\(Renumerado do art 198 a 201 "caput" com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

Mais especificamente esse órgão é o Juiz de Direito, membro do Tribunal de Justiça do Estado, vinculado à comarca a qual está a serventia registral está abrangida. Portanto, o órgão responsável é o Juiz de Direito, independentemente se se trata de tema envolvendo matéria de competência de um Juiz do Trabalho, por exemplo, uma vez que a *causa debendi* não interessa para deslocar a atribuição do Juiz de Direito, mas apenas se o escopo da dúvida é matéria de registros públicos.

Nesse sentido, é Conflito de Competência 147173/MT julgado recentemente pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE
COMPETÊNCIA. SUSCITAÇÃO DE **PROCEDIMENTO DE
DÚVIDA**. REGULARIDADE DE ATO REGISTRAL. NATUREZA
ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. JUÍZO ESTADUAL DE

REGISTROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE LITÍGIO SOBRE REPRESENTAÇÃO SINDICAL.

1. O **procedimento** de suscitação de **dúvida** é disciplinado pelos arts. 198 e seguintes da Lei 6.015/1973 e tem natureza administrativa, apesar de ser processado perante órgão judicial, de exigir a atuação do Ministério Público e de ser resolvido por sentença que desafia recurso de apelação. Inteligência do art. 204 da Lei 6.015/1973.

2. Tratando-se, portanto, de **procedimento** de suscitação de **dúvida**, é desimportante para a fixação da competência que os motivos ensejadores dela tenham relação com controvérsia sobre a regularidade de representação sindical, visto que os limites do **procedimento** circunscrevem-se à verificação da regularidade de ato registral.

3. Conflito conhecido para declarar competente o suscitado, Juízo de Direito da Vara Cível da Comarca de Rondonópolis.

(REsp, CC 147173/MT, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, DJe 01/12/2016)

Nesse julgado, ficou assentada a competência do Juiz de Direito, em detrimento do Juiz do Trabalho, para julgamento do procedimento de dúvida em que houve discussão sobre a possibilidade de registro de ata de eleição sindical. O requerente do procedimento de dúvida apontava suposta ilegalidade e fraude nas eleições da diretoria do sindicato e o Juiz de Direito entendia que se tratava de atribuição do Juiz do Trabalho, dada a competência deste para julgamento de “ações sobre representação sindical” (art. 114, III, CF). Todavia, o STJ entendeu que é importante nesse momento é apenas a (i)registralidade do título.

Assim, é a Justiça Estadual, através dos Juízes de Direitos, responsáveis pela área que abrange a fiscalização da serventia extrajudicial.

Todavia, há três hipóteses em que o procedimento de dúvida é julgada pela Justiça Federal:

- a) Registro da propriedade de bens imóveis da União discriminados administrativamente ou possuídos/ocupados por órgãos da Administração

Federal e por unidades militares, durante 20 anos, sem interrupção ou oposição (art. 3º, lei 5.972/72). Julgamento pelo Juiz Federal;

- b) Retificação de imóvel para fins de exclusão de área pública. Competência da Justiça Federal apenas na apelação (art. 8-A, §3º, Lei 6.739/79)⁵, não havendo menção nessa hipótese ao Juiz Federal;
- c) “Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8ºA. § 1º Nos casos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, o requerimento será dirigido ao Juiz Federal da Seção Judiciária competente, ao qual incumbirão os atos e procedimentos cometidos ao Corregedor Geral de Justiça” (art. 8º-B, caput e §1º, da lei 6.739/79).

No Estado de São Paulo, essa atribuição é do Juiz Corregedor Permanente. No caso das serventias de registro situadas na Capital Paulista a atribuição é da 1ª e 2ª Vara de Registros Públicos.

Em grau de recurso, a atribuição é do Conselho Superior da Magistratura para atos de registro *em sentido estrito* e da Corregedoria Geral de Justiça para os atos de averbação.

Quando a Lei de Registros Públicos utiliza a expressão “registro” (e suas variantes), ela o faz de modo polissêmico, isto é, possuindo significados diversos a

⁵ Art. 8ºA A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas.

§ 1º O Oficial do Registro de Imóveis, no prazo de cinco dias úteis, contado da prenotação do requerimento, procederá à retificação requerida e dela dará ciência ao proprietário, nos cinco dias seguintes à retificação.

§ 2º Recusando-se a efetuar a retificação requerida, o Oficial Registrador suscitará dúvida, obedecidos os procedimentos estabelecidos em lei.

§ 3º Nos processos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, a apelação de que trata o art. 202 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, será julgada pelo Tribunal Regional Federal respectivo.

§ 4º A apelação referida no § 3º poderá ser interposta, também, pelo Ministério Público da União.

dependem das circunstâncias do contexto. Nesse sentido, diz-se em registro *lato sensu*.

Esse registro em sentido amplo abrange duas espécies:

- a) Registro em sentido estrito: Basicamente os atos previstos no rol taxativo (mas não exaustivo) do art. 167, I, LRP.
- b) Averbação: Os atos previstos no rol exemplificativo do art. 167, II, LRP, além de outros.

Inicialmente, entendia-se que apenas os atos de *registro stricto sensu* seriam legítimos a ensejar o procedimento de dúvida, afastando, assim, o seu cabimento no caso de averbações. Corrobora essa tese o art. 203, II, LRP:

Art. 203 - Transitada em julgado a decisão da dúvida, proceder-se-á do seguinte modo:

(...)

II - se for julgada improcedente, o interessado apresentará, de novo, os seus documentos, com o respectivo mandado, ou certidão da sentença, que ficarão arquivados, **para que, desde logo, se proceda ao registro**, declarando o oficial o fato na coluna de anotações do Protocolo.

Todavia, a doutrina evoluiu para admitir o cabimento também no caso de averbação, e não meramente de registro em sentido estrito, uma vez que o fundamento do procedimento de dúvida é a irrisignação do apresentante em face da qualificação negativa pelo Oficial, e não a natureza do ato (registro ou averbação).

Assim, conforme visto no tópico sobre atribuição para julgamento, a diferença será no caso de recurso da decisão do Juiz Corregedor Permanente. No caso de *registro em sentido estrito* a competência recursal é do Conselho Superior da Magistratura, enquanto que na hipótese de o ato ter natureza de *averbação* essa competência é da Corregedoria Geral de Justiça.

Não obstante essa distinção, fato é que muitos interessados endereçam a apelação contra ato com natureza de averbação ao Conselho Superior da Magistratura, ao invés da Corregedoria-Geral.

Nesses casos, na prática da Justiça bandeirante, em atenção aos princípios da informalidade, efetividade, o Conselho aplica o princípio da fungibilidade recursal, encaminhando os autos ao órgão competente, e não julgando extinta a apelação. Vemos alguns precedentes nesse sentido:

REGISTRO DE IMÓVEIS – Escritura pública de venda e compra – Inobservância do subitem 41.1. do Cap. XX das NSCGJ – Exibição de cópia do traslado – Dúvida prejudicada – Alienação de fração ideal como se unidade autônoma fosse – Instituição de condomínio que mascara um ilícito desmembramento – Ausência de aprovação do Município para o destacamento – Erro passado não justifica o registro pretendido – Pertinência do juízo de desqualificação registral – Recurso não conhecido, com observação.

Inconformada com a sentença que julgou a *dúvida inversa* procedente, a interessada interpôs recurso de apelação. Na peça recursal, sustenta a registrabilidade da escritura de venda e compra por meio da qual se tornou proprietária da parte ideal correspondente a 25% do bem imóvel descrito na mat. n.º 21.773 do RI de São Carlos. Afirma que não há ofensa a restrições convencionais, que o destaque é antigo e que, antes, registrou-se título tendo por objeto os direitos agora por ela adquiridos. Pede, portanto, a reforma da decisão impugnada, com ordem voltada à inscrição do título.

Recebido o recurso, os autos foram enviados à E. CGJ e, depois, ao C. CSM, porque a discussão envolve recurso em sentido estrito. A Procuradoria Geral da Justiça, por sua vez, em suas manifestações, opinou pelo desprovimento da apelação

(APELAÇÃO CÍVEL – 0011346-11.2014.8.26.0566 – SÃO CARLOS, julgado em 04/08/2016)

REGISTRO DE IMÓVEIS – Dúvida registral – Loteamento – Processo penal em curso contra ex-proprietários e ex-sócios recentes da loteadora, acusados de prática de inúmeros crimes contra a Administração Pública (art. 333 c/c o art. 69 do CP) – Acusados que cederam as quotas sociais às suas mulheres – Incidência do art. 18, § 2.º, da Lei nº 6.766/1979 – Inviabilidade do registro – Insuficiência da presunção constitucional de não culpabilidade para, neste procedimento, excluir o obstáculo levantado à inscrição – Descabimento da invocação da Lei nº

13.097/2015 para fins do registro requerido – Dúvida julgada procedente – Recurso provido.

O apelante, uma vez irresignado com o julgamento improcedente da dúvida (fls. 471/476), interpôs apelação, quando alegou o acerto do juízo negativo de qualificação registral, à vista dos processos pelos quais respondem Antonio Carlos Chapela Nores e Pedro Augusto do Nascimento Júnior, ex-sócios da loteadora e ex-proprietários do bem imóvel objeto do loteamento idealizado. Realça, em particular, que são acusados de crimes contra Administração Pública e, além disso, sustenta a inaplicabilidade da Lei nº 13.097/2015. Enfim, pretende a reforma da r. sentença, para obstar o registro do loteamento (fls. 482/492).

Após o recebimento do recurso no duplo efeito (fls. 494), a apelada, com sua resposta recursal, ao reiterar sua impugnação anterior, aguarda confirmação da decisão questionada, porque ausente o risco de prejuízo aos futuros adquirentes dos lotes: invocou a Lei nº 13.097/2015, com a qual o art. 18 da Lei nº 6.766/1979 deve harmonizar-se, a teoria do diálogo das fontes, o novo princípio da concentração da matrícula e o patrimônio declarado por Antonio Carlos Chapela Nores e Pedro Augusto do Nascimento Júnior (fls. 497/517).

Encaminhados os autos à E. CGJ, a Procuradoria Geral de Justiça propôs o desprovimento do recurso (fls. 525/528). Ato contínuo, considerando que a inscrição do loteamento envolve discussão sobre registro em sentido estrito, os autos foram enviados ao C. CSM (fls. 534).

(APELAÇÃO CÍVEL – 0001926-65.2015.8.26.0236 – IBITINGA, julgado em 04/08/2016)

Quando se fala em amplitude do procedimento de dúvida se está querendo fixar quais serventias extrajudiciais podem suscitar a dúvida.

Como se sabe, as serventias extrajudiciais são: a) Registro de Imóveis; b) Registro Civil de Pessoas Naturais; c) Registro Civil de Pessoas Jurídicas; d) Registro de Títulos e Documentos; e) Tabelionato de Notas; f) Tabelionato de Protesto; g) Tabelionato e Registro de Contratos Marítimos (art. 5º da lei nº 8.935/94).

O procedimento de dúvida registrária, como o nome já indica, restringe-se exclusivamente aos Registros Públicos, excluindo-se assim os Tabelionatos (de Notas, Protesto e Contratos Marítimos).

Indubitavelmente o procedimento de dúvida se aplica ao Registro de Imóveis, uma vez que os dispositivos legais do art. 198 a 204 estão previstos topograficamente no capítulo do Registro de Imóveis.

Surgiu então a controvérsia de que o procedimento de dúvida se restringe ao Registro de Imóveis, interpretando *a contrario sensu* a previsão legal topográfica dos art. 198 a 204. Isto é, se a dúvida está prevista no capítulo de registro de imóveis, é porque ela se aplica apenas a esse tipo de registro, com exclusão dos demais.

No entanto, não se deve entender que o procedimento não se aplica às demais espécies de registros por causa dessa previsão legal topográfica, devendo ser aplicado a todos os registros. Isso porque há expressa previsão legal na lei de registros públicos de aplicação aos demais registros.

Art. 296. Aplicam-se aos registros referidos no art. 1º, § 1º, incisos I, II e III, desta Lei, as disposições relativas ao processo de dúvida no registro de imóveis.

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes:

I - o registro civil de pessoas naturais;

II - o registro civil de pessoas jurídicas;

III - o registro de títulos e documentos;

Porém, apesar do cabimento da dúvida em todas as modalidades de registros públicos, a maioria dos casos envolvendo procedimento de dúvida refere-se a registros de imóveis. A título de exemplo, no ano de 2016 dos 156 julgados do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo apenas 1 (um) referia-se ao Registro de Títulos e Documentos, *in verbis*:

REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS – ATA DE ASSEMBLEIA GERAL ORDINÁRIA DE CONDOMÍNIO – Registro para fins de mera conservação na forma do art.

127, VII, da LRP – Irresignação parcial – Dúvida prejudicada – Recurso não conhecido.

O fato de o condomínio de lotes não existir expressamente no ordenamento jurídico não pode impedir que os titulares de domínio estabeleçam regras a valer entre si em virtude do convívio em conjunto, e nem que levem estas regras a registro para fins de mera conservação na forma prevista na Lei nº 6.015/73. O registro no RTD de loteamento autodenominado de condomínio, se deferido, em nada colocará em risco a veracidade dos registros públicos. De outro lado, servirá de importante fator de segurança para os interessados que o firmaram.

(APelação CÍVEL - 0005617-68.2014.8.26.0286 – ITU)

No que tange aos Tabelionatos de Protesto, há certa polêmica sobre a possibilidade de suscitarem procedimento de dúvida. De um lado, está que o procedimento de dúvida restringe-se aos Oficiais de Registros, e não aos Tabelionatos. Ademais, não há previsão na Lei de Registros Públicos para tanto. Por outro lado, a lei 9.492/97, que estabelece o Protesto de Títulos, prevê a possibilidade de o Tabelião de Protesto encaminhar dúvida ao juízo, senão vejamos:

Art. 18. As dúvidas do Tabelião de Protesto serão resolvidas pelo Juízo competente.

Ademais, há a previsão genérica na lei dos registradores e notários quanto à possibilidade de os oficiais ou tabeliões suscitarem dúvida ao juízo competente.

Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro:

XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva;

Há quem entenda que, a partir do art. 18 da Lei de Protesto, a admissibilidade de o Tabelião de Protesto formular dúvida, uma vez que o legislador apresenta um

modus operandi diverso da lei ora comentada, vez que as dúvidas encaminhadas ao juízo competente eram formalizadas aos notários pelos interessados. Em relação ao instituto do protesto, por meio da lei específica, eventuais dúvidas serão suscitadas pelo tabelião de protesto, ou seja, quem tem a dúvida em relação ao procedimento na serventia é o tabelião e não o apresentante do documento⁶.

Por outro lado, Sérgio Bueno, Tabelião de Protesto de São José do Rio Preto, entende que não é cabível o procedimento de dúvida no Tabelionato de Protesto, em razão de a expressão “dúvida” presente no art. 18 da lei 9.492/97, uma vez que esta é encaminhada ao Juízo das Varas Comuns, que exercem efetivamente jurisdição, diferentemente da dúvida prevista no art. 198, LRP, que é dirigida ao juízo competente em matéria administrativa.

2.1.1 A Desjudicialização do procedimento da dúvida

A instituição do procedimento de dúvida no Registro de Imóveis, tal qual se conhece, nos termos do art. 188 e ss da LRP, é uma sistemática *sui generis*. O Registrador de Imóveis tem a prerrogativa de dar uma decisão em juízo de qualificação registrária admitindo ou não o ingresso do título no fólio real. Essa decisão é realizada tendo como fundamento os princípios registrários, além dos princípios gerais de direito.

Desse modo, a qualificação registrária, positiva ou negativa, assemelha-se em muito as decisões judiciais, em que um terceiro desinteressado diz o direito no caso concreto. Falta, entretanto, ao registrador atributos próprios da jurisdição, como a coercibilidade e definitividade.

Outra questão que destoa do padrão é a reanálise da decisão. Tanto na esfera administrativa própria quanto na esfera jurisdicional, a reapreciação de uma decisão é realizada através do recurso que pode ser interposto pelo interessado ou parte que se sentiu prejudicado. No caso em tela, é feito pela suscitação de dúvida pelo próprio Oficial de Registro, e não pelo interessado.

Por fim, outra diferença é a autoridade que julga o procedimento de dúvida. No processo administrativo é feito pelo superior hierárquico ou autoridade vinculada, no caso do recurso hierárquico impróprio. No processo jurisdicional, a autoridade

juulgadora é o Tribunal, em regra. Vale dizer, a autoridade que julga o processo de dúvida é, em tese, da mesma natureza da autoridade que julgou originariamente a decisão.

No procedimento de dúvida, a qualificação é feita pelo Oficial de Registro, que é um particular em colaboração, e a dúvida é julgada por um juiz. Porém, o juiz julga com fundamento no controle da administração pública, ou seja, é um juiz na esfera administrativa. Vale dizer, não é um juiz com poderes jurisdicionais, mas um juiz administrativo, pois é o juiz corregedor permanente.

Assim, o procedimento de dúvidas tem a grande vantagem de não exigir da jurisdição que se manifeste necessariamente sobre o tema, que será analisado pelo juiz corregedor permanente do Registro de Imóveis prolator da decisão. Além disso, só há manifestação do juiz corregedor permanente em caso de suscitação de dúvida, já que a análise originária é feita pelo Oficial de Registro.

Destarte, se o procedimento de dúvidas não tivesse esse contorno que possui hoje, através da sistemática dos arts. 188 e seguintes da Lei de Registros Públicos, a impugnação da decisão do Oficial de Registro que denega o ingresso do título do fôlio real seria feita diretamente por uma ação ordinária a ser julgada por um juiz com função jurisdicional, com recurso para o Tribunal de Justiça, podendo chegar até mesmo ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.

Outro ponto do procedimento de dúvidas que reduz a litigiosidade é que a matéria não chega os Tribunais Superiores. Em se tratando de procedimento de dúvida, não cabem os chamados recursos excepcionais, isto é, Recurso Especial – julgado pelo Superior Tribunal de Justiça – e Recurso Extraordinário – julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Vejamos alguns precedentes desses Tribunais:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. PROCEDIMENTO DE DÚVIDA REGISTRAL. NATUREZA ADMINISTRATIVA. IMPUGNAÇÃO POR TERCEIRO INTERESSADO. IRRELEVÂNCIA. CAUSA. AUSÊNCIA. NÃO CABIMENTO DE RECURSO ESPECIAL. 1. O procedimento de dúvida registral, previsto no art. 198 e seguintes da Lei de Registros Públicos, tem, por força de expressa previsão legal (LRP, art. 204), natureza administrativa, não qualificando prestação jurisdicional. 2. Não cabe recurso especial contra decisão proferida em procedimento administrativo, afigurando-se irrelevantes a existência de litigiosidade

ou o fato de o julgamento emanar de órgão do Poder Judiciário, em função atípica. 3. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1.570.655/GO, Rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, julgamento em 23/11/2016)

Ainda sobre o tema, no âmbito do Supremo Tribunal Federal há julgado da mais alta relevância sobre o tema da impossibilidade de conhecimento de recurso extraordinário de processo oriundo de procedimento de dúvida registrária. Apesar de ser proferido pelo STF e restringir-se ao RE, sua fundamentação também serve para o Recurso Especial julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se observa:

Os atos decisórios do Poder Judiciário, que venham a ser proferidos em sede meramente administrativa (como ocorre em relação ao procedimento da dúvida em matéria de registros públicos), não encerram conteúdo jurisdicional, deixando de veicular, em consequência, a nota da definitividade que se reclama aos pronunciamentos suscetíveis de impugnação na via recursal extraordinária.

Em suma: não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça, que, em sede de procedimento de dúvida, julga recurso de apelação interposto com fundamento no art. 202 da Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/73). E que, em tal situação, a atividade desenvolvida pela Corte judiciária local não se reveste de caráter jurisdicional, afastando, por isso mesmo, a possibilidade de reconhecimento, na espécie, da existência de uma causa, para os fins a que se refere o art. 102, III, da Constituição da República, consoante tem advertido, em sucessivos pronunciamentos sobre essa específica matéria, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(RE 254497, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em 09/02/2000, publicado em DJ 18/02/2000, p. 125.)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que são impugnáveis na via recursal extraordinária apenas as decisões finais proferidas no âmbito de procedimento judicial que se ajuste ao conceito de causa (CF, art. 102, III). A existência de uma causa - que atua como inafastável pressuposto de índole constitucional inerente ao recurso extraordinário - constitui requisito formal de admissibilidade do próprio apelo extremo. Todas as vezes que a expressão 'causa' é utilizada na Constituição ela designa, na abrangência de seu sentido conceitual, todo e qualquer procedimento em cujo âmbito o Poder Judiciário, desempenhando sua

função institucional típica, pratica atos de conteúdo estritamente jurisdicional (RTJ 161/1031).

Dessas decisões acima, entende-se que a expressão que não é possível o julgamento de recurso especial e recurso extraordinário no procedimento de dúvida uma vez que tais recursos reclamam um processo de natureza jurisdicional como requisito de admissibilidade.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;
- b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;
- c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

Assim, entende-se que, sempre que a Constituição utiliza a palavra “causa”, especialmente no capítulo do Poder Judiciário, ela está fazendo no sentido de processos julgados pelo Poder Judiciário em sua função jurisdicional, e não em processos administrativos. É também o posicionamento de Bernardo Pimentel Souza (SOUZA, 2013).

Dessarte, a instituição do procedimento de dúvida suscitado diretamente no Registro de Imóveis tem uma papel salutar na redução da litigiosidade, funcionando como uma espécie de ferramenta de gestão adequada de conflitos dentro do próprio ambiente extrajudicial.

2.3 Protesto de Certidão de Dívida Ativa

O protesto, tal como os vários institutos cambiários, tem seu nascimento na prática italiana na era medieval. Ainda no século XIV, o protesto era uma parte do tema dos títulos de créditos, notadamente da letra de câmbio. Servia, assim, para fixar a taxa de juros em caso de inadimplemento da letra de câmbio e configurar falta de aceite e de pagamento (BUENO, 2016).

Ocorre que, atualmente, o protesto não se circunscreve apenas aos títulos de crédito, mas é ferramenta contra o inadimplemento de modo geral (AGRA, 2021).

É que a eficiência, rapidez, simplicidade na satisfação dos títulos de crédito fizeram com o protesto abrangesse também créditos não cambiários (EL DEBS, 2017).

O próprio art. 1º da lei 9.492/97, lei que define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências, aponta essa abrangência de atribuições do Protesto:

Lei 9.492/97

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida (BRASIL, 1997, art.1).

A expressão outros documentos de dívida significa outros títulos que, embora não sejam cambiais, são dotados de certeza, liquidez e exigibilidade.

As Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, que orientam a atividade extrajudicial, em um primeiro momento, adotou entendimento sedimentado em parecer da CGJ nº 076/05-E, aprovado com força normativa, de lavra do juiz José Antônio de Paula Santos Neto, lançado no processo CG 864/2004, segundo o qual “documento de dívida é todo título executivo judicial ou extrajudicial assim considerados em lei” (CGJ, 2005).

Para que sejam protestáveis devem conter os requisitos da certeza, liquidez e exigibilidade. A certeza decorre da perfeição formal do título, que retratará a obrigação certa quando nele estiverem estampadas a natureza da prestação, seu objeto e seus sujeitos. A liquidez diz respeito à indicação do quanto devido ou, pelo menos, a indicação dos elementos que através de simples cálculo permitam indicar o

quanto devido. Por fim, a exigibilidade diz respeito à eficácia atual do crédito que decorre do inadimplemento e da ausência de termo, condição ou contraprestação pendentes e de inconstitucionalidade da norma ou interpretação que fundamentou a decisão judicial (BUENO, 2013)

Por fim, vale ressaltar uma corrente intermediária, segundo a qual documento de dívida é todo título executivo (judicial ou extrajudicial) ou outro documento cujo protesto seja permitido por lei ou norma regulamentar (LOUREIRO, 2018).

Fundamenta-se no fato de que hoje o protesto já permitido e exigido por lei em casos que não se trata de título executivo, como alienação fiduciária (art. 2º, § 2º, do DL n. 911/69), a venda com reserva de domínio (art. 1.071, do CPC/73) e o contrato de câmbio (art. 75, da Lei n. 4.728/65), fatura de serviços públicos (BUENO, 2013)

Atualmente as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo adotou essa corrente, conforme consta do item 22: “além dos considerados títulos executivos, também são protestáveis outros documentos de dívida dotados de certeza, liquidez e exigibilidade, atributos a serem valorados pelo Tabelião, com particular atenção, no momento da qualificação notarial. (Alterado pelo Provimento CG Nº 27/2013)”.

Assim, gerou-se uma celeuma: a certidão de dívida ativa pode ser considerada como documento de dívida para o fim de ser protestada?

Uma primeira corrente entende que não é possível o protesto de certidão de dívida ativa pelos seguintes motivos:

- a) Há violação ao princípio da legalidade por ausência de previsão legal;
- b) O protesto da certidão de dívida ativa é um abuso do direito de cobrança da Fazenda Pública na medida em que o protesto gera publicidade amplificada do inadimplemento, gerando desnecessário constrangimento ao devedor;
- c) Não há interesse jurídico, pois a Fazenda já dispõe da execução fiscal (lei 6.815/) e a certidão de dívida ativa é considerada título executivo extrajudicial, podendo ser executada judicialmente. Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA - CDA. PROTESTO.

DESNECESSIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem afirmado a ausência de interesse em levar a protesto a Certidão da Dívida Ativa,

título que já goza de presunção de certeza e liquidez e confere publicidade à inscrição do débito na dívida ativa.
2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2011, DJe 25/05/2011)

d) Os cadastros realizados pelas Fazendas Públicas em geral não são atualizados, de modo que pode gerar protestos indevidos, além de condenação em danos morais (MACHADO, 2013; ABRÃO, 2013).

Por outro lado, há aqueles que defendem a possibilidade jurídica do protesto da certidão de dívida ativa, refutando exatamente os argumentos daqueles contrários, indicando que

a) há previsão legal, na medida em que a certidão de dívida ativa é um título executivo extrajudicial e, portanto, um documento de dívida (art. 1º, lei 9.492/97);

b) Não existe abuso de direito da Fazenda, já que a execução fiscal é uma ação judicial que, naturalmente, também gera publicidade (art. 93, XI, CF);

c) O princípio da eficiência acrescentado pela EC 41/98 ao art. 37 da CF exige que o administrador público escolha o meio mais efetivo e célere, alcançando o melhor resultado com o menor custo possível; e

d) Atualmente a maior parte das Fazendas Públicas possuem um cadastro atualizado.

Apesar da controvérsia doutrinária sobre o tema, o Conselho Nacional de Justiça em sede de pedido de providências, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em consulta e o Tribunal de Justiça de São Paulo em apelação cível já apontavam para a possibilidade de protesta das certidões de dívida ativa das diversas Fazendas Públicas. Nesse sentido:

CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PROTESTO EXTRAJUDICIAL. CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REGULAMENTAÇÃO. Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata. Procedência do pedido para recomendar aos tribunais a regulamentação da matéria.

(CNJ, Pedido de Providências 200910000045376, Rel. Conselheira Morgana de Almeida Richa)

Em razão do exposto, ante aos elementos colhidos na instrução processual, dentro da competência atribuída a esta Corte, meu voto propõe que se responda ao consulente que esta Corte entende que é possível que os Municípios enviem a protesto extrajudicial as Certidões da Dívida Ativa, documentos estes hábeis para tanto, nos termos da Lei Federal n. 9.492/97, auxiliando tal sistemática na otimização da cobrança dos créditos municipais e possibilitando a redução do montante inscrito a esse título, englobando-se nessa conclusão os quesitos individualizados encaminhados pelo consulente

(TCESP, Tribunal Pleno Sessão de 8-2-2012 item 032 – TC-041852/026/10. Assunto: Consulta a respeito da possibilidade de protesto das Certidões da Dívida Ativa – CDA), Rel. Substituto de Conselheiro Dr. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis)

PROTESTO. Certidão de Dívida Ativa da Fazenda Pública – Possibilidade – Meio juridicamente adequado de constranger legalmente o devedor ao pagamento de dívida líquida e certa de forma prévia à utilização da via jurisdicional – Recurso não provido”

(TJSP, Ap. 9193156-19.2008.8.26.0000, Rel. Aliende Ribeiro)

Ainda, assim, em face da controvérsia, foi promulgada lei nº 12.767/12, que alterou a redação da lei nº 9.294/97 para incluir as certidões de dívida ativa nos títulos sujeitos ao protesto, *in verbis*:

Lei nº 9.294/97

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. **Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.** [\(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012\)](#)

Assim, o principal argumento daqueles contrários ao protesto das certidões de dívida ativa foi sepultado, na medida em que a própria lei passou a admitir essa figura jurídica.

Ocorre que foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal contra a lei nº 12.767/12. Porém, o STF acabou rejeitando os argumentos da parte autora, declarando constitucional a lei que incluiu o protesto das certidões de dívida ativa das Fazendas Públicas (ADI 5135/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Julgamento em 09/11/2016).

O Tribunal entendeu, em síntese, que o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material.

Foi consignado que somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs.

A partir daí, o STF fixou que, em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes.

De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito.

De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias etc.).

Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício.

Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade, entendida como adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A medida é *adequada*, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal.

A medida é *necessária*, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário).

A medida é *proporcional em sentido estrito*, já que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.

Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento.

Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados.

Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos, decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade).

3. DA PROBLEMÁTICA ATUAL

O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa tem grandes vantagens se comparado à execução fiscal. Este é método tradicional de resolução judicial de conflitos fiscais, enquanto aquele é meio mais moderno, com vantagens ínsitas.

E os benefícios da utilização dos mecanismos alternativos de solução de controvérsias residem exatamente nos problemas da jurisdição estatal, senão vejamos.

A litigiosidade exacerbada no âmbito do poder judiciário é o principal entrave.

Relatório “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça do ano de 2018 apontou que dos 79 milhões de processos em trâmite no país, 42.810.000 milhões são processos de natureza executiva fiscal, civil e cumprimento de sentença. Isso equivale a 54,2% de todo o acervo do Poder Judiciário.

Há 13 milhões de processos são execuções civis fundadas em títulos extrajudiciais e judiciais, o que corresponde à aproximadamente 17% de todo o acervo de demandas em tramitação no Poder Judiciário.

As execuções fiscais representavam 74% desse estoque, correspondendo a aproximadamente 31.4 milhões de processos ou 39% dos casos pendentes

Somente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP finalizou o ano de 2017 com 12 milhões de execuções fiscais em curso.

Outra problemática da justiça estatal é o *tempo*. O período de tramitação das execuções é extremamente longo, qual seja, 4 anos e 9 meses.

O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito é de apenas 25,8%.

No que concerne à *satisfação* do bem da vida, há outro problema com a jurisdição estatal. É que o resultado útil do processo depende de um processo de conhecimento, em que se decidirá o *an debeatur*, o que se deve, para somente após iniciar o processo de cumprimento de sentença, para se apurar o *quantum debeatur*, ou seja, o quanto se deve. E a partir disso se buscar bens do devedor para satisfazer o crédito definido nos moldes da sentença.

Apenas 14,9% desses processos de execução atingem a satisfação do crédito perseguido. Ou seja, de cada 100 processos de execução que tramitavam em 2018, aproximadamente 85 não obtiveram baixa definitiva nos mapas estatísticos.

Consequência dessa litigiosidade excessiva, tempo estendido e baixa satisfação, há outros *efeitos deletérios* que se irradiam na sociedade: impactos negativos econômicos para o desenvolvimento do País são incalculáveis, na exata medida em que bilhões em créditos anuais deixam de ser satisfeitos, impactando diretamente o crescimento nacional.

Como resposta do estado a essa ineficiência, há um *elevado custo* da movimentação da máquina judiciária. Relatório do Conselho Nacional de Justiça aponta que há um custo médio total para a tramitação de um processo de execução civil em torno de R\$ 5.000,00, e, multiplicando-se pelo número de ações executivas civis pendentes (13 milhões), encontra-se um total aproximado de R\$ 65 bilhões referentes às despesas arcadas pelo Estado, somente em sede de execução civil.

O Poder Judiciário brasileiro custa cerca de 1,3% do PIB nacional, percentual bem mais alto do que o montante despendido por nações vizinhas e de economia semelhante, como a Argentina e o Chile — que gastam 0,13% e 0,22%, respectivamente.

Assim, há um *custo por habitante* alto. As despesas do Poder Judiciário somaram 93,7 bilhões de reais (= 1,4% PIB), correspondente a 2,6% dos gastos da União, Estados e Municípios; o custo total da Justiça no mesmo período foi de R\$ 449,53 (quatrocentos e quarenta e nove reais e cinquenta e três centavos) por habitante.

E num cenário político-econômico de *desequilíbrio das contas públicas* da maioria dos entes federados, a utilização do protesto das certidões de dívida ativa não pode passar despercebido.

De outra banda, temos os tabelionatos de protesto de títulos e letras como ferramentas para a desjudicialização das execuções judiciais de certidões de dívida ativa. E o tabelionato de protesto possui algumas vantagens comparadas à jurisdição estatal, senão vejamos.

A *capilaridade* das serventias extrajudiciais tem sido o grande trunfo do seu sucesso. É que em muitas cidades pequenas não há um órgão da justiça comum para julgar casos, situação em que o jurisdicionado precisa se deslocar para outro município maior. Já os cartórios possuem uma presença em grande parte dos municípios, o que faz com que seja, em algumas ocasiões, a única presença do Estado naquela localidade.

A *rapidez* do protesto extrajudicial é marcada pelo próprio princípio da celeridade, que exige rapidez, flexibilidade e informalismo e se exterioriza nos prazos do procedimento do protesto, como o da protocolização dos títulos (24 horas), da retirada ou desistência do protesto e da efetivação do protesto (3 dias úteis).

Já nos processos judiciais, muito embora a previsão constitucional dos princípios da razoável duração do processo e da celeridade (art. 5º, LXXXVIII, CF), sabe-se que a demora é uma marca dessa modalidade de resolução de conflitos. Um estudo apontou que um processo de execução fiscal na Justiça Federal leva em média 2.989 dias para ser julgado, isto é, 8 (oito) anos, 2 (dois) meses e 9 (nove) dias. E se ocorressem todas as etapas da execução fiscal, o tempo ainda seria maior: 5671 dias, quase 16 anos (IPEA, 2011).

Uma outra grande vantagem é o *custo reduzido*. No protesto de certidão de dívida ativa quem paga os emolumentos são o devedor, e não o credor. Ademais, os custos, ainda que suportados pelo devedor, são menores. Atualmente, no Estado de São Paulo, os valores referentes ao protesto são escalonados conforme o valor da dívida, sendo o menor valor na ordem de R\$3,65 e o maior valor na faixa de R\$552,00.

Já nas execuções fiscais, embora seja possível a concessão de justiça gratuita ao demandado, há um custo implícito bastante elevado, na medida em que toda a estrutura do Poder Judiciário é acionada para resolver questões meramente patrimoniais, e não raro, de valores pequenos.

Outra grande vantagem da utilização do Protesto é a experiência exitosa das serventias extrajudiciais anteriores. A própria forma de delegação do serviço público inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (art. 236) já é uma realidade exitosa, retirando a atividade do modelo público de exercício.

Outras atividades passaram a ser desjudicializadas, como a retificação do registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004), o inventário, a partilha, a separação e o divórcio (Lei nº 11.441/2007), a retificação de registro civil (Lei nº 13.484/2017) e a usucapião extrajudicial. Provimentos do Conselho Nacional de Justiça passaram a prever a conciliação e de mediação nas serventias notariais e de registro do Brasil, medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil, possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto

Dessas características se extrai a *eficiência* do protesto e a consequente ineficiência da execução fiscal. É que o protesto por ser rápido e consideravelmente mais barato, é o meio mais adequado para esse tipo de resolução de conflitos. Ora, o princípio da eficiência, introduzido na ordem constitucional pela Emenda Constitucional 19/98 (art. 37, CF), preconiza que se deve utilizar os meios menos custos e mais eficientes na consecução da finalidade pública.

Numa análise econômica do direito, fundada nos postulados da eficiência da alocação de recursos e do equilíbrio, o protesto de certidões de dívida ativa pode ser considerado como um importante meio de correção das falhas de mercado, redução dos custos transação e diminuição das assimetrias de informações (FREITAS e VITA).

A Análise Econômica do Direito (AED) ou Law and Economics (L&E) procura valer-se de métodos de estudo jurídico realizados pelo estudo de economistas e juristas que se acudiram de técnicas econômicas neoclássicas para estudar assuntos jurídicos a partir do ferramental teórico da economia (SADDI, 2005).

Todo esse movimento de junção entre o direito e a economia é identificada com o esforço de Ronald Coase, com a obra “The Problem of Social Cost” e de Guido Calabresi.

Dessa forma, entende-se que a formatação que o direito imprime na sociedade gera o direcionamento do comportamentos dos indivíduos para um lado ou para o outro. Nesse sentido, cumpre ao Direito estruturar as regras jurídicas da forma que mais gere incentivos positivos na sociedade.

Não obstante isso, com vistas a otimizar o trabalho de ajuizamento de execuções fiscais, enfocando nos grandes devedores, muitos entes federativos têm emitido portarias dispensando o ajuizamento de ações em valores considerados baixos.

No âmbito federal, por exemplo, a Advocacia-Geral da União (AGU) definiu que os procuradores estão dispensados de ajuizar execução fiscal cujo valor da causa seja inferior a R\$10.000,00, com exceção das dívidas oriundas de multas aplicadas (Portaria nº 349/2018 da AGU).

Ocorre que esse é um problema atinente aos processos judiciais, mas que não se aplica ao protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa. Isso porque o trabalho a que a Fazenda Pública se submeterá para dar início ao protesto é mínimo, diferentemente das execuções fiscais, de modo que, mesmo dívidas de valores diminutos podem ser protestados sem prejuízo de quaisquer questões.

Dessa forma, há um problema ainda não resolvido atualmente, que consiste na ausência de mecanismos para compelir a administração pública a buscar o recebimento desses valores.

Vale dizer, a ausência de encaminhamento da dívida ativa à protesto, antes da utilização do executivo fiscal, deveria ser considerado ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública (notadamente a eficiência) e por prejuízo ao erário.

PRODUTO FINAL

Como visto, na esfera federal, a Advocacia-Geral da União, “considerando que meios extrajudiciais se mostram mais eficientes para a cobrança de pequenos créditos”, editou portaria administrativa (Portaria nº 349, 04/11/2018) permitindo inscrever em dívida ativa apenas valores superiores a R\$10.000,00 (dez mil reais).

Recorde-se que a inscrição em dívida ativa é requisito essencial para a constituição da certidão de dívida ativa (CDA), que é o título executivo extrajudicial dotado de certeza, liquidez e exigibilidade, portanto, apto a ser protestado no Tabelionato de Protesto de títulos.

Dessa forma, em outras palavras, a Advocacia-Geral da União não admite a protestabilidade de certidões de dívida ativa de valores inferiores a R\$10.000,00 (dez mil reais), exceto as CDAs já constituídas antes da vigência da mencionada Portaria.

Ocorre que essa sistemática faz sentido apenas na recuperação de créditos por meio do Poder Judiciário, em que o custo da Administração Pública com membros, servidores, tempo de trabalho, duração do processo etc.

Já na recuperação de crédito extrajudicial, notadamente com o protesto de certidões de dívida ativa, o trabalho do membro da advocacia pública é apenas no requerimento inicial do protesto, todo o restante estará a cargo do Tabelião de Protesto. A duração da recuperação de crédito também é infinitamente menor, passando de 8 anos nos processos de execução fiscal para 3 dias nos tabelionatos de notas.

Dessa forma, sugere-se a alteração da mencionada portaria para admitir expressamente o protesto de certidões de dívida ativa de quaisquer valores.

BIBLIOGRAFIA

AGRA, Ronaldo. Ponderações acerca da lei n.º 9.492/97: da impossibilidade da declaração da prescrição pelo tabelião de protestos. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, n. 13, v. 1, p. 257-262, 2021.

BARROS, Humberto G. *Entraves do Judiciário: denominador comum*. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, n.º 153, p. 14-16, 31 mai. 2003.

BOCKMANN, Egon. *Direito administrativo e alternative dispute resolution* - 1ª ed. (2020)

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial* 4. ed. — São Paulo: Saraiva, 2011.

BUENO, Sérgio Luiz José. *Tabelionato de protesto*. São Paulo: Saraiva, 2013. — (Coleção cartórios / coordenador Christiano Cassettari)

CARDOSO, Camila Caixeta. *As serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização*. 2016. <https://repositorio.fumec.br/xmlui/handle/123456789/712>.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. *Desjudicialização e Resolução de Conflitos - A Participação Procedimental e o Protagonismo do Cidadão na Pós-Modernidade*.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

2018. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números** 2018. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

DIDIER, Freddie. *Curso de Direito Processual Civil (Volume 1)* . 2012. Ed. Jus Podivm.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 2000.

EL DEBS, Martha. *Legislação notarial e de registros públicos comentada: doutrina, jurisprudência e questões de concursos*. 2ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

FREITAS, Matheus Silva; VITA, Jonathan Barros. A eficiência alocativa do tabelionato de protesto à luz da análise econômica do direito. *Economic Analysis of Law Review*: Vol 8, No 2 (2017).

GARANI, João Peixoto; DENARDI, Eveline. *MEDIAÇÃO EM CARTÓRIOS NA ITÁLIA E NO BRASIL*. *Direito UNIFACS–Debate Virtual*, n. 257, 2021. <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/7501>

GOMES, Luciana Buksztejn. O procedimento de suscitação de dúvida no Registro de Imóveis. Revista de Direito da ADVOCEF. Porto Alegre, ADVOCEF, v.1, n.18, 2014. <https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2017/06/1%CC%81ndices-Advocef.pdf> (P.181)

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso a justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 22, n. 1, 2021. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701>

HILL, Flávia Pereira. Mediação nos Cartórios Extrajudiciais: desafios e perspectivas. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 19, n. 3, 2018. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/39175>

IPEA, nº 83 custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal. 2011

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática 8. ed. rev., atual e ampl. - Salvador: JusPodivm; 2017.

PAIVA, João Pedro Lamana Paiva. *Procedimento de dúvida no registro de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 2009.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. Direito, Economia E Mercados. Ed. Elsevier. 2005

RAMBO, Luiz Inácio et al. Retificação administrativa de limites, confrontações e áreas de terrenos urbanos junto ao Registro de Imóveis, a partir de dados do Cadastro Imobiliário Urbano. 2000. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/78895?show=full>. (P.78)

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Condomínios e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Mirante, 2012.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. Registro de imóveis I: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2016. – (Coleção Cartórios / coordenador Christiano Cassettari)

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. Registro de imóveis II: atos ordinários. São Paulo: Saraiva, 2016. – (Coleção Cartórios / coordenador Christiano Cassettari)

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. Registro de imóveis III: procedimentos especiais. São Paulo: Saraiva, 2016. – (Coleção Cartórios / coordenador Christiano Cassettari)

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 7ª Ed. São Paulo, Método, 2017.

TARTUCE, Fernanda. O novo marco legal da mediaçãoB no direito brasileiro The new mediation legal mark in Brazilian Law.

TORRES, Marcelo Krug Fachin. Do contraditório no registo de imóveis.
[https://www.academia.edu/download/44005906/Do contraditorio no Registro de I
moveis 3.pdf](https://www.academia.edu/download/44005906/Do_contraditorio_no_Registro_de_I_moveis_3.pdf)