

# AGENDA 2030: DA ATUAÇÃO JURISDICIONAL PARA O PODER DELEGADO - EXECUÇÃO CIVIL EXTRAJUDICIAL

*AGENDA 2030: FROM JUDICIAL ACTION TO DELEGATED POWER - EXTRAJUDICIAL CIVIL EXECUTION*

**Mariana Polydoro de Albuquerque Diefenthaler<sup>1</sup>**  
Advogada

**RESUMO:** Estudar o projeto de Lei nº 6.204/2019 em cotejo com a Lei nº 6.015/1973 revela a possibilidade de desjudicialização da execução do Poder Judiciário, atualmente com a função executiva plena, que passaria a exercer uma função delegada, contextualizando-se em pauta de inovação diante da Agenda 2030, do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva a integração da pauta de Direitos Humanos das Nações Unidas e institucionaliza, no Poder Judiciário, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**ABSTRACT:** Study the draft Law 6204/2019 in comparison with Law 6.015/1973 reveals the possibility of de-judicialiation of the execution of the Judiciary, currently with the full executive function, which would assume a delegated

*function, contextualizing itself in the agenda of Innovation in front of the 2030 Agenda, of the National Council of Justice, which encourages the integration of the United Nations Human Rights agenda and institutionalizes the Sustainable Development Goals in the Judiciary.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Projeto de Lei Execução Extrajudicial; registros públicos; poder jurisdicional; poder delegado.

**KEYWORDS:** *Extrajudicial Execution Bill; Public Records; jurisdictional power; delegated power.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Os serviços notariais e registrais no Brasil; 2 Da publicidade dos registros públicos; 3 Das atividades notariais que conferem a autenticidade, segurança e eficácia dos serviços de registros públicos; 4 Do

---

<sup>1</sup> Integrante do Grupo de Estudos em Processo Civil e designada como Relatora. Artigo apresentado e discutido junto ao Grupo de Estudos em Processo Civil da Escola da Ajuris.

cotejo da Lei de Registros Públicos com o Projeto de Lei de Execução Extrajudicial; 5 Da Lei Geral de Proteção de Dados; Considerações finais; Referências.

## INTRODUÇÃO

O Grupo de Estudos em Processo Civil da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – Ajuris, moderado pela Professora e jurista Elaine Harzheim Macedo, trabalha há quatro anos com temáticas transversais transdisciplinares ao processo civil brasileiro. Desde o ano passado, o grupo passou a funcionar por plataformas virtuais, de forma *online*, através dos encontros quinzenais, sempre às segundas-feiras, das 18h às 19h15.

No ano de 2020, o grupo trabalhou, no primeiro semestre, a judicialização da política pública, sendo mantida a metodologia presencial, com a designação de um relator por encontro sobre o tema livremente proposto por ele dentro da temática, sendo debatido, ao final, por todos, o assunto, sob a mediação da professora responsável pelo Grupo.

No segundo semestre do ano passado, o Grupo de Estudos foi pautado pelo tema da (in)segurança jurídica, gerando discussões interessantes sobre a função dos poderes e o ativismo judicial em meio à pandemia do Covid-19 e o reflexo no processo civil de decretos sancionados e revogados em curtos espaços de tempo.

No ano de 2021, a turma se organizou na temática de analisar o Projeto de Lei nº 6.204/2019, de iniciativa da Senadora Soraya Thronicke, que pode alterar a natureza de normal geral das execuções, impactando, sobremaneira, a cobrança de título executivo judicial e extrajudicial, que passarão da jurisdição estatal para delegação aos tabeliães de protestos.

A denominada desjudicialização das execuções civis, que aponta para o patamar normativo ladeado por países do continente europeu, a exemplo de Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Suécia, entre outros.

O tema, ainda pouco explorado pela doutrina, merece considerações pela evidente capacidade e expertise dos tabeliães de protestos, que prestam serviços de qualidade diferenciada, seguindo a linha de observação das retificações do registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004), do inventário, da separação e do

divórcio (Lei nº 11.441/2007), da retificação de registro civil (Lei nº 13.484/2017) e do usucapião (art. 1.071 do CPC; LRP, art. 216-A).

Destaca-se que o Poder Judiciário, atualmente detendo a função executiva plena, passa a exercer uma função delegada, contextualizando-se na Agenda 2030, do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva a integração da pauta de Direitos Humanos das Nações Unidas, aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 2018, incorporando os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e ampliando-os para 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Poder Judiciário brasileiro é pioneiro, no mundo, na institucionalização da Agenda 2030.

Com esse olhar global e inclusivo da Agenda 2030, a desjudicialização que o presente estudo introduz é pauta inovadora de cocriação de estratégias preventivas para dirimir controvérsias revelando a função delegada das serventias extrajudiciais alvo de fiscalização do Poder Judiciário, que mantém o controle para regulamentar a metodologia e para aferir a qualidade e a lisura desses serviços.

A participação das serventias extrajudiciais merece considerações pelo inequívoco escoamento dos processos contornando o acesso à justiça de forma mais abrangente, no sentido da justiça multiportas, que encaminha o conflito para além do processo, acolhendo os métodos heterocompositivos (jurisdição e arbitragem) e autocompositivos (negociação, mediação e conciliação), em prol da resolução adequada dos conflitos com simplicidade, eficiência, economia, rapidez e efetividade.

Nesse caminho, o Projeto de Lei nº 6.204/2019, que valoriza o protesto como eficiente mecanismo de efetivação do cumprimento de obrigações, sem prejuízo da aplicação subsidiária de regras do processo civil. Prevê, ainda, sua incidência e cria a figura do *agente de execução*. Estabelece, na sequência, o procedimento a ser adotado, a justificar o debate sobre o assunto como sendo de suma importância para melhor compreender como o instituto está sendo construído, vindo ao encontro de que a jurisdição estatal anseia por inovação, renovação e provocação, com maior eficiência e menor custo na superação dos conflitos.

Nesse *hub* legal de quebrar paradigmas, propõe-se, antes de qualquer objeção ou apoio, estudar de forma não linear os contornos dessa possibilidade de atualização de procedimento, evitando o julgamento e trazendo pontos de cortes e vieses que trazem à tona o desafio desse mundo M.U.V.U.C.A., expressão militar do exército americano, apresentada pelo Colégio Militar dos Estados Unidos no final da década de 1990, que descreve as novas abordagens mundiais de estratégias e gestão que precisam ter significado (*meaningfull*), o impacto global (universal), a volatilidade (*volatily*), a incerteza (*uncertainty*), a complexidade (*complexity*) e a ambiguidade (*ambiguity*).

Com o objetivo de trazer para o ambiente da educação e da evolução das organizações, está claro que a estabilidade é lidar com a instabilidade, em que a flexibilidade cognitiva é exigida, razão pela qual se faz uma breve retrospectiva da Lei de Registros Públicos, expressamente colacionada pelo Projeto, com vistas a um enfoque prospectivo e de visão de futuro.

## 1 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS NO BRASIL

O funcionamento dos serviços notariais e registrais no Brasil sinaliza muitas normas aplicáveis, como Constituição Federal de 1988, Lei nº 6.015/1993, Lei nº 9.492/1997, Lei nº 7.433/1985 e Decreto nº 93.240/1986, Lei nº 10.406/2002, Lei nº 4.591/1964, Lei nº 6.766/1979, Lei nº 10.257/2001, Lei nº 5.709/1971, entre outras.

O rol de normas atinentes ao tema exemplifica o quanto a atividade é regulada e fiscalizada com base legal sujeita às penalidades previstas. Porém, para este trabalho, colacionam-se, por sua relevância, dispositivos da Lei nº 6.015/1973.

A Lei dos Registros Públicos é uma lei de alcance nacional que assegura autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos relativos às questões dos registros públicos, quais sejam: registro civil de pessoas naturais, registro civil de pessoas jurídicas, registros de títulos e documentos, registro de imóveis, registros públicos de empresas mercantis, cujo art. 1º já nos acena a sua finalidade, supracitada. Tais atribuições seguem uma escrituração em livros, sujeitos à correição da autoridade judiciária competente cuja conservação somente sairá do respectivo cartório mediante autorização judicial. A ordem de serviço começará e terminará às mesmas horas em todos os dias.

Os oficiais de registro civil garantem a autenticidade da atividade por meio da fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. A natureza e os fins do serviço, o ingresso na atividade, os titulares e seus prepostos, a responsabilidade civil e criminal, o encerramento da delegação e as principais atribuições de cada um são alvo do art. 236 da Constituição Federal de 1988.

Como se infere na legislação constitucional, os serviços notariais e de registros públicos são exercidos em caráter privado por meio da delegação, instituto de direito administrativo pelo qual a administração atribui atividade própria a um ente privado ou público (no caso, uma pessoa física).

Os delegatários são particulares que, ao desempenhar funções que caberiam ao Estado, colaboram com a Administração Pública, sem se enquadrar na definição de funcionário público. Contudo, dada a natureza pública dos serviços, exercendo os delegatários função pública, estão sujeitos às regras impostas ao funcionamento dos serviços públicos para efeitos penais, nos termos do art. 327 do Código penal. Devem, outrossim, ser considerados autoridades públicas para efeito de impetração de mandado de segurança, já que têm poder de decisão dentro da esfera de competência que lhes é atribuída.

Por outro lado, a regulamentação e a fiscalização de tais serviços são de competência das Corregedorias Gerais de Justiça dos tribunais estaduais, que, por respeito ao princípio da hierarquia das leis, não podem malferir as leis estaduais, federais ou a Constituição da República.

A Lei de Registro Públicos dispõe, nesse fio, que os serviços concernentes aos registros públicos são estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Os serviços notariais e registrais são também chamados de serviços extrajudiciais, em contraposição aos serviços judiciais (funções típicas do Poder Judiciário). A Constituição de 1988 instituiu um regime exclusivamente privado para a prestação dos serviços públicos notariais e de registro, mediante delegação do Poder Público, na forma do art. 236.

Em decorrência, os titulares das serventias extrajudiciais não são servidores públicos *strictu sensu* e não ocupam cargo público efetivo. As atividades notariais

e de registro são funções isoladas, delegadas aos particulares de forma específica – isto é: cada serventia vaga comporta uma delegação autônoma e isolada por parte do Poder Público –, em semelhança do que ocorre com a concessão ou permissão de serviços públicos.

Todo título executivo, seja judicial ou extrajudicial, é protestável, desde que reflita uma obrigação líquida, certa, exigível. Assim, nesse tocante, o projeto de lei não altera na essência tanto quanto parece sendo recomendável ao Magistrado ganhar tempo com crivos mais saneados que os métodos extrajudiciais oferecem, tornando o processo mais sustentável.

## 2 DA PUBLICIDADE DOS REGISTROS PÚBLICOS

O princípio da publicidade é geral para todos os registros públicos, e, por meio dele, considera-se que o registro torna público a todos o conhecimento dos atos e fatos registrados.

A exibição dos assentamentos constitui a publicidade formal e é emanada de certificação, informes ou cópias autênticas. Não se trata de apenas autenticar a data nem só de conservar, mas integrar um sistema de provas acessíveis a todos, saindo da esfera de custódia das partes envolvidas.

A publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início dos seus efeitos externos. Tal necessidade surgiu nos povos primitivos, embora sem um registro organizado. Visa atribuir segurança às relações jurídicas, permitindo que o interessado conheça o teor do acervo das serventias notariais e registrais. Gera cognoscibilidade, possibilitando o conhecimento dos teores dos registros e dos atos notariais para que se concretize pela expedição de certidões.

Contudo, a publicidade não é absoluta e sofre restrições nos serviços registrais quanto ao registro civil de pessoas naturais – questões referentes ao nome.

Na atividade notarial, não há restrição no tabelionato de protestos, pois certidões de protestos cancelados só podem ser fornecidas ao próprio devedor

ou por ordem judicial; quanto às demais, não há qualquer óbice, mas existe uma formalidade a ser observada de requerimento por escrito do interessado.

### **3 DAS ATIVIDADES NOTARIAIS QUE CONFEREM A AUTENTICIDADE, SEGURANÇA E EFICÁCIA DOS SERVIÇOS DE REGISTROS PÚBLICOS**

A autenticidade é a qualidade do que é confirmada por ato de autoridade, criando presunção de veracidade. Frise-se que a presunção relativa não se estende ao negócio ou ao fato que deu origem ao ato praticado, incidindo a autenticidade exclusivamente sobre o ato notarial ou registral.

A segurança decorre da certeza quanto ao ato e sua eficácia, promovendo a libertação dos riscos. A consulta aos teores dos registros e dos livros de notas, possível a qualquer interessado (publicidade formal), associada à presunção de verdade dos atos que emanam dos serviços notariais e registrais, permite a aferição da boa-fé de quem pratica qualquer ato fundado nas informações recebidas. A gama de normas relativas aos serviços registrais e notariais instrumenta a segurança jurídica deles.

A eficácia significa a garantia de que o ato notarial ou de registro produzirá a consequência própria dele, o estar apto a produzir efeitos jurídicos que dele se esperam, inclusive oponíveis a terceiros, já que o registro civil gera efeitos para todos.

Em linhas gerais, a autenticidade garantida pelo registro é a presunção relativa de veracidade. A segurança, justamente, é a ausência de risco e a eficácia, garantida para produzir efeitos de publicizar o ato jurídico e garantir a boa-fé de todos os envolvidos, dando condição de validade.

Por isso, a lei de registro públicos tem finalidade de constitutiva de direito, comprobatória e publicitária que pode ser oponível a todos!

### **4 DO COTEJO DA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS COM O PROJETO DE LEI DE EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL**

O Projeto de Lei nº 6.204/2019 disciplina a execução extrajudicial para cobranças de títulos executivos judiciais e extrajudiciais que tramitará em cartórios de protestos.

Tal projeto visa a desburocratizar e simplificar a cobrança de títulos executivos civis ao propor um novo sistema ao ordenamento jurídico brasileiro, já aplicado em alguns países da Europa continental.

O texto cria a figura do agente de execução de títulos judiciais e extrajudiciais para atuar e resolver as demandas nos cartórios de protestos, desafogando o Poder Judiciário e, conseqüente, desonerando os cofres públicos, cujas estruturas são bem mais pesadas que a dos cartórios notariais. Diminui, outrossim, o custo de acesso para o seu usuário.

Os cartórios de protestos são aqueles que recebem as reclamações de contas, cheques, notas, promissórias e outros documentos não pagos e intimam os devedores, caso não quitem a dívida, registrando o protesto.

O título não é informado às instituições protetoras de crédito; para “limpar” o nome, o devedor precisa pagar a dívida e a taxa de cartório. Não ocorrendo o pagamento, o credor deve recorrer à Justiça para tentar receber do credor. O problema é que essas execuções são caras, demoradas e, mesmo ganhando a causa, por vezes se tornam inexecutíveis. A estimativa de tais demandas acarreta o custo de cerca de R\$ 65 bilhões, consoante estimativas do projeto de lei apelidado de Soraya.

O texto sugere que os tabeliães de protesto, já responsáveis pelo início das cobranças dessas dívidas, possam continuar atuando na demanda num processo de desjudicialização. Mais da metade do volume de processos que tramita no Poder Judiciário, hoje, estima-se, é execução.

O projeto retira do Judiciário a tramitação da execução de títulos extrajudiciais e o cumprimento de sentença condenatória em quantia certa, delegando-a a um tabelião de protesto que deve atuar segundo o Código de Processo Civil, no que for pertinente.

A proposta inclui um expediente próprio que se aproxima do atual procedimento previsto no Código de Processo, mas sem perder de vista uma simplificação no seu trato, objetivando a satisfação dos créditos titulados com maior efetividade. Leva em conta, outrossim, a familiarização das atividades notariais com o tema “cobrança” e também a possível direta interação e

cooperação dos tabelionatos com os cartórios registrais, que compreendem um rico banco de dados quanto à existência de bens imóveis.

Dessa forma, libera-se grande número de processos da cota da atividade jurisdicional, ficando os Magistrados mais concentrados nas questões essenciais à administração da Justiça, compartilhando a demanda que poderá ser solucionada de forma mais célere e efetiva na missão de promoção desses recursos.

O microsistema novo visa a otimizar a relação credor-devedor e descongestionar o Poder Judiciário, alvo de muita reclamação de morosidade e concentração de poder.

O projeto de lei vai ao encontro das soluções consensuais dos conflitos e evidencia a emancipação do cidadão na tutela de seus direitos creditícios, sem qualquer ofensa ao Estado de Direito, às políticas sociais, à democracia e à autoeducação.

Como visto, pela breve análise do projeto de lei que tramita no congresso e sua conexão com a lei de registros públicos e o sistema notarial, mantém-se como atividade delegada.

Por outro lado, considerando que a normatização e a fiscalização de tais serviços persistem com o Poder Judiciário, tais atividades continuarão tendo natureza jurídica administrativa, ou seja, de função pública.

## **5 DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS**

De acordo com a Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, os dados pessoais não de ser tratados de maneira lícita, legal, transparente. Assim, mesmo, não de ser adequados, pertinentes, exatos, atualizados e devem ser recolhidos para fins de determinados, explícitos e legítimos direitos.

Dentre os três princípios da proteção de dados – princípio da finalidade, princípio do consentimento e princípio da necessidade –, temos que a finalidade determinada, consentida, explícita e legítima de circunstância exigirá do registrador a qualificação da solicitação porque somente fornecerá informações se na ponderação e no juízo jurídico não resolver que deve prevalecer a proteção de dados.

Parece que a prestação de informações da atividade prevista na Lei nº 6.015/1973 reclama apenas tratamento em sua modalidade que pode ser direcionada à Corregedoria Nacional de Justiça em caso de eventual observação.

É certo que os serviços de registro e notariais abrem suas portas para qualquer cidadão, mas ressaltar dados pessoais é uma vulnerabilidade identificada e, para isso, todo o pedido de certidão ou de informação deve passar pelo crivo qualificado do registrador, fiscalizado pela corregedoria de justiça competente.

Ademais, tanto no processo de execução judicial quanto na execução extrajudicial, as informações são públicas, ou seja, não correm em segredo de justiça. Assim, nesse tocante, o agente de execução não terá função de tratamento de dados diferente do Magistrado na publicização de informações pessoais.

O tratamento de dados continua sendo atribuição do Poder Judiciário por delegação. Destaco que, no projeto de lei em referência, em caso de defesa do executado, a execução extrajudicial volta a ser judicializada, o que sedimenta o arcabouço jurídico em questão.

A entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados exige adaptações não apenas nas atividades privadas, mas também na prestação de serviços públicos, inclusive na atividade judiciária em geral.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do enfoque retrospectivo do presente estudo, fica evidente que o Direito e a sociologia se comunicam na medida em que analisar a história e as sociedades sob o ponto de vista legal é possível. O enfoque retrospectivo permite que o enfoque prospectivo e de visão de futuro seja feito com mais resiliência.

A metodologia retrospectiva permite ao pesquisador colher informações pregressas dos fatores de exposição para que, no modo prospectivo, possa ter condições e clareza de observar o fenômeno estudado com padrões mínimos de técnica transversal e longitudinal. O estudo longitudinal é um método de pesquisa que visa a analisar as variações das características dos mesmos elementos amostrais ao longo de um tempo.

Estudos longitudinais são muito usados na psicologia, medicina, economia e sociologia. São estudos observacionais que se limitam a observar elementos amostrais sem manipular fatores que possam alterar as variáveis de interesse.

Por meio de estudos longitudinais, os cientistas podem compreender as mudanças sociais por meio de relações de causa e efeito, por isso a presente pesquisa não se prestou a provar nenhuma verdade, tampouco esgotar o tema.

A análise dos conceitos de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos fins a que se destinam os registros públicos e os serviços registrais e notariais se entrelaçam e se completam, ou seja, são interdependentes.

A publicidade dos atos é relevante porque a eles se atribuiu autenticidade; a segurança é dependente a fim da publicidade e da eficácia; a eficácia, por seu turno, só atinge em razão da autenticidade e da publicidade.

Várias outras relações podem ser feitas entre os fins dos serviços notariais e registrais; importante assinalar, em síntese: o que se almeja é a segurança jurídica.

O mundo em constante modernização exige novas modalidades de negócios, exigindo outras formas de publicidade, com efeitos diversos.

Se é verdade que a globalização informalizou e agilizou a interação social, também é verdade que ela pode gerar áreas de complexidade e turbulência, afetando terceiros e comprometendo a segurança jurídica e tradições.

Por fim, pensar a governança antecipatória revela o enfoque de futuro que o artigo permite, pois a boa estratégia de inovação responsável é o que se pugna no âmbito da análise do Projeto de Lei nº 6.204/2019. A governança orientada para a sustentabilidade restaura o propósito evolutivo e regenerativo das organizações, sejam elas públicas ou privadas, inclusive.

Governança e sustentabilidade é a capacidade de fazer uso do ambiente e de diminuir os impactos negativos porventura ocasionados, permitindo que gerações futuras possam usufruir da mesma forma.

A regeneração dos ecossistemas sociais, políticos, econômicos, jurídicos e educacionais começa por assumirmos a responsabilidade pelas mudanças. Isso significa ir além da conformidade das obrigações legais.

As organizações regenerativas estão a serviço de algo maior do que si mesmas. Sai da conformidade para a autorresponsabilidade, traço percebido pela observadora no estudo do projeto de lei. Sair do autocentramento tão característico do Poder Judiciário para a participação apropriada leva à consciência da integralidade, tão fragmentada pelas complexidades.

Os efeitos sistêmicos desse projeto de lei são cruciais, pois é possível trabalhar em cooperação para a coevolução.

A Agenda Global 2030 é tema contemporâneo com o condão de transformar o mundo e foi assumida por 193 países que compõem a Organização das Nações Unidas.

O Poder Judiciário brasileiro honra os dados históricos e constitucionais de que a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua celeridade.

Assim, o Poder Judiciário contribui para o desenvolvimento sustentável, por meio da função delegada no presente estudo e se mostra competente para aderir à pauta do Milênio de Desenvolvimento Sustentável.

Pensar em inovação no Direito e no futuro é, mesmo, desafiador!

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. *Publicidade e teoria dos registros públicos*. Coimbra: Almedina, 1966.

DISPONÍVEL EM: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/agenda-2030/organo-grama-do-cnj-e-as-intersecoes-com-agenda-2030/>.

DISPONÍVEL EM: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>.

GENEVIVA, Walter. *Lei de registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOLOUX, Frederic. *Reinventando as organizações*. Belo Horizonte: Voo, 2017.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957.