

Nota Técnica

Brasília, 04 de julho de 2022.

Ementa: Projeto de Lei 1.706, de 2021. Possibilidade de atos processuais serem transferidos serviço de registro de títulos e documentos. Competências constitucionais do Poder Judiciário. Eficiência da prestação jurisdicional. Incompetência. Lei nº 6.015/1973. Problemas.

Consulta-nos a **Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais - FENASSOJAF** sobre o Projeto de Lei 1.706, de 2021, que dispõe sobre a comunicação extrajudicial dos atos processuais, alterando a Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

O PL, de autoria do Deputado Pablo Oliva Souza, tem como **justificativa** a necessidade de modernização do sistema de comunicação processual civil. Pretende uma desformalização do processo, com a adoção de procedimentos extrajudiciais, a fim de supostamente garantir a efetividade do direito material com maior rapidez.

Adota, portanto, de artifícios como a desburocratização, interpretando o instituto de “acesso à justiça”. Ainda, afirma que o PL segue a tendência da desjudicialização já presente em nosso ordenamento jurídico, haja vista as diversas leis que, ao longo do tempo, vieram a modificar o Código de Processo Civil de 1973, procurando tornar mais efetiva a prestação jurisdicional, o que culminou no surgimento do “Novo Código de Processo Civil”.

Com isso, o PL pretende acrescentar o § 4º ao artigo 236 da Lei nº 13.105 de 2015 – Código de Processo Civil, que dispõe:

§ 4º. Os atos processuais de comunicação poderão ser realizados, a critério da parte, pelo **serviço de registro de títulos e documentos**.

Em suma, o Projeto de Lei busca, por meio da alteração supracitada, uma prática formal judicial ou extrajudicial acerca da instrumentalidade dos atos processuais de comunicação, facultando isso à parte.

É inegável que tal pretensão está vinculada ao Projeto de Lei nº 6.204/2019, que dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial. Esse possui justificativa semelhante, pois sustenta “uma suposta ineficácia da atuação judicial na concretização da satisfação de créditos”. O Projeto de Lei nº 6.204 pretende passar a competência aos Tabelionatos de Protestos, por meio da figura do “agente de execução”, do procedimento executivo de títulos extrajudiciais e cumprimento de sentença condenatória em quantia certa, quando não ocorrer o pagamento voluntário.

Por isso, embora o Projeto de Lei 1.706/2021 não transfira todo um procedimento específico do Estado-Juiz e demais atribuições dos servidores do Poder Judiciário da mesma forma que o Projeto de Lei nº 6.204/2019, contribui para a transferência de atribuições desses servidores. Especialmente atribuições das categorias concernentes aos Auxiliares da Justiça:

Art. 152. Incumbe ao escrivão ou ao chefe de secretaria:

- I - redigir, na forma legal, os ofícios, os mandados, as cartas precatórias e os demais atos que pertençam ao seu ofício;
- II - efetivar as ordens judiciais, realizar citações e intimações, bem como praticar todos os demais atos que lhe forem atribuídos pelas normas de organização judiciária;

Art. 154. Incumbe ao oficial de justiça:

- I - fazer pessoalmente citações, prisões, penhoras, arrestos e demais diligências próprias do seu ofício, sempre que possível na presença de 2 (duas) testemunhas, certificando no mandado o ocorrido, com menção ao lugar, ao dia e à hora;
- II - executar as ordens do juiz a que estiver subordinado;
- III - entregar o mandado em cartório após seu cumprimento;

Ocorre que a justificativa com base na existência de abarrotamento de demandas sofrida pelo Poder Judiciário, o que implicaria em sua suposta ineficiência, não é suficiente a atacar as atribuições concedidas a esse Poder por força do poder constituinte.

Inclusive, embora ainda não tenha sido aprovada a lei citada no artigo 247 da Constituição¹, a Lei 11.079/2004, ao tratar da contratação de parceria público-privada, destaca como atividade exclusiva de Estado a função jurisdicional. O que é

¹ Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)
Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

corroborado por se tratar de Poder do Estado explícito na Constituição, bem como conforme previsão do Código de Processo Civil e interpretado pela doutrina:

Lei 11.079/2004

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e **de outras atividades exclusivas do Estado**;

Código de Processo Civil

Art. 16. A **jurisdição civil é exercida pelos juízes** e pelos tribunais em todo o território nacional, conforme as disposições deste Código.

“Jurisdição pode ser definida como a **função estatal** de aplicar as normas da ordem jurídica em relação a uma pretensão. Nisto reside a essência e substância do poder jurisdicional².” (grifou-se)

Por outro lado, as atribuições previstas para serviços notariais e de registro são destinadas à publicidade e segurança dos **atos jurídicos**³, também de acordo com o que a Constituição da República assim autoriza⁴:

Lei nº 6.015, de 1973.

Das Atribuições

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. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

I - o registro civil de pessoas naturais; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

II - o registro civil de pessoas jurídicas; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

² MARQUES, Frederico. Jurisdição voluntária. 2. ed. São Paulo: Saraiva: 1959, p. 53

³ "Denomina-se ato jurídico o fato jurídico cujo suporte fático tenha como cerne uma exteriorização consciente de vontade, dirigida a obter um resultado juridicamente protegido ou não-proibido e possível" (in: MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico (plano da existência). 8.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998)

⁴ Art. 236. Os **serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado**, por delegação do Poder Público. (grifou-se)

III - o registro de títulos e documentos (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

IV - o registro de imóveis. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

Art. 127. No Registro de Títulos e Documentos será feita a transcrição:

I - dos instrumentos particulares, para a prova das obrigações convencionais de qualquer valor;

II - do penhor comum sobre coisas móveis;

III - da caução de títulos de crédito pessoal e da dívida pública federal, estadual ou municipal, ou de Bolsa ao portador;

IV - (Revogado pela Lei nº 14.382, de 2022)

V - do contrato de parceria agrícola ou pecuária;

VI - do mandado judicial de renovação do contrato de arrendamento para sua vigência, quer entre as partes contratantes, quer em face de terceiros (art. 19, § 2º do Decreto nº 24.150, de 20-4-1934);

VII - facultativo, de quaisquer documentos, para sua conservação.

Parágrafo único. Caberá ao Registro de Títulos e Documentos a realização de quaisquer registros não atribuídos expressamente a outro ofício.

Lei nº 8.935, de 1994.

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e **eficácia dos atos jurídicos.**

Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a **quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.**

Veja-se que não estão relacionadas aos atos processuais, reservados, como visto, aos que integram o Poder Judiciário. As atribuições acima demonstram, também, que o projeto, ao pretender apenas inserir no Código de Processo Civil tal transferência, com base na suposta atribuição já estabelecida pela Lei nº 6.015/1973, no seu art. 160⁵, não considera que as notificações são as já relacionadas às competências dos serviços notariais e de registro. Isso porque prevê que o oficial deverá realizar notificações e comunicações a terceiros quanto ao registro e a averbação, bem como outras diligências relacionadas a esses atos jurídicos:

Art. 160. O oficial será obrigado, quando o apresentante o requerer, a **notificar do registro ou da averbação os demais interessados que figurarem no título, documento, o papel apresentado, e a quaisquer terceiros que lhes sejam**

⁵ Justificação: Lado outro, a função notificante é inerente ao registro de títulos e documentos, nos termos do artigo 160, da Lei federal nº 6.015/73. Assim é que, por tais motivos, a proposta procura evoluir na questão da prática dos atos processuais, explicitando o que já está contido nas disposições do atual Código de Processo Civil, disponibilizando à parte a faculdade de escolher o meio de realizá-los, judicial ou extrajudicialmente, resultando um efeito prático muito útil aos advogados e, também, grande contribuição ao trabalho do aparelho judicial, assoberbado com milhões de processos, mormente na atual conjuntura, devido aos efeitos da pandemia do coronavírus.

indicados, podendo requisitar dos oficiais de registro em outros Municípios, as notificações necessárias. Por esse processo, também, poderão ser feitos avisos, denúncias e notificações, quando não for exigida a intervenção judicial. (Renumerado do art. 161 pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Os certificados de **notificação ou da entrega de registros** serão lavrados nas colunas das anotações, no livro competente, à margem dos respectivos registros.

§ 2º O **serviço das notificações e demais diligências poderá ser realizado por escreventes** designados pelo oficial e autorizados pelo Juiz competente.

Percebe-se que o Projeto pretende, nesta oportunidade, transferir tais atribuições por meio de mera alteração no Código de Processo Civil, mas em contradição ao restante dos dispositivos que reservam essa atribuição aos auxiliares da justiça, servidores públicos efetivos que auxiliam os juízes no exercício da jurisdição. Ainda, em dissonância às atribuições previstas Lei nº 6.015/1973.

A alteração proposta não deixa nítido como serão aplicados os demais dispositivos do Código de Processo Civil que tratam das comunicações quando do exercício pelo registro de títulos e documentos. É possível que, futuramente, em razão dessa inclusão no Código de Processo Civil, busque-se aprovação de ato regulamentar. Mas, é importante considerar que as comunicações processuais são questões importantes acerca de eventuais nulidades, todas inerentes ao devido processo legal⁶, que devem ser decididas pelo Poder Judiciário.

Inclusive, tal regulamentação ainda poderá tratar de outros custos em razão do serviço específico do registro de títulos e documentos, já que o Projeto, em sua redação original, apenas quer incluir essa atribuição, sem tratar das consequências. Veja-se que também não traz em verdade nenhum indício de que representará um maior sucesso nas comunicações.

De fato, muito se vem falando em eficiência, tendo esse princípio inclusive aderido ao texto do artigo 37 da Constituição, como uma das diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública. Contudo, deve ser efetivamente comprovada a alegada eficiência, sob pena de se tornar mais um princípio abstrato, utilizado como ferramenta de interesses.

⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

O princípio da celeridade processual, previsto no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal é caracterizado pela razoabilidade da duração do processo, bem como a celeridade na sua tramitação. Nesse sentido, o artigo 247 do Código de Processo Civil dispõe que “a citação será feita por meio eletrônico ou pelo correio para qualquer comarca do País”.

Tais dispositivos demonstram que já foram incluídos dispositivos buscando a celeridade, bem como a segurança e adequação da comunicação dos atos processuais já presentes no ordenamento jurídico atual, fazendo-se desnecessária, portanto, a alteração proposta no Projeto de Lei.

Observa-se a aplicação dos dispositivos supracitados no Diário de Justiça do Estado de Rondônia (DJRO), em 2020:

Decisão: Este Juízo determinou, quando do recebimento da denúncia (fls. 192/193), a citação e intimação da ré, **valendo a própria decisão como ato de comunicação processual (celeridade e economia processuais), fato que não impediu, todavia, o Cartório de mesmo assim confeccionar o expediente** (fl. 204).

Portanto, nota-se que há uma observância ao princípio da celeridade e da economia processual dentro dos atos processuais, haja vista que a decisão configura por si só um ato de comunicação processual e a formalidade, no que diz ao expediente a ser confeccionado pelo Cartório judicial, considerando o exemplo supratranscrito, não impede de qualquer forma o andamento e a celeridade do processo.

O PL em questão ainda aponta que a pandemia trouxe a necessidade de modernização do procedimento, no entanto, em decorrência do próprio cenário pandêmico e das medidas de proteção necessárias, já ficou estabelecida a possibilidade do cumprimento de mandados dos atos de comunicação processual pelo Oficial de Justiça **de forma eletrônica, configurando em uma maior agilidade e economia**. Isso significa que **já houve uma modernização e adequação dos atos de comunicação processuais**;

Art. 246. A citação será feita **preferencialmente por meio eletrônico**, no prazo de até 2 (dois) dias úteis, contado da decisão que a determinar, por meio dos endereços eletrônicos indicados pelo citando no banco de dados do Poder Judiciário, conforme regulamento do Conselho Nacional de Justiça. (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021)

§ 1º As empresas públicas e privadas são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo em autos eletrônicos, para efeito de recebimento de citações

e intimações, as quais serão efetuadas preferencialmente por esse meio.
(Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021)

§ 1º-A A ausência de confirmação, em até 3 (três) dias úteis, contados do **recebimento da citação eletrônica**, implicará a realização da citação:
(Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

I - pelo correio; (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

II - por oficial de justiça; (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

III - pelo escrivão ou chefe de secretaria, se o citando comparecer em cartório;
(Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

IV - por edital.

Veja-se que a preferência são as citações eletrônicas e, diante da ausência de confirmação, implica-se na adoção das outras medidas. Por isso, o Código de Processo Civil acompanhou a modernização mencionada no Projeto e adoção de medidas possíveis para acelerar as comunicações processuais.

Assim, fica evidente que a pretensão do PL em fornecer uma justiça igualmente acessível a todos através da alegada “desformalização” dos atos processuais se vê desarrazoada. Nesse ponto, percebe-se o uso inadequado da deficiência no acesso à justiça utilizado na justificação como outro motivo para a aprovação⁷, pois não há redução ou obstáculos para o acesso à justiça em razão do cumprimento de mandados pelo Oficial de Justiça ou do uso de correios que, inclusive, impulsionam de ofício as comunicações. Em verdade, como visto, com a recente alteração no Código de Processo Civil, buscou-se acelerar tais comunicações.

A comunicação dos atos processuais configura elemento essencial para o contraditório, haja vista que sem a adequada comunicação dos atos processuais, não é possível levar às partes (e outros interessados) o efetivo conhecimento acerca dos atos e termos do processo, bem como não se torna viável a participação dos interessados de modo a influir no resultado.

Portanto, é necessário que seja priorizada a efetividade e a segurança, sendo de suma importância que os atos de comunicação processuais cumpram a sua finalidade, podendo, assim, asseverar o mencionado princípio constitucional do contraditório.

⁷ Mauro Cappelletti e Bryant Garth, nos anos 70 do século passado, o tema do acesso à Justiça passou a ser tratado, discutido e compreendido. Conforme os autores do assunto, “a expressão acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob o auspício do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. **Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista o segundo.** (...) É nesse sentido que se justifica este Projeto de Lei, que trata da instrumentalidade dos atos processuais, permitindo a sua prática de forma judicial ou extrajudicial, a fim de alcançar maior rapidez, evitar perda de tempo, e prover eficácia do direito, até porque o processo não é um fim, mas meio de solução de contendas

Ademais, quanto ao princípio da eficiência também utilizado no Projeto para fins de aprová-lo, deve-se compreender que isso implica qualidade e custos, logo, também enseja pessoas qualificadas para tais atribuições. Nesse caso, é notório que o Poder Judiciário já possui servidores efetivos que possuem a expertise necessária.

Entretanto, por óbvio, os que atualmente atuam no serviço de registro de títulos e documentos precisarão passar por um aparelhamento a fim de arcar com o grande volume de demandas representadas pela extensão de suas atividades para atos processuais, além de cursos preparatórios, como o próprio Projeto de Lei nº 6.204/2019 assume:

Art. 22. O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais, em conjunto com os tabeliães de protesto, por sua entidade representativa de âmbito nacional, promoverão a **capacitação dos agentes de execução, dos seus prepostos e dos serventuários da justiça**, a ser concluída até a entrada em vigor desta Lei. (grifou-e)

Daí, já se infere que ao se intentar transpor nova atribuição, também existirá custos para que o Estado prepare o órgão privado para que, futuramente, este venha a lucrar com essa nova competência, o que, *data vênia*, parece contraproducente.

Em resumo, tratando-se a eficiência de um princípio administrativo constante em nossa Constituição Federal, impõe-se que eventuais reformas na estrutura normativa e organizacional do Estado sejam delimitadas pela eficiência, o que deve ser devidamente comprovado, sobretudo diante das consequências possíveis aos servidores que hoje exercem tais atividades e a população que será atingida.

Conforme demonstrado, os dispositivos do Código de Processo Civil contemplam plenamente o princípio da eficiência, haja vista a efetividade dos atos de comunicação processuais, bem como a sua celeridade seja pelo cumprimento de mandados de forma eletrônica, pelos Oficiais de Justiça, seja pela atuação dos correios nesse processo.

Por fim, cabe registrar que o Projeto destaca a facultatividade às partes, porém conforme parecer da relatoria do mencionado Projeto de Lei nº 6204/2019 - com finalidade semelhante ao em análise - sugere-se, inicialmente, se “implementar o modelo da facultatividade e, se for o caso, mais adiante, transmutar para a

obrigatoriedade” (p. 12)⁸. Desse modo, é relevante pensar em tais alterações sob o viés de possível precarização do serviço público e prejuízos à população que dele necessita.

Ante o Exposto, conclui-se que as mudanças propostas, em seus aspectos formais e gerais, estão em dissonância das atribuições reservadas ao Poder Judiciário e ao serviço de registro de títulos e documentos. Ainda, possui justificativa em desacordo com à realidade decorrente dos dispositivos já existentes no Código de Processo Civil que regulamentam os atos processuais de comunicação, os quais, inclusive, determinam a citação preferencialmente por meio eletrônico, objetivando a celeridade e eficiência.

É a opinião

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Rudi M. Cassel
OAB/DF 22.256

⁸Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9132565&ts=1656616291098&disposition=inline>

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9132565&ts=1656616291098&disposition=inline>